



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 238 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte
(voldserstatningsloven)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 238 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte
(voldserstatningsloven)

Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|-----------|--|----|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 7 | 8.3 | Høringsinstansenes syn | 49 |
| | | | 8.4 | Departementets vurdering | 50 |
| 2 | Bakgrunnen for lovforslaget | 10 | 9 | Hva skal erstatningen dekke? | 53 |
| 2.1 | Voldsoffererstatningsloven | 10 | 9.1 | Gjeldende rett | 53 |
| 2.2 | Behov for en ny lov | 11 | 9.1.1 | Generelt | 53 |
| 2.3 | NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldskadeerstatning | 12 | 9.1.2 | Erstatning for skade på person | 53 |
| | | | 9.1.3 | Menerstatning | 53 |
| 2.4 | Høringsnotat 4. september 2020 forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte | 12 | 9.1.4 | Oppreisning | 53 |
| | | | 9.1.5 | Erstatning til etterlatte | 54 |
| 2.5 | Høringen | 12 | 9.1.6 | Erstatning for tingskade | 55 |
| | | | 9.1.7 | Forsinkelsesrenter | 55 |
| 3 | Grunnloven og internasjonale forpliktelser | 15 | 9.2 | Forslaget i høringsnotatet | 55 |
| 3.1 | Grunnloven | 15 | 9.3 | Høringsinstansenes syn | 56 |
| 3.2 | Relevante konvensjoner | 15 | 9.4 | Departementets vurdering | 57 |
| 3.2.1 | Menneskerettsloven | 15 | 10 | Avkortning | 58 |
| 3.2.2 | Den europeiske konvensjon om erstatning til voldsopfre | 17 | 10.1 | Den øvre grensen for erstatning | 58 |
| 3.2.3 | Andre relevante konvensjoner | 18 | 10.1.1 | Gjeldende rett | 58 |
| | | | 10.1.2 | Departementets vurdering | 58 |
| 4 | Nordisk rett | 20 | 10.2 | Den nedre grensen for erstatning | 59 |
| 4.1 | Svensk rett | 20 | 10.2.1 | Gjeldende rett | 59 |
| 4.2 | Dansk rett | 21 | 10.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 59 |
| 4.3 | Finsk rett | 21 | 10.2.3 | Høringsinstansenes syn | 59 |
| 4.4 | Islandsk rett | 22 | 10.2.4 | Departementets vurdering | 59 |
| | | | 10.3 | Den voldsutsattes medvirkning ... | 59 |
| 5 | Hvilke handlinger kan man få erstatning for? | 24 | 10.3.1 | Gjeldende rett | 59 |
| 5.1 | Gjeldende rett | 24 | 10.3.2 | Forslaget i høringsnotatet | 60 |
| 5.2 | Forslaget i høringsnotatet | 27 | 10.3.3 | Høringsinstansenes syn | 60 |
| 5.3 | Høringsinstansenes syn | 30 | 10.3.4 | Departementets vurdering | 61 |
| 5.4 | Departementets vurdering | 33 | 10.4 | Fradrag | 61 |
| | | | 10.4.1 | Gjeldende rett | 61 |
| 6 | Hvem kan få erstatning? | 40 | 10.4.2 | Forslaget i høringsnotatet | 61 |
| 6.1 | Gjeldende rett | 40 | 10.4.3 | Høringsinstansenes syn | 62 |
| 6.2 | Forslaget i høringsnotatet | 42 | 10.4.4 | Departementets vurdering | 62 |
| 6.3 | Høringsinstansenes syn | 43 | 10.5 | Lemping av erstatningen på grunn av forhold på skadevolderens side | 62 |
| 6.4 | Departementets vurdering | 43 | 10.5.1 | Gjeldende rett | 62 |
| 7 | Beviskrav | 45 | 10.5.2 | Forslaget i høringsnotatet | 63 |
| 7.1 | Gjeldende rett | 45 | 10.5.3 | Høringsinstansenes syn | 63 |
| 7.2 | Forslaget i høringsnotatet | 45 | 10.5.4 | Departementets vurdering | 63 |
| 7.3 | Høringsinstansenes syn | 45 | 11 | Forholdet til andre erstatningsordninger | 64 |
| 7.4 | Departementets vurdering | 45 | 11.1 | Bilansvarsloven | 64 |
| 8 | Øvrige vilkår for å få erstatning fra staten | 47 | 11.1.1 | Gjeldende rett | 64 |
| 8.1 | Gjeldende rett | 47 | 11.1.2 | Forslaget i høringsnotatet | 64 |
| 8.2 | Forslaget i høringsnotatet | 47 | 11.1.3 | Høringsinstansenes syn | 64 |

| | | | | | |
|-----------|---|-----------|-----------|--|------------|
| 11.1.4 | Departementets vurdering | 64 | 15.3.2 | Forslaget i høringsnotatet | 115 |
| 11.2 | Pasientskadeloven | 64 | 15.3.3 | Høringsinstansenes syn | 116 |
| 11.2.1 | Gjeldende rett | 64 | 15.3.4 | Departementets vurdering | 117 |
| 11.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 64 | 15.4 | Saker der den påståtte skadevolderen unndrar seg strafforfølgning | 118 |
| 11.2.3 | Høringsinstansenes syn | 65 | 15.4.1 | Gjeldende rett | 118 |
| 11.2.4 | Departementets vurdering | 66 | 15.4.2 | Forslaget i høringsnotatet | 118 |
| 11.3 | Yrkesskadeforsikringsloven | 66 | 15.4.3 | Høringsinstansenes syn | 118 |
| 11.3.1 | Gjeldende rett | 66 | 15.4.4 | Departementets vurdering | 118 |
| 11.3.2 | Forslaget i høringsnotatet | 67 | 15.5 | Saker der den påståtte skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig | 119 |
| 11.3.3 | Høringsinstansenes syn | 67 | 15.5.1 | Gjeldende rett | 119 |
| 11.3.4 | Departementets vurdering | 68 | 15.5.2 | Forslaget i høringsnotatet | 119 |
| 11.4 | Rettsferdsvederlag | 69 | 15.5.3 | Høringsinstansenes syn | 120 |
| 11.4.1 | Gjeldende rett | 69 | 15.5.4 | Departementets vurdering | 120 |
| 11.4.2 | Forslaget i høringsnotatet | 69 | 15.6 | Saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent | 121 |
| 11.4.3 | Høringsinstansenes syn | 70 | 15.6.1 | Gjeldende rett | 121 |
| 11.4.4 | Departementets vurdering | 70 | 15.6.2 | Forslaget i høringsnotatet | 121 |
| 12 | Geografisk virkeområde | 71 | 15.6.3 | Høringsinstansenes syn | 122 |
| 12.1 | Gjeldende rett | 71 | 15.6.4 | Departementets vurdering | 122 |
| 12.2 | Forslaget i høringsnotatet | 71 | 16 | Frist for å fremme krav om erstatning | 123 |
| 12.3 | Høringsinstansenes syn | 73 | 16.1 | Gjeldende rett | 123 |
| 12.4 | Departementets vurdering | 74 | 16.2 | Forslaget i høringsnotatet | 124 |
| 13 | Regress | 76 | 16.3 | Høringsinstansenes syn | 125 |
| 13.1 | Gjeldende rett | 76 | 16.4 | Departementets vurdering | 127 |
| 13.2 | Forslaget i høringsnotatet | 77 | 17 | Organisering og nærmere om voldserstatningsmyndighetenes oppgaver | 130 |
| 13.3 | Høringsinstansenes syn | 79 | 17.1 | Gjeldende rett | 130 |
| 13.4 | Departementets vurdering | 80 | 17.2 | Forslaget i høringsnotatet | 130 |
| 14 | Utbetaling i saker der det foreligger dom | 83 | 17.3 | Høringsinstansenes syn | 131 |
| 14.1 | Gjeldende rett | 83 | 17.4 | Departementets vurdering | 132 |
| 14.2 | Forslaget i høringsnotatet | 83 | 17.4.1 | Generelt | 132 |
| 14.3 | Høringsinstansenes syn | 85 | 17.4.2 | Utbetaling av erstatning og innkreving av regress i saker der det foreligger dom | 132 |
| 14.4 | Departementets vurdering | 89 | 17.4.3 | Saksbehandling, utbetaling av erstatning og innkreving av regress i saker uten dom | 134 |
| 15 | Behandling av saker der det ikke foreligger dom | 94 | 17.4.4 | Klagebehandling | 135 |
| 15.1 | Saker som er henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse | 94 | 18 | Ytterligere saksbehandlingsregler | 136 |
| 15.1.1 | Gjeldende rett | 94 | 18.1 | Domstolprøving | 136 |
| 15.1.2 | Forslaget i høringsnotatet | 94 | 18.1.1 | Gjeldende rett | 136 |
| 15.1.3 | Høringsinstansenes syn | 95 | 18.1.2 | Forslaget i høringsnotatet | 136 |
| 15.1.4 | Departementets vurdering | 103 | 18.1.3 | Høringsinstansenes syn | 136 |
| 15.2 | Saker der det er inngått rettsforlik om erstatning | 114 | 18.1.4 | Departementets vurdering | 136 |
| 15.2.1 | Gjeldende rett | 114 | | | |
| 15.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 114 | | | |
| 15.2.3 | Høringsinstansenes syn | 114 | | | |
| 15.2.4 | Departementets vurdering | 114 | | | |
| 15.3 | Saker behandlet i konfliktrådet eller avgjort ved påtaleunnlattelse | 115 | | | |
| 15.3.1 | Gjeldende rett | 115 | | | |

| | | | | | |
|-----------|------------------------------------|-----|-----------|--|-----|
| 18.2 | Utbetaling av forskudd | 137 | 20 | Økonomiske og administrative | |
| 18.2.1 | Gjeldende rett | 137 | | konsekvenser | 146 |
| 18.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 137 | 20.1 | Innledning | 146 |
| 18.2.3 | Høringsinstansenes syn | 137 | 20.2 | Overordnet bilde | 146 |
| 18.2.4 | Departementets vurdering | 137 | 20.3 | Muligheter for ytterligere | |
| 18.3 | Tilbakebetaling | 138 | | innsparinger | 148 |
| 18.3.1 | Gjeldende rett | 138 | 20.4 | Ikke-tallfestede virkninger | 148 |
| 18.3.2 | Forslaget i høringsnotatet | 138 | | | |
| 18.3.3 | Høringsinstansenes syn | 138 | 21 | Merknader til de enkelte | |
| 18.3.4 | Departementets vurdering | 138 | | bestemmelsene | 149 |
| 18.4 | Dekning av advokatutgifter | | 21.1 | Merknader til lov om | |
| | til søknad og behandling | | | erstatning fra staten | |
| | av erstatningskravet hos | | | til voldsutsatte | 149 |
| | voldserstatningsmyndighetene | 139 | 21.2 | Merknad til endringer | |
| 18.4.1 | Gjeldende rett | 139 | | i domstoloven | 158 |
| 18.4.2 | Forslaget i høringsnotatet | 140 | 21.3 | Merknad til endringer | |
| 18.4.3 | Høringsinstansenes syn | 140 | | i foreldelsesloven | 158 |
| 18.4.4 | Departementets vurdering | 141 | 21.4 | Merknader til endringer | |
| 18.5 | Dekning av utgifter til | | | i lov om fri rettshjelp | 158 |
| | spesialisterklæringer | | 21.5 | Merknader til endringen | |
| | til søknad om erstatning | 142 | | i straffeprosessloven | 158 |
| 18.5.1 | Gjeldende rett | 142 | 21.6 | Merknader til endringer | |
| 18.5.2 | Forslaget i høringsnotatet | 142 | | i dekningsloven | 158 |
| 18.5.3 | Høringsinstansenes syn | 142 | | | |
| 18.5.4 | Departementets vurdering | 143 | | | |
| 19 | Overgangsregler | 144 | | Forslag til lov om erstatning fra staten | |
| | | | | til voldsutsatte (voldserstatningsloven) | 160 |



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 238 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 17. september 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven). Loven skal erstatte voldsoffererstatningsloven og voldsoffererstatningsforskriften.

Et klart etisk og juridisk utgangspunkt er at skadevolderen er økonomisk ansvarlig for sine handlinger. I forslaget til ny voldserstatningslov reddyres dette utgangspunktet. Ny lov følger alminnelig erstatningsrett, slik at statens utbetaling til den voldsutsatte skal tilsvare det beløpet skadevolderen er ansvarlig for. På denne måten kan staten utbetale erstatning i tråd med domstolenes utmåling, og samtidig fremme regresskrav mot skadevolderen for det samme beløpet.

Målet er at ordningen skal bli enkel, forutsigbar, rettferdig og langt mer effektiv, samtidig som rettssikkerheten til partene styrkes. Om lag 67 prosent av sakene det utbetales voldsoffererstatning for i dag, har vært behandlet av domstolene. Med forslaget vil alle som ved dom er tilkjent erstatning fra skadevolderen for nærmere angitte volds- eller seksuallovbrudd, dersom de

ønsker det, få utbetalt erstatningen fra staten tilnærmet automatisk og umiddelbart, jf. punkt 14. De skal altså ikke måtte fremme en søknad om voldserstatning, slik de må i dag. En rask avklaring vil hjelpe de voldsutsatte med å legge hendelsene bak seg og begrense deres økonomiske bekymringer. Systemet er basert på at hele erstatningskravet fremmes og behandles i straffesaken, som straffeprosessloven legger opp til. Slik blir erstatningskravet behandlet tidligere i straffesakskjeden, avgjørelsen får høy kvalitet og vil i større grad oppleves rettferdig. Dessuten blir det ikke nødvendig at voldserstatningsmyndighetene foretar en ny behandling av erstatningskravet, slik de gjør i dag. Dersom et krav ikke er modent, og av den grunn ikke kan fremmes og behandles i straffesaken, foreslår departementet at den voldsutsatte kan fremme søknad om tilleggserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Tilsvarende skal gjelde dersom en forverring av den voldsutsattes helse gir grunnlag for ny behandling av kravet i medhold av skadeserstatningsloven § 3-8.

I høringsnotatet ble det foreslått at dersom den påståtte skadevolderen er kjent, men straffesaken ikke ender med domstolbehandling, ville det være nødvendig med sivil dom mot skadevolderen for å få erstatning fra staten. Avgjørelsen av slike krav ligger i kjernen av domstolenes oppgaver, og hensynet til både den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen taler i mange tilfeller for at erstatningskravet behandles på den betryggende måten en domstolbehandling innebærer. Forslaget møtte stor motstand, blant annet fordi terskelen for å gå til sivil søksmål er høy, særlig for personer som har blitt utsatt for volds- eller seksuallovbrudd. Departementet har derfor endret forslaget. I proposisjonen foreslås det at voldsutsatte i saker som ikke har blitt behandlet av domstolene, skal kunne fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, jf. punkt 15. Dersom den påståtte skadevolderen er kjent, skal vedkommende være part i saken og holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. Av hensyn til den påståtte skadevolderens rettsikkerhet, skal vedkommende ha anledning til å motsette seg forvaltningsbehandling. Bringer den voldsutsatte kravet mot den påståtte skadevolderen inn for domstolene, skal staten dekke partenes saks-kostnader og partene skal ikke kunne dømmes til å betale statens kostnader. Denne behandlingsmåten foreslås benyttet i alle saker der det ikke foreligger dom for erstatningskravet, jf. punkt 15.1–15.6. Er den påståtte skadevolderen død eller ukjent, behandles erstatningssøknaden av Kontoret for voldsoffererstatning uten en motpart.

Departementet foreslår i punkt 5 at virkeområdet til ny lov utelukkende knyttes til konkrete straffebud. Slik kan den voldsutsatte lett forutse om hun eller han er omfattet av ordningen. Virkeområdet er noe innskrenket sammenlignet med dagens ordning. Statens samlede utbetalinger til de voldsutsatte vil likevel forbli på samme nivå som med dagens lov, fordi flere vil få erstatning for hvert enkelt straffebud. Det skyldes at det ikke blir stilt tilleggsvilkår om for eksempel at den voldsutsatte har lidt personskade. Dessuten vil de som har dom for erstatning ikke behøve å fremme søknad for å få utbetalt erstatning, mens det i dag er mange som ikke søker om erstatning fra staten. Samtidig vil de som er utsatt for relativt sett mindre alvorlige lovbrudd ikke få erstatning fra staten.

Departementet foreslår at ny lov skal følge alminnelig erstatningsrett, slik at de som har krav på erstatning fra skadevolderen, eller ville hatt det dersom skadevolderen var kjent og i live, er de samme som skal ha rett på erstatning fra

staten, jf. punkt 6. I punkt 9 foreslås det at skadeserstatningslovens utmålingsregler for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning gis direkte anvendelse. Slik blir det samsvar mellom det skadevolderen dømmes til å betale den voldsutsatte og det staten skal betale. Det foreslås at det ikke lenger utbetales erstatning for eiendeler den voldsutsatte hadde på seg.

Selv om ordningen skal følge alminnelig erstatningsrett, foreslår departementet at det ikke utbetales mer enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) i erstatning per person per sak, men at staten i særlige tilfeller kan utbetale mer, jf. punkt 10.1. 60 G tilsvarer 6,4 millioner kroner per 1. mai 2021. Videre foreslår departementet at erstatningen ikke skal settes ned på grunn av skadevolderens alder, utilregnelighet eller andre forhold på skadevolderens side, jf. punkt 10.5. For erstatningskrav som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning fordi det ikke foreligger dom, kan erstatningen settes ned eller bortfalle dersom det ikke er rimelig at staten betaler erstatning, for eksempel fordi den voldsutsatte har involvert seg i et kriminelt miljø og voldshendelsen er et resultat av dette, jf. punkt 10.3.4.

Departementet foreslår i punkt 12 at loven skal gjelde for handlinger skjedd i Norge, og at det bare utbetales erstatning for handlinger skjedd i utlandet dersom straffesaken er behandlet av en norsk domstol og den voldsutsatte er bosatt i Norge.

Ett av hovedmålene med forslaget til ny lov er å sikre at skadevolderen stilles til ansvar for sine handlinger i langt større grad enn i dag. I punkt 13 foreslår departementet å lovfeste at staten skal kreve regress i saker der det foreligger dom mot skadevolderen, samt i saker der det ikke foreligger dom, men skadevolderen er kjent og kravet er behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning. Statens regresskrav skal tilsvare det som utbetales til den voldsutsatte. Unntak gjelder for de helt få tilfellene der staten utbetaler erstatning selv om skadevolderen ikke er ansvarlig for erstatningsbeløpet, eller bare delvis er ansvarlig for erstatningsbeløpet, for eksempel fordi skadevolderen er et barn eller er utilregnelig. Det skal kreves regress umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt til den voldsutsatte. Slik vil staten i større grad få dekning for det som er utbetalt. Beregninger viser at forslaget til ny lov vil gi en økning i regressinntekter for staten på om lag 135 millioner kroner knyttet til utbetalinger av voldserstatning i et gitt år. Skadevolderne vil imidlertid bruke tid på å betale

regresskravet, og det vil derfor ta mange år før inntekten kommer inn i sin helhet.

Som en konsekvens av at det nå foreslås at Kontoret for voldsoffererstatning også skal behandle saker der skadevolderen skal holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet, foreslår departementet å innføre tre ulike frister for å fremme krav om voldserstatning. I saker der det foreligger dom om erstatning, foreslås det at kravet må fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning innen seks måneder etter at dommen mot skadevolderen er rettskraftig. Den voldsutsatte skal i forbindelse med meddelelsen av dommen få melding om at vedkommende kan få erstatningen utbetalt av staten. I disse sakene vil den voldsutsatte utelukkende måtte bekrefte at vedkommende ønsker at staten betaler erstatningen. I saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslår departementet at kravet må fremmes før kravet mot den påståtte skadevolderen er foreldet. I saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent, foreslår departementet at den voldsutsatte må fremme kravet innen ett år etter at det er fattet endelig påtaleavgjørelse i saken.

I punkt 17 foreslår departementet at Kontoret for voldsoffererstatning skal ha ansvar for utbetaling av erstatning i saker med dom. De skal utbetale beløpet som skadevolderen er dømt til å betale, og det skal ikke fattes vedtak og ikke være adgang til å klage på utbetalingen. I saker som

ikke er behandlet av domstolene, skal Kontoret for voldsoffererstatning behandle erstatningskravet, og vedtaket skal kunne påklages til Statens sivilrettsforvaltning, i stedet for en nemnd.

I punkt 18 foreslår departementet at det gis en egen bestemmelse i voldserstatningsloven for dekning av partenes advokatutgifter til søknad og behandling av erstatningskravet hos Kontoret for voldsoffererstatning. Advokatutgiftene skal dekkes dersom sakens omfang eller kompleksitet tilsier det. Bestemmelsen trer i stedet for bestemmelser i straffeprosessloven og rettshjelploven. Bistand til å søke om erstatning skal altså ikke lenger inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller kunne dekkes etter rettshjelploven. Det foreslås at særbestemmelsen i voldserstatningsloven også skal gjelde ved klagebehandlingen i stedet for forvaltningsloven § 36. I punkt 18 gis det i tillegg regler om domstolprøving, tilbakebetaling og dekning av utgifter til spesialisterklæring.

Endelig foreslås det i punkt 19 at loven skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter ikrafttredelsen, men at ordningen fortsatt skal være avgrenset mot forhold skjedd før 1975. I tillegg skal loven få virkning for allerede behandlede saker dersom voldsoffererstatningen ble avkortet fordi den øvre grensen var lavere enn 60 G per person per sak, og den voldsutsatte eller dennes etterlatte ved dom er tilkjent høyere erstatning fra skadevolderen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Voldsoffererstatningsloven

Etter lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) § 1 første ledd betaler staten erstatning til den som har lidt «personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at den voldsutsatte har vært utsatt for handlingen, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd. Loven bygger på alminnelig erstatningsrett, men har en rekke særregler. Det er ikke et krav at saken mot den påståtte skadevolderen har blitt behandlet av domstolene. Det utbetales også voldsoffererstatning når straffesaken er henlagt.

Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet som en billighetsordning i 1976, og var regulert i forskrift 11. mars 1976 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling. Forskriften ble gitt anvendelse for handlinger skjedd fra og med 1975. I St.prp. nr. 39 (1975–76) Om bevilgning under kap. 424 i samband med innføring av en ordning om erstatning fra staten til ofre for straffbare handlinger avsnitt I punkt 1 side 1 står det:

«En dom som pålegger skadevolder å betale erstatning for skaden, har liten eller ingen verdi dersom det ikke er mulig å få betalt erstatningsbeløpet. Det er dette som er hovedbegrunnelsen for forslaget om å innføre en særordning, der staten påtar seg å yte erstatning til skadelidte i disse tilfellene.»

Hensikten var at ordningen skulle omfatte de som var utsatt for straffbare handlinger av en «viss voldsom karakter», jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) avsnitt II punkt 5 bokstav b side 16. Staten skulle betale erstatningen i «den utstrekning det finnes rimelig», jf. voldsoffererstatningsforskriften § 1 og «med det beløp som finnes rimelig i det enkelte tilfelle», jf. voldsoffererstatningsforskriften § 6. I St.prp. nr. 39 (1975–76) avsnitt II punkt 4 side 14 drøftet departementet om det burde gis nærmere regler for ordningen:

«Departementet anser det klart at det bør gis regler både om vilkår for å få erstatning for skade voldt ved straffbar handling og om behandlingsmåten for slike saker. Men i og med at det foreslås etablert en billighetsordning, står man noe friere med hensyn til å fastsette de nærmere vilkår for å få erstatning. For eksempel har man antatt at det bør kunne åpnes en viss adgang til rimelighetsvurdering også om hvem som bør få erstatning av ordningen.»

Videre står det om hvilke handlinger ordningen bør omfatte, jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) avsnitt II punkt 5 bokstav b side 15:

«Men problemet er å finne en adekvat og praktisk begrensningsregel. Betydningen av dette blir riktignok mindre når erstatningen skal tilkjennes og utmåles etter billighet. Forgåelsens art vil spille en vesentlig rolle når nemnda skal foreta denne rimelighetsvurderingen.»

Forskriften fra 1976 ble avløst av forskrift 23. januar 1981 nr. 8983 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling (voldsoffererstatningsforskriften). Denne ble avløst av voldsoffererstatningsloven. I forarbeidene til loven uttalte departementet, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 1 side 5:

«Samfunnet har både et ansvar for å søke å sikre individet mot voldsovergrep og et ansvar for å bidra til å reparere skadene der overgrep har funnet sted. I tillegg til at voldsutøveren har et ansvar for sine handlinger, er det også et samfunnsansvar å hjelpe den som blir rammet av en voldsforbrytelse. Voldsutøveren har ofte dårlig betalingssevne og ikke sjelden forblir gjerningspersonen ukjent. Voldsofre vil bli hjulpet et stykke på vei gjennom generelle støtteordninger som f.eks. sykepengene fra arbeidsgiver, sosiale trygde- og støtteordninger og forsikringer. Ikke sjelden vil det imidler-

tid gjenstå et udekket tap. Det er her ordningen med voldsoffererstatning fra staten kommer inn.»

Departementet uttalte videre i punkt 5.1 side 16:

«Når departementet likevel foreslår å videreføre og lovfeste ordningen med voldsoffererstatning fra staten, har imidlertid forslaget ikke bare en sosialpolitisk men også en kriminalpolitisk begrunnelse. En viktig statlig oppgave er å søke å forhindre kriminalitet. Der dette ikke lykkes, kan det anføres at staten bør sørge for at den som rammes av kriminalitet holdes økonomisk skadesløs. Et slikt ansvar vil imidlertid føre for vidt med tanke på straffbare handlinger generelt, f.eks. økonomisk kriminalitet, tyveri og skadeverk.

Etter departementets syn står statens ansvar for å forhindre voldsforbrytelser i en særstilling. Disse forbrytelsene representerer en direkte trussel mot folks liv og helse og krenker dermed de mest fundamentale rettsgodene i vårt samfunn. Der samfunnet i det enkelte tilfelle ikke lykkes i å forhindre slike handlinger, bør fellesskapet dekke det tap som personskaden fører med seg der dekning for tapet ikke kan oppnås på annen måte.

Det primære erstatningsansvaret for voldsforbrytelsen bør likevel fortsatt ligge hos den enkelte voldsforbryter. I likhet med straffansvaret anses erstatningsansvaret å ha en preventiv virkning som sammen med andre virkemidler kan bidra til å begrense volds-kriminaliteten. I motsetning til straffansvaret gir erstatningsansvaret også økonomisk reparasjon til det enkelte voldsoffer. I et konflikt-løsningsperspektiv kan det være en viktig faktor både for voldsofferet og voldsutøveren å oppleve at voldsutøveren gjør opp for seg økonomisk i den grad det er mulig. Voldsoffererstatningsordningen bør derfor i utgangspunktet være subsidiær i den forstand at staten bare bærer det endelige tapet dersom skadevolderen er ukjent eller ute av stand til å gjøre opp for seg.»

2.2 Behov for en ny lov

Voldsoffererstatningsregelverket er komplisert og vanskelig tilgjengelig. Årsakene til dette er flere. Da ordningen gikk fra å være en forskriftsfestet billighetsordning til en lovfestet rettighetsordning, ble de skjønnsbaserte reglene fra billig-

hetsordningen i stor grad videreført. Voldsoffererstatningsmyndighetene må utøve et betydelig skjønn ved rettsanvendelsen og i vurderingen av om det skal tilkjennes erstatning. For eksempel har de som er utsatt for en handling som «krenker livet, helsen eller friheten» rett til voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd. Den nærmere avgrensningen av hvilke typer lovbrudd som oppfyller dette vilkåret er overlatt til praksis. Dersom det foreligger «særlige grunner» eller «særlige tilfeller», kan det også gjøres unntak fra det geografiske virkeområdet, anmeldelsesvilkåret og hovedregelen om at søsken ikke tilkjennes erstatning som etterlatt, jf. voldsoffererstatningsloven §§ 2, 3 og 7. Hva som kreves for at det foreligger «særlige grunner» eller «særlige tilfeller», er i stor grad overlatt til voldsoffererstatningsmyndighetene å avgjøre.

Voldsoffererstatningsloven ble endret både i 2008, 2009 og 2012. Samtidig er det gjort endringer i annet lovverk som voldsoffererstatningsloven viser til, for eksempel foreldelsesregelverket og skadeserstatningsloven. Tidspunktet for den skadevoldende handlingen avgjør hvilke regler som kommer til anvendelse i den enkelte sak, jf. voldsoffererstatningsloven § 19. Der det søkes om voldsoffererstatning på grunn av en handling som har funnet sted før loven trådte i kraft, behandles saken etter de materielle reglene i voldsoffererstatningsforskriften og de prosessuelle reglene i gjeldende lov. Tilsvarende gjelder for endringene som er gjort i voldsoffererstatningsloven, der overgangsreglene som hovedregel innebærer at saken må behandles etter vilkårene i lovteksten som gjaldt på handlingstidspunktet.

Selv om voldsoffererstatningsloven bygger på alminnelig erstatningsrett, avviker ordningen fra alminnelig erstatningsrett på en rekke punkter. Loven har blant annet delvis egne regler for hvem som kan få erstatning og hva man kan få erstatning for, egne regler for avkortning og fradrag, herunder en øvre og nedre grense, samt strengere praksis for hva som regnes som medvirkning.

Samlet har alt dette ført til et uoversiktlig og unødig komplisert regelverk. Den som søker om voldsoffererstatning vil ofte ikke kunne forutse sin rettsstilling ved å lese voldsoffererstatningsloven alene. Tidvis vil selv ikke en inngående analyse av nemndspraksis gi svar på om en sak faller innenfor ordningen. Når regelverket er uklart, blir også risikoen for forskjellsbehandling stor og ordningen kan oppleves urettferdig og uforutsigbar. Saksbehandlingen blir dessuten komplisert, og saksbehandlingstiden hos volds-

offererstatningsmyndighetene har blitt altfor lang. I 2020 måtte de voldsutsatte i gjennomsnitt vente i 420 dager fra de sendte inn søknad til Kontoret for voldsoffererstatning fattet vedtak i saken.

Departementet mener det er viktig å ha et regelverk som er enkelt og tydelig slik at de voldsutsatte lett kan sette seg inn i hvilke rettigheter de har. Et enkelt regelverk er også nødvendig for å få en effektiv saksbehandling, slik at de voldsutsatte raskt kan få utbetalt erstatningen fra staten. Det er dessuten viktig for at avgjørelsene skal få høy kvalitet og for at staten skal bruke minst mulig ressurser på saksbehandlingen. Loven bør gjenspeile at ordningen er opprettet for at staten skal tre inn og betale erstatning der skadevolderen er ukjent eller ikke kan gjøre opp for seg, og sikre at staten i størst mulig grad kan kreve regress fra skadevolderen.

2.3 NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldskadeerstatning

Regjeringen oppnevnte 6. februar 2015 et utvalg for å foreta en samlet prinsipiell og lovteknisk gjennomgang av voldsoffererstatningsordningen. I mandatet pekte regjeringen blant annet på at det er nødvendig å få en enklere lov, slik at de voldsutsatte lett kan sette seg inn i hvilke rettigheter de har. Det var et mål at ordningen skulle bli mer treffsikker og effektiv.

Utvalget la 23. juni 2016 frem utredningen NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning*. Utredningen ble sendt på høring 2. november 2016 med høringsfrist 1. mars 2017. Høringsbrevet, NOU 2016: 9, oversikt over høringsinstansene og hørings svar er tilgjengelig på www.regjeringen.no/id2517808.

2.4 Høringsnotat 4. september 2020 forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

Etter å ha gjennomgått NOU 2016: 9 og høringsuttalelsene, var departementets vurdering at utvalgets forslag ikke inneholdt de nødvendige forenklingene. Det ble vist til at forslaget til ny lov i stor grad videreførte dagens ordning, men at den etter departementets syn gjorde loven ytterligere komplisert. I tillegg foreslo utvalget flere utvidelser av ordningen som departementet mente ikke var tilstrekkelig begrunnet.

For å få en enklere, mer effektiv og treffsikker lov, fant departementet det nødvendig å fremme

andre og mer omfattende lovendringsforslag enn det som var foreslått i NOU 2016: 9. Departementet utredet derfor forslag til en helt ny lov.

2.5 Høringen

Departementet sendte 4. september 2020 høringsnotat med forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte på høring med frist 4. desember 2020.

Følgende høringsinstanser ble bedt om å uttale seg:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Barneombudet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemda for voldsofre
Fylkesmennene
Generaladvokaten
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Skatteetaten
Statens barnehus
Statens pensjonskasse
Statens sivilrettsforvaltning

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved
Universitetet i Oslo
Politi høgskolen

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sametinget
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(Sivilombudsmannen)
Stortingets utvalg for rettferdsvederlag

| | |
|---|--|
| Advokatforeningen | Følgende instanser har hatt realitetsmerknader til forslaget: |
| Akademikerne | |
| Alternativ til Vold | |
| Amnesty International Norge | Agder lagmannsrett |
| Arbeidsgiverforeningen Spekter | Borgarting lagmannsrett |
| Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli | Oslo tingrett |
| Den norske Dommerforening | |
| Den norske legeforening | Barneombudet |
| Den norske tannlegeforening | Datatilsynet |
| DIXI Ressurssenter mot voldtekt | Domstoladministrasjonen |
| Fellesskap mot seksuelle overgrep | Erstatningsnemnda for voldsofre |
| Finans Norge | Kontoret for voldsoffererstatning |
| Gatejuristen | Likestillings- og diskrimineringsombudet |
| Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (UNIO) | Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) |
| Hovedorganisasjonen Virke | Norsk pasientskadeerstatning |
| Internasjonal helse- og sosialgruppe | Politidirektoratet |
| Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) | Riksadvokaten |
| Juristforbundet | Sekretariatet for konfliktrådene |
| Jussbuss | Skattedirektoratet |
| Jussformidlingen i Bergen | Statens pensjonskasse |
| Jusshjelpa i Nord-Norge | Statens sivilrettsforvaltning |
| Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep | Norges institusjon for menneskerettigheter |
| Kommunesektorens organisasjon (KS) | |
| Krisesentersekretariatet | Vardø kommune |
| Kristoffer Inderberg Bastiansens minnefond | |
| Kvinnefronten i Norge | Advokatfirmaet Salomon Johansen AS |
| Kvinnegruppa Ottar | Advokatforeningen |
| Landsforeningen for voldsofre | Bergen Familie Advokat AS |
| Landsforeningen mot seksuelle overgrep | Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli |
| Landsorganisasjonen i Norge (LO) | Den norske Dommerforening |
| Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress | DIXI Ressurssenter mot voldtekt |
| Norges Politilederslag | Fellesorganisasjonen |
| Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening | Fellesorganisasjonen Trøndelag |
| Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) | Foreldrenettverk mot mobbing |
| Politiets fellesforbund | Gatejuristen |
| Politijuristene | Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) |
| Redd Barna | Juristforbundet |
| Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret) | Krisesenteret for Tromsø og omegn |
| Rettspolitisk forening | Krisesentersekretariatet |
| Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) | Kvinnefronten i Norge |
| Senter for seksuelt misbrukte menn | Kvinnegruppa Ottar |
| Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep | Landsforeningen for PTSD |
| Stiftelsen Rettferd for taperne | Landsforeningen for voldsofre |
| Stine Sofies Stiftelse | Landsforeningen mot seksuelle overgrep |
| Straffedes organisasjon i Norge (SON) | Magasinet ALTSÅ |
| Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms | Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) |
| Voksne for Barn | Nok. |
| Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) | Nok. Oslo |
| Yrkesskadeforsikringsforeningen | Norske Kvinners Sanitetsforening |
| | Norsk Sykepleierforbund |
| | Personskadeforbundet LTN |
| | Pro Sentret |

Reform – ressurscenter for menn
 Ressurscenter for kvinner med minoritets-
 bakgrunn (MiRA-senteret)
 Rettspolitisk forening
 ROSA
 Stiftelsen Rettferd
 Stine Sofies Stiftelse
 Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep
 (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest
 og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms

Alvilde Utgård, MSc victimology
 Bjarte Askeland, lagdommer dr. juris og Arnt
 Erlend Skjefstad, lagdommer ph.d.jur.
 Bloggkollektivet Maddam
 Cecilie Stokvik Dahl
 Erik Nadheim, ph.d.-stipendiat, juridisk fakultet,
 Universitetet i Oslo
 Gry Vedal
 Hanne Sofie Logstein
 Kristine Øvergaard
 Line Alice Ytrehus
 Linn Nilsen
 Linn Paule
 Vivian Skaten Nesse
 Yvonne Markussen

Anonym 1
 Anonym 2
 Anonym 3
 Anonym 4
 Anonym 6
 Anonym 16
 Anonym 21
 Anonym 22
 Anonym 24
 Anonym 27

Anonym 33
 Anonym 36

Femti privatpersoner har sendt inn høringsuttalelse der de gjengir deler av høringsuttalelsen til Kvinnefronten i Norge og støtter Kvinnefronten sine krav. Dette gjelder Anonym 7, Anonym 8, Anonym 9, Anonym 10, Anonym 11, Anonym 12, Anonym 13, Anonym 14, Anonym 15, Anonym 17, Anonym 18, Anonym 19, Anonym 20, Anonym 23, Anonym 25, Anonym 26, Anonym 28, Anonym 29, Anonym 30, Anonym 31, Anonym 32, Anonym 34, Anonym 35, Anonym 37, Anonym 38, Camilla Samsing, Caroline Bredesen, Emily Frydenlund, Gudveig Storhaug, Gunnhild Sofie Vestad, Guro Warhuus Samuelsen, Helene Berg Steensen, Helga G Valheim, Ingrid Rabbe Larsen, Ingvild Riiser, Irene Pedersen, Josefin Zachariassen, Kristin Rabbe Larsen, Kristin Westbye, Linn Solheim, Lucie Murphy, Mari Jonsson, Randi Oma Sele, Sigbjørn Leirdal, leder i Rød ungdom Sogn og Fjordane, Siri Kjenstadbakk, Sofie Fosli, Sunniva Leikanger Yndestad, Tale Hendnes, Tora Deglum og Torill Storhaug.

Følgende instanser har skrevet at de ikke vil inngi høringsuttalelse eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Norges Høyesterett
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Politihøgskolen

3 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

3.1 Grunnloven

Grunnloven § 89 lyder:

«I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven å anvende en lovbestemmelse, og om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet.»

Bestemmelsen innebærer at domstolene må kunne prøve gyldigheten av vedtak fattet av voldserstatningsmyndighetene.

Grunnloven § 95 lyder:

«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.

Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.»

Bestemmelsen svarer i stor grad til bestemmelsen i Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) artikkel 6, og er derfor omtalt i forbindelse med denne bestemmelsen.

Grunnloven § 96 lyder:

«Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Ingen kan dømmes til å avstå fast eiendom eller samlet formue, med mindre verdiene er benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling.»

Bestemmelsen svarer i stor grad til uskyldpresumsjonen gitt i EMK artikkel 6 nr. 2, og er

derfor omtalt i forbindelse med denne bestemmelsen.

Etter Grunnloven § 97 må ingen lov gis «tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen. Bestemmelsen kan også ramme inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid. Bestemmelsen har betydning ved vurderingen av om voldserstatningsloven skal få virkning for handlinger skjedd før lovens ikrafttredelse.

Grunnloven § 104 lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Bestemmelsen er relevant ved utformingen av ny voldserstatningslov fordi barn er blant dem som har rett til erstatning etter loven. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hva som skal være vilkårene for å få utbetalt voldserstatning.

3.2 Relevante konvensjoner

3.2.1 Menneskerettsloven

3.2.1.1 Generelt

Etter lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 skal flere konvensjoner

gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. Blant konvensjonene som skal gjelde som norsk lov er EMK, De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen).

3.2.1.2 *Europarådets konvensjon*
4. november 1950 om beskyttelse
av menneskerettighetene og
de grunnleggende friheter (EMK)

EMK artikkel 6 lyder:

- «1. For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Dommen skal avsies offentlig, men pressen og offentligheten kan bli utelukket fra hele eller deler av rettsforhandlingene av hensyn til moralen, den offentlige orden eller den nasjonale sikkerhet i et demokratisk samfunn, når hensynet til ungdom eller partenes privatliv krever det, eller i den utstrekning det etter rettens mening er strengt nødvendig under spesielle omstendigheter der offentlighet ville skade rettferdighetens interesser.
2. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.
3. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal ha følgende minsterrettigheter:
 - a. å bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham;
 - b. å få tilstrekkelig tid og muligheter til å forberede sitt forsvar;
 - c. å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettferdighetens interesse;
 - d. å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham, og få innkalt og avhørt vitner på hans vegne under samme vilkår som vitner ført mot ham;

- e. å ha vederlagsfri bistand av en tolk hvis han ikke kan forstå eller tale det språk som blir brukt i retten.»

SP artikkel 14 har en lignende bestemmelse. Departementet legger til grunn at vurderingen etter SP og EMK i all hovedsak er sammenfallende, og SP vil derfor ikke bli nærmere kommentert. Retten til en rettferdig rettergang og uskyldspresumsjonen er også nedfelt i Grunnloven §§ 95 og 96. Uskyldspresumsjonen er relevant ved utformingen av ny voldserstatningslov fordi erstatningsutbetalingen forutsetter at den som får utbetalt erstatning har vært utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd. Dersom den påståtte skadevolderen er kjent, vil utbetaling av voldserstatning innebære at staten legger til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt den som har fått erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd. Uskyldspresumsjonen er ikke til hinder for at en person som er frifunnet for straffeansvar, eller som påtalemyndigheten har kommet til at det ikke er tilstrekkelig bevis for å reise tiltale mot, dømmes til å betale erstatning for handlingen. Å dømme noen til å betale erstatning for en handling vedkommende er frifunnet for, kan imidlertid være i strid med uskyldspresumsjonen dersom avgjørelsen inneholder et utsagn som tilskriver straffeskyld, jf. HR-2018-1783-A avsnitt 26.

Retten til en rettferdig rettergang gjelder også ved avgjørelser om borgerlige rettigheter og plikter. Når staten skal holde skadevolderen ansvarlig for erstatningsbeløpet, må skadevolderen derfor innrømmes rett til en rettferdig rettergang.

EMK artikkel 8 lyder:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Bestemmelsen pålegger statene å sørge for at lovgivningen gir en effektiv beskyttelse av konvensjonens rettigheter. Statene kan være forpliktet til å gripe inn for å forhindre vold eller seksuelle overgrep og til å iverksette etterforskning ved slike krenkelser. Bestemmelsen omfatter også vern av

en persons ære og omdømme, jf. Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) dom i saken *Axel Springer AG mot Tyskland*, 7. februar 2012 (sak 39954/08) avsnitt 83. Bestemmelsen verner altså både de som blir utsatt for volds- eller seksuallovbrudd og den påståtte skadevolderen i en voldserstatningssak.

3.2.1.3 *De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)*

Barnekonvensjonen artikkel 3 lyder:

- «1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.
3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.»

Barnekonvensjonen artikkel 19 lyder:

- «1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forfølgelse, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.
2. Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av

tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.»

Artikkel 34 pålegger statene å beskytte barnet mot alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk.

Etter barnekonvensjonen er statene altså forpliktet til å søke å beskytte barn mot vold eller seksuelle overgrep, og til å gi støtte og oppfølging, herunder rettslig oppfølging, til barn som utsettes for vold eller seksuelle overgrep. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i lovgivning som berører barn.

3.2.2 *Den europeiske konvensjon om erstatning til voldsofre*

Den europeiske konvensjon av 24. november 1983 om erstatning til voldsofre (nr. 116) (voldsofferkonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1992. Etter konvensjonens artikkel 1, forplikter en stat som har ratifisert konvensjonen seg til å treffe de nødvendige tiltakene for å gjennomføre prinsippene fastsatt i konvensjonen. Voldsofferkonvensjonen pålegger landene å opprette ordninger som gir rettskrav på erstatning. Så lenge den nasjonale ordningen oppfyller konvensjonens minstekrav, er det i stor grad opp til den enkelte staten å gi nærmere regler om erstatning fra staten til voldsutsatte. Den norske oversettelsen av konvensjonen er inntatt som vedlegg 1 i St.prp. nr. 44 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av Den europeiske konvensjon av 24. november 1983 om erstatning til voldsofre (nr. 116) side 7.

Voldsofferkonvensjonen artikkel 2 lyder:

«Når det ikke kan oppnås full erstatning fra andre kilder, skal staten bidra med å yte erstatning til:

dem som er blitt utsatt for alvorlig legems-skade eller nedsatt helbred som direkte kan tilskrives en forsettlig voldsforbrytelse;

dem som ble forsørgt av personer som er avgått ved døden som følge av en slik forbrytelse.

I ovennevnte tilfelle skal det ytes erstatning selv om gjerningsmannen ikke kan tiltales eller straffes.»

Voldsofferkonvensjonen artikkel 3 lyder:

«Erstatning skal betales av den staten på hvis territorium forbrytelsen ble begått:

til statsborgere fra stater som er part i denne konvensjonen;

til statsborgere fra samtlige medlemsstater i Europarådet når de har fast bopel i den staten på hvis territorium forbrytelsen ble begått.»

Voldsofferkonvensjonen artikkel 4 lyder:

«Alt etter omstendighetene i den aktuelle saken skal erstatningen i det minste dekke følgende poster: tap i inntekt, utgifter til medisinsk bistand og sykehusopphold, utgifter til begravelse og, når det gjelder forsørgende, tap av underhold.»

Landene har adgang til å fastsette en øvre og nedre grense for erstatning, jf. artikkel 5, avkorte eller nekte erstatning på grunn av den voldsutsattes handlemåte, for eksempel innblanding i organisert kriminalitet, jf. artikkel 8, gjøre fradrag i erstatningen, jf. artikkel 9 og sette en frist for å søke om erstatning, jf. artikkel 6.

3.2.3 Andre relevante konvensjoner

Europarådets konvensjon 7. april 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) ble ratifisert av Norge 7. juli 2017. Konvensjonen har som formål å verne kvinner mot alle former for vold, og å forebygge, påtale og eliminere vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, jf. artikkel 1 første ledd bokstav a. Etter artikkel 5 nr. 2 skal partene «ved lovgiving og på annen måte treffe dei tiltak som er nødvendige for å utvise påkravd aktsemd med sikte på å hindre, etterforske, straffe og gi erstatning for valdshandlinger som kjem under verkeområdet for denne konvensjonen, og som blir utøvd av ikkje-statlege aktørar».

Istanbul-konvensjonen artikkel 30 lyder:

- «1. Partane skal ved lovgiving eller på annan måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at offeret har rett til å krevje erstatning frå valdsutøveren for ei handling som er fastsett som straffbar etter denne konvensjonen.
2. Den som er påført alvorleg personskade eller svekka helse, skal tilkjennast tilfredsstillande erstatning frå staten, i den grad skaden ikkje vert dekt av andre, til dømes valdsutøveren, forsikringar eller statleg finansierte helse- og sosialtenester. Dette er ikkje til hinder for at partane kan krevje

regress frå valdsutøveren for tilkjent erstatning, så lengje det blir teke tilbørleg omsyn til offeret sin tryggleik.

3. Tiltak som blir sette i verk etter nr. 2, skal sikre at det blir gitt erstatning innan rimeleg tid.»

Europarådets konvensjon 25. oktober 2007 om beskyttelse av barn mot seksuell utnytting og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen) ble ratifisert av Norge 15. mai 2018.

Lanzarote-konvensjonen artikkel 30 lyder:

- «1. Hver part skal ved lovgiving eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for å sikre at etterforskning og strafforfølgning gjennomføres på den måte som er best for barnet, og med respekt for dets rettigheter.
2. Hver part skal anta en beskyttende tilnærming til offeret og påse at etterforskningen og strafforfølgningen ikke forverrer barnets traume og at straffesaken følges opp med bistand der det er på sin plass.
3. Hver part skal påse at etterforskningen og strafforfølgningen prioriteres og gjennomføres uten unødig forsinkelse.
4. Hver part skal påse at de tiltak som får anvendelse etter dette kapittel, ikke berører retten til å forsvare seg og retten til en rettferdig og upartisk rettergang, i samsvar med artikkel 6 i Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.
5. Hver part skal ved lovgiving eller på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige, i samsvar med de grunnleggende prinsipper i sin interne rett, for
 - å sikre en effektiv etterforskning og strafforfølgning av handlinger fastsatt som straffbare etter denne konvensjon, og tillate bruk av skjulte operasjoner der dette er hensiktsmessig,
 - å sette etterforskningsenheter eller -avdelinger i stand til å identifisere ofrene for handlinger fastsatt som straffbare etter artikkel 20, blant annet ved å analysere barnepornografisk materiale, som for eksempel fotografier og audiovisuelle opptak som overføres eller gjøres tilgjengelig ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.»

Etter FN-konvensjon 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, som

ble ratifisert av Norge 23. september 2003, skal hver statspart fastsette hensiktsmessige fremgangsmåter for å gi tilgang til erstatning og restitusjon for ofre for lovbrudd som omfattes av konvensjonen, jf. artikkel 25 nr. 2.

Etter Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 41 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197, ratifisert av Norge 21. desember 2007, artikkel 15 nr. 4, skal hver part sørge for at ofre gis rett til

erstatning fra gjerningspersonene og i tillegg «vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre ofre erstatning på vilkår som fastsatt i partens nasjonale lovgivning». Etter artikkel 12 nr. 6 skal hver part «vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre at bistand til ofre ikke gjøres betinget av at han eller hun er villig til å vitne».

4 Nordisk rett

4.1 Svensk rett

Den svenske erstatningsordningen er regulert i brottsskadelagen (2014:322). Etter 1 § kan den som har lidt skade på grunn av en straffbar handling få utbetalt erstatning fra staten. Ordningen er ikke begrenset til volds- eller seksuallovbrudd, det gis også erstatning for andre straffbare handlinger. Samtidig er det et vilkår at søkeren har lidt personskade, jf. brottsskadelagen 4 § første ledd, med mindre søkeren har blitt utsatt for en straffbar handling som krenker personen, friheten eller privatlivets fred, jf. brottsskadelagen 5 §, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 6 § første ledd.

Handlingen må i utgangspunktet være anmeldt til politiet, og søkeren må ha bistått ved etterforskningen, jf. brottsskadelagen 16 §. I saker der den påståtte skadevolderen er kjent, må det foreligge dom i straffesaken eller en skyldkonstaterende påtaleavgjørelse for at søkeren skal få erstatning fra staten. Alternativt må skadevolderen ha innrømmet forholdet. Er skadevolderen ukjent, må det foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at søkeren har vært utsatt for handlingen, jf. Brottsoffermyndighetens referat-samling 2020 side 16.

Erstatningen utmåles etter alminnelige erstatningsregler, jf. brottsskadelagen 5 § andre ledd. Etter brottsskadelagen 4 § andre ledd, kan den som har lidt personskade få dekket erstatning for skade på person, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 1 §, men erstatning, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 1 § første ledd nr. 3, erstatning for en persons død, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 2 §, og erstatning for tort og svie (en erstatningspost som ligner på oppreisning), jf. skadeståndslagen 5. kapittel 1 § nr. 3. I tillegg dekkes erstatning for skade på klær, briller og liknede som søkeren hadde på seg på skadetidspunktet, jf. brottsskadelagen 4 § første ledd. Der som søkeren ikke har lidt personskade, men er utsatt for en straffbar handling som krenker person, friheten eller privatlivets fred, kan det utbetales erstatning for «kränking», en erstatning for ikke-økonomisk tap som har mange fellestrekk med oppreisning, jf. brottsskadelagen 5 §, skadeståndslagen 5. kapittel 6 §. Dersom skadevolderen er dømt til å

betale «kränking» til søkeren, kan ikke denne settes lavere enn det som følger av dommen mot skadevolderen, jf. brottsskadelagen 6 § tredje ledd.

Det utbetales bare erstatning i den grad erstatningen ikke er dekket av skadevolderen, av forsikring eller gjennom andre ytelser som søkeren har rett til som følge av skaden, jf. brottsskadelagen 10 §. Søkeren må ha forsøkt å få erstatningen utbetalt fra skadevolderen og forsikrings-selskapet før søknaden om erstatning kan tas til behandling.

Den øvre grensen for hvor mye som kan utbetales i erstatning er på 20 ganger det svenske grunnbeløpet på vedtakstidspunktet, jf. 14 § første ledd. Det tilsvarer 952 000 svenske kroner, det vil si en million norske kroner, i 2021. Det utbetales ikke erstatning dersom kravet er lavere enn 100 svenske kroner.

Det utbetales erstatning for handlinger begått i Sverige, med mindre handlingen og søkeren har så liten tilknytning til Sverige eller et annet EU-land at det ikke er rimelig at den svenske staten betaler erstatning, jf. 2 § første ledd, jf. 3 §. For handlinger skjedd utenfor Sverige, utbetales det bare erstatning dersom søkeren hadde fast bopel i Sverige, jf. 2 §.

Fristen for å søke om erstatning er tre år etter at det er avsagt rettskraftig dom eller foreligger endelig påtaleavgjørelse, alternativt tre år etter at handlingen ble begått, jf. brottsskadelagen 15 § første ledd. Barn trenger ikke søke før de har blitt 21 år, jf. brottsskadelagen 15 § andre ledd. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra fristreglene, jf. 15 § tredje ledd.

Søknader om erstatning behandles i utgangspunktet av Brottsoffermyndigheten, jf. brottsskadelagen 21 §. Er saken prinsipiell, behandles den av Nemnd for brottsskadeersättning, jf. brottsskadelagen 22 § første ledd. Brottsoffermyndighetens og nemndens avgjørelser kan ikke påklages, jf. brottsskadelagen 24 §.

Brottsskadelagen trådte i kraft 1. juli 2014, og gjelder for alle krav som fremmes etter ikraft-tredelsen. De fleste av endringene som er gjort i loven har fått virkning for alle krav som fremmes etter ikrafttredelsen.

I 2020 ble det utbetalt 96 millioner svenske kroner i brottsskadeersättning, jf. Årsredovisning Brottsoffermyndigheten 2020 side 13. Det tilsvarer 101 millioner norske kroner, og utgjør 10 norske kroner per innbygger. I Norge ble det utbetalt 358 millioner kroner i voldsoffererstatning, noe som utgjør 66 kroner per innbygger.

4.2 Dansk rett

Den danske erstatningsordningen er regulert i lov 18. november 2014 nr. 1209 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven). Etter offererstatningsloven § 1 kan den som har lidt skade på grunn av en straffbar handling eller i forbindelse med hjelp til politiet, få utbetalt erstatning fra staten. Ordningen er ikke begrenset til volds- og seksuallovbrudd, men det er et vilkår at søkeren har lidt personskade, jf. offererstatningsloven § 1.

Handlingen må i utgangspunktet være anmeldt til politiet innen 72 timer, men bestemmelsen kan fravikes. I saker som gjelder voldtekt, incest eller annet seksuelt misbruk av barn begått etter 1. april 2016, gjelder det ingen frist for anmeldelse, jf. offererstatningsloven § 10. Det er videre et vilkår at søkeren har fremmet kravet i en eventuell straffesak, men også dette vilkåret kan fravikes. Det stilles ikke krav om at det foreligger dom mot den påståtte skadevolderen, og det kan utbetales erstatning i saker der den tiltalte er frifunnet i straffesaken, jf. offererstatningsloven § 6. Skadevolderen er ikke part i saken om offererstatning, jf. bekendtgørelse 29. april 2021 nr. 772 om Erstatningsnævnets behandling af ansøgninger om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser § 6.

Utmålingsreglene følger alminnelig erstatningsrett, jf. offererstatningsloven § 6 a. Det utbetales erstatning for skade på person, jf. (Lov 24. august nr. 1070 om erstatning (erstatningsansvarsloven) § 1 første ledd, jf. §§ 2 og 5, men-erstatning, jf. erstatningsansvarsloven § 1 andre ledd, jf. § 4, erstatning for en persons død, jf. erstatningsansvarsloven § 12, oppreisning, jf. erstatningsansvarsloven § 26, og «godtgjørelse for svie og smerte», jf. erstatningsansvarsloven § 1 første ledd. «Godtgjørelse for svie og smerte» er en erstatning som utbetales med en fast sats for hver dag søkeren er sykemeldt, jf. erstatningsansvarsloven § 3. Staten dekker dessuten erstatning for klær og andre vanlige, personlige eierdeler som søkeren hadde på seg, herunder mindre kontantbeløp, jf. offererstatningsloven § 1 andre ledd. Dersom skadevolderen er dømt til å

betale erstatning til søkeren, utbetales staten erstatning i tråd med dommen, jf. offererstatningsloven § 11 a første ledd. Det gjelder likevel ikke dersom det er inngått forlik i saken, jf. offererstatningsloven § 11 a andre ledd, eller dersom det foreligger særlige grunner for å fastsette en høyere erstatning enn i dommen.

Erstatning utbetales bare i den grad erstatningen ikke blir betalt av skadevolderen eller søkeren kan få dekket tapet av forsikringen eller ved andre ytelser, jf. offererstatningsloven § 7.

Den øvre grensen for hvor mye som utbetales i erstatning er gitt per post. For tap i fremtidig inntekt, det vil si hoveddelen av det tapet som dekkes for skade på person, er den øvre grensen på 9,9 millioner danske kroner, det vil si 14,1 millioner norske kroner, jf. erstatningsansvarsloven § 6, jf. § 15. For «godtgjørelse for svie og smerte» er grensen på 82 000 danske kroner, det vil si 117 000 norske kroner.

Det utbetales erstatning for handlinger som har skjedd i Danmark, jf. offererstatningsloven § 1. For handlinger skjedd i utlandet, utbetales det erstatning i særlige tilfeller dersom søkeren har fast bopel i Danmark, jf. offererstatningsloven § 1 tredje ledd.

Fristen for å søke om erstatning er to år etter at det er avsagt rettskraftig dom eller foreligger endelig påtaleavgjørelse i saken, alternativt to år etter at lovovertrædelsen fant sted, jf. offererstatningsloven § 13. Det kan gjøres unntak fra fristen dersom særlige grunner tilsier det, jf. offererstatningsloven § 13 første ledd.

Søknader om erstatning behandles av Erstatningsnævnet, jf. offererstatningsloven § 11.

Offererstatningsloven gjelder for handlinger skjedd etter 1. oktober 1976. De fleste endringene som er gjort i loven har fått virkning for alle krav som fremmes etter ikrafttreddelsen av endringsloven.

I 2020 ble det totalt utbetalt 289 millioner danske kroner i offererstatning, jf. Årsberetning til Erstatningsnævnet side 60. Det tilsvarer 413 millioner norske kroner, og utgjør 71 norske kroner per innbygger.

4.3 Finsk rett

Den finske erstatningsordningen er regulert i rikosvahinkolaki, 29. desember 2005/1204 (brottsskadelagen). Etter brottsskadelagen 1 § kan den som har lidt skade på grunn av en straffbar handling få utbetalt erstatning fra staten. Ordningen er ikke begrenset til volds- eller seksual-

lovbrudd, men for andre straffbare handlinger er det et vilkår at søkeren har lidt personskade, jf. brottskadelagen 4 §.

Handlingen må i utgangspunktet være anmeldt til politiet, og søkeren må ha fremmet kravet i en eventuell straffesak, jf. brottskadelagen 23 §.

Erstatningen utmåles etter alminnelige erstatningsregler gitt i vahingonkorvauslaki, 31. mai 1974/412 (skadeståndslagen), jf. brottskadelagen 5 § og 8 §. Etter brottskadelagen 4 § første ledd, kan den som har lidt personskade få dekket erstatning for skade på person, jf. brottskadelagen 5 § første ledd, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 2 a og 2 b §, menerstatning, jf. brottskadelagen 5 § andre ledd, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 2 c §, erstatning for en persons død, jf. brottskadelagen 6 § og 8 §, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 3 og 4 §, og oppreisning, jf. brottskadelagen 5 § andre ledd, jf. skadeståndslagen 5. kapittel 2 c §. I tillegg dekkes erstatning for skade på klær og andre personlige eiendeler som søkeren hadde på seg, jf. brottskadelagen 4 § andre ledd. Dersom søkeren ikke har lidt personskade, men er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, kan det utbetales erstatning for «lidande», en erstatning for ikke-økonomisk tap som har mange fellestrekk med oppreisning, jf. brottskadelagen 9 §.

Det utbetales bare erstatning i den grad erstatningen ikke dekkes av skadevolderen, forsikring eller gjennom andre ytelser som søkeren har rett til som følge av skaden, jf. brottskadelagen 19 §.

Den øvre grensen for hvor mye som kan utbetales etter ordningen er gitt per erstatningspost. For tapt inntekt utbetales det ikke mer enn 125 euro per dag, som tilsvarer 1 350 norske kroner, jf. brottskadelagen 4 §. Det utbetales ikke mer i oppreisning enn 10 000 euro, som tilsvarer 107 700 norske kroner, jf. brottskadelagen 5 §.

Det utbetales erstatning for handlinger begått i Finland, men kun dersom søkeren hadde bopel i Finland eller en annen EU-medlemsstat på handlings- og søknadstidspunktet, jf. brottskadelagen 2 §. For handlinger begått utenfor Finland utbetales det kun erstatning dersom søkeren hadde fast bopel i Finland og utenlandsoppholdet skyldes arbeid, studier eller andre lignende formål, jf. 3 § første ledd. I særlige tilfeller kan det også utbetales erstatning hvis handlingen har nær tilknytning til Finland, jf. brottskadelagen 3 § annet ledd.

Fristen for å søke om erstatning er tre år etter det foreligger rettskraftig dom i erstatningssaken. Dersom saken ikke er behandlet i retten, må søknaden fremmes innen 10 år etter at handlingen ble

begått, jf. brottskadelagen 25 §. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra fristreglene, jf. brottskadelagen 25 §.

Søknader om erstatning behandles av statskontoret, jf. brottskadelagen 24 §. Statskontorets avgjørelser kan ankes til Försäkringsdomstolen, jf. 38 §.

Brottskadelagen trådte i kraft 21. desember 2005 og gjelder for handlinger begått etter ikrafttredelsen, jf. brottskadelagen 50 §.

I 2018 ble det totalt utbetalt 14,2 millioner euro i brottskadeersättning i Finland. Det tilsvarer 145 millioner norske kroner, og utgjør om lag 26 norske kroner per innbygger.

4.4 Islandsk rett

Den islandske erstatningsordningen er regulert i Lög um greiðslu rikissjóðs á bóttum til þolenda afbrota 10. mars 1995 nr. 69 (offererstatningsloven). Etter artikkel 1 og 2 kan den som har lidt personskade på grunn av en straffbar handling eller i forbindelse med hjelp til politiet få utbetalt erstatning fra staten.

Handlingen må i utgangspunktet være anmeldt til politiet uten unødig opphold og søkeren må ha fremmet erstatningskravet i en eventuell straffesak, men bestemmelsen kan fravikes om det foreligger særlige grunner, jf. artikkel 5.

Utmålingsreglene følger alminnelige erstatningsrett, jf. offererstatningsloven artikkel 8. Det utbetales erstatning for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død, og oppreisning, jf. offererstatningsloven artikkel 2 og 3. I tillegg kan søkeren få erstattet klær og andre personlige bruksting, herunder lave kontantbeløp, som vedkommende hadde på seg da skaden ble voldt, jf. offererstatningsloven artikkel 2.

Det utbetales bare erstatning i den grad erstatningen ikke er dekket av skadevolderen, av forsikringer eller andre ytelser som søkeren har rett til som følge av skaden, jf. offererstatningsloven artikkel 10.

Det utbetales ikke erstatning for krav som er under 400 000 islandske kroner (om lag 26 000 norske kroner), jf. offererstatningsloven artikkel 7. Den øvre grensen for hvor mye som kan utbetales i erstatning er gitt per erstatningspost. For eksempel utbetales det ikke mer enn 3 000 000 kroner (om lag 200 000 norske kroner) i oppreisning, jf. artikkel 7.

Det utbetales erstatning for handlinger som har skjedd på Island, jf. offererstatningsloven artikkel 1. For handlinger skjedd utenfor Island,

utbetales det erstatning i særlige tilfeller dersom søkeren hadde fast bopel på Island eller var islandsk statsborger da handlingen skjedde.

Fristen for å søke om erstatning er to år etter at handlingen skjedde, jf. offererstatningsloven artikkel 6.

Søknader om erstatning behandles av en erstatningskomité, jf. offererstatningsloven artikkel 13. Komitéens avgjørelse kan ikke påklages, jf. offererstatningsloven artikkel 16.

Offererstatningsloven trådte i kraft 1. juli 1996 og gjelder for handlinger begått etter ikrafttredelsen.

I 2020 ble det totalt utbetalt 204 millioner islandske kroner i offererstatning. Det tilsvarer 14 millioner norske kroner, og utgjør om lag 39 norske kroner per innbygger.

5 Hvilke handlinger kan man få erstatning for?

5.1 Gjeldende rett

Voldsoffererstatningsloven § 1 angir hvilke handlinger man kan få erstatning fra staten for. Etter bestemmelsen må den voldsutsatte ha lidt personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten.

Med personskade menes både fysiske og psykiske skader. Vilkåret om at den straffbare handlingen må ha ført til en personskade er ment som en avgrensning mot mindre alvorlige forhold, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 3.1 side 14. Det innebærer at selv om den voldsutsatte er utsatt for en handling som i utgangspunktet kan gi rett til voldsoffererstatning, vil søknaden bli avslått dersom vedkommende ikke har lidt personskade. En gjennomgang av praksis viser at det kan virke uklart hva som skal til for at voldsoffererstatningsmyndighetene anser den voldsutsatte for å ha lidt personskade. I flere saker viser praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre (Nemnda) at det ikke er nødvendig å fremsette dokumentasjon for at vilkåret om personskade anses oppfylt. Nemnda henviser da til den generelle skaderisikoen, og presumerer at det foreligger personskade. Det gjelder typisk i saker om seksuelle overgrep mot barn, se for eksempel ENV-2012-1157. Nemnda har også presumert personskade i saker av langt mindre alvorlig art, for eksempel i en sak der den voldsutsatte hadde fått en ørefik og blitt dratt opp av sofaen og fått et spark bak av faren sin, jf. ENV-2014-1996. Det kan imidlertid synes som om nyere praksis er noe strengere. I ENV-2020-2039 uttaler Nemnda:

«Nemndspraksis viser at nemnda i enkelte saker som gjelder alvorlig straffbare handlinger, som f.eks. voldtekt og seksuelle overgrep mot barn, presumerer personskade. Det vil si at nemnda på bakgrunn av den straffbare handlingens alvorlighet og omfang, samt den generelle skaderisiko, legger til grunn at klager er påført personskade. Disse krenkel-

sene vil ofte være omfattet av skl. §3-3, men nemnda kan ikke uten videre presumere skade for alle krenkelser som omfattes av straffebud nevnt i skl. §3-3.»

Spørsmålet om hvilke straffbare handlinger som kan gi rett til voldsoffererstatning, er heller ikke avklart. Da voldsoffererstatningsloven ble vedtatt i 2001, var det et vilkår for å få erstatning at den som krevde erstatning måtte være utsatt for en «forsettlig legemskrenking eller en annen straffbar handling som hadde preg av vold eller tvang». Vilkåret ble endret til «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten» i 2008. Endringen var begrunnet med et ønske om en liberalisering, samt å klargjøre hvilke straffbare handlinger som skulle omfattes av ordningen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 1 side 5. Ny lovtekst skulle i større grad gjenspeile at det utbetales voldsoffererstatning for blant annet seksuallovbrudd. I tillegg ville lovgiver at ordningen skulle gjelde for mishandling i nære relasjoner, menneskehandel, frihetsberøvelser og trusler som er såpass alvorlige at de omfattes av straffeloven 1902 § 227 (straffeloven 2005 § 263). Departementet presiserte at ny lovtekst ikke skulle medføre at enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skulle gi rett til voldsoffererstatning. Straffbare brudd på forurensningsloven eller brann- og eksplosjonsvernloven skulle for eksempel falle utenfor. Departementet overlot den nærmere grenseoppgangen av bestemmelsens rekkevidde til praksis, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1 side 14.

En gjennomgang av nemndspraksis viser at en rekke straffbare handlinger i utgangspunktet kan gi rett til voldsoffererstatning. Tidligere foretok Nemnda en vurdering av om det konkrete forholdet anses som en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter, eller som en akutt og alvorlig handling. Selv om voldsoffererstatningsmyndighetene tilkjente erstatning for en handling omfattet av et spesifikt straffebud, kunne andre saker omfattet av samme straffebud derfor bli avslått, dersom handlingen etter en konkret vurdering ikke var å anse som en integritets-

krenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter. I Nedre Romerike tingretts dom 12. juli 2019 (TNERO-2019-26571), ble Nemndas vedtak kjent ugyldig fordi Nemnda hadde avslått en søknad om voldsoffererstatning for en handling omfattet av straffeloven 1902 § 227 (trusler), under henvisning til at handlingen ikke ble ansett som «akutt og alvorlig». Tingretten viste til at det i forarbeidene til loven er nevnt at handlinger som omfattes av straffeloven 1902 § 227 (trusler) er handlinger som skal gi rett til erstatning, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1 side 11. Nemnda omgjorde vedtaket i tråd med dommen, jf. ENV-2018-516-2. I en annen sak kom Sivilombudsmannen til at Nemnda ikke har tilstrekkelig rettslig grunnlag for å stille krav om at forsøk på en handling som omfattes av straffeloven 1902 § 222 (tvang) må ha vært av en «alvorlig karakter» og en «viss intensitet» for å omfattes av voldsoffererstatningslovens virkeområde, jf. Sivilombudsmannens uttalelse 18. desember 2019 (SOM-2018-2412). Tvang etter straffeloven 1902 § 222 er i forarbeidene omtalt som et straffebed som ble omfattet av voldsoffererstatningslovens opprinnelige ordlyd, og endringen i 2008 skulle ikke medføre at handlinger som tidligere ble omfattet av lovens ordlyd skulle falle utenfor. Sivilombudsmannen konkluderte

med at Nemndas vedtak var ugyldig, og Nemnda omgjorde vedtaket, jf. ENV 2017-2711-2. Nemnda har nå gått bort fra å anvende kriteriene «alvorlig karakter» og av en «viss intensitet» ved vurderingen av om handlinger utgjør «en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Nemnda foretar i stedet en konkret vurdering av om handlingen er av en slik karakter at den etter en alminnelig språklig forståelse omfattes av ordlyden «krenker livet, helsen eller friheten», jf. ENV-2020-66.

Ved vurderingen av om det skal gis voldsoffererstatning for uaktsomme handlinger som er straffbare, for eksempel § 280 (uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse), har Nemnda lagt til grunn at dersom hendelsen anses som en ulykke, vil den ikke gi rett til voldsoffererstatning, se for eksempel ENV-2010-95 og ENV-2012-89.

Nedenfor følger en oversikt over de handlingene det er gitt voldsoffererstatning for, samt handlinger departementet legger til grunn at faller innenfor virkeområdet, selv om det foreløpig ikke er blitt utbetalt voldsoffererstatning for handlingen. Som det fremgår ovenfor, gis det ikke erstatning for enhver handling som omfattes av de nevnte straffebedene. For flere av straffebedene er det bare gitt voldsoffererstatning én gang:

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> | <i>Eksempler fra praksis</i> |
|---|--|------------------------------|
| § 131 (terrorhandlinger) | § 147 a første ledd | |
| § 132 (grove terrorhandlinger) | § 147 a andre ledd | |
| § 155 (vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd mot offentlig tjenesteperson) | § 127, § 128 | ENV-2018-2994 |
| § 202 (identitetskrenkelse) | § 190a, § 372 andre ledd | ENV-2020-1995 |
| § 237 a (grov smitteoverføring) | § 155 | ENV-2018-2873-2 |
| § 251 (tvang) | § 222 første ledd første alternativ og tredje ledd | ENV-2017-2711-2 |
| § 252 (grov tvang) | § 222 første ledd andre alternativ | ENV-2020-2015 |
| § 253 (tvangsekteskap) | § 222 andre ledd | ENV-2004-2174 |
| § 254 (frihetsberøvelse) | § 223 første ledd | |
| § 255 (grov frihetsberøvelse) | § 223 andre ledd | |
| § 257 (menneskehandel) | § 224 første til tredje ledd | ENV-2017-1501 |

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> | <i>Eksempler fra praksis</i> |
|---|--|------------------------------|
| § 258 (grov menneskehandel) | § 224 fjerde ledd | |
| § 259 (slaveri) | § 225 første og andre ledd | |
| § 261 (omsorgsunndragelse) | § 216 | ENV-2018-223 |
| § 263 (trusler) | § 160, § 227 | ENV-2018-516-2 |
| § 264 (grove trusler) | § 160, § 227 | ENV-2020-1798 |
| § 265 (særskilt vern for enkelte yrkesgrupper) | § 127, § 128 | ENV-2015-3543 |
| § 266 (hensynsløs atferd) | § 390a | ENV-2019-1616 |
| § 271 (kroppskrenkelse) | § 228 første ledd og tredje ledd | ENV-2019-3226 |
| § 272 (grov kroppskrenkelse) | § 228 andre ledd og tredje ledd | ENV-2019-3132 |
| § 273 (kroppsskade) | § 229 første straffalternativ | ENV-2019-3517 |
| § 274 (grov kroppsskade) | § 229 andre og tredje straffalternativ, § 232 | ENV-2019-1157 |
| § 275 (drap) | § 233 | ENV-2017-2502 |
| § 280 (uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse) | § 238 | ENV-2017-2377 |
| § 281 (uaktsom forvoldelse av død) | § 239 | ENV-2012-166 |
| § 282 (mishandling i nære relasjoner) | § 219 | ENV-2019-2332 |
| § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) | § 219 | ENV-2017-473 |
| § 284 (kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse | |
| § 285 (grov kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse | |
| § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.) | § 242 første og andre ledd | ENV-2012-1497 |
| § 291 (voldtekt) | § 192 første ledd | ENV-2021-442 |
| § 293 (grov voldtekt) | § 192 tredje ledd | ENV-2018-799 |
| § 294 (grovt uaktsom voldtekt) | § 192 fjerde ledd | ENV-2016-1449 |
| § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende) | § 193 | ENV-2016-1038 |

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> | <i>Eksempler fra praksis</i> |
|---|----------------------------------|------------------------------|
| § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon) | § 194 | ENV-2007-1964-1 |
| § 297 (seksuell handling uten samtykke) | § 200 første ledd | ENV-2015-299 |
| § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) | § 201 | ENV-2004-1383 |
| § 299 (voldtekt av barn under 14 år) | § 195 første ledd første punktum | ENV-2020-1443 |
| § 301 (grov voldtekt av barn under 14 år) | § 195 andre ledd | ENV-2019-547 |
| § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 første ledd | ENV-2017-2778 |
| § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 andre ledd | |
| § 304 (seksuell handling med barn under 16 år) | § 200 andre ledd | ENV-2019-3190 |
| § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år) | § 200 andre ledd, § 201 | ENV-2013-2633 |
| § 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn) | § 204a | ENV-2017-2743 |
| § 312 (incest) | § 197 | ENV-2014-3338 |
| § 313 (søskenincest) | § 198 | ENV-2013-899 |
| § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående) | § 199 | ENV-2012-173 |
| § 327 (ran) | § 267, 268 første ledd | ENV-2018-2712 |
| § 328 (grovt ran) | § 268 andre og tredje ledd | ENV-2019-2523 |

5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å fjerne kravet om personskade og utelukkende knytte ordningens virkeområde til spesifikke bestemmelser i straffeloven.

Om personskadevilkåret skrev departementet, jf. punkt 5.4 side 30:

«Kravet om personskade i voldsoffererstatningsloven § 1 skiller seg fra alminnelig erstatningsrett. Etter alminnelig erstatningsrett stilles det ikke noe krav om at man må ha lidd per-

sonskade som følge av handlingen for å få erstatning. Vilkåret om personskade kommer først inn i utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3, for eksempel får man etter skadeserstatningsloven § 3-1 erstatning for tap som personskaden antas å påføre skadelidte. Som det fremkommer av punkt 5.1, er det vanskelig å få oversikt over hva som skal til for at voldsoffererstatningsmyndighetene anser at vilkåret for personskade er oppfylt. Vilkåret gjør altså voldsoffererstatningsloven komplisert og uklar. Det skaper også risiko for forskjellsbehandling. Samtidig fungerer kravet

om personskade som en slags nedre grense for hvor alvorlig handlingen må ha vært for at staten skal utbetale voldsoffererstatning. Uten personskadevilkåret er det mer utfordrende å finne en passende avgrensning for hvilke straffebud som bør omfattes av ordningen. Hensynet til et klart og enkelt regelverk som sikrer likebehandling og legger til rette for automatisering, taler imidlertid klart mot å oppstille et tilleggsvilkår om personskade. Departementet foreslår derfor at det ikke lenger blir et inngangsvilkår for å få voldsoffererstatning at søker har lidd personskade som følge av handlingen.»

Departementet fremhevet videre at det er vanskelig å vite om en handling gir rett til voldsoffererstatning når vilkåret i loven er at den som krever erstatning må være utsatt for «en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». For å få klare regler og i størst mulig grad unngå at ordningen oppleves urimelig, samt legge til rette for automatisk saksbehandling, foreslo departementet at virkeområdet angis ved en oppstilling av straffebud.

Om forslaget til hvilke straffebud som bør omfattes av ny ordning heter det i høringsnotatet, jf. punkt 5.4 side 31:

«Departementet foreslår [...] at ny lov tar utgangspunkt i dagens virkeområde, men tilpasses forslaget om at staten tilnærmet automatisk vil utbetale erstatning til alle som ønsker det og ved dom har blitt tilkjent erstatning for en handling omfattet av virkeområdet. Som nevnt i punkt 1.5, er det blant de som utsettes for de relativt sett mindre alvorlige straffbare handlingene få som søker om voldsoffererstatning. Hadde alle søkt om og fått erstatning, ville kostnadene til ordningen vært betydelig høyere enn de er i dag. Etter departementets syn, bør en statlig erstatningsordning være tilgjengelig for alle som har rett til erstatning etter ordningen, og den bør være dimensjonert for at alle som har krav på erstatning får det. Departementets forslag

tar sikte på at statens samlede utbetalinger forblir på dagens nivå, men at det utbetales erstatning til alle som er utsatt for nærmere angitt handlinger, i stedet for at ordningen omfatter straffebud det i dag i liten grad utbetales erstatning for. At personer som er utsatt for de relativt sett mindre alvorlige handlingene ikke søker om voldsoffererstatning, kan skyldes at ikke alle har kunnskap om ordningen. Departementet antar at det også kan skyldes at mange av disse ikke oppfatter det de er utsatt for som så integritetskrenkende at det er naturlig å søke om voldsoffererstatning. Det kan gi en indikasjon på hvilken avgrensning som vil medføre at en størst mulig andel av de som mottar erstatning fra staten opplever erstatningen som viktig, og som noe som bidrar til at de får bedre forutsetninger til å kunne komme seg videre i livet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ny lov omfatter straffebudene som en stor andel av de som utsettes for i dag søker om voldsoffererstatning for, og som det normalt utbetales erstatning for. Ved angivelsen av hvilke straffebud som bør omfattes av ordningen, er det viktig å huske at departementets forslag til ny lov ikke gir rom for rimelighetsvurderinger av den enkeltes krav om erstatning fra staten. Det vil etter forslaget altså ikke bli foretatt noen vurdering av om det konkrete forholdet anses som en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter, eller av om den uaktsomme handlingen bar preg av å være en ulykke. Videre vil det ikke foretas noen vurdering av om den voldsutsatte har lidd personskade som følge av handlingen. Uten en slik siling må opplistingen av straffebud som foreslås omfattet av ny ordning være langt snevrere enn listen over straffebud som det har vært gitt voldsoffererstatning for.»

Departementet foreslo at de som er utsatt for følgende handlinger skal få rett til erstatning fra staten:

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> |
|---|--|
| § 131 (terrorhandlinger) | § 147a første og femte ledd |
| § 132 (grove terrorhandlinger) | § 147a andre ledd |
| § 155 a (grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson) | |
| § 252 (grov tvang) | § 222 første ledd andre punktum |
| § 253 (tvangsekteskap) | § 222 andre ledd |
| § 255 (grov frihetsberøvelse) | § 223 andre ledd |
| § 257 (menneskehandel) | § 224 første til tredje ledd |
| § 258 (grov menneskehandel) | § 224 fjerde ledd |
| § 259 (slaveri) | § 225 første og andre ledd |
| § 264 (grove trusler) | § 160, § 227 |
| § 272 (grov kroppskrenkelse) | § 228 andre ledd og tredje ledd |
| § 273 (kroppsskade) | § 229 første straffalternativ |
| § 274 (grov kroppsskade) | § 229 andre og tredje straffalternativ, § 232 |
| § 275 (drap) | § 233 |
| § 281 (uaktsom forvoldelse av død) | § 239 |
| § 282 (mishandling i nære relasjoner) | § 219 |
| § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) | § 219 |
| § 284 (kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse |
| § 285 (grov kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse |
| § 291 (voldtekt) | § 192 første ledd |
| § 293 (grov voldtekt) | § 192 tredje ledd |
| § 294 (grovt uaktsom voldtekt) | § 192 fjerde ledd |
| § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende) | § 193 |
| § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon) | § 194 |
| § 299 (voldtekt av barn under 14 år) | § 195 første ledd første punktum |
| § 301 (grov voldtekt av barn under 14 år) | § 195 andre ledd |

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> |
|--|----------------------------|
| § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 første ledd |
| § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 andre ledd |
| § 304 (seksuell handling med barn under 16 år) | § 200 andre ledd |
| § 312 (incest) | § 197 |
| § 313 (søskenincest) | § 198 |
| § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående) | § 199 |
| § 328 (grovt ran) | § 268 andre og tredje ledd |

Departementet foreslo at også de som utsettes for forsøk på de nevnte handlingene skal få rett til erstatning. Videre ble det understreket at det ikke skulle være noe vilkår at skadevolderen kan straffes for handlingen, det skulle være tilstrekkelig at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har blitt utsatt for handlingen. I noen helt få tilfeller ville det være tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt, slik det også kan være etter alminnelig erstatningsrett. Det ville altså være uten betydning for retten til erstatning om skadevolderen var under 15 år eller utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20, eller om det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2.

5.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Sykepleierforbund og lagdommer Bjarte Askeland og lagdommer Arnt Erlend Skjefstad er kritiske til forslaget om at det ikke skal oppstilles et eget krav om personskade i voldserstatningsloven. *Lagdommer Bjarte Askeland og lagdommer Arnt Erlend Skjefstad* skriver:

«Departementet har i høy grad villet koble voldsoffererstatningsordningen opp mot alminnelig erstatningsrett. Valget av å fjerne et krav om personskade i bunnen er et *avvik* fra denne tilnærmingen, som med den nevnte koblingen umiddelbart er noe overraskende. Prinsipielle spørsmål knyttet til dette valget kan ikke ses å være nærmere diskutert. Det kan i denne forbindelse stilles spørsmål ved selve utgangspunkt for departementets fremstilling på s. 30, nederste avsnitt:

«Etter alminnelig erstatningsrett stilles det ikke noe krav om at man må ha lidd personskade som følge av handlingen for å få erstatning»

Herskende lære er at forekomst av skade er et grunnvilkår for få erstatning, og på det området som her er aktuelt, er det personskade som kreves. Det siterte utsagnet griper derfor noe for langt, eller kan i alle fall hevdes å være upresist. Dersom tanken er at den nye voldsoffererstatningsloven i høy grad skal harmoniseres med alminnelig erstatningsrett, kan fraværet av et ordinært skadevilkår åpne for disharmoni på konkrete punkter. En nærmere vurdering av konsekvensene av dette valget kunne ha vært betryggende og hensiktsmessig.»

Erstatningsnemnda for voldsofre, Politidirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning, Foreldrenettverk mot mobbing og Anonym 2 er positive til forslaget om at det ikke skal oppstilles et eget krav om personskade i voldserstatningsloven. Flere skriver at det vil innebære en forenkling av ordningen. *Politidirektoratet* skriver:

«Etter vårt syn vil dette kunne bidra til en forenkling knyttet til praktiseringen av loven. Vi er også enige i at dagens ordning, som gir et stort rom for skjønn, ikke nødvendigvis gir et mer rimelig resultat og at den kan skape rom for forskjellsbehandling.»

Borgarting lagmannsrett uttaler:

«Fjerning av personskadevilkåret, som foreslått, er egnet til å oppfylle formålet om forenkling av vurderingstemaet. De økonomiske

konsekvensene av en slik fjerning bør imidlertid vurderes, gitt ønsket om at kostnadene ved ordningen skal ligge på samme nivå som i dag. Ved at personskadevilkåret fjernes, vil – så vidt forstås – personer utsatt for krenkelser eller forsøk på krenkelser angitt i opplistingen, uten videre ha krav på å få erstatningen dekket av staten dersom de er tilkjent oppreisning etter skadeerstatningsloven § 3-5. Mange av disse vil, så vidt forstås, ikke ha krav på dekning etter dagens praksis, jf. ENV-2018-1329, hvor det uttales at det ikke er tilstrekkelig at handlingen er omfattet av skadeerstatningsloven § 3-3 for at personskadevilkåret skal anses oppfylt. Det bør videre, i lys av fjerningen av personskadevilkåret, vurderes om ordningen vil favne for vidt når den også omfatter erstatning tilkjent etter forsøk på de opplistede handlinger.»

Kontoret for voldsoffererstatning er positiv til at personskadevilkåret fjernes for de handlingene som er foreslått omfattet av ordningen. De mener imidlertid at handlinger omfattet av straffeloven § 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging), § 266 (hensynsløs atferd), § 266 a (alvorlig personforfølgelse), § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), § 297 (seksuell handling uten samtykke), § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) og § 271 (kroppskrenkelse) bør inkluderes i virkeområdet og at det for disse bør stilles tilleggs-vilkår om personskade for å få erstatning. De skriver:

«Dette kan gjøres uten store endringer i lovforslaget. I saker med dom, som gjelder de aktuelle straffebestemmelsene, kan det for eksempel være et krav om at oppreisning er tilkjent med hjemmel i skadeerstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav a. For saker som først og fremst behandles i forvaltningssporet, kan personskadevilkåret vurderes som i dag.»

Borgarting lagmannsrett, Erstatningsnemnda for voldsofre, Politidirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning og Anonym 2 er positive til forslaget om at virkeområdet skal angis ved en opplisting av straffebud. Flere av dem trekker frem at det vil forenkle saksbehandlingen og gjøre ordningen mer forutberegnelig, samt legge til rette for en automatisk saksbehandling.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, DIXI Ressursenter mot voldtekt, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Norsk Sykepleierforbund, Ressurs-

senter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRAsenteret) og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms er kritiske til forslaget. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* skriver:

«Vi mener for øvrig at det er uheldig om påtalemyndighetens koding av saken skal være avgjørende mht. retten til voldsoffererstatning. Etter vår mening bør sakens faktiske innhold være det som bør være avgjørende.»

Politidirektoratet og Riksadvokaten etterlyser en mer finkornet angivelse av virkeområdet. *Riksadvokaten* skriver:

«Den foreslåtte listen angir paragrafer i straffeloven, og differensierer dermed ikke mellom ulike alternativer eller straffetrusler innen den enkelte paragraf. Det fremgår så vidt en kan se ikke av høringsnotatet om en har vurdert mulighetene for en noe mer finkornet angivelse av hvilke straffbare forhold som skal angis ved den krevende avgrensningen som må foretas, slik at deler av paragrafer i straffeloven eventuelt kan inkluderes i listen, eventuelt at visse handlinger bare omfattes av ordningen under forutsetning av en bestemt skyldgrad. En viser i denne forbindelse til målsettingen som kommer til uttrykk i høringsnotatet om å gjøre ordningen treffsikker. For å redusere risikoen for at en ny og snevrere voldsoffererstatningsordning fremtvinger resultater i enkeltsaker som kan oppfattes å stå i et spenningsforhold til de hensyn som begrunner voldsoffererstatningsordningen, vil riksadvokaten oppfordre departementet om å vurdere mulighetene for en nærmere vurdering på dette punkt.»

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Den norske Dommerforening mener det er uheldig at det er foreslått at det for de fleste av handlingene bare skal utbetales voldserstatning dersom handlingene karakteriseres som grove. *Politidirektoratet og Riksadvokaten* mener det vil skape merarbeid for påtalemyndigheten, fordi de vil møte sterkere press fra fornærmede for at straffbare forhold i den enkelte sak skal subsumeres under en bestemt straffebestemmelse. *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett og Den norske Dommerforening* mener det vil få utilsiktede virkninger. *Borgarting lagmannsrett* uttaler:

«Grensen mellom grov og simpel overtredelse beror på skjønsmessige vurderinger. Det vil således kunne være noe tilfeldig om overtredelsen subsumeres som grov eller ikke. I grenseområdet mellom simple og grove overtredelser, har det liten betydning for straff- og erstatningsutmåling om man lander på det ene eller det andre. Også simple overtredelser av de aktuelle bestemmelsene vil dessuten kunne ha alvorlige konsekvenser for skadelidte – og ofte også mer alvorlige konsekvenser enn forsøk på grov overtredelse av samme bestemmelse. En avgrensning som foreslått, vil således kunne gi uheldige utslag, og det er tenkelig at enkelte rettsanvendere, til skade for lovovertræderen, i grensetilfellene kan forsøke å 'presse' forholdet inn i kategorien grov overtredelse for å sikre at skadelidte oppnår de fordeler voldsoffererstatningsordningen innebærer.»

Den norske Dommerforening uttaler:

«I saker som på grunnlag av siktedes tilståelse fremmes for tingretten med begjæring om pådømmelse ved tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248, kan man gå ut fra at påtalemyndigheten vil være enda mindre tilbøyelig til å gjøre bruk av alternativene for grove overtredelser. Saker om grovt ran kan heller ikke pådømmes ved tilståelsesdom i tingretten på grunn av strafferammen på 15 år.»

Den norske Dommerforening peker også på utfordringer knyttet til uskyldspresumsjonen og uttaler:

«I en sivil erstatningssak er det ikke nødvendig å ta standpunkt til om saksøkte har begått en handling som regnes som vanlig eller grov overtredelse av det aktuelle straffebudet. Subsumsjonsspørsmålet er uten sivilrettslig betydning og blir ikke avgjort med rettskraft.

Det gjør seg gjeldende tungtveiende motforestillinger mot at retten i premissene skulle uttale seg om subsumsjonsspørsmålet av hensyn til saksøkerens muligheter til å få voldsoffererstatning. I mange saker er det en svært vanskelig oppgave for retten å utforme en begrunnelse som oppfyller kravene til domsgrunner i tvisteloven § 19-6 uten å krenke uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96 annet ledd og EMK artikkel 6 nr. 2. Etter praksis fra Høyesterett med forankring i avgjørelser av EMD, må retten så vidt mulig unngå å benytte strafferettslig terminologi. Det er

ikke enkelt når vilkåret for oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav b, jf. § 3-3 er at saksøkte har begått en handling som rammes av bestemte straffebud. Oppgaven blir enda vanskeligere om retten også må drøfte om handlingen skal bedømmes som en grov overtredelse av det aktuelle straffebudet.»

Når det gjelder angivelsen av hvilke handlinger som skal omfattes av ny ordning, lurer *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* og *Erik Nadheim* på hvordan departementet kan ha kommet til at statens samlede utbetalinger i erstatning til de voldsutsatte forblir på nivå med dagens forpliktelser. *Erik Nadheim* og *Fellesorganisasjonen* mener at det ligger innsparingsmotive bak departementets forslag. *Fellesorganisasjonen* skriver at angivelsen av handlinger som gir rett til erstatning innebærer en alvorlig svekkelse av ordningen, og uttaler:

«FO mener at økonomiske sparemotive ikke kan være et argument i en så viktig sak som det å følge opp voldsoffer. Har man vært utsatt for en voldshandling av en eller annen type, så bør det holde for å kunne søke erstatning.»

De fleste av høringsinstansene mener at det foreslåtte virkeområdet er for snevert og at flere straffebud burde falle inn under virkeområdet til ny lov. Det gjelder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS*, *Den norske Dommerforening*, *DIXI Ressurssenter mot voldtekt*, *Fellesorganisasjonen*, *Foreldrenettverk mot mobbing*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesentersekretariatet*, *Landsforeningen mot seksuelle overgrep*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Reform-ressurssenter for menn*, *Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret)*, *Stine Sofies Stiftelse*, *Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark* og *Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms*, *Erik Nadheim* og *Anonym 3*. Mange av disse skriver at straffebudene som foreslås tatt ut av ordningen omfatter forhold nært opp til de mest alvorlige straffbare handlingene. Om straffeloven § 297 (seksuell handling uten samtykke) skriver *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*:

«Når det gjelder å ta § 297 ut fra ordningen, vil JURK særlig bemerke at mange tilfeller av ufriwillig seksuell omgang faller utenfor § 291 fordi voldtektsbestemmelsen har et snevert anven-

delsesområde. Disse tilfeller blir nedsubsumert til seksuell handling uten samtykke etter straffeloven § 297. Vi erfarer at bestemmelsen brukes som argument i debatten om samtykke-lov for at lovgivningen allerede forbyr alle tilfeller av ufrivillig sex. Dersom departementet også er av denne oppfatningen, fremstår det merkelig at departementet samtidig ønsker å frata ofre for ufrivillig sex retten til voldsoffererstatning. JURK mener det innebærer en alvorlig svekkelse av ordningen dersom personer utsatt for alvorlige seksuelle overgrep ikke får rett på voldsoffererstatning.»

Om § 271 (kroppskrenkelse) skriver både *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* og *Krisesentersekretariatet*:

«Vi ser at en del familievoldssaker justeres 'ned' til straffeloven § 271 (kroppskrenkelse).»

Mange av høringsinstansene har i sine høringsuttalelser tilnærmet likelydende uttalelser knyttet til forslaget om å unnta straffeloven § 297 (seksuell handling uten samtykke) og straffeloven § 271 (kroppskrenkelse) fra virkeområdet.

Flere av høringsinstansene mener også at straffeloven § 155 (vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd mot offentlig tjenesteperson), § 263 (trusler), § 266 (hensynsløs atferd), § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), § 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn), § 251 (tvang) og § 330 (utpressing) burde gi rett til erstatning fra staten.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler at forslaget gir en god og saklig avgrensning av ordningen, men at § 327 (ran) bør omfattes. *Den norske Dommerforening* mener også at § 327 (ran) bør omfattes og skriver:

«Det gjør seg etter vår oppfatning gjeldende ytterligere argumenter mot at personer som utsettes for vanlig ran etter straffeloven § 327, er utelukket fra å kunne kreve voldsoffererstatning. Ran er et sammensatt lovbrudd hvor vold eller alvorlige trusler er benyttet som middel til å oppnå en uberettiget vinning. Når gjerningspersonen tiltales og domfelles for ran, benytter man i praksis sjelden straffebudene om trusler og kroppskrenkelser i tillegg. Disse overtredelsene anses konsumert av domfellelsen for ran. Uten at det medfører domfellelse for grovt ran, kan ranet etter en helhetsvurde-

ring være en mer alvorlig integritetskrenkelse enn handlinger som rammes § 264 eller § 272 om grove trusler og kroppskrenkelser.»

Både *Barneombudet* og *Foreldrenettverk mot mobbing* mener det bør gis erstatning for mobbing også når mobbingen ikke er omfattet av handlingsbeskrivelsen i et straffebud. *Barneombudet* skriver:

«Mange barn opplever omsorgssvikt, langvarig mobbing eller forfølgelse fra voldsutøver som kan innebære ulike elementer av fysisk eller psykisk vold som sjelden fører til en straffesak. Det betyr imidlertid ikke at krenkelsene overfor barna samlet sett er mindre. Tvert imot er dette grove krenkelser som ofte pågår over lang tid, og som i mange tilfeller har et langt større skadepotensiale enn enkelte voldshandlinger.»

Riksadvokaten mener staten bør utbetale erstatning for § 237 a (grov smitteoverføring) og påpeker at disse handlingene kan resultere i alvorlige personskader eller død, og at de etterlatte etter forslaget ikke vil ha rett til erstatning fra staten.

Riksadvokaten er usikker på nødvendigheten av å inkludere straffeloven § 312 (incest) og § 313 (søskenincest) i oppramsingen i lovutkastets § 1. De skriver at disse straffebudene anvendes i konkurrans med andre bestemmelser i straffeloven kapittel 26 der seksuell omgang inngår i gjerningsbeskrivelsen, og som allerede er nevnt i lovutkastets § 1.

Statens sivilrettsforvaltning stiller spørsmål om hvordan saker som både gjelder handlinger som omfattes av virkeområdet og handlinger som ikke omfattes av virkeområdet skal behandles.

5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, i likhet med forslaget i høringsnotatet, at virkeområdet til ny lov skal angis ved spesifikke bestemmelser i straffeloven, uten at det i tillegg stilles krav om personskade. Videre foreslår departementet at angivelsen av hvilke straffebud som skal gi rett til erstatning fra staten blir den samme som foreslått i høringsnotatet.

Som nevnt i høringsnotatet, mener departementet at å knytte virkeområdet til spesifikke straffebud uten å stille tilleggskrav om personskade, er nødvendig for at den voldsutsatte skal kunne få utbetalt erstatning i tråd med dommen

mot skadevolderen og uten å måtte fremme søknad om voldserstatning.

Lagdommer Bjarte Askeland og lagdommer Arnt Erlend Skjefstad skriver at forslaget om ikke lenger å kreve at det foreligger personskade er et avvik fra alminnelig erstatningsrett. De peker på at forekomst av skade er et grunnvilkår for å få erstatning, og at «på det området som her er aktuelt, er det personskade som kreves». Departementet er enig i at det er et grunnvilkår for å få erstatning at det foreligger skade. Ved voldssaker vil skaden ofte være en personskade, men det kan også være tingskade, for eksempel om klær eller andre eiendeler den voldsutsatte hadde på seg ble ødelagt. Videre stilles det etter alminnelig erstatningsrett i praksis ikke noe krav om personskade som inngangsvilkår i tillegg til utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3. Etersom det er tilstrekkelig for å få utbetalt oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5 at den skadelidte er utsatt for en av krenkelsene nevnt i § 3-3, og §§ 3-1, 3-2 og 3-2 a får tilsvarende anvendelse i disse tilfellene, innebærer dette at skadevolderen etter alminnelig erstatningsrett kan bli dømt til å betale erstatning for en rekke handlinger, selv om den skadelidte ikke har lidt personskade som følge av handlingen. Her skiller voldsoffererstatningsordningen seg fra alminnelig erstatningsrett, fordi det er et inngangsvilkår i voldsoffererstatningsloven § 1 at den voldsutsatte må ha lidt personskade som følge av handlingen. Det medfører at det finnes en rekke tilfeller der den som har utført handlingen blir dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, men der den voldsutsatte, når den ansvarlige ikke betaler for seg, får avslag på sin søknad på voldsoffererstatning fordi vedkommende ikke har lidt personskade som følge av handlingen. Vilkåret om personskade skal gi en avgrensning mot mindre alvorlige forhold, jf. blant annet Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1 side 14. Vilkåret er dessuten et uttrykk for at staten med voldsoffererstatningsordningen har ment at det «ut fra sosiale og humanitære grunner er [...] størst behov for å gi erstatning for personskade», jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) avsnitt II punkt 5 side 14. Vilkåret må også ses i sammenheng med at staten ikke utbetaler erstatning til personer som har lidt tap som følge av rene vinningslovbrudd. Departementet foreslår at «[d]en som ved rettskraftig dom er tilkjent erstatning for en handling nevnt i § 1, har rett til å få erstatningen utbetalt av staten», jf. forslag til ny voldserstatningslov § 6. Det skal altså være et vilkår at vedkommende har krav på erstatning etter alminnelige erstatningsregler. Forslaget om å fjerne tilleggskravet om per-

sonskade, innebærer dermed ikke noe avvik fra alminnelig erstatningsrett. Av samme grunn mener departementet heller ikke at det vil innebære «en utvidelse av erstatningsansvaret på statens hånd, sammenlignet med det som gjelder skadevolder og skadelidte imellom» å inkludere forsøk på handlinger, slik Borgarting lagmannsrett skriver.

Kontoret for voldsoffererstatning foreslår at flere lovbrudd omfattes av virkeområdet, men at det for de relativt sett mindre alvorlige handlingene bare skal gis voldserstatning dersom domstolene har dømt skadevolderen til å betale oppreisning i medhold av skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav a, der vilkåret er «voldt skade på person». I saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning skal de avgjøre om det foreligger personskade. Mange av handlingene Kontoret for voldsoffererstatning foreslår inntatt, er handlinger som i dag gir rett til oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav b, fordi krenkelsen er omfattet av opplistingen av straffebud i skadeserstatningsloven § 3-3. I disse sakene foretar ikke domstolene en vurdering av om skadevolderen ved handlingen har «voldt skade på person». Det blir derfor vanskelig å stille et slikt tilleggskrav i saker som behandles av domstolene. Systemet som foreslås vil da kunne medføre at de som har fått behandlet saken av domstolene ikke får voldserstatning, mens de som får saken behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning får utbetalt voldserstatning. Etter departementets syn vil en slik løsning være urimelig og gjøre regelverket komplisert. Det kan komme tilfeller der handlinger som ikke er foreslått omfattet av virkeområdet har fått mer alvorlige konsekvenser for den voldsutsatte, enn handlinger departementet har foreslått skal omfattes av virkeområdet. Likevel vil det å være utsatt for handlingene som det er foreslått at skal falle utenfor virkeområdet, gjennomgående oppleves som mindre belastende enn å være utsatt for handlingene som er foreslått omfattet av virkeområdet.

Departementet har forståelse for at Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) mener at det bør være sakens faktiske innhold, og ikke det anvendte straffebudet som avgjør retten til erstatning. Samtidig er det å knytte retten til erstatning til spesifikke straffebud helt nødvendig for å unngå at forvaltningen skal måtte gå inn i hver sak og vurdere denne på nytt. Fordelene med et system der de voldsutsatte som ved dom har blitt tilkjent erstatning fra skadevolderne kan forutberegne sin stilling og slippe å sende inn søknad, er etter departementets syn mye større enn ulempene ved at

enhver sak om voldserstatning ikke kan undergis en konkret rimelighetsvurdering.

Riksadvokatens forslag om en mer finkornet angivelse av nytt virkeområde ligner forslaget i NOU 2016: 9. Departementet mener det vil gjøre loven uoversiktlig å knytte tilleggsvilkår til enkelte av lovbruddene, og at fordelene ved å knytte virkeområdet til straffebud da ville forsvinne, jf. høringsnotatet punkt 5.4 side 31. Tilsvarende tror departementet det blir komplisert om det ved angivelsen av virkeområdet skilles mellom de ulike vilkårene i de enkelte straffebudene. Det vil også bli utfordrende og kostnads-krevende å legge til rette for automatisk utbetaling av erstatning med en slik finkornet angivelse. I tillegg er det allerede i forbindelse med utformingen av de ulike straffebudene foretatt vurderinger for hva som bør medføre at en handling anses som grov. Selv om noen av faktorene har liten betydning for den voldsutsatte, vil handlingene som har gitt de mest alvorlige konsekvensene for den voldsutsatte gjennomgående bli ansett som grove.

Borgarting lagmannsrett skriver at «det er tenkelig at enkelte rettsanvendere, til skade for lovovertræderen, i grensetilfellene kan forsøke å «presse» forholdet inn i kategorien grov overtredelse for å sikre at skadelidte oppnår de fordeler voldsoffererstatningsordningen innebærer». Riksadvokaten og Den norske Dommerforening skriver at både påtalemyndigheten og domstolene er tilbakeholdne med å anvende de grove straffebudene, og at man gjerne faller ned på alminnelige lovbrudd fordi strafferammen uansett er vid nok til å sette en passende straff. At straffeloven inneholder egne bestemmelser for grove overtredelser, er et uttrykk for lovgivers ønske om å differensiere mellom handlinger som er mindre og mer alvorlige. Hensikten bak bestemmelsene er at de grove straffebudene skal anvendes selv om strafferammene kan være overlappende. Det har en verdi for allmennheten. At saker om grovt ran ikke kan pådømmes ved tilståelsesdom i tingretten, er også et uttrykk for lovgivers vilje om at såpass alvorlige handlinger bør behandles ved hovedforhandling. Det er heller ikke noe i veien for at påtalemyndigheten legger ned en prinsippal påstand om at det foreligger overtredelse av det grove straffebudet, og en subsidiær påstand om overtredelse av det alminnelige straffebudet. Departementet legger til grunn at påtalemyndigheten og domstolene benytter de grove straffebudene i de sakene der disse er dekkende.

Den norske Dommerforening skriver at dersom retten også må drøfte om handlingen skal bedømmes som en grov overtredelse av det aktu-

elle lovbruddet, vil det bli enda vanskeligere å utforme domsgrunnene uten å krenke uskyldspresumsjonen. Domstolene må allerede i dag foreta slike vurderinger, se for eksempel HR-2018-1909-A der en mann ble frikjent for forsettlig voldtekt, men dømt til straff for grovt uaktsom voldtekt og til å betale erstatning for forsettlig voldtekt. Departementet mener at det at dette er utfordrende saker ikke i seg selv bør innebære at det ikke skal skilles mellom alminnelige og grove overtredelser.

Ved vurderingen av angivelsen av hvilke handlinger som bør gi rett til erstatning fra staten, er det tatt utgangspunkt i at utbetalingene etter ny ordning skal tilsvare det som utbetales i voldsoffererstatning i et år uten restanser. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Erik Nadheim stiller spørsmål ved hvordan departementet kan legge til grunn at statens samlede utbetalinger til de voldsutsatte forblir på nivå med forpliktelsene etter dagens ordning, når flere av lovbruddene det tidligere er gitt voldsoffererstatning for er unntatt fra nytt virkeområde. Årsaken til at utbetalingene forblir på samme nivå, er at flere vil få erstatning per straffebud etter forslaget til ny lov. Det skyldes at det ikke oppstilles tilleggsvilkår, mens mange søknader i dag avslås for eksempel fordi den voldsutsatte ikke har lidt personskade. En person som er utsatt for en handling omfattet av straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner), men som ikke kan dokumentere personskade, vil for eksempel få avslag på søknad om voldsoffererstatning i dag, men få utbetalt erstatning etter forslaget, ettersom straffeloven § 282 vil gi rett til oppreisning uten at det foreligger personskade, jf. skadeserstatningsloven § 3-5, jf. skadeserstatningsloven § 3-3. Dessuten vil alle som har fått dom om erstatning for en handling omfattet av ordningens virkeområde bli forespurt om de ønsker at staten utbetaler beløpet, og de trenger ikke å fremme søknad for å få beløpet utbetalt. I dag er det mange som ikke søker om voldsoffererstatning. Fordelingen blir altså til en viss grad endret ved at flere får erstatning for de typer handlinger som er omfattet av den nye lovens virkeområde, mens ingen av de som er utsatt for de relativt sett mindre alvorlige straffbare handlingene vil få erstatning fra staten.

Utgangspunktet ved departementets forslag er at de som er utsatt for et voldslovbrudd eller lovbrudd mot den personlige friheten som regnes som grovt, eller for et seksuallovbrudd med strafferamme på mer enn tre år, bør få rett til erstatning fra staten. I de fleste tilfeller vil en handling regnes som grov dersom den som er

utsatt for den har fått betydelig skade som følge av handlingen. Videre vil en handling ofte regnes for grov dersom den er begått mot en forsvarsløs person, er begått av flere i fellesskap eller er motivert av fornærmedes hudfarge, opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne, eller er forøvd ved bruk av kniv eller annet særlig farlig redskap. At det som utgangspunkt foreslås at det bare gis erstatning for de grove overtredelsene, må ses i sammenheng med at det foreslås at voldserstatningsloven ikke skal oppstille noe tilleggsvilkår. Dersom det å være utsatt for de alminnelige lovbruddene skulle gi rett til erstatning fra staten, ville langt flere fått erstatning enn i dag.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og flere andre høringsinstanser skriver at ufrivillig seksuell omgang ikke vil gi rett til voldserstatning etter forslaget fordi straffeloven § 291 (voldtekt) har et for snevert anvendelsesområde. Straffeloven § 291 (voldtekt) rammer blant annet «den som har seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen», jf. bokstav a. Dersom retten finner det bevist at den som krever erstatning med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for en handling som nevnt i straffeloven § 291 (voldtekt), vil vedkommende bli tilkjent erstatning fra skadevolderen og ha rett til erstatning fra staten. De samme høringsinstansene skriver også at familievoldssaker ikke vil gi rett til voldserstatning fordi de «justeres ned til» straffeloven § 271 (kroppskrenkelse). Dersom skadevolderen ikke dømmes til straff eller til å betale erstatning for straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner), men i stedet dømmes til straff og til å betale erstatning for straffeloven § 271 (kroppskrenkelse), innebærer det også at det ikke er tilstrekkelig bevis til å dømme vedkommende for førstnevnte lovbrudd. Strafferammen for handlinger omfattet av straffeloven § 271 (kroppskrenkelse), er ett års fengsel. Dersom kroppskrenkelsen er grov, for eksempel dersom den har ført til sterk smerte eller skade, er begått mot en forsvarsløs person, omfattes den av straffeloven § 272 (grov kroppskrenkelse), som foreslås å gi rett til voldserstatning. Straffeloven § 273 (kroppsskade) kommer til anvendelse når den ansvarlige forsettlig har skadet en annens kropp eller helse. Også de som er utsatt for denne handlingen, skal etter forslaget få utbetalt volds-erstatning. Oxford Research har på oppdrag fra departementet, sett på virkningen voldsoffer-erstatning har for dem som mottar den. Rapporten

«Virkningene av voldsofferstatning» ble overlevert departementet 15. september 2019. Oxford research skriver at en gruppe av mottakerne oppfattet erstatningen som «en bonus», uten «videre eller dypere betydning». Blant disse oppfattes «[b]ehovet for voldsoffererstatning [...] ikke som så stort, verken som økonomisk bidrag eller som et middel for å legge saken bak seg,» jf. rapportens punkt 6.4 side 35. Departementet antar at de som får volds-offererstatning for handlinger omfattet av straffeloven § 271 (kroppskrenkelse) er godt representert i denne gruppen.

Enkelte av handlingene mange av høringsinstansene er kritiske til at ikke er omfattet av det foreslåtte virkeområdet, er handlinger det knapt noen gang har blitt utbetalt voldsoffererstatning for. Det følger av fast nemndspraksis at forhold som omfattes av straffeloven § 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging) ikke gir rett til voldsoffererstatning, jf. for eksempel ENV-2019-130, ENV-2014-4245 og ENV-2013-1647. Handlinger omfattet av straffeloven § 266 (hensynsløs atferd), vil som utgangspunkt falle utenfor ordningen, jf. ENV-2019-1699. Det er videre svært sjelden at det blir tilkjent voldsoffer-erstatning for handlinger omfattet av straffeloven § 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn). Det finnes heller ikke mange saker der Nemnda har tilkjent erstatning for handlinger omfattet av straffeloven § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år). Strafferammen er ett år, og straffebudet omfatter typisk blotting og sending av seksualiserte meldinger på chat. Dersom barn under 16 år blir befølt på bryster eller rumpe over klærne, viser en gjennomgang av praksis at forholdene blir omfattet av straffeloven § 304 (seksuell handling med barn under 16 år). Disse handlingene vil etter forslaget gi rett til voldserstatning uten at det stilles tilleggsvilkår.

Mange av høringsinstansene mener at straffeloven § 327 (ran) også bør gi rett til erstatning fra staten. Bestemmelsen er karakterisert som en vinningsforbrytelse fordi det er et grunnvilkår at den ansvarlige har skaffet seg eller andre en uberettiget vinning. Bestemmelsen omfatter et vidt spekter av handlinger og behøver ikke å omfatte vold. Ranshandlingen kan gå ut på å sette andre ute av stand til forsvar ved å fremkalle viljeløshet, avmakt eller bevisstløshet, og også ved innesperring, binding eller spenne bein på noen. Tilsvarende vil det å ved trusler fremkalle alvorlig frykt for vold omfattes av bestemmelsen. Her er alvorlig frykt for fysisk overlast tilstrekkelig. Dersom det er brukt vold for å skaffe seg vinning, er det til-

strekkelig at handlingen er omfattet av straffeloven § 271 (kroppskrenkelse). Dette er en handling som er forslått ikke å gi rett til voldserstatning. Er det brukt grov vold, vil handlingen være omfattet av straffeloven § 328 (grovt ran), som er foreslått å gi rett til voldserstatning. Tilsvarende gjelder dersom det er truet med skytevåpen eller annet særlig farlig redskap, om ranet er nøye planlagt mot en forsvarsløs person eller det gjaldt en betydelig verdi. Det er over tre ganger så mange som blir dømt for ran som antallet som får utbetalt voldsoffererstatning for ran i dag. Det innebærer at de fleste av de som utsettes for handlinger som omfattes av straffeloven § 327 (ran) enten ikke søker, eller at handlingen ikke omfattes av voldsoffererstatningsloven, for eksempel fordi de ikke har fått personskade. Selv om det kan forekomme tilfeller der handlinger omfattet av straffeloven § 327 (ran) har fått mer alvorlige konsekvenser for den voldsutsatte enn handlinger departementet har foreslått skal omfattes av virkeområdet, legger departementet til grunn at det å være utsatt for straffeloven § 327 (ran) som regel oppleves som mindre belastende enn handlingene som er foreslått omfattet av lovens virkeområde. Departementet forutsetter at handlingene vil bli subsumert under straffeloven § 328 (grovt ran) der det er grunnlag for det.

Barneombudet og Foreldrenettverk mot mobbing mener at alle former for mobbing, også når mobbingen ikke er straffbare handlinger, bør gi rett til erstatning fra staten. Voldserstatningsordningen er en ordning der staten gjør unntak fra den alminnelige regelen om at det bare er den som er ansvarlig for en handling som skal betale erstatning. Et slikt unntak gjør det nødvendig å sette rammer for hvilke handlinger som skal kunne gi rett til erstatning. I likhet med at ordningen alltid har vært avgrenset mot for eksempel innbrudd og bedrageri, har ordningen også bare omfattet straffbare handlinger. Departementet

mener fortsatt at det vil favne for vidt dersom voldserstatningsordningen skulle omfatte de tilfellene av mobbing som ikke dekkes av noen av handlingsbeskrivelsene i straffeloven.

Riksadvokaten har stilt spørsmål ved om det er nødvendig å omfatte straffeloven § 312 (incest) og § 313 (søskenincest) i det angitte virkeområdet, fordi disse benyttes i konkurrans med andre lovbrudd. Det finnes enkelte eksempler på saker der lovbruddene er benyttet alene, se for eksempel Frostating lagmannsretts avgjørelse 20. januar 2021 (LF-2020-150213), og departementet har derfor kommet til at straffebudene bør inntas.

Statens sivilrettsforvaltning har reist spørsmålet om hvordan voldserstatningen skal utmåles dersom domstolene har dømt skadevolderen til å betale erstatning for flere lovbrudd, der noen lovbrudd gir rett til voldserstatning og andre ikke. Så lenge erstatningen er tilkjent for ett av de nevnte lovbruddene, vil staten dekke erstatningen. Det skyldes at det vil være vanskelig å skille ut hvilken del av erstatningen som er tilkjent for lovbruddene som ikke gir rett til erstatning. Dessuten vil størsteparten av erstatningsbeløpet normalt være tilkjent for det lovbruddet som omfattes av virkeområdet. En slik løsning vil selvsagt kunne medføre at enkelte som får dom for erstatning for handlinger som hovedsakelig faller utenfor virkeområdet får erstatning, men departementet legger til grunn at merkostnaden her er liten. Hensynet til at de voldsutsatte enkelt skal kunne forutse sin rettsstilling og få utbetalt erstatningen raskt og uten å måtte søke, veier etter departementets syn tyngre enn hensynet til å begrense kostnadene i de sakene det måtte gjelde.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgende handlinger skal gi rett til erstatning fra staten:

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> |
|---|---------------------------------|
| § 131 (terrorhandlinger) | § 147a første og femte ledd |
| § 132 (grove terrorhandlinger) | § 147a andre ledd |
| § 155 a (grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson) | |
| § 252 (grov tvang) | § 222 første ledd andre punktum |
| § 253 (tvangsekteskap) | § 222 andre ledd |
| § 255 (grov frihetsberøvelse) | § 223 andre ledd |

| <i>Straffeloven 2005</i> | <i>Straffeloven 1902</i> |
|--|--|
| § 257 (menneskehandel) | § 224 første til tredje ledd |
| § 258 (grov menneskehandel) | § 224 fjerde ledd |
| § 259 (slaveri) | § 225 første og andre ledd |
| § 264 (grove trusler) | § 160, § 227 |
| § 272 (grov kroppskrenkelse) | § 228 andre ledd og tredje ledd |
| § 273 (kroppsskade) | § 229 første straffalternativ |
| § 274 (grov kroppsskade) | § 229 andre og tredje straffalternativ, § 232 |
| § 275 (drap) | § 233 |
| § 281 (uaktsom forvoldelse av død) | § 239 |
| § 282 (mishandling i nære relasjoner) | § 219 |
| § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) | § 219 |
| § 284 (kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse |
| § 285 (grov kjønnslemlestelse) | lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse |
| § 291 (voldtekt) | § 192 første ledd |
| § 293 (grov voldtekt) | § 192 tredje ledd |
| § 294 (grovt uaktsom voldtekt) | § 192 fjerde ledd |
| § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende) | § 193 |
| § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon) | § 194 |
| § 299 (voldtekt av barn under 14 år) | § 195 første ledd første punktum |
| § 301 (grov voldtekt av barn under 14 år) | § 195 andre ledd |
| § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 første ledd |
| § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år) | § 196 andre ledd |
| § 304 (seksuell handling med barn under 16 år) | § 200 andre ledd |
| § 312 (incest) | § 197 |
| § 313 (søskenincest) | § 198 |
| § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående) | § 199 |
| § 328 (grovt ran) | § 268 andre og tredje ledd |

Departementet er enig med Borgarting lagmannsrett i at det vil kunne være tilfeller der det å være utsatt for et alminnelig lovbrudd har gitt mer alvorlige konsekvenser enn å være utsatt for forsøk på et grovt lovbrudd. Dersom det å bli utsatt for forsøk bare skal gi rett til erstatning for noen handlinger, vil imidlertid regelverket bli mer komplisert. Departementet mener at hensynet til et enkelt regelverk her må veie tyngst, og at forsøk derfor bør omfattes for alle de angitte handlingene. At det bare dreier seg om et forsøk, vil dessuten reflekteres i erstatningsbeløpet.

Departementet legger til at forslaget omfatter tilfeller der en person er dømt til å betale erstatning for medvirkning til en handling som gir rett til erstatning fra staten. Det er heller ikke noe vilkår at skadevolderen kan straffes for handlingen.

Det er tilstrekkelig at det er klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har blitt utsatt for handlingen, og i noen tilfeller er det tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt. Det er dermed uten betydning for retten til erstatning fra staten om skadevolderen var under 15 år eller utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20. Tilsvarende gjelder om det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2. Det avgjørende i saker som gjelder nødverge, er om den som krever erstatning er utsatt for en handling som er omfattet av handlingsbeskrivelsen i en av de angitte bestemmelsene, og om den påståtte skadevolderen etter alminnelige erstatningsregler er erstatningsansvarlig for handlingen. Se også punkt 10.5.

6 Hvem kan få erstatning?

6.1 Gjeldende rett

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum at det i utgangspunktet er den som er strafferettslig fornærmet, det vil si den som den straffbare handlingen var rettet mot, som har rett til voldsoffererstatning.

Ved drap har de etterlatte rett til erstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Det følger av utmålingsregelen om erstatning til etterlatte i voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd at «etterlatte» i utgangspunktet er avdøde ektefelle, samboer, barn eller foreldre. Etter voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd siste punktum kan dessuten søsken til avdøde «i særlige tilfeller tilkjennes erstatning og oppreisning». Bestemmelsen om erstatning til søsken kom inn i loven i 2008. I forarbeidene står det, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.3 side 18:

«Alminnelig erstatningsrett er ikke utvetydig klar om slike etterlatte har krav på erstatning fra skadevolderen. Dette vil kunne avhenge av domstolens konkrete vurdering. Dette kan føre til at voldsoffererstatningsordningen ved slik erstatning til etterlatte i tråd med lovforslaget her i noen tilfeller vil kunne gå lenger enn alminnelig erstatningsrett. Dette vil innebære et brudd på prinsippet om at voldsoffererstatningsordningen er subsidiær i forhold til skadevolderens personlige ansvar.»

I tillegg til å ha rett til erstatning i kraft av å være etterlatt, jf. voldsoffererstatningsloven §§ 1 og 7, kan de etterlatte i noen tilfeller tilkjennes erstatning som direkte skadelidte i såkalte «tredjemannssaker». Dette er saker der det er årsakssammenheng mellom drapet og den personskaden den etterlatte har blitt påført, og personskaden ikke er en upåregnelig eller fjern følge av drapet. Pårørende til overlevende kan få erstatning på samme grunnlag. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) uttaler departementet følgende om erstatning til pårørende, jf. punkt 3.3 side 18:

«Der den som er strafferettslig fornærmet overlever, åpner imidlertid alminnelig erstatningsrett unntaksvis for at pårørende kan tilkjennes erstatning fra skadevolderen. Det vises i den forbindelse bl.a. til Rt-1975-670 (Sykebesøkdømmen). Departementet vil foreslå at også denne gruppen kan tilkjennes voldsoffererstatning i samme utstrekning som den gjør etter alminnelig erstatningsrett. På den måten vil ordningen bli knyttet enda tettere opp mot skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett.

De ulovfestede alminnelige erstatningsrettslige prinsippene om at det må foreligge en tilstrekkelig nær og påregnelig årsakssammenheng mellom skadefølgen og det økonomiske tapet på den ene siden og den ansvarsbetingende handlingen på den andre siden (kravet til adekvat årsakssammenheng) setter imidlertid begrensninger både når det gjelder hvem som kan tilkjennes erstatning og for hvilke poster. Disse kravene gjelder også i forhold til de primært skadelidte, men i utgangspunktet står pårørende og etterlatte fjernere i årsaksrekken og dette vil ha betydning for vurderingen.»

Vurderingen av om en tredjeperson skulle anses som den direkte skadelidte har fulgt en streng linje trukket av Høyesterett gjennom de såkalte sjokkskadedommene, jf. Rt-1960-357, Rt-1966-163 og Rt-1985-1011. Rettspraksisen har også fått virkning i voldsoffererstatningssaker, se for eksempel ENV-2017-1405:

«Ved nemndas vurdering av om tredjepersoner skal tilkjennes erstatning har det – på bakgrunn av de nevnte dommer – særlig blitt lagt vekt på graden av skyld hos skadevolder, om den straffbare handlingen har vært særlig egnet til å påføre søker et psykisk traume, om det er konstatert årsakssammenheng mellom den straffbare handling og traumet, og om dette var en påregnelig følge av den straffbare handlingen. I denne forbindelse er det et moment hvor nært erstatningssøkeren er knyt-

tet til den som er fornærmet i strafferettslig forstand og også hvor nært erstatningssøkeren er knyttet til den straffbare handlingen.»

I HR-2018-2080-A uttalte Høyesterett at adekvansvurderingen i tredjemannssakene har vært praktisert mindre fleksibelt og snevrere enn ellers i erstatningsretten. Høyesterett foretok en viss justering, og viste til at psykiske skader i dag har det samme erstatningsrettslige vernet som fysiske skader og til at «sjokkskadedommene» sto i et vanskelig forhold til det erstatningsrettslige «sårbarhetsprinsippet». Høyesterett uttalte at det i sterkeste grad var grunnlag for en justering i saker der noen mister barnet sitt som følge av en erstatningsbetingende handling, eller barnet på denne måten blir alvorlig skadet. Departementet viser også til Borgarting lagmannsretts dom 20. september 2016 (LB-2016-58330-3) der både foreldrene og søsteren til den drepte ble tilkjent erstatning for personskade, fordi de som tredjepersoner ble ansett som direkte skadelidte. Saken ble nektet fremmet for Høyesterett, jf. HR-2016-2437-U.

I ENV-2019-1404 kom flertallet i nemnda til at det skulle utbetales erstatning i en «tredjemannsak», og viste til at Høyesterett i HR-2018-2080-A hadde foretatt en justering av rettsstilstanden. Den som krevde erstatning var vitne til at en nær familievenn ble knivstukket og drept og en annen forsøkt drept. Flertallet la vekt på at handlingen var «særlig gruoppvekkende». De viste til at selv om det er antatt i rettspraksis at den vernede personkretsen i utgangspunktet skal trekkes snevert, var ikke det til hinder for å gi erstatning i denne spesielle saken. Mindretallet mente at den som krevde erstatning ikke var erstatningsberettiget som direkte skadelidt, og viste til Høyesteretts uttalelse om at det «fortsatt er grunn til å trekke nokså snevre rammer for hvilken personkrets som omfattes» og at «vedkommende bør høre til den indre kjernen av pårørende».

Departementet antar at det etter alminnelig erstatningsrett vil være flere etterlatte og pårørende som vil få erstatning som tredjepersoner i fremtiden.

Etter voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd ytes det også voldsoffererstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående person, dersom det er egnet til å skade barnets trygghet og tillit. Da bestemmelsen ble innført uttalte departementet, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.2 side 14:

«For et barn vil det være en meget belastende opplevelse å være vitne til at en av foreldrene

eller andre nærstående personer utsettes for vold eller trusler om vold. En slik opplevelse kan gi følelser og reaksjoner av samme art som når barnet selv utsettes for vold. De vil da ha samme behov for støtte. I den grad det oppstår skade, vil skadevolderen kunne være erstatningsansvarlig etter alminnelig erstatningsrett. Men som ellers, kan dette erstatningskravet være verdiløst fordi skadevolderen ikke har noe å betale med. Forslaget her går noe lengre, slik at barnet vil få rett til erstatning selv om skadevolderen ikke er erstatningspliktig etter alminnelig erstatningsrett.»

Etter voldsoffererstatningsloven § 1 andre ledd bokstav a kan voldsoffererstatning også ytes ved personskade som har oppstått i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet. Hjelpen skal være gitt under arrestasjon, i forbindelse med avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling, eller i forbindelse med lovlig pågripelse eller forsøk på dette. En person som har bistått politiet, har ikke noe rettslig krav på voldsoffererstatning. Voldsoffererstatningsmyndighetene har en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne erstatning i disse tilfellene.

Etter voldsoffererstatningsloven § 1 andre ledd bokstav b kan voldsoffererstatning også ytes ved personskade som har oppstått i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling som krenker liv, helse eller frihet, eller for å avverge eller begrense skadefølgene av den straffbare handlingen. Bestemmelsen kom inn i loven i 2012 med virkning for handlinger skjedd etter 1. januar 2011. I høringsnotatet *Behandlingen av sivile krav etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Forslag til enkelte endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven* punkt 7.2 side 16, fremholder departementet:

«Departementet mener at angivelsen av personkretsen som kan tilkjennes erstatning etter § 1 annet ledd trolig bør utvides noe. Per i dag gjelder bestemmelsen bare personer som har bistått politiet med opprettholdelsen av ro og orden. Dette treffer ikke helt for de som ytet nødhjelp til ungdommene på Utøya 22. juli 2011 ved å frakte dem i sikkerhet med båt, ta imot dem på fastlandet etc., eller som kom til og bisto ofre for angrepet på regjeringskvartalet. Noen av disse antas å ville kunne være fornærmet eller bli ansett som skadelidt, jf. nemndas praksis, og således ha rett til erstatning etter voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. For å sikre at ingen av de som hjalp

terrorofrene avskjæres muligheten for voldsoffererstatning, foreslår departementet en utvidelse av personkretsen som etter skjønn kan tilkjennes voldsoffererstatning etter § 1 annet ledd.»

6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ny lov skal følge alminnelig erstatningsrett slik at det gis erstatning til den samme personkretsen som har krav på erstatning fra skadevolderen. Forslaget innebærer at staten vil utbetale erstatning til fornærmede og de som regnes som direkte skadelidte i «tredjemannssakene», samt til etterlatte. Etter forslaget skulle ikke ny lov inneholde særregler for erstatning til etterlatte søsken, barn som har opplevd vold mot en nærstående, personer som blir skadet når de bistår politiet og de som har fått personskade i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling. Det ble foreslått at disse skal få erstatning dersom de har krav på det etter alminnelig erstatningsrett. Departementet begrunnet forslaget slik, jf. punkt 6.4 side 37:

«Departementet anser det som rimelig at ny ordning følger samme avgrensning som det som gjelder ved erstatningskrav mot skadevolderen. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for at voldsutsatte skulle få erstatning når skadevolderen var betalingsudyktig, død eller ukjent. Staten skulle, med enkelte begrensninger, tre inn og betale det den voldsutsatte skulle fått utbetalt fra skadevolderen. De nærmere grensene for hvem som bør ha krav på erstatning fra skadevolder, er fastsatt ved grundige avveielser gjennom lang tids rettspraksis. Departementet mener på denne bakgrunn at det må kunne legges til grunn at rammene for hvilken personkrets som har krav på erstatning fra skadevolder anses rimelige. Dersom nytt regelverk skal bli enkelt og legge til rette for automatisk saksbehandling, er det dessuten, etter hva departementet kan se, ikke mulig å operere med egne bestemmelser om hvem som kan få erstatning.»

Om ulikhetene mellom voldsoffererstatningsloven og alminnelig erstatningsrett skrev departementet, jf. punkt 6.4 side 37:

«Etter alminnelig erstatningsrett vil skadevolder bli erstatningsansvarlig ovenfor fornærmede. Videre har etterlatte krav på erstat-

ning etter skadeserstatningsloven § 3-4. Søsken anses ikke som etterlatt etter skadeserstatningsloven og har derfor i utgangspunktet ikke rett på erstatning fra skadevolder. Som redegjort for i punkt 6.1, kan etterlatte og pårørende, inklusiv søsken, i spesielle tilfeller få erstatning fra skadevolder som direkte skadelidte i såkalte 'tredjepersonssaker'.

Det er i dag ikke tvilsomt at barn som har vært vitne til vold vil kunne ha krav på erstatning etter alminnelig erstatningsrettslige regler og at det ikke er noe krav om at det må foreligge skade for at barnet skal få oppreisning. Departementet viser til Rt. 2010 side 949 der Høyesterett uttaler, jf. avsnitt 12:

'Hvis også barnet anses krenket, vil imidlertid barnet ha et selvstendig krav på oppreisning etter skadeserstatningsloven, jf. § 3-5 første ledd bokstav b, jf. § 3-3. Dessuten vil en anvendelse av straffeloven § 219 [straffeloven 2005 § 282 (mishandling i nære relasjoner)] bidra til å markere at også barnet har et selvstendig behov for vern i slike situasjoner.'

Det kan likevel komme tilfeller der barn som er vitne til vold ikke får erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler, men ville fått det etter dagens voldsoffererstatningslov.»

Departementet pekte videre på at personer som får personskade når de bistår politiet eller i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling, normalt ikke har krav på erstatning etter alminnelig erstatningsrett.

Departementet viste dessuten til dommen i HR-2017-352-A (Utøya), og skrev at det ikke er utelukket at ansvarlig skadevolders ansvar i saker med særlig grov skyld vil kunne gå lenger enn statens ansvar etter voldsoffererstatningsloven. Departementet foreslo at ny lov også i slike tilfeller fullt ut skal følge alminnelig erstatningsrett. Departementet uttalte deretter, jf. punkt 6.4 side 38:

«Særreglene i voldsoffererstatningsloven har relativt liten praktisk betydning. I mange av tilfellene der det er utbetalt voldsoffererstatning i medhold av bestemmelsene, kunne også skadevolderen ha blitt dømt til å betale erstatning. Departementet antar forslaget om å følge alminnelige erstatningsrettslige regler for hvilken personkrets som skal ha rett til erstatning, i liten grad vil svekke voldsutsattes stilling i praksis. Fordelene ved å følge alminnelig erstatningsrett slik at alle som har

fått dom for erstatning mot skadevolder vet at de vil ha rett til erstatning fra staten og kan få det raskt etter at dommen er rettskraftig og skadevolders betalingsfrist har utløpt, vil etter hva departementets nå kan se, veie opp for ulempene knyttet til å fjerne nevnte særregler.»

6.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om at det etter den nye ordningen skal gis erstatning til den samme personkretsen som har rett til erstatning fra skadevolderen, og uttaler:

«En avvikling av voldsoffererstatningslovens særregler på dette området gir forutberegnelighet, fremmer likebehandling og gir en mer effektiv avvikling av erstatningssakene. Vi viser også til at alminnelig erstatningsrett er dynamisk, jf. for eksempel HR-2018-2080-A hvor Høyesterett etablerte tredjemannsvern knyttet til de såkalte sjokkskadesakene.»

Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, Juristforbundet, Stine Sofies Stiftelse og Erik Nadheim er negative til forslaget. Flere skriver at særreglene sjelden kommer til anvendelse, men er negative til forslaget fordi det er en endring som vil være til ugunst for dem det gjelder.

Både *Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Juristforbundet* er negative til at søsken til drapsofre etter forslaget ikke vil kunne få utbetalt oppreisning. *Kontoret for voldsoffererstatning* oppfordrer lovgiver til å vurdere spørsmålet opp imot de erfaringene som er gjort i forbindelse med behandlingen av saker etter 22. juli.

Kontoret for voldsoffererstatning og Juristforbundet er kritiske til at det i ny lov ikke foreslås en egen bestemmelse om erstatning til barn som er vitne til vold. *Juristforbundet* skriver:

«I høringsnotatet er det erkjent at det kan komme tilfeller der barn som er vitne til vold ikke får erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler, som ville fått det etter dagens voldsoffererstatningslov. I lys av det vide nedslagsfeltet til voerstl. § 1 anser vi at forslaget innebærer en vesentlig innsnevring av barns rett til voldsoffererstatning. Etter forslaget vil ikke barn som har opplevd vold mot nærstående ha rett til erstatning, med mindre forholdet gjel-

der mishandling i nære relasjoner og barnet selv anses som krenket, jf. straffeloven (1902) § 219 og straffeloven (2005) § 282. At barn kan få erstatning som tredjeperson er med andre ord fjernet i forslaget til ny lov.»

Lagdommer Bjarte Askeland og lagdommer Arnt Erlend Skjefstad viser til HR-2017-352-A (Utøya) og påpeker at Høyesterett implisitt anerkjenner at grov skyld påvirker grensene for hvilke tredjeparter som er berettiget til erstatning. De skriver at departementets standpunkt er sympatisk sett fra de voldsutsattes side, men mener de prinsipielle vurderingene med fordel kunne ha vært grundigere drøftet.

6.4 Departementets vurdering

Departementet har, i likhet med i høringsnotatet, kommet til at ny lov bør følge alminnelig erstatningsrett. Slik vil de som har krav på erstatning fra skadevolderen, eller ville hatt det dersom skadevolderen var kjent og i live, være de samme som får erstatning fra staten. Departementet foreslår likevel at det i loven inntas en forskriftshjemmel for å kunne gi regler om voldserstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående, og som ikke har krav på erstatning etter alminnelige erstatningsregler.

Som flere av høringsinstansene er inne på, kommer særreglene i voldsoffererstatningsloven sjelden til anvendelse. *Juristforbundet* påpeker at det å følge alminnelig erstatningsrett vil innebære at søsken til drepte ikke vil få utbetalt oppreisning. Det stemmer at å følge alminnelig erstatningsrett vil innebære at tilfeller som gir rett til voldsoffererstatning i dag, ikke vil gi rett til erstatning med forslaget til ny lov. Det motsatte kan også skje. Departementet ser poenget til lagdommer Bjarte Askeland og lagdommer Arnt Erlend Skjefstad om at det på mange måter er underlig at staten skal utbetale erstatning til noen som etter alminnelig erstatningsrett utelukkende får erstatning fordi skadevolderens skyld er særlig grov. Samtidig sondres det allerede mellom uaktsomme handlinger og forsett i dag, og det utbetales normalt bare voldsoffererstatning for forsettlige handlinger. Begrunnelsen for ordningen er at staten skal tre inn og betale erstatningen når den ansvarlige er død, ukjent eller ute av stand til å gjøre opp for seg. Departementet mener det riktige må være at voldserstatningsordningen dekker det skadevolderen er ansvarlig for, selv om det innebærer at tilfeller som i dag gir rett til

erstatning fra staten, ikke vil gi rett til det i fremtiden, og at tilfeller som ikke gir rett til erstatning i dag, vil gi rett til det i fremtiden. Eventuelle ulemper ved at tilfeller som i dag gir rett til erstatning ikke vil gi det i fremtiden, oppveies etter departementets syn av fordelene med et enkelt, forutsigbart og rettferdig regelverk der de som har krav på erstatning vil kunne få erstatningen utbetalt tilnærmet automatisk og uten å måtte søke, og av at skadevolderen kan holdes ansvarlig.

Som nevnt i høringsnotatet, er det ikke tvilsomt at barn som er vitne til vold, og som anses krenket, har et selvstendig krav på oppreisning etter alminnelig erstatningsrett. Det har over tid vært en utvikling i rettspraksis på dette feltet, men særregelen i voldsoffererstatningsloven kan også ha ført til at færre slike krav har blitt fremmet for domstolene. Det er dermed vanskelig å si eksakt hvor grensene etter alminnelig erstatningsrett går. Etter departementets syn, er det prinsipielle betenkeligheter ved å utbetale erstatning dersom staten ikke kan holde skadevolderen ansvarlig for

erstatningsbeløpet. Det kan komme tilfeller der skadevolderen fortsatt har foreldreansvar og bor sammen med barnet som har vært vitne til volden. Selv om vergemålsmyndighetene fatter vedtak om at erstatningen skal forvaltes av statsforvalteren, vil erstatningen kunne benyttes til anskaffelser av ting barnet trenger i det daglige. Det vil kunne være en fordel for skadevolderen som forsørger barnet. Samtidig er det en høyt prioritert samfunnsoppgave å ivareta barn som opplever familievold, og det kan gi et uheldig signal om disse ikke eksplisitt blir gitt rett til erstatning. Departementet foreslår derfor at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gi regler for å utbetale erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående, i tilfeller der de ikke har krav på det etter alminnelige erstatningsregler. Ettersom en slik regel vil bryte med hovedprinsippene for loven ellers og skadevolderen ikke kan holdes ansvarlig, vil det kunne bli behov for å fastsette nærmere vilkår og saksbehandlingsregler.

7 Beviskrav

7.1 Gjeldende rett

Det stilles ulike krav til bevis i en straffesak og i en sivil erstatningssak. For at en person skal kunne dømmes til straff, må det bevises utover enhver rimelig tvil at vedkommende har begått handlingen. I sivile saker er hovedregelen at kravet må bevises med alminnelig sannsynlighetsovervekt. Gjelder saken en særlig klanderverdig og stigmatiserende handling, stilles det strengere krav til beviset. Det må da være klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen er utført, se for eksempel Rt-2003-1671 avsnitt 34.

Etter voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd tilkjennes det bare voldsoffererstatning når det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har vært utsatt for en handling som nevnt i § 1.

For andre vilkår, for eksempel kravet om å sannsynliggjøre personskade, er det tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at beviskravet etter ny ordning skal følge beviskravet etter alminnelig erstatningsrett. Det vil normalt innebære at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for at vedkommende som ønsker erstatning fra staten har blitt utsatt for handlingen.

7.3 Høringsinstansenes syn

Foreldrenettverk mot mobbing og Stine Sofies Stiftelse mener det bør være tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for å få erstatning fra staten. Departementet oppfatter at *Norsk Sykepleierforbund* mener det samme. *Stine Sofies Stiftelse* skriver:

«Verken barnets forklaring eller langvarig medisinsk dokumentasjon som understøtter denne, har vist seg tilstrekkelig for å oppnå det strenge beviskravet i dagens voldsoffererstatningslov.

Konsekvensene er at noen voldsutsatte får avslag på sine søknader til tross for langvarige og traumatiserende overgrepserfaringer.

Stiftelsen mener derfor at det bør innføres et lavere beviskrav i ny voldsoffererstatningslov. I tillegg til den økonomiske oppreisningen ved å motta voldsoffererstatning, vil en erstatning også innebære en viktig annerkjennelse fra staten av hva barnet har opplevd.»

7.4 Departementets vurdering

Departementet mener, i likhet med i høringsnotatet, at beviskravet for å få erstatning fra staten bør følge beviskravet etter alminnelig erstatningsrett. Det innebærer at det normalt vil stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har blitt utsatt for handlingen det utbetales voldserstatning for.

Foreldrenettverk mot mobbing og Stine Sofies Stiftelse mener det bør være tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for å få erstatning. Departementet viser til at det i erstatningsretten stilles strengere krav til bevis enn sannsynlighetsovervekt når det dreier seg om et belastende faktum, jf. HR-2016-2579-A avsnitt 36:

«Også i saker hvor et krav om erstatning og/eller oppreisning begrunnes i at motparten har begått en straffbar handling, har det normalt vært oppstilt et skjerpet beviskrav. I Rt-1996-864, som gjelder krav om oppreisning etter friinnelse for voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 år, uttaler førstvoterende at et skjerpet beviskrav i slike saker er utslag av 'et alminnelig prinsipp'. Deretter tilføyer hun at 'et moment som taler for at det stilles strenge krav til beviset for å legge et faktum til grunn, [er] at dette faktum er belastende og dommen kan tenkes å få alvorlige konsekvenser for en parts moralske omdømme' (side 869–870). Dette standpunktet er fulgt opp i senere saker hvor det har vært spørsmål om å tilkjenne erstatning og/eller oppreisning ved påståtte grove seksuallovbrudd, jf. Rt-2003-1671. En til-

svarende praksis har også vært fulgt i saker hvor kravet er basert på at det er begått drap, jf. Rt-1999-1363, og voldslovbrudd av en viss alvorlighetsgrad, jf. Rt-2005-1322 avsnitt 28 og Rt-2014-1134 avsnitt 47 og 48.»

Departementet mener denne begrunnelsen for beviskravet gjør seg gjeldende i like stor grad når staten utbetaler erstatning. Det er også nødvendig at voldserstatningsloven har samme beviskrav som alminnelig erstatningsrett, dersom det skal være mulig å utbetale erstatning automatisk uten søknad og etterfølgende forvaltningsbehandling.

I HR-2016-2579-A uttaler Høyesterett videre, jf. avsnitt 37:

«Høyesterett har imidlertid understreket at det ikke generelt kan oppstilles et skjerpet beviskrav når ansvarsgrunnlaget må begrunnes i en straffbar handling. I Rt-2005-1322 uttaler førstvoterende at rettspraksis 'kan ikke forstås slik at ethvert straffbart forhold innebærer et slikt belastende eller klanderverdig faktum at det skjerpede beviskrav kommer inn' (avsnitt 28).

Det ble lagt til grunn at det skjerpede kravet gjelder for alvorlige forhold som seksuelle overgrep, voldtekt og drap. Utover dette måtte beviskravet «avgjøres ut fra en konkret vurdering av det aktuelle forholdet.»

Borgarting lagmannsretts avgjørelse 13. februar 2018 (LB-2017-63193) gjaldt en sak der en person på grunn av nødverge var frikjent for overtredelse av straffeloven § 274 (grov kroppsskade). Lagmannsretten la til grunn at det var tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for å dømme vedkommende til å betale erstatning til den voldsutsatte. Anken til Høyesterett ble forkastet.

I noen tilfeller vil det altså være tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for å bli tilkjent erstatning fra skadevolderen for handlinger omfattet av voldserstatningslovens virkeområde. Departementet foreslår at loven skal følge alminnelige erstatningsregler, også dersom disse endrer seg. I lovteksten vil det derfor fremgå at ordningen skal følge alminnelige erstatningsregler, uten at det presiseres hva beviskravet er.

8 Øvrige vilkår for å få erstatning fra staten

8.1 Gjeldende rett

Voldsoffererstatning ytes som hovedregel bare når den straffbare handlingen er anmeldt til politiet, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd første punktum. Den voldsutsatte må dessuten ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd andre punktum. Etter voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd siste punktum kan kravene fravikes i særlige tilfeller.

Vilkåret om at handlingen må være anmeldt er begrunnet med at en anmeldelse vil bidra til at saken blir oppklart og gjerningspersonen straffet. Om adgangen til å fravike vilkåret uttales det i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7 side 23:

«Etter departementets syn bør praksis her ikke være så streng at anmeldelse blir en prinsipp-sak, men det bør heller ikke være slik at man kan velge om man vil anmelde eller ikke. Momenter ved vurderingen vil blant annet være hvor godt saken er dokumentert, om det er vektige grunner for å unnlate å anmelde og samfunnets interesse i at handlingen blir anmeldt.»

Nemnda har i sin praksis lagt til grunn at alle de tre momentene må være oppfylt for at det skal kunne gjøres unntak fra hovedregelen om anmeldelse, jf. ENV-2013-1213 og ENV-2016-494. Kravet til dokumentasjon vil være oppfylt dersom skadevolderen har innrømmet forholdet eller det foreligger andre sterke objektive holdepunkter. At den voldsutsatte står i et avhengighetsforhold til den påståtte skadevolderen, har gjerne vært ansett som en viktig grunn for å unnlate å anmelde. Videre har det vært lagt til grunn at samfunnet ikke har interesse i at forholdet blir anmeldt dersom straffeansvaret er foreldet, påtalemyndigheten har tatt ut tiltale eller det foreligger dom i saken.

Nemnda tolker lovens krav om anmeldelse som at det også stilles krav om at den voldsutsatte, i en viss utstrekning, har bistått politiet

med den videre etterforskningen. Den voldsutsatte må blant annet avgi forklaring til politiet dersom det er nødvendig, gjøre rede for hendelsesforløpet slik vedkommende har oppfattet det og gi opplysninger om det politiet anser som nødvendig for etterforskningen, jf. for eksempel ENV-2014-172 og ENV-2014-555.

Vilkåret om at erstatningskravet skal tas med i en eventuell straffesak mot den påståtte skadevolderen fravikes i praksis ofte. Om adgangen til å fravike bestemmelsen uttaler departementet, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1 side 26:

«Departementet viser også til at voldsoffererstatningsmyndighetene praktiserer unntaket om 'særlige tilfeller' svært liberalt. Avslag på grunnlag av at skadelidte ikke har krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen, antas i praksis bare å forekomme i de tilfellene hvor skadelidte er gjort oppmerksom på vilkåret, men likevel bevisst velger å ikke kreve at erstatningskravet tas med. Med denne liberale praktiseringen, mener departementet at det bør være et vilkår at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder.»

De voldsutsatte og de etterlatte skal gjøres kjent med adgangen til å kreve erstatning av staten, jf. forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 8-6 tredje ledd. I praksis vil voldsoffererstatningsmyndighetene bare nekte den voldsutsatte erstatning dersom det kan dokumenteres at den voldsutsatte bevisst har unnlatt å ta erstatningskravet med i straffesaken, jf. ENV-2019-2738.

8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det skal stilles krav om at forholdet det søkes erstatning for er anmeldt. I saker der det ble foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom, foreslo departementet at det både stilles krav om at forholdet er anmeldt og om at den voldsutsatte har bistått ved etter-

forskningen. I begrunnelsen skrev departementet, jf. punkt 9.4 side 53:

«Det er prinsipielt viktig og i samfunnets interesse at straffbare handlinger anmeldes, etterforskes og at gjerningspersonene blir påtalt og straffet. Kunnskap om straffbare handlinger kan benyttes til å forebygge andre straffbare handlinger og til å gjøre samfunnet bedre i stand til å gi den hjelpen, beskyttelsen og oppfølgingen de utsatte har behov for.»

Departementet understreket at et krav om anmeldelse vil være oppfylt når den voldsutsatte har blitt tilkjent erstatning i en straffesak. I saker der den voldsutsatte er tilkjent erstatning fra skadevolderen i en sivil sak, påpekte departementet at tilleggsbelastningen ved å anmelde forholdet vil være liten, og at det for samfunnet er viktig at forholdet blir etterforsket, påtalt og straffet. Departementet foreslo derfor at også når skadevolderen er dømt til å betale erstatning i en sivil sak, skal det stilles krav om at forholdet er anmeldt.

Forslaget om å kreve anmeldelse i saker der det ble foreslått unntak fra kravet om dom, fordi skadevolderen er ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig, begrunnet departementet slik:

«Departementet ser at det kan virke unødvendig byråkratisk å kreve anmeldelse dersom oppgitt skadevolder er død. Men også om skadevolder er død, kan det være i samfunnets interesse at forholdet anmeldes og etterforskes. Ser man for eksempel for seg at forholdet gjelder seksuelle overgrep i en barnehage, vil det være av betydning å finne ut om det er andre involverte i saken og om arbeidsgiver har tilstrekkelig internkontroll og rutiner. Dessuten kan etterforskningen få betydning for bevisvurderingen i erstatningssaken. At forholdet anmeldes bidrar videre til at samfunnet stilles bedre i stand til å gi den hjelpen, beskyttelsen og oppfølgingen de utsatte har behov for. Om skadevolder er utilregnelig eller under 15 år, og for eksempel noen man har en nær relasjon til, kan det være særlig krevende å anmelde forholdet. Det er fullt forståelig at skadelidte ønsker å få erstatning, men ikke ønsker å anmelde. Selv om skadevolder ikke blir straffet, er det imidlertid viktig at samfunnet kan sette i verk tiltak for skadevolder og hindre at andre blir utsatt for overgrep. I saker der skadevolder er ukjent vil det være ekstra viktig at forholdet blir anmeldt slik at politiet får etterforsket saken og hindret at andre blir

utsatt for straffbare handlinger. I lovforarbeidene er det dessuten pekt på at terskelen for å gi en falsk anmeldelse trolig er høyere enn terskelen for å sende en søknad om erstatning fra staten med uriktige opplysninger. Dette hensynet gjør seg fortsatt gjeldende for saker der det foreslås unntak fra kravet om dom. Departementet foreslår derfor at det også i saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig stilles krav om anmeldelse.»

Departementet åpnet for at det kan gjøres unntak fra kravet om anmeldelse dersom personer på grunn av lovbestemt taushetsplikt er forhindret fra å anmelde forholdet, og når skadevolderen er under behandling eller offentlig omsorg og individuelle behandlingsmessige forhold vanskeliggjør anmeldelse. Departementet påpekte imidlertid at et unntak fra anmeldelse ikke nødvendigvis ville løse utfordringen i disse sakene, fordi det etter forslaget uansett ville være nødvendig å gi opplysninger om skadevolderen, enten i forbindelse med sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen eller for å fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet uttalte videre at problemstillingen må ses i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt de som omfattes av lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven) skal omfattes av voldserstatningsloven.

Departementet foreslo at det ikke skal oppstilles noen frist for når forholdet må være anmeldt, og presiserte at det ikke bør kreves at det er den voldsutsatte som selv har foretatt anmeldelsen. Det avgjørende bør være at den voldsutsatte er registrert som fornærmet i saken.

Departementet foreslo også at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne avslå en søknad om erstatning fra staten i tilfeller der det fremstår urimelig at staten yter erstatning fordi den voldsutsatte ikke i tilstrekkelig grad har bistått ved etterforskningen, og skrev, jf. 9.4 side 55:

«Departementet mener det er viktig at den voldsutsatte bidrar til politiets etterforskning, slik at gjerningspersoner blir identifisert og hendelsesforløpet klarlagt. Dette kan ha stor betydning for å hindre at andre blir utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Utover at det må kunne stilles krav om at skadelidte avgir forklaring til politiet og da gjør rede for hendelsesforløpet slik vedkommende har oppfattet det og gir opplysninger om det politiet anser nødvendig for etterforskningen, kan departementet vanskelig se at det er mulig å oppstille

objektive kriterier for hva som bør kvalifisere som tilstrekkelig medvirkning til etterforskningen. Departementet foreslår derfor en skjønsmessig bestemmelse og at denne bare skal gjelde i saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, det vil si saker som uansett skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning, Politidirektoratet og Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om å opprettholde et krav om anmeldelse. *Barneombudet, Foreldrenettverk mot mobbing, Norske Kvinners Sanitetsforening* og *Stine Sofies Stiftelse* mener det bør være adgang til å gjøre unntak fra kravet om anmeldelse for barn. *Barneombudet* påpeker at det følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. De mener at høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad vurderer hvilken virkning forslagene har for barn og barns rettigheter. Om kravet til anmeldelse skriver de:

«Barn er ofte utsatt for vold eller overgrep fra sine nærmeste. Det er en ekstra stor belastning for et barn å anmelde disse sakene. Dette utgangspunktet er klart når det er barnet selv som skal anmelde, men det vil også gjelde der barnets historie er grunnlag for at politiet oppretter en sak. Barneombudet ønsker å understreke at den store belastningen barnet utsettes for må være et vesentlig hensyn når departementet vurderer kravet om anmeldelse. Det er også viktig å understreke at mange saker, særlig om seksuelle overgrep eller incest, ikke kommer frem før mange år etter at handlingene har skjedd.

I saker der handlingene er begått av et barns nærmeste, mener vi det bør være unntak fra kravet om at saken må være anmeldt.»

Stine Sofies Stiftelse mener det bør gjøres unntak i tilfeller der den voldsutsatte er påført så alvorlig psykiske eller fysiske belastninger at anmeldelse ikke er forsvarlig med hensyn til den voldsutsatte sin psykiske helse. De mener også at å kreve anmeldelse i saker hvor gjerningspersonen er død eller under den kriminelle lavalder, fremstår grunnløst og urimelig.

Norsk Sykepleierforbund mener det må gjøres unntak fra anmeldelseskravet for ansatte i helse-

og omsorgssektoren, og viser til at å anmelde voldelige demente, utviklingshemmede eller barn, kan føles meningsløst og til dels uetisk for mange sykepleiere. De mener dessuten at det ikke er behov for politianmeldelse for å ivareta bevisshensyn fordi skaden meldes til NAV og forsikringsselskap. *Erstatningsnemnda for volds ofre* skriver:

«Særlig innen helsetjenesten synes det å være forskjellige regler og oppfatninger om når et forhold skal anmeldes. De straffbare handlingene kan også være utløst av sykdomstilstander (demens, psykoser, angstlidelser), hvilket også reiser særlige spørsmål.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og *Norske Kvinners Sanitetsforening* skriver at anmeldelsene ofte leveres for å oppfylle vilkåret om anmeldelse etter voldsoffererstatningsloven.

Samtlige av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, er enige i at det ikke bør være avgjørende hvem som har anmeldt forholdet, så lenge den som ønsker erstatning er registrert som fornærmet i saken. Det er ingen av høringsinstansene som tar til orde for at det skal settes en frist for når forholdet må være anmeldt.

Når det gjelder plikten til å bistå i etterforskningen, er *Kontoret for voldsoffererstatning* positive til forslaget om at en slik plikt skal fremgå av lovteksten. *Politidirektoratet* skriver:

«Politidirektoratet støtter forslaget om krav til anmeldelse og mener det i utgangspunktet er rimelig å forvente at søker har bistått ved etterforskning. Vi vil imidlertid påpeke at det finnes tilfeller der det av forståelige grunner er slik at fornærmede ikke samarbeider med politiet. Dette kan for eksempel gjelde saker om mishandling i nære relasjoner, tvangsekteskap eller menneskehandel, hvor fornærmede kan være ambivalent til å samarbeide med politiet. Samarbeidet med politiet kan føre til brudd med familie, og fornærmede kan frykte for represalier fra bakpersoner mv. Direktoratet forutsetter at departementet tar dette med i vurderingen og eventuelt åpner for unntak fra krav om medvirkning til etterforskningen.»

Fellesorganisasjonen Trøndelag og *Kvinnegruppa Ottar* mener det er viktig at forventningene til den voldsutsattes bistand i etterforskningen ses i sammenheng med det vedkommende er i stand til, og at vedkommende ikke påføres urimelige belastninger. *Stine Sofies Stiftelse* mener det bør

være tilstrekkelig at den voldsutsatte avgir forklaring eller redegjør for hendelsesløpet. *Statens sivilrettsforvaltning* ber departementet vurdere å konkretisere innholdet i kravet om at den voldsutsatte skal bistå i etterforskningen.

8.4 Departementets vurdering

Departementet mener, i likhet med det som ble foreslått i høringsnotatet, at det bør være et vilkår for å få erstatning fra staten at forholdet er anmeldt, men at det ikke skal settes noen frist for anmeldelsen. I saker som ikke er behandlet av domstolene, foreslår departementet at det i tillegg stilles krav om at den voldsutsatte i rimelig utstrekning har bistått politiet i forbindelse med etterforskningen.

Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet. Det er prinsipielt viktig og i samfunnets interesse at straffbare handlinger anmeldes, etterforskes og at gjerningspersonene blir påtalt og straffet. Det bør derfor kreves at forholdet er anmeldt både i saker der det foreligger sivil dom mot skadevolderen og i saker uten dom. Som påpekt i punkt 15.1.4, må det av hensyn til den påståtte skadevolderens rettssikkerhet kreves at den påståtte skadevolderen er part i saker der det søkes om voldserstatning uten at kravet er behandlet av domstolene. Den påståtte skadevolderen vil derfor få adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter forvaltningslovens regler om partsinnsyn. Departementet antar da at tilleggsbelastningen med å anmelde forholdet er relativt liten. Anmeldelse av forholdet er nødvendig for at saken kan bli etterforsket, og slik få saken opplyst og kunne hindre at andre blir utsatt for det samme. Anmeldelse kan også være nødvendig for iverksettelse av tiltak for å ivareta den voldsutsatte. Både Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Norske Kvinners Sanitetsforening skriver dessuten at anmeldelse ofte leveres for å få utbetalt voldsoffererstatning. Et vilkår om anmeldelse vil i så fall kunne bidra til å forebygge andre straffbare handlinger.

Barneombudet peker på at det for barn utsatt for volds- eller seksuallovbrudd av foresatte, er en særlig stor belastning å anmelde forholdet. Departementet er enig i det, men mener at det likevel ikke vil være til barnets beste om det gjøres unntak for kravet om anmeldelse i slike saker. Etter departementets syn kan ikke vurderingen av barnets beste etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 gjøres utelukkende ved å se på opplevelsen av å anmelde et forhold. Det er også nødvendig å se på konsekvensene av ikke å

anmelde et forhold, og på statens forpliktelser til å beskytte barn mot vold og seksuelle overgrep etter barnekonvensjonen artikkel 19 og 34 og EMK artikkel 3 og 8. Ved vurderingen av om barn får en effektiv tilgang på erstatning og oppreisning, slik Barneombudet etterlyser i sin høringsuttalelse, må det dessuten ses hen til om barnet har en reell mulighet til å nå frem med en søknad om voldserstatning dersom forholdet ikke er anmeldt. Når et volds- eller seksuallovbrudd mot et barn anmeldes, tar politiet et tilrettelagt avhør av barnet på et barnehus, jf. straffeprosessloven § 239. Avhørene gjennomføres hensynsfullt av spesialtrente etterforskere, og det tas videoopptak av avhøret. Et tilrettelagt avhør av barnet på et tidlig stadium i saken kan være nødvendig for at forholdet blir irettført, og kan ha stor betydning for muligheten til å iverksette tiltak for å beskytte barnet. Uten et tilrettelagt avhør, vil det, for å belyse forholdet, gjerne være nødvendig at vergen får en forklaring fra barnet. Vergen har ikke forutsetninger for å gjennomføre avhør av barn, og et slikt «avhør» vil kunne forspille bevis. Bevisverdien av en forklaring til vergen vil dessuten være lav, og sjansen for å nå frem med en søknad om voldserstatning vil være liten. Departementet mener derfor at et unntak fra kravet om anmeldelse for å søke om voldserstatning vil kunne være uheldig for barnet, både med hensyn til forebygging av nye overgrep og med hensyn til mulighetene for å nå frem med en søknad om voldserstatning.

Departementet foreslår i punkt 11.3.4 at personer som har rett til yrkesskadeforsikring skal kunne få utbetalt oppreisning etter voldserstatningsloven. Som Norsk Sykepleierforbund trekker frem, kan det være krevende for ansatte i helse- og omsorgssektoren å anmelde vold fra en pasient. Tilsvarende kan gjelde for ansatte i barneverntjenesten som arbeider med barn som er under offentlig omsorg på grunn av voldelig adferd. Departementet har likevel kommet til at det ikke bør gjøres unntak fra kravet om anmeldelse for disse yrkesgruppene. En anmeldelse er også viktig når den påståtte skadevolderen ikke er strafferettslig ansvarlig. Om faren for en ny og alvorlig integritetskrenkelse er nærliggende, og det er nødvendig for å verne samfunnet, kan skadevolderen dømmes til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. straffeloven §§ 62 og 63. Etter departementets syn, kan det være problematisk om staten utbetaler erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd uten at politiet, gjennom en anmeldelse, gis mulighet til å iverksette tiltak for å hindre at andre blir utsatt for en lignende handling i fremtiden.

Til dette kommer at det å gjøre unntak fra kravet om anmeldelse uansett ikke innebærer at den voldsutsatte ikke trenger å konfrontere den påståtte skadevolderen, ettersom den påståtte skadevolderen uansett vil være part i saken for voldserstatningsmyndighetene, jf. punkt 15.1.4.

Som Erstatningsnemnda for voldsofre peker på i sin høringsuttalelse, kan det synes som om det innen helsetjenesten er forskjellige oppfatninger om når et forhold kan anmeldes. Departementets inntrykk er at det også har vært en viss usikkerhet om hvorvidt taushetsplikten er til hinder for at ansatte i barneverntjenesten kan anmelde volds- eller seksuallovbrudd de har blitt utsatt for i tjenesten. De generelle reglene om taushetsplikt er gitt i forvaltningsloven. Utgangspunktet er at en ansatt har taushetsplikt om det vedkommende i sitt arbeid får vite om noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13. Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 er taushetsplikten likevel ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». I utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen, som er utarbeidet i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og professor ph.d. Morten Holmboe, og som ble sendt på høring 15. februar 2021, står det følgende om bestemmelsen, jf. punkt 6.7.2 side 33:

«Dersom lovbruddet retter seg mot forvaltningsorganet selv eller dets ansatte, må det anses å ha en naturlig sammenheng med dets oppgaver å anmelde lovbruddet. Den ansatte må også kunne anmelde lovbrudd mot seg selv, for eksempel om man er blitt utsatt for vold i tjenesten.»

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 b gjelder ikke fullt ut for barnevernet, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-7 tredje ledd, men når det er nødvendig for å fremme sine oppgaver, kan også barneverntjenesten anmelde lovbrudd. I Prop. 222 L (2020–2021) Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging) uttalte Barne- og familiedepartementet følgende om barnevernloven § 6-7 tredje ledd, jf. punkt 12.1 side 56:

«Barnevernet kan heller ikke ut fra allmenne hensyn anmelde eller opplyse om lovbrudd.

Barnevernet har imidlertid adgang til å gi opplysninger når dette er nødvendig for å ivareta egne ansatte. Barnevernets taushetsplikt er derfor ikke til hinder for at barnevernansatte anmelder volds- eller seksuallovbrudd de har blitt utsatt for i tjenesten. Dette omfattes av adgangen til å gi opplysninger for å ivareta barnevernets oppgaver.»

Stortinget har nylig vedtatt en ny barnevernslov, jf. lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven). Den forventes å tre i kraft 1. januar 2023. Adgangen til å anmelde lovbrudd mot barnevernsansatte vil gjelde også etter at den nye barnevernsloven har trådt i kraft.

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) har også egne regler om taushetsplikt, jf. helsepersonelloven § 21. Etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger gis videre «når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig». Det innebærer at det kan gjøres unntak fra taushetsplikten dersom det kan motvirke skader av et visst omfang, for eksempel hvis en pasient er til fare for sine omgivelser. I utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen, står det, jf. punkt 6.7.2 side 33:

«I tilfeller der den ansatte anmelder lovbrudd mot seg selv, kan han eller hun heller ikke være avskåret fra å forklare at mistenkte er pasient, klient osv, selv om dette vanligvis er belagt med taushetsplikt (for eksempel etter helsepersonelloven, barnevernloven eller konfliktrådsloven). Det vil ellers være umulig å forklare nærmere om bakgrunnen, tid og sted osv. Den fornærmede må her ha adgang til å fortelle om alt som er relevant for saken, og dette må også gjelde i en senere straffesak eller sivil rettssak, uten hinder av bevisforbudet i straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5. EMK artikkel 13, som gir rett til et effektivt rettsmiddel, må gi adgang til å forfølge rettsbrudd mot en selv.»

Departementet legger til grunn at taushetsplikten ikke er til hinder for at ansatte i barneverntjenesten eller helse- og omsorgstjenesten kan anmelde forhold som omfattes av voldserstatningsloven til politiet.

I likhet med det som ble foreslått i høringsnotatet, mener departementet at det ikke bør stilles krav til når forholdet ble anmeldt eller hvem som anmeldte forholdet, så lenge den som krever

erstatning er registrert som fornærmet i saken. Det vises til drøftelsen i høringsnotatet.

Departementet er kommet til at den voldsutsatte må bistå i etterforskningen for å få erstatning fra staten, og viser til redegjørelsen i høringsnotatet. Selv om det, som Politidirektoratet trekker frem, kan være forståelig at den voldsutsatte ikke ønsker å bistå politiet, mener departementet at det er rimelig å stille et slikt krav dersom staten skal utbetale erstatning for handlingen. Statens sivilrettsforvaltning mener det er uklart hva som ligger i forslaget om at den voldsutsatte må bistå i etterforskningen. Departementet mener at den voldsutsatte må redegjøre for hendelsesforløpet og gi de opplysningene som politiet anser som nødvendige for etterforsk-

ningen, slik at en voldsutsatt som for eksempel bevisst holder tilbake informasjon slik at politiet ikke klarer å identifisere skadevolderen, ikke skal kunne kreve erstatning fra staten. Tilsvarende må gjelde dersom den voldsutsatte ikke har svart på henvendelser fra politiet, ikke har møtt til avhør, latt være å svare på spørsmål som er relevante for etterforskningen eller holdt tilbake vesentlige opplysninger. Om den voldsutsatte trekker anmeldelsen, må søknaden om erstatning også kunne avslås med mindre vedkommende blir tilkjent erstatning fra skadevolderen av domstolen. Vilkåret om at den voldsutsatte må ha bistått i etterforskningen, vil utelukkende gjelde i saker som ikke er behandlet av domstolene.

9 Hva skal erstatningen dekke?

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Generelt

Reglene for utmåling av voldsoffererstatning er gitt i voldsoffererstatningsloven kapittel 2. Da voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001, var det et uttalt mål at utmålingsreglene skulle knyttes tettere opp mot reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.8 side 29.

9.1.2 Erstatning for skade på person

Voldsoffererstatningen skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre den voldsutsatte i fremtiden, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd. «[L]idt skade» omfatter både tap i inntekt og andre økonomiske tap den voldsutsatte har hatt som følge av skaden. Bestemmelsen i voldsoffererstatningsloven § 4 svarer i hovedtrekk til skadeserstatningsloven § 3-1 første ledd, og rettspraksis knyttet til denne bestemmelsen er derfor relevant ved avgjørelsen av hva som dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4.

Utmålingen av tapt inntekt gjøres etter en differansebetraktning, det vil si ved å sammenligne den voldsutsattes inntjeningssevne med skaden og uten skaden. Ved fastsettingen skal det tas hensyn til den voldsutsattes muligheter for å skaffe seg inntekt ved arbeid som med rimelighet kan ventes av vedkommende på bakgrunn av evner, utdanning, praksis, alder og muligheter for omskolering, jf. skadeserstatningsloven § 3-1 andre ledd, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd annet punktum. Verdien av arbeid i hjemmet er likestilt med inntekt. Har den voldsutsatte på skadevirkningstidspunktet ikke fylt 19 år, utmåles erstatning for varig tap i fremtidig inntekt etter reglene om standardisert erstatning til barn i skadeserstatningsloven § 3-2 a med tilhørende forskrift 16. februar 2018 nr. 236 om standardisert inntektstaperstatning til barn, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 andre ledd. Eksempler på andre økonomiske tap som dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4 er utgifter til egenandel for behandlinger, medi-

siner, transport, midlertidig bosted, ombygning av bolig og utgifter til assistent. Det følger av rettspraksis at utgiftene må være «nødvendige og rimelige», se blant annet Rt-2009-425 (Løff II) avsnitt 38.

9.1.3 Menerstatning

Etter voldsoffererstatningsloven § 5 har de voldsutsatte krav på menerstatning dersom de har fått varig og betydelig skade av medisinsk art. Erstatningsposten fastsettes under hensyn til menets medisinske art og størrelse, samt dets betydning for den personlige livsutfoldelsen. Det tilkjennes ikke menerstatning for lavere invaliditetsgrad enn 15 prosent. Bestemmelsen svarer i hovedtrekk til skadeserstatningsloven § 3-2, og rettspraksis knyttet til denne bestemmelsen er derfor relevant ved tolkningen av voldsoffererstatningsloven § 5. Med «skade av medisinsk art» forstås både fysisk og psykisk skade. I rettspraksis er det lagt til grunn at en skade med ti års varighet antas å ligge i det nedre sjiktet av hva som anses som varig og som kan gi grunnlag for menerstatning, jf. Rt-2003-841. Det er lagt til grunn at vilkåret om at skaden må være «betydelig», ikke har noen betydning utover at det stilles krav om medisinsk invaliditet på 15 prosent eller mer.

Menerstatning beregnes etter de standardiserte reglene i forskrift 21. april 1997 nr. 373 om menerstatning ved yrkesskade § 3 nr. 1, jf. for eksempel ENV-2019-1120. En person som har en medisinsk invaliditetsgrad på 100 prosent, får utbetalt 63 prosent av G per år, det vil si 67 000 kroner per 1. mai 2021. Ved betydelig større skadefølger enn en invaliditetsgrad på 100 prosent, utbetales det 75 prosent av G per år, det vil si 80 000 kroner.

9.1.4 Oppreisning

Etter voldsoffererstatningsloven § 6 kan den voldsutsatte tilkjennes en «slik engangssum som finnes rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldt tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art». Oppreisningen

skal være et slags «plaster på såret», en kompensasjon til den voldsutsatte. Samtidig skal oppreisningen ha en preventiv effekt og en pønal funksjon overfor skadevolderen.

I merknaden til voldsoffererstatningslovens bestemmelse om oppreisning fremgår det, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8 side 45:

«Paragrafen svarer til skadeserstatningsloven § 3-5, men gjengir reglene i skadeserstatningsloven om oppreisning i en form som er tilpasset sammenhengen i voldsoffererstatningsloven. [...] Om forholdet mellom domstolenes utmåling av oppreisning etter skadeserstatningsloven og forvaltningens utmåling av oppreisning etter lovforslaget vises til punkt 5.8 ovenfor.»

I punkt 5.8 side 29, uttaler imidlertid departementet:

«Reglene om oppreisning følger i utgangspunktet reglene i skadeserstatningsloven § 3-5. Vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-5 om hvilke krenkelser skadelidte må ha vært utsatt for, er imidlertid sløffet, da det i stedet er et vilkår at skadelidte har vært utsatt for en handling som omfattes av lovforslaget § 1. Dette kan medføre et noe ulikt virkeområde for oppreisningsbestemmelsene i lovforslaget og i skadeserstatningsloven.»

Det er derfor uklart om virkeområdet etter voldsoffererstatningsloven er ulikt virkeområdet etter skadeserstatningsloven. Etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd kan skadevolderen bli dømt til å betale oppreisning dersom vedkommende forsettlig eller grovt aktløst har voldt skade på person eller har tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3. En skadevolder blir altså ikke dømt til å betale oppreisning for uaktsomme handlinger, for eksempel uaktsomt drap. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for at staten skulle gå inn og betale den voldsutsatte erstatning når skadevolderen var død, ukjent eller ikke kunne betale for seg. Å gi voldsoffererstatning i saker der skadevolderen ikke ville blitt dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, er et unntak fra denne hovedregelen som fordrer en særlig begrunnelse. Når dette ikke er omtalt i forarbeidene, antar departementet at det ikke var tanken at det skulle utbetales oppreisning etter voldsoffererstatningsloven for uaktsomme straffbare handlinger. Departementet har ikke funnet

eksempler der voldsoffererstatningsmyndighetene har utbetalt oppreisning for handlinger som bare er uaktsomme.

Ettersom oppreisningen skal utmåles individuelt og skjønnsmessig, er rettspraksis omfattende. Ved utmålingen legges det blant annet vekt på handlingens objektive grovhet, skadevolderens skyld, fornærmedes subjektive opplevelse av krenkelsen og arten og omfanget av de påførte skadevirkninger, jf. blant annet Rt-2011-769 avsnitt 28. På noen områder er det i rettspraksis utviklet veiledende normer for oppreisningsnivået. Høyesterett har da angitt hvilket oppreisningsbeløp som skal legges til grunn med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at det gjøres konkrete avvik. Normen er på 200 000 kroner for handlinger omfattet av straffeloven § 275 (drap), jf. Rt-2010-1203 avsnitt 49. For handlinger omfattet av straffeloven § 281 (uaktsom forvoldelse av død) utbetales det bare oppreisning dersom handlingen er grovt uaktsom, og normen er da på 125 000 kroner, jf. Rt-2014-892. For handlinger omfattet av straffeloven § 291 (voldtekt), jf. straffeloven § 292, det vil si voldtekt til samleie, er normen på 150 000 kroner, jf. Rt-2011-743. Normen for handlinger omfattet av straffeloven § 294 (grovt uaktsom voldtekt) er på 90 000 kroner, jf. Rt-2012-201. Saker som gjelder seksuallovbrudd mot barn har en slik variasjonsbredde i art og omfang at det ikke er gjort noen normering. I saker som gjelder straffeloven § 271 (kroppskrenkelse) kreves mer enn beskjedne fysiske skader for at domstolene skal tilkjenne oppreisning.

I de aller fleste saker, vil oppreisningen som utbetales av voldsoffererstatningsmyndighetene tilsvare beløpet skadevolderen er dømt til å betale. Voldsoffererstatningsmyndighetene utbetaler imidlertid tidvis mer i oppreisning enn det domstolene har dømt skadevolderen til å betale, uten at det ser ut til å være begrunnet i ulikheter mellom voldsoffererstatningsloven og alminnelig erstatningsrett. Dette gjelder særlig ved utbetaling av voldsoffererstatning for mindre alvorlige straffbare handlinger, se for eksempel ENV-2013-2532.

9.1.5 Erstatning til etterlatte

Erstatning til etterlatte utmåles etter reglene i voldsoffererstatningsloven § 7. De etterlatte kan tilkjennes erstatning for tap av forsørger og erstatning for vanlige utgifter til gravferden og andre rimelige utgifter i anledning dødsfallet, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 første og andre ledd. Regelen svarer til skadeserstatningsloven § 3-4. Erstatning for tap av forsørger fastsettes under

hensyn til forsørgingens omfang og den etterlattes mulighet for selv å bidra til sin forsørging. Erstatning kan etter forholdene tilkjennes selv om den avdøde ikke forsørget den etterlatte ved dødsfallet, forutsatt at den etterlatte i nær fremtid kunne påregne forsørging. De etterlatte kan også, som etter skadeserstatningsloven § 3-5 tredje ledd, få oppreisning, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd. Etter voldsoffererstatningsloven § 7 har de etterlatte dessuten rett til erstatning for skade på person. Voldsoffererstatningsloven går her lenger enn bestemmelsene i skadeserstatningsloven.

Med etterlatte menes avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre. Voldsoffererstatningsloven skiller seg også fra skadeserstatningsloven ved at søsken i særlige tilfeller kan tilkjennes erstatning og oppreisning, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd siste punktum.

Voldsoffererstatningsloven § 7 gir en uttømmende angivelse av de erstatningspostene de etterlatte kan få dekket under ordningen. Det ytes altså ikke menerstatning og erstatning for tingskade til de etterlatte. Det kan imidlertid ikke fullstendig utelukkes at de etterlatte vil kunne få utbetalt menerstatning dersom skadene anses som en «tredjemannsskade», se nærmere i punkt 6.1.

9.1.6 Erstatning for tingskade

Voldsoffererstatningen dekker i utgangspunktet ikke erstatning for formueskade og tingskade. Etter voldsoffererstatningsloven § 8 ytes det likevel erstatning for skade på vanlige klær, proteser og andre personlige bruksting som den voldsutsatte hadde på seg da skaden ble voldt. Dette vil typisk være briller, klokke eller telefon. Tingene erstattes ikke hvis de blir stjålet, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.3 side 8. Det må dessuten foreligge årsakssammenheng mellom hendelsen og tingskaden. De nærmere grensene for hvilke tingskader som anses å falle utenfor «personlige bruksting», er fastsatt i nemndspraksis. Voldsoffererstatningen dekker for eksempel ikke tap av iPad (ENV-2018-411), smykker (ENV-2016-1641), kamera og kamerastativ (ENV-2014-1774) eller møbler og innbo (ENV-2014-4245).

9.1.7 Forsinkelsesrenter

Krav på voldsoffererstatning er ikke et «pengekrav på formuerettens område», og forsinkelsesrenteloven kommer ikke til anvendelse, jf. lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven) § 1 og

Rt-2013-484. I saker der det ikke foreligger særskilt hjemmel for å ilegge renter, har Høyesterett likevel åpnet for at det i noen tilfeller kan tilkjennes avsavnsrenter, det vil si erstatning for det tap skadelidte har hatt ved å ikke få disponere pengene, jf. Rt-2002-71 og Rt-2010-816. Tilsvarende gjelder for krav på voldsoffererstatning, men ettersom voldsoffererstatningsordningen er en offentligrettslig støtteordning, er det lagt til grunn at avsavnsrenter kun tilkjennes der det har gått spesielt lang tid, jf. ENV-2019-137.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ny lov ikke skal ha egne regler for utmåling, men følge utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3. Departementet foreslo at det skal utbetales erstatning for skade på person etter skadeserstatningsloven § 3-1, menerstatning etter § 3-2, erstatning for en persons død etter § 3-4 og oppreisning etter § 3-5, men ikke erstatning for tingskade. Som begrunnelse for forslaget uttalte departementet, jf. punkt 10.4 side 60:

«Det kan være andre hensyn som gjør seg gjeldende når staten betaler erstatning til voldsutsatte enn når den som er ansvarlig for handlingen betaler erstatning. Det kan gjøre det ønskelig med egne utmålingsregler i regelverket om erstatning fra staten til voldsutsatte. På den annen side vil ethvert avvik fra alminnelig erstatningsrett medføre rom for tolkninger og et mindre oversiktlig regelverk. Ulikheter medfører også at voldsutsatte som får sin erstatning dekket av staten, kommer annerledes ut enn voldsutsatte som får dekket sin erstatning av skadevolder. Dersom voldsutsatte skal kunne få utbetalt erstatning fra staten automatisk etter at rettskraftig dom mot skadevolder foreligger, kan ikke departementet se at det er rom for egne regler for hvordan de enkelte erstatningspostene skal utmåles. Tilsvarende vil egne utmålingsregler kunne være til hinder for at staten kan kreve regress umiddelbart mot skadevolder for hele det utbetalte beløpet. Departementet foreslår derfor at utmålingsreglene for de ulike erstatningspostene i skadeserstatningsloven gis direkte anvendelse i ny lov.»

Departementet redegjorde videre for hva forslaget om å følge utmålingsreglene i skadeserstatningsloven vil innebære, jf. punkt 10.4 side 60:

«Forslaget om å la erstatning for skade på person følge reglene i skadeserstatningsloven § 3-1 og erstatning for inntektstap til barn følge § 3-2 a, innebærer ingen endring fra i dag, utover at fradragsreglene blir endret. Fradragsreglene er behandlet særskilt i punkt 12.4.

Å la ny lov følge skadeserstatningsloven § 3-2 for utmåling av menerstatning, innebærer heller ingen endring fra i dag. [...]

Departementet foreslår at utmålingsreglene i skadeserstatningsloven § 3-5 skal gjelde for utbetaling av oppreisning. Forslaget innebærer at oppreisning kun kan utbetales dersom skadevolder forsettlig eller grovt aktløst har voldt skade på person, eller har tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3 (dersom det aktuelle straffebudet er omfattet av virkeområdet). [...]

Dersom ny lov følger skadeserstatningsloven § 3-4 om erstatning for en persons død, vil reglene om erstatning for tap av forsørger og erstatning for gravferdsutgifter og andre rimelige utgifter i anledning av dødsfallet bli de samme som i dag. Etter skadeserstatningsloven har imidlertid ikke etterlatte krav på erstatning for personskade, slik etterlatte har etter voldsoffererstatningsloven § 7, med mindre dreier seg om en såkalt tredjepersonssak. Uten en slik særregel vil det å følge § 3-4 innebærer en innsnevring sammenlignet med gjeldende rett. Som nevnt, kan ikke departementet se hvordan det skal kunne legges opp til at voldsutsatte tilnærmet umiddelbart etter at dom mot skadevolder er rettskraftig skal få utbetalt erstatning, dersom ny lov ikke følger utmålingsreglene i skadeserstatningsloven. Om ny ordning ikke følger utmålingsreglene i skadeserstatningsloven, vil dessuten skadelidte som får dekket erstatningen direkte fra skadevolder få mindre utbetalt enn skadelidte som søker om erstatning fra staten. Det kan virke urimelig. Det er også i strid med intensjonene bak ordningen, da ordningen med erstatning fra staten fra voldsutsatte er ment som en ordning der staten trer inn og betaler når skadevolder ikke kan betale for seg. Den er ikke ment som en ny velferdsordning. Som redegjort for i punkt 6.1 er det, slik departementet vurderer det, grunn til å tro at flere etterlatte, særlig foreldre til små barn som blir utsatt for forsettlige drap, vil få erstatning som tredjepersoner etter alminnelige erstatningsregler i fremtiden. Disse vil kunne få erstatning for skade på person. Dersom erstatning til etterlatte følger regelen i

skadeserstatningsloven § 3-4, vil søsken til drepte ikke lenger kunne få oppreisning, ettersom søsken ikke er nevnt i skadeserstatningsloven § 3-5 tredje ledd. Det er svært sjelden det utbetales oppreisning til søsken etter voldsoffererstatningsloven.»

Forslaget om ikke å dekke erstatning for tingskade ble begrunnet slik, jf. punkt 10. 4 side 61:

«Etter skadeserstatningsloven § 4-1 må skadevolder dekke tingskade og annen formueskade skadelidte er påført. Slike tap dekkes som hovedregel ikke etter voldsoffererstatningsloven, men etter voldsoffererstatningsloven § 8 gis det erstatning for klær og bruksting skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt. Tapene som dekkes er beskjedne. Det kan virke urimelig at staten dekker tapet av en mobiltelefon en person utsatt for vold hadde på seg, når staten ikke betaler erstatning til en person som har mistet alle sine eiendeler ved for eksempel et innbrudd. Etter hva departementet kan se, er det en forutsetning for å legge til rette for automatisering at ordningen følger skadeserstatningslovens utmålingsregler. Departementet foreslår på denne bakgrunn at tingskade og annen formuesskade ikke dekkes når staten trer inn og betaler erstatning til voldsutsatte.»

9.3 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett, Erstatningsnemnda for volds ofre og Statens sivilrettsforvaltning er positive til forslaget om at voldserstatningsordningen skal følge alminnelig erstatningsrett. *Borgarting lagmannsrett* skriver at forslaget fremstår fornuftig og godt i samsvar med ordningens formål om at staten trer inn og betaler i skadevolderens sted. *Erstatningsnemnda for volds ofre og Statens sivilrettsforvaltning* trekker frem at det vil innebære en forenkling av loven. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver:

«Dette er et viktig grep for å bidra til økt forutberegnelighet for skadelidte. Det vil dessuten forenkle forvaltningens behandling av erstatningssaker og berede grunnen for automatiserte saksbehandlingsløsninger, slik at de som har krav på erstatning vil få dette raskt. Videre muliggjør denne løsningen et dynamisk regelverk, ved at ordningen følger rettsutviklingen hva gjelder utmålingspraksis. Fordelene med et slikt skifte veier opp for ulempene ved at enkelte

skadelidte som i dag nyter godt av særlige utmålingsregler i voldsoffererstatningsloven, ikke vil ha rett på erstatning etter ny lov.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver:

«Det er fint med et enkelt regelverk, men endring/nytt regelverk må ikke medføre negative konsekvenser for de voldsutsatte, slik forslaget i denne saken gjør. Forslaget som er fremsatt er klart til ugunst for voldsutsatte, og vil medføre en dårligere voldsoffererstatningsordning enn det vi har i dag.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS mener dessuten at det blir merkelig og tungvint at tingskade ikke skal dekkes, og påpeker at de voldsutsatte da må forholde seg til Kontoret for voldsoffererstatning for å få erstatning for personskaden og til skadevolderen eller Statens innkrevingsentral for å få dekket en tingskade.

9.4 Departementets vurdering

Departementet har, i likhet med forslaget i høringsnotatet, kommet til at ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte ikke bør ha egne utmålingsregler, og at staten skal utbetale erstatning for skade på person etter skadeserstatningsloven § 3-1, menerstatning etter § 3-2, erstatning for en persons død etter § 3-4 og oppreisning etter § 3-5, men ikke erstatning for tingskade. Forsinkelsesrenter eller avsavnsrenter skal ikke dekkes.

Departementet mener, i likhet med Borgarting lagmannsrett, Erstatningsnemnda for voldsofre og Statens sivilrettsforvaltning, at det er rimelig at avgrensingen av ordningen følger alminnelig erstatningsrett. Intensjonen med ordningen er at staten skal tre inn og betale når skadevolderen ikke kan betale for seg. Om staten skal utbetale mer i erstatning enn det skadevolderen kan bli ansvarlig for etter alminnelige erstatningsegler, vil de voldsutsatte som får dekket erstatningen direkte fra skadevolderne få mindre utbetalt enn de voldsutsatte som søker om erstatning fra staten. I praksis vil det dessuten være svært få som får mindre i erstatning fra staten enn etter dagens regler. Å følge utmålingsreglene i skadeserstatningsloven er videre, som påpekt i høringsnotatet, en forutsetning for å kunne legge til rette for at de voldsutsatte skal kunne få utbetalt erstatningen raskt og uten å måtte søke. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver at de ønsker at de voldsutsatte skal få utbetalt det

samme som skadevolderen er dømt til å betale dem. Da må også voldserstatningsloven følge reglene i skadeserstatningsloven. Som det fremgår av punkt 6, vil det å følge alminnelig erstatningsrett i enkelte tilfeller også medføre høyere erstatning enn etter gjeldende lov.

Departementet er kommet til at erstatningen fra staten ikke skal dekke tingskader. Det vises til begrunnelsen i høringsnotatet.

Departementet legger til at det etter voldsofferkonvensjonen artikkel 4 er tilstrekkelig at erstatningen fra staten dekker tap i inntekt, utgifter til medisinsk bistand og sykehusopphold. Norge er derfor ikke forpliktet etter konvensjonen til å dekke tingskader.

Som Borgarting lagmannsrett påpeker i sin høringsuttalelse sitert i punkt 13.3, løper det forsinkelsesrenter på den voldsutsattes erstatningskrav mot skadevolderen. At ny voldserstatningslov i størst mulig grad skal samsvare med alminnelig erstatningsrett, taler da for at det skal løpe forsinkelsesrenter på den voldsutsattes krav om erstatning fra staten. Samtidig er voldserstatningsordningen en offentlig støtteordning, og forsinkelsesrenteloven kommer normalt bare til anvendelse på pengekrav på formuerettens område. Ny voldserstatningslov skal både omfatte saker der erstatningen utbetales i tråd med dommen mot skadevolderen og saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning uten forutgående domstolbehandling. Det taler mot at det skal løpe forsinkelsesrenter på den voldsutsattes krav på erstatning fra staten. Videre vil det i saken mellom skadevolderen og den voldsutsatte løpe forsinkelsesrenter fra dommens betalingsfrist. Det kan gå tid fra betalingsfristen i dommen utløper til den voldsutsatte fremmer krav til staten om å få utbetalt erstatningen. Det er ikke rimelig at staten skal betale forsinkelsesrenter for perioden før staten er forpliktet til å utbetale erstatningen. Eventuelle forsinkelsesrenter fra staten kan derfor ikke samsvare med forsinkelsesrentene som løper på den voldsutsattes krav mot skadevolderen. Etter ny voldserstatningslov vil staten utbetale erstatningen tilnærmet umiddelbart etter å ha mottatt kravet fra den voldsutsatte. Behovet for forsinkelsesrenter bør da være minimalt. I saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning vil erstatningen bli utbetalt rett etter at vedtaket er endelig. Det er etter departementets syn ikke rimelig at det løper forsinkelsesrenter på kravet før det er behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet mener av samme grunn at det heller ikke bør løpe avsavnsrenter på de voldsutsattes krav mot staten.

10 Avkortning

10.1 Den øvre grensen for erstatning

10.1.1 Gjeldende rett

Den øvre grensen for hvor mye som kan utbetales i voldsoffererstatning er gitt i voldsoffererstatningsloven § 11 første ledd. Etter bestemmelsen ytes det som utgangspunkt ikke høyere voldsoffererstatning til hver person for hvert enkelt skadetilfelle enn 60 G. Det tilsvarer 6 383 940 kroner per 1. mai 2021. Det er G på vedtakstidspunktet som skal legges til grunn ved beregningen av den øvre grensen, jf. Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven punkt 11.2 side 41. Den øvre grensen kan fravikes i særlige tilfeller, jf. § 11 første ledd andre punktum. Om hvordan unntaksbestemmelsen skal forstås uttaler departementet, jf. Prop. 65 L (2011–2012) punkt 11.2 side 41:

«Med særlige tilfeller menes tilfeller der grensen på 60 G vil slå særlig urimelig ut. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil. Det kan være saker der erstatningsbeløpet er høyt fordi ofrene etterlater seg mange små barn. Videre kan unntakshjemmelen komme til anvendelse når unge mennesker blir invalidiserte og varig uføre og får et ekstraordinært pleiebehov som det er særlig urimelig at de ikke får dekket. Dersom det foreligger grunn til å fravike den øvre grensen, skal erstatningsutbetalingen bare overstige 60 G i den grad kravet er beregnet ut fra en alminnelig levestandard. Erstatningskrav utover dette vil ikke bli dekket av voldsoffererstatningsordningen. Det innebærer at dersom offeret eller de etterlatte for eksempel har et erstatningskrav på 80 G, men 70 G er tilstrekkelig for å leve et liv med en alminnelig levestandard, vil voldsoffererstatningsmyndighetene kunne fravike grensen på 60 G, men likevel avkorte erstatningen og utbetale 70 G. Hjemmelen til å fravike den øvre grensen i særlige tilfeller skal være en snever unntaksregel. Det legges derfor til grunn at begrepet alminnelig levestandard tolkes strengt. Hva som ligger i begrepet vil

varierte over tid, og hvor mye som i den enkelte sak eventuelt kan dekkes over 60 G vil bero på en konkret vurdering.

Forslaget etablerer ikke et rettskrav på erstatning over 60 G. Voldsoffererstatningsmyndighetene har en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne høyere erstatning.»

Justis- og beredskapsdepartementet har ved instruks 19. juni 2013 gitt en nærmere angivelse for hvilke tilfeller unntaksregelen om «særlige tilfeller» kommer til anvendelse og hvilke deler av et tap som overstiger 60 G som kan dekkes.

Den øvre grensen for voldsoffererstatningen har blitt endret en rekke ganger, og tidligere var det handlingstidspunktet som avgjorde hvilken øvre grense som gjaldt. Det innebar at den øvre grensen kunne variere helt fra 150 000 kroner for saker skjedd før 1994 til 60 G for handlinger skjedd etter 1. januar 2011. Ved lov 11. juni 2021 nr. 69 om endringer i voldsoffererstatningsloven (den øvre grensen) ble den øvre grensen endret til 60 G per person per sak. For at den øvre grensen skulle bli enklere å forstå og oppleves mindre urimelig, ble den gitt virkning for alle som for første gang søker om erstatning etter at lovendringen trådte i kraft 1. juli 2021. I tillegg fikk den øvre grensen virkning for allerede behandlede saker ved at voldsoffererstatningsloven fikk en ny § 17 b. Etter bestemmelsen kan den som har fått voldsoffererstatningen avkortet på grunn av en lavere øvre grense og som ved dom er tilkjent høyere erstatning fra skadevolderen, få utbetalt tilleggserstatning. Denne utgjør differansen mellom det de voldsutsatte eller deres etterlatte ved dom er tilkjent i erstatning i medhold av skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5, og det de har mottatt i erstatning.

10.1.2 Departementets vurdering

Forslaget om at den øvre grensen for voldsoffererstatning skulle være på 60 G per person per sak og gis tilbakevirkende kraft, var en del av forslaget i høringsnotat 4. september 2020 forslag til ny

lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. For å sikre rask utbetaling til de som har fått avkortet erstatningen etter tidligere øvre grenser, ble det i mars 2021 fremmet en egen proposisjon om å endre den øvre grensen og gi denne tilbakevirkende kraft, jf. Prop. 113 L (2020–2021) om endringer i voldsoffererstatningsloven (den øvre grensen). Departementet foreslår å videreføre disse bestemmelsene i den nye loven. Regelen om tilleggsutbetaling i allerede behandlede saker, jf. voldsoffererstatningsloven § 17 b, foreslås inntatt i overgangsreglene.

10.2 Den nedre grensen for erstatning

10.2.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 11 andre ledd ytes det ikke voldsoffererstatning når tapet som kan kreves erstattet av staten er på mindre enn 1 000 kroner. Da ordningen ble opprettet i 1976 var grensen på 500 kroner. Den ble hevet til 1 000 kroner da forskriften ble endret i 1994, jf. voldsoffererstatningsforskriften § 6 første ledd nr. 1.

10.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ny lov verken skulle ha et grunnfradrag eller en nedre grense for hvor mye den voldsutsatte kan få i erstatning.

Departementet viste til at et grunnfradrag vil innebære at alle får avkortet erstatningen sin og blir stående med et udekket økonomisk tap. Dessuten pekte departementet på at en innføring av et grunnfradrag vil gjøre loven mindre oversiktlig og være et kompliserende element som gjør seg gjeldende i samtlige saker.

Departementet foreslo også å fjerne dagens nedre grense for erstatning. Forslaget ble begrunnet med at en nedre grense har liten betydning for kostnadene ved ordningen og at departementet ikke kjente til hensyn som med tilstrekkelig tyngde taler for å ha en nedre grense for hvor mye som utbetales i erstatning.

10.2.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Norsk Sykepleierforbund og Stine Sofies Stiftelse støtter forslaget om at det ikke skal være noen nedre beløpsmessig grense for voldserstatning. Ingen har uttalt seg kritisk til forslaget.

10.2.4 Departementets vurdering

I samsvar med forslaget i høringsnotatet, har departementet kommet til at det i ny lov ikke bør være noen nedre grense for erstatning fra staten til voldsutsatte. Departementet viser til drøftelsen i høringsnotatet.

10.3 Den voldsutsattes medvirkning

10.3.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 10 første ledd gjelder skadeserstatningsloven § 5-1 tilsvarende i voldsoffererstatningssaker. Det innebærer at erstatningen kan settes ned eller falle bort, dersom den voldsutsatte har medvirket til skaden ved egen skyld. Dette kan gjøres «for så vidt det er rimelig når en tar hensyn til atferden, og dens betydning for at skaden skjedde, omfanget av skaden og forholdene ellers», jf. skadeserstatningsloven § 5-1 første ledd. Det regnes også som medvirkning dersom den voldsutsatte i rimelig utstrekning har latt være å fjerne eller minske risikoen for skade eller etter evne å begrense skaden, jf. skadeserstatningsloven § 5-1 andre ledd.

Voldsoffererstatningsmyndighetene har ved rimelighetsvurderingen lagt til grunn at det bør være en lavere terskel for å sette ned erstatningen på grunn av medvirkning når staten utbetaler erstatning, enn når det er skadevolderen som betaler erstatningen. Dette er begrunnet med at det ikke anses rimelig at staten skal dekke skader som har oppstått fordi den voldsutsatte frivillig har utsatt seg selv for høy risiko, for eksempel ved å oppsøke kriminelle miljøer eller delta i kriminell virksomhet. Praksisen ligner på bestemmelsen i voldsoffererstatningsforskriften § 6 andre ledd:

«Erstatningen kan settes ned eller falle bort dersom den skadde (eventuelt avdøde) eller den erstatningssøkende etterlatte har medvirket til eller foranlediget skaden ved uforsiktighet eller annen skyld. Det samme gjelder når skaden for øvrig er oppstått under slike forhold at det ikke finnes rimelig at staten yter erstatning, helt eller delvis.»

I ENV-2016-1963 uttaler Nemnda:

«Det følger av fast nemndspraksis at dersom søker har vært aktiv deltaker i et kriminelt miljø, faller voldsoffererstatningen i utgangspunktet bort i sin helhet, jf. voldsoffererstatningsloven § 10, jf. eksempelvis ENV-

2011-35. Nemnda har også kommet til bortfall i tilfeller hvor det ikke har vært tale om aktiv deltakelse i kriminelt miljø, men hvor søker kun har involvert seg i ulovlig virksomhet. Det vises eksempelvis til ENV-2012-636 og ENV-2013-886. Det er et krav om årsakssammenheng mellom den skadevoldende handlingen og søkers medvirkningshandlinger, herunder hans deltakelse i kriminelt miljø eller hans involvering i ulovlig virksomhet, jf. blant annet ENV-2010-1384.»

10.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at erstatningen i saker behandlet av domstolene, bare skal settes ned eller bortfalle på grunn av medvirkning, i den grad domstolene har kommet til at det skal foretas en slik reduksjon i erstatnings-saken mot skadevolderen etter skadeserstatningsloven § 5-1. I saker som etter forslaget skulle behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslo departementet at det i tillegg til reglene i skadeserstatningsloven § 5-1 skulle gis adgang til å sette ned erstatningen eller avslå kravet i tilfeller der skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning.

Om forslaget om å følge skadeserstatningslovens medvirkningsregler i saker der det foreligger dom, uttalte departementet, jf. punkt 12.3.4 side 76:

«Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel) argumenterer for at det bør kunne gjøres andre vurderinger av medvirkningskriteriet når staten skal betale erstatning enn når skadevolder skal betale. Departementet ser at argumentene kan ha mye for seg. Det kan virke urimelig at fellesskapet skal betale erstatning til en person som frivillig har involvert seg i et tungt kriminelt miljø der risikoen for å bli utsatt for vold og trusler er stor. Det er naturlig at vurderingen da kan bli en annen enn den domstolene foretar når de skal vurdere om det er skadevolder eller skadelidte som er nærmest å bære tapet. Et annet argument for å ha andre medvirkningsregler når staten skal betale erstatningen enn når skadevolder betaler skadelidte, er å minske risikoen for misbruk av ordningen.

Departementets foreløpige vurdering er at fordelene ved å få et enkelt regelverk der det kan utbetales den samme erstatningen som domstolene har dømt skadevolder til å betale, overstiger ulempene ved at staten i enkelte tilfeller vil måtte utbetale erstatning til personer

involvert i kriminelle miljøer. Departementet ser som nevnt også hensyn mot en slik løsning, men antar at risikoen for misbruk av ordningen vil være mindre når det etter forslaget stilles krav om at det må foreligge dom om erstatning mot skadevolder for at staten skal utbetale erstatning og staten skal ta regress umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ny ordning følger alminnelig erstatningsrett og domstolenes avgjørelse i de sakene der det kreves at det foreligger dom.»

For saker der det ble foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom, foreslo departementet andre medvirkningsregler og uttalte, jf. punkt 12.3.4 side 76:

«Sakene foreslås behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning og de må i alle tilfelle gå inn i saken og vurdere den, jf. punkt 16.3. Hensynet til et enkelt regelverk taler for at de samme vilkårene bør gjelde for disse sakene som for saker behandlet av domstolene. Samtidig kan det, som nevnt over, i enkelte saker fremstå urimelig at fellesskapets midler skal brukes til å betale erstatning når personer frivillig har involvert seg i virksomhet der det er høy risiko for å bli utsatt for vold, for eksempel i et tungt kriminelt miljø. I sakene der skadevolderen er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig foreslås det at staten ikke skal kreve regress. Det fremstår således enda mer urimelig at staten skal utbetale erstatning i disse sakene enn i saker der det utbetalte vil bli krevd tilbake fra skadevolder. Videre vil risikoen for misbruk av ordningen være langt større i saker der det ikke kreves dom, for eksempel når skadevolder er ukjent, og staten ikke vil kreve regress fra skadevolder. Departementet foreslår derfor at skadeserstatningsloven § 5-1 også skal gjelde i saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, men at det i tillegg gis adgang til å sette ned erstatningen eller avslå kravet dersom skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning.»

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning mener volds-erstatningskravet bør avkortes når den voldsut-satte har involvert seg i et kriminelt miljø, selv om saken er behandlet av domstolene og erstatningen ikke er avkortet i medhold av skadeserstatningsloven § 5-1 om medvirkning. De mener en slik kontroll ikke vil være ressurskrevende.

Fellesorganisasjonen Trøndelag og Kvinnegruppa Ottar er negative til en regel om at erstatningsbeløpet skal kunne avkortes fordi den voldsutsatte har involvert seg i et kriminelt miljø. De er opptatt av at personer i rusmiljøer og prostituerte ikke skal få avkortet erstatningen sin og sitte igjen med skyld og ansvar etter vold og overgrep.

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at erstatningskrav behandlet av domstolene, bare skal avkortes i den grad domstolene har avkortet erstatningen i medhold av skadeserstatningsloven § 5-1, slik at de voldsutsatte kan få utbetalt den erstatningen skadevolderne er dømt til å betale. Departementet foreslår likevel at det for krav som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, skal være adgang til i tillegg å avkorte erstatningen, dersom det er urimelig at staten yter erstatning, for eksempel fordi den voldsutsatte har involvert seg i et kriminelt miljø. Dette er i tråd med forslaget i høringsnotatet.

Departementet er enig med Kontoret for voldsoffererstatning i at det i utgangspunktet ikke er ønskelig at fellesskapets midler benyttes til å utbetale erstatning til personer som har involvert seg i kriminell virksomhet, og som av den grunn har blitt utsatt for en voldshandling. For å få en effektiv løsning der voldsutsatte skal kunne få utbetalt erstatningen tilnærmet automatisk og uten å søke, finner departementet det likevel nødvendig at erstatningskrav behandlet av domstolene utelukkende skal avkortes etter skadeserstatningsloven § 5-1.

I de sakene der Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle kravet, mener departementet at erstatningen i tillegg bør avkortes dersom det er urimelig at staten yter erstatningen, for eksempel fordi den voldsutsatte har involvert seg i et kriminelt miljø. Typisk vil det kunne virke urimelig dersom en person som er et aktivt medlem av et miljø som driver med narkotikasmugling og -salg, skal få utbetalt erstatning fra staten fordi vedkommende har blitt utsatt for vold av et annet medlem i miljøet. Til Fellesorganisasjonen Trøndelag og Kvinnegruppa Ottars uttalelse, vil departementet presisere at det skal foretas en rimelighetsvurdering. Regelen innebærer for eksempel ikke at det å være narkoman eller prostituert i seg selv medfører at man ikke har rett til erstatning.

Som det fremgår av punkt 14 og 15, vil flere krav bli behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning enn etter forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår at vurderingen om å sette

ned erstatningen dersom skaden har oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning, alltid skal gjøres når Kontoret for voldsoffererstatning behandler et krav. Det innebærer at dersom Kontoret for voldsoffererstatning mottar kravet om tilleggserstatning, skal de vurdere om tilleggserstatningen skal nedsettes i medhold av bestemmelsen. Det gjelder selv om det ikke er adgang til å sette ned den delen av erstatningen som allerede er utbetalt i tråd med dommen mot skadevolderen.

Departementet legger til at det i voldsofferkonvensjonen artikkel 8 fremgår eksplisitt at det er anledning til å avkorte eller nekte erstatning på bakgrunn av den voldsutsattes handlemåte.

10.4 Fradrag

10.4.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 9 skal det ved utmålingen av voldsoffererstatningen gjøres fullt fradrag for lønn under sykdom og liknende ytelser, trygdeytelser og ytelser fra pensjonsordning i arbeidsforhold eller yrke. Videre gjøres det fullt fradrag for forsikringsytelser og annen økonomisk støtte som den voldsutsatte er berettiget til som følge av skaden. I merknaden til bestemmelsen uttaler departementet, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8 side 45:

«Paragrafen regulerer hvilke ytelser som skal komme til fradrag ved erstatningsutmålingen. Det er et alminnelig erstatningsrettslig prinsipp at samme skade bare skal erstattes én gang. Siden staten ikke er skadevolder, er det behov for en bestemmelse som avviker noe fra den alminnelige fradragsregelen i skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd.»

10.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at den nye loven ikke skal ha en egen fradragsregel, men fullt ut følge skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd. I begrunnelsen uttalte departementet, jf. punkt 12.4.4 side 77:

«Departementet ønsker som nevnt at den voldsutsatte tilnærmet automatisk skal kunne få utbetalt den samme erstatningen fra staten som skadevolder ble dømt til å betale. Etter hva departementet kan se, er det da nødvendig å følge skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd fullt ut. Etter bestemmelsen skal det, i likhet

med voldsoffererstatningsloven § 9, gjøres fradrag for lønn under sykdom og liknende ytelser, trygdeytelser og ytelser fra pensjonsordning i arbeidsforhold eller yrke. For forsikringsytelser gjøres det fradrag i den utstrekning den erstatningsansvarlige har betalt premien. Når det gjelder andre forsikringsytelser og annen økonomisk støtte som skadelidte har fått eller kommer til å få som følge av skaden og til forholdene ellers, kan det tas hensyn til disse ved utmålingen. Selv om utgangspunktet etter alminnelig erstatningsrett er at skadelidte ikke skal få dekket sitt tap to ganger, gjelder det altså ikke fullt ut for forsikringsutbetalinger og annen økonomisk støtte. Retten gjør i disse tilfellene en skjønnsmessig vurdering av om og i hvor stor grad en forsikringsutbetaling skal komme til fradrag fra erstatningssummen. I Rt-1998-639 (Bastrup) medførte forsikringsutbetalinger på 1,2 millioner kroner en reduksjon i forsørgertapserstatningen på 250 000 kroner. I Rt-1999-1382 medførte forsikringsytelser på 3,2 millioner kroner et fradrag i erstatningen på 700 000 kroner. Departementets forslag om at ny ordning skal følge fradragsregelen i skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd, innebærer at voldsutsatte som mottar forsikringsutbetalinger og annen økonomisk støtte som følge av skaden, i mindre grad vil få erstatningsutbetalingen sin avkortet.»

10.4.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Sykepleierforbund og Personskadeforbundet LTN støtter forslaget om at ny lov ikke skal ha egne fradragsregler, men fullt ut følge skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd. *Personskadeforbundet LTN* mener videre det ikke bør gjøres fradrag for private forsikringer etter alminnelig erstatningsrett.

Kontoret for voldsoffererstatning uttaler at de i de fleste sakene der det foreligger dom, utmåler voldsoffererstatning i samsvar med dommen, men at de foretar en enkel kontroll, blant annet for å påse at den voldsutsatte ikke får dekket sine tap to ganger, for eksempel om den voldsutsatte har krav på menerstatning gjennom sine forsikringer.

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet har blitt stående ved at ny lov bør følge fradragsregelen i skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd, slik at de voldsutsatte får utbetalt det samme fra staten som skadevolderen blir dømt til å betale dem.

Departementet viser til drøftelsen i høringsnotatet. Dersom voldserstatningsmyndighetene må gå manuelt inn i alle saker og vurdere fradrag, er det stor risiko for at utbetalingene vil bli forsinket og saksbehandlingen mer ressurskrevende. Det har ikke kommet frem noe i høringen som tilsier at det vil være mulig å sikre tilnærmet automatisk utbetaling dersom det i ny lov gis andre fradragsregler enn i skadeserstatningsloven.

10.5 Lemping av erstatningen på grunn av forhold på skadevolderens side

10.5.1 Gjeldende rett

Bestemmelsene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 om at erstatningsbeløpet kan settes ned på grunn av forhold på skadevolderens side, kommer ikke til anvendelse i voldsoffererstatningsaker, jf. voldsoffererstatningsloven § 10 andre ledd.

Etter skadeserstatningsloven § 1-1 plikter barn og ungdom under 18 år å erstatte skade som de volder forsettlig eller uaktsomt, men dette gjelder bare for så vidt det finnes rimelig under hensyn til alder, utvikling, utvist adferd, økonomisk evne og forholdene ellers. Om den nærmere rimelighetsvurderingen har Høyesterett uttalt, jf. HR-2018-1014-A avsnitt 54:

«Oppsummert legger jeg til grunn at skadeserstatningsloven § 1-1 er utformet slik at den gir rom for den fleksibiliteten som er nødvendig for å ivareta forpliktelsene overfor barn etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Både ved vurderingen av grunnvilkåret og ved fastsettelsen av erstatningens omfang må det ses hen til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Ved erstatningsansvar som følge av kriminelle handlinger skal derfor blant annet hensynene til rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet tillegges vekt. Hensynene vil inngå i den rimelighetsvurderingen som skal foretas, men det er ikke påkrevd at disse blir tillagt avgjørende vekt. Dersom erstatningskravet knytter seg til alvorlige straffbare handlinger, kreves det betydelig mer for å unnlåte å pålegge ansvar eller utmåle en lavere erstatning enn ellers.»

Etter skadeserstatningsloven § 1-3 plikter også den som er «sinnssyk, åndssvak, bevisstløs eller befinner seg i en lignende forstyrrelse av sinnstilstanden» i utgangspunktet å erstatte den skade

han volder, men også denne bestemmelsen gjelder bare for så vidt det finnes rimelig under hensyn til utvist adferd, økonomisk evne og forholdene ellers.

Lempingsreglen i skadeserstatningsloven § 5-2 gjelder alle skadevoldere. Etter denne bestemmelsen kan erstatningsansvaret lempes når retten under hensyn til skadens størrelse, den ansvarliges økonomiske bæreevne, foreliggende forsikringer og forsikringsmuligheter, skyldforhold og forholdene ellers, finner at ansvaret virker urimelig tyngende for den ansvarlige. Det samme gjelder når det i særlige tilfeller er rimelig at den voldsutsatte helt eller delvis bærer skaden.

10.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre bestemmelsen om at lempingsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 ikke skal komme til anvendelse når staten utbetaler erstatning til voldsutsatte.

I drøftelsen påpekte departementet at hensynet til å få en enkel lov og at de voldsutsatte automatisk skal få utbetalt det samme fra staten som skadevolderen er dømt til å betale, talte mot å gjøre unntak fra alminnelige erstatningsregler. Departementet viste imidlertid til at mange av sakene der erstatningsbeløpet blir avkortet er saker som uansett vil bli behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning, fordi skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig. Å fravike reglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 ville derfor få liten innvirkning på den automatiske saksbehandlingen. Departementet viste videre til at det kan virke urimelig at en som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd ikke skal få dekket sitt økonomiske tap fordi skadevolderen er under 18 år, utilregnelig eller ikke har økonomi til å betale for seg, og at det i noen grad står i konflikt med at voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for at staten skal tre inn og betale erstatningen når skadevolderen ikke kan betale for seg.

I de sakene der det foreligger dom og lempingsreglene i §§ 1-1, 1-3 og 5-2 har kommet til anvendelse, foreslo departementet at den voldsutsatte umiddelbart skal få utbetalt den erstatningen skadevolderen er dømt til å betale, og der-

etter kan søke om å få dekket mellomlegget fra staten.

10.5.3 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett mener at skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 også bør gjelde i voldserstatningssaker og skriver:

«Ut fra ordningens formål – om at staten trer inn og betaler i skadevolders sted – er det imidlertid vanskelig å forstå hvorfor ikke avkortingsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 skal komme til anvendelse. Hvor det er avsagt dom for slik avkortning i forholdet mellom skadelidte og skadevolder, vil en slik løsning dessuten innebære et avvik fra det man ellers har lagt til grunn om at dommen er styrende for statens utbetalinger. Forslaget på dette punkt vil i slike tilfeller nødvendiggjøre en vurdering fra voldsoffererstatningsmyndighetenes side av hvilket beløp som skal tilkjennes og derved vanskeliggjøre en slik automatisering som forslaget legger opp til.»

10.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at lempingsreglene i skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 og § 5-2 første punktum ikke skal komme til anvendelse i voldserstatningssaker. Som påpekt i høringsnotatet, vil unntak fra alminnelig erstatningsrett gjøre loven mer komplisert. Det taler mot en slik regel. Departementet legger imidlertid avgjørende vekt på at det kan virke uheldig om voldsutsatte får nedsatt erstatningsbeløpet på grunn av skadevolderens økonomiske situasjon, når poenget med erstatningsordningen er at staten skal tre inn og betale erstatningen når skadevolderen ikke kan betale for seg. Departementet vil presisere at unntaksregelen ikke gjelder i saker der erstatningen er avkortet etter § 5-2 andre punktum. Dersom det er rimelig at den voldsutsatte helt eller delvis bærer skaden, skal voldserstatningen altså også avkortes. Departementet understreker at staten ikke vil kunne kreve mer i regress fra skadevolderen enn det vedkommende er ansvarlig for etter skadeserstatningsloven.

11 Forholdet til andre erstatningsordninger

11.1 Bilansvarsloven

11.1.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 1 tredje ledd ytes det ikke voldsoffererstatning for skader som går inn under lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogner gjer (bilansvarslova). Bilansvarsloven dekker de samme erstatningspostene som voldsoffererstatningsloven.

11.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre bestemmelsen om at skader som omfattes av bilansvarsloven skal falle utenfor ordningen om erstatning fra staten til voldsutsatte. Departementet viste til at når det finnes en tvungen ansvarsforsikring som dekker den aktuelle skaden og de samme erstatningspostene, er det mest rimelig at utgiftene belastes denne fremfor at de dekkes av fellesskapet.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om spørsmålet.

11.1.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at skader som omfattes av bilansvarsloven ikke skal omfattes av voldserstatningsloven.

11.2 Pasientskadeloven

11.2.1 Gjeldende rett

Som nevnt i punkt 10.4, er voldsoffererstatningen subsidiaer i den forstand at det gjøres fullt fradrag for ytelser og annen økonomisk støtte den voldsutsatte er berettiget til som følge av skaden, jf. voldsoffererstatningsloven § 9. Det gjøres fradrag post for post slik at det bare utbetales voldsoffererstatning for erstatningsposter som ikke kan dekkes etter andre ordninger, se blant annet ENV-2017-3509 og ENV-2013-3432.

Personer som har blitt skadet i forbindelse med helsehjelp, har rett til erstatning etter lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. (pasientskadeloven). Ansvarsgrunnlaget er objektivt, og pasienten har krav på erstatning dersom skaden skyldes svikt ved ytelsen av helsehjelp, teknisk svikt, smitte, infeksjon eller vaksinasjon, jf. pasientskadeloven § 2 første ledd bokstav a til d. I tillegg ytes pasientskadeerstatning for forhold som medfører ansvar etter alminnelige erstatningsregler, jf. pasientskadeloven § 2 første ledd bokstav e. Det har vært uklart om pasientskadeordningen gjelder ved volds- eller seksuallovbrudd utøvd i forbindelse med helsehjelp, se Pasientskadenemndas avgjørelse PSN-2011-1227, men Norsk pasientskadeerstatning utbetaler erstatning i disse tilfellene i dag. Pasientskadeordningen dekker erstatning for skade på person og menerstatning, men ikke oppreisning, jf. pasientskadeloven § 4. Flere av dem som har fått utbetalt pasientskadeerstatning for et volds- eller seksuallovbrudd får derfor utbetalt oppreisning gjennom voldsoffererstatningsordningen.

11.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet var departementet usikker på om voldserstatningsloven burde gjelde for saker som omfattes av pasientskadeloven, men helte mot å videreføre dagens system der erstatning for skade på person og menerstatning dekkes av pasientskadeloven, og oppreisning dekkes etter voldserstatningsloven.

Departementet skisserte tre alternative løsninger. Det første alternativet var å la skader som omfattes av pasientskadeloven falle utenfor virkeområdet til ny lov. Det andre alternativet var å la skader som omfattes av pasientskadeloven falle utenfor virkeområdet til ny lov, men samtidig sørge for at oppreisning dekkes etter pasientskadeloven. Det tredje alternativet var å videreføre dagens system, slik at de som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp får dekket erstatning for skade på person og menerstatning etter pasientskadeordningen, men kan få oppreisning etter voldserstatningsloven.

Departementet trakk frem at det første alternativet er enkelt og forutsigbart for brukerne, fordi de utelukkende trenger å forholde seg til pasientskadeordningen. Ulempen er at personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp ikke vil få utbetalt oppreisning, med mindre skadevolderen er kjent og betalingsdyktig eller har tegnet ansvarsforsikring. Departementet påpekte at det kan virke urimelig at de voldsutsatte ikke skal kunne få oppreisning utelukkende fordi skaden skjedde på en slik måte at den samtidig kvalifiserer til pasientskadeerstatning, og at det taler imot å la pasientskadesaker falle utenfor voldserstatningsordningen.

Departementet fremhevet at det andre alternativet, det vil si at personer utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp får dekket erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning etter pasientskadeordningen, fremstår mer rettferdig. En slik løsning vil gi et enklere og mer forutsigbart regelverk, og være en fordel for de voldsutsatte fordi de slipper å forholde seg til to ulike regelverk. I forarbeidene til pasientskadeloven er det at oppreisning ikke dekkes begrunnet med «disse kravenes preg av sanksjon» og at slike krav også innen helsesektoren bør rettes direkte mot skadevolderen, jf. Ot.prp. nr. 31 (1998–99) Om lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven) punkt 10.6.2 side 57 og henvisningen til NOU 1992: 6 *Erstatning ved pasientskader* punkt 9.6.3 side 81. Departementet trakk frem at det å dekke oppreisning etter pasientskadeordningen kan by på utfordringer fordi oppreisning bare utbetales ved forsett eller grov uaktsomhet hos skadevolderen, mens ansvarsgrunnlaget i pasientskadesaker i utgangspunktet er objektivt.

Departementet påpekte at det tredje alternativet, det vil si å videreføre dagens praksis, har den ulempen at de voldsutsatte må forholde seg til to ulike erstatningsordninger, og at det går lang tid før de mottar hele erstatningen.

11.2.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning og *Fellesorganisasjonen* mener personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp ikke bør ha krav på oppreisning etter voldserstatningsloven, men at oppreisning bør dekkes etter pasientskadeordningen. De peker på at et slikt system vil være enkelt og rettferdig.

Kontoret for voldsoffererstatning, Norsk pasientskadeerstatning, Politidirektoratet, Norsk Syke-

pleierforbund og Personskadeforbundet LTN mener at dagens ordning bør videreføres, slik at de som blir utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp får dekket erstatning for skade på person og menerstatning etter pasientskadeordningen, og oppreisning etter voldserstatningsloven. *Kontoret for voldsoffererstatning* skriver:

«KFV mener at det er viktig at det ikke utbetales erstatning for krav som skadelidte kan få dekket på andre måter. Samtidig vil det være uheldig dersom skadelidte ikke skal ha krav på oppreisning, fordi skaden oppstod under utførelse av yrke eller i en pasientsituasjon.»

Norsk pasientskadeerstatning uttaler:

«Vi ser at det er en ulempe for en skadelidt å måtte forholde seg til forskjellige ordninger, og at det kan ta noe lengre tid totalt sett da skadelidte må kreve erstatning fra to forskjellige ordninger. I praksis ser vi likevel ikke at dette i de enkelte sakene har vært opplevd som problematisk. Etter vårt syn fungerer denne ordningen godt i dag.»

De påpeker videre at det dreier seg om få saker, og skriver:

«I forbindelse med høringen har vi gjort et søk for å se hvor mange saker vi behandler hvor det er snakk om mulige straffbare forhold i helse-tjenesten. Det er en viss usikkerhet om tallene, men i perioden fom 2010-tom 2019 har vi mottatt 36 saker, hvorav 29 saker har gitt rett til erstatning. Så lenge det er såpass få saker som blir behandlet i pasientskadeordningen som gjelder vold og seksuelle overgrep fra helsepersonell, ser vi ikke at det er mye å vinne på å gå bort fra den måten dette blir gjort på i dag.»

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) og *Personskadeforbundet LTN* mener at de som utsettes for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp bør kunne velge om de skal få erstatningen utbetalt etter pasientskadeordningen eller etter voldserstatningsordningen, og at de voldsutsattes erstatningskrav bør dekkes i sin helhet etter én ordning, slik at de voldsutsatte slipper å forholde seg til to regelsett. *Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage)* skriver:

«Helseklage mener imidlertid at behandlingen av disse kravene faglig sett passer best i erstat-

ningsordningen for voldsutsatte og ikke i pasientskadeordningen. Oppreisningserstatningen er tett knyttet til skadevolders ansvar og det må gjøres andre vurderinger enn de som normalt gjøres i pasientskadesaker. En samling av sakene i voldsoffererstatningsordningen må likevel ikke frata skadelidte muligheten til i stedet å søke pasientskadeerstatning dersom vilkårene for det er oppfylt. Eventuelle utbetalinger fra voldserstatningsordningen må komme til fradrag i pasientskadeerstatningen.»

Personskadeforbundet LTN trekker frem at menerstatning i pasientskadesaker skal utmåles med utgangspunkt i ny forskrift om menerstatning i pasientskadesaker, se forskrift 1. mars 2021 nr. 622 om menerstatning ved pasientskader, mens det etter alminnelig erstatningsrett er reglene i forskrift om menerstatning ved yrkesskade som gjelder.

11.2.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at personer som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp bør få dekket hele erstatningen etter voldserstatningsordningen. Dette er ikke til hinder for at de som ønsker det i stedet kan søke om erstatning fra Norsk pasientskadeerstatning, men pasientskadeerstatningen vil komme til fradrag dersom de senere søker om voldserstatning.

Departementet har i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet vurdert de ulike alternativene som ble skissert i høringsnotatet. Som påpekt i høringsnotatet og av høringsinstansene, kan det virke urimelig dersom de voldsutsatte ikke får oppreisning utelukkende fordi handlingen skjedde i forbindelse med helsehjelp. Departementet går derfor ikke inn for at pasientskadesaker skal falle utenfor voldserstatningsordningen. Hensynet til en enkel løsning for de som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp taler for at disse får dekket både erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning gjennom pasientskadeerstatningen. Samtidig er oppreisning, som Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) påpeker, tett knyttet til skadevolderens ansvar og innebærer andre vurderinger enn de som normalt gjøres i pasientskadesaker. At oppreisning skal ha et pønalt aspekt og forutsetter forsett eller grov uaktsomhet hos skadevolderen, taler for at utbetalingen skjer gjennom en ordning der det stilles krav om anmeldelse og der skadevolderen i størst mulig grad holdes ansvarlig. Departementet er derfor enig med Nasjonalt klage-

organ for helsetjenesten (Helseklage) i at oppreisning faglig sett passer bedre i erstatningsordningen for voldsutsatte enn i pasientskadeordningen. Samtidig er departementet enig med Statens sivilrettsforvaltning og Fellesorganisasjonen i at det er uheldig at de voldsutsatte må forholde seg til to ulike regelverk og søke to steder for å få full erstatning. Det tredje alternativet, nemlig å videreføre dagens ordning, der de som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp først må få dekket erstatning for skade på person og menerstatning etter pasientskadeordningen og deretter søke om å få dekket oppreisning etter voldserstatningsordningen, er etter departementets syn derfor heller ikke heldig. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) sitt forslag, nemlig at de som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd i forbindelse med helsehjelp kan få dekket både erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning etter voldserstatningsordningen, klart er å foretrekke. Tall fra Norsk pasientskadeerstatning viser at det bare dreier seg om et fåtall saker. Merkostnaden ved å dekke hele tapet etter voldserstatningsordningen vil derfor være ubetydelig. Departementet er enig med Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) i at en slik løsning ikke bør frata den voldsutsatte muligheten til i stedet å søke pasientskadeerstatning, dersom vilkårene for det er oppfylt. Departementet foreslår derfor at disse fortsatt skal kunne få utbetalt pasientskadeerstatning for forholdet. Forslaget om at ny voldserstatningslov skal følge skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd innebærer uansett at en utbetalt pasientskadeerstatning vil komme til fradrag fra voldserstatningen. Tilsvarende vil utbetalt voldserstatning komme til fradrag fra pasientskadeerstatningen, jf. pasientskadeloven § 4.

11.3 Yrkesskadeforsikringsloven

11.3.1 Gjeldende rett

Som nevnt i punkt 10.4 og 11.2, er voldsoffererstatningsordningen subsidiær slik at det bare utbetales voldsoffererstatning for erstatningsposter som ikke kan dekkes av andre ordninger, jf. voldsoffererstatningsloven § 9 og ENV-2017-3509 og ENV-2013-3432.

Etter yrkesskadeforsikringsloven § 1 første ledd første punktum, utbetales yrkesskadeerstatning ved «personskade påført arbeidstakere hos arbeidsgivere i riket». Yrkesskadeforsikringen gir rett til erstatning «uten hensyn til om noen har

skyld i skaden», jf. yrkesskadeforsikringsloven § 3 første ledd, og dekker erstatning for skade på person, menerstatning og erstatning for en persons død, men ikke oppreisning, jf. yrkesskadeforsikringsloven § 12. Flere av de som har fått utbetalt yrkesskadeforsikring for en straffbar handling, får i dag utbetalt oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen. Personer som har bistått med hjelp til ofre for et volds- eller seksuallovbrudd, og som av den grunn kan få voldsoffererstatning i medhold av voldsoffererstatningsloven § 1 andre ledd bokstav b, kan imidlertid ikke få oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen dersom de er omfattet av yrkesskadeforsikringsordningen, jf. Prop. 65 L (2011–2012) punkt 7.2.4 side 27.

11.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet var departementet usikker på om voldserstatningsloven burde gjelde for saker som omfattes av yrkesskadeforsikringen, men helte mot å videreføre dagens system der erstatning for skade på person, menerstatning og erstatning for en persons død dekkes av yrkesskadeforsikringen og oppreisning dekkes av voldserstatningsloven.

Som for forholdet til pasientskadeerstatningen, skisserte departementet tre alternative løsninger. Det første alternativet var å la skader som omfattes av yrkesskadeforsikringen falle utenfor virkeområdet til ny lov. Det andre alternativet var å la skader som omfattes av yrkesskadeforsikringen falle utenfor virkeområdet til ny lov, men samtidig sørge for at oppreisning dekkes etter yrkesskadeforsikringen. Det tredje alternativet var å videreføre dagens system slik at de som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke får dekket erstatning for skade på person og menerstatning etter yrkesskadeforsikringen, men kan få oppreisning etter voldserstatningsloven.

Departementet trakk frem at det første alternativet er enkelt og forutsigbart for brukerne fordi de utelukkende trenger å forholde seg til yrkesskadeforsikringen, men at det kan virke urimelig at de voldsutsatte ikke skal kunne få oppreisningen utelukkende fordi skaden skjedde mens de var på jobb. Departementet la til at et slikt utfall også er i strid med intensjonene bak yrkesforsikringsordningen, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988–89) Om lov om yrkesskadeforsikring punkt VI 11.2 side 76:

«Departementet vil bemerke at yrkesskadeforsikringen etter forslaget skal utgjøre et minimumsvern. Den skal ikke hindre ordninger som gir større rettigheter til skadelidte arbeids-

takere. For forholdet til ulovfestet erstatningsrett spesielt, fremgår dette uttrykkelig av utkastet § 8 første ledd. Loven skal ikke avskjære krav etter alminnelige erstatningsregler, f.eks for sykdommer som ikke er tatt med i listen etter ftrl § 11-4 nr 1, eller ikke er omfattet av lovutkastet § 11 første ledd bokstav c. Tilsvarende må en arbeidstaker kunne kreve oppreisning hvor vilkårene i ski § 3-5 er oppfylt.»

Departementet påpekte at det andre alternativet, det vil si at personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke får dekket erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning etter yrkesskadeforsikringen, fremstår mer rettferdig, og vil være en fordel for de voldsutsatte fordi de får færre regelverk å forholde seg til. Departementet trakk frem at en av årsakene til at voldsoffererstatningsordningen ble opprettet, er at det som hovedregel ikke er mulig å tegne ansvarsforsikring for voldshandlinger, jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) vedlegg 4 side 62. Når en skade dekkes av yrkesskadeforsikringen er det mulig også å la oppreisningen dekkes av forsikringen. Samtidig påpekte departementet at ansvarsgrunnlaget ved yrkesskade er objektivt, og at yrkesskadeforsikringen er ment å omfatte et langt videre spekter av skader og er begrunnet i helt andre hensyn enn voldsoffererstatningsordningen. Departementet viste også til at det i Ot.prp. nr. 44 (1988–89) punkt VI 1.3 side 41 blant annet var fremhevet at en objektivisering av dekningsgrunnlaget kunne forebygge konflikter på arbeidsplassen. Dessuten påpekte departementet at det trolig er få saker per år der ansatte utsettes for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke, og at det kan tale imot å foreta endringer i yrkesskadeforsikringsloven.

Om det tredje alternativet, det vil si å videreføre dagens praksis, påpekte departementet at de voldsutsatte må forholde seg til to ulike erstatningsordninger, og at det går lang tid før vedkommende mottar hele erstatningen. Videre trakk departementet frem at både Norsk Sykepleierforbund og Barne- og likestillingsdepartementet, nå Barne- og familiedepartementet, hadde pekt på at kravet om anmeldelse gjør det vanskelig for ansatte i barneverntjenesten og helsearbeidere å få voldsoffererstatning, og at et behov for særtilpasninger taler mot at voldserstatningsloven skal dekke oppreisning i disse sakene.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning og *Fellesorganisasjonen* mener oppreisning i yrkesskadesaker ikke bør

dekkes etter voldserstatningsloven, men etter yrkesskadeforsikringen. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver at et krav om anmeldelse og dom kan være utfordrende i yrkesskadesaker.

Kontoret for voldsoffererstatning, Politidirektoratet, Statens pensjonskasse, Norsk Sykepleierforbund og Personskadeforbundet LTN mener at personer utsatt for yrkesskade fortsatt bør kunne få utbetalt oppreisning etter voldserstatningsloven. *Kontoret for voldsoffererstatning* påpeker at det vil være urimelig om de voldsutsatte ikke skal ha krav på oppreisning utelukkende fordi skaden oppsto i yrket. *Statens pensjonskasse* skriver at det bare er et fåtall av yrkesskadesakene som gjelder volds- eller seksuallovbrudd, og mener oppreisning har tettere tilknytning til straffesaken og gjerningspersonens skyld, og derfor ikke bør behandles etter yrkesskadeforsikringen. *Norsk Sykepleierforbund* kommer med lignende synspunkter, og mener det vil være en ulempe for de voldsutsatte dersom oppreisningen skal utbetales av yrkesskadeforsikringsfirmaene. De frykter at de voldsutsatte da vil måtte vente helt til de andre erstatningspostene er vurdert til de får utbetalt oppreisning.

Fellesorganisasjonen mener oppreisning bør dekkes etter yrkesskadeforsikringen, og peker på at den voldsutsatte da slipper å forholde seg til to ulike regelverk, og at det vil være ressursbesparende å unngå dobbel saksbehandling.

Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Personskadeforbundet LTN mener det bør gjøres fradrag krone for krone i stedet for post for post når personer som har fått utbetalt yrkesskadeforsikring får utbetalt voldsoffererstatning. *Kontoret for voldsoffererstatning* skriver:

«KFV oppfordrer lovgiver til å ta stilling til om krav som ikke dekkes 100% gjennom standardiserte utmålingsregler kan søkes dekket gjennom forslaget til ny erstatningsordning, herunder inntektstap etter yrkesskadeforsikringen. Se for eksempel ENV-2015-2469, som gjaldt en skadelidt fra 22. juli med et antatt udekket tap, etter at yrkesskadeforsikringen hadde utbetalt maksimal erstatning.»

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning der personer som blir utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke får dekket erstatning for skade på person og menerstatning gjennom yrkesskadeforsikringen og oppreisning gjennom voldserstatningsordningen.

Som for pasientskadesakene, mener departementet det kan virke urimelig at de voldsutsatte ikke skal kunne få oppreisningen utelukkende fordi skaden skjedde mens de var på jobb. Departementet går derfor ikke inn for å la yrkesskadesaker falle utenfor voldserstatningsordningen.

Hensynet til å få en enkel løsning for de som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke taler for at disse får dekket både erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning gjennom yrkesskadeforsikringen. Utfordringen er imidlertid at yrkesskadeforsikringen er en enkel ordning der det utbetales erstatning etter objektivt ansvar og skadevolderen ikke er part. Ordningen er ment for helt andre saker enn volds- og seksuallovbrudd. At oppreisning har et pønalt aspekt og forutsetter at skadevolderen forsettlig eller grovt uaktsom har voldt skade på person, eller tilføyd krenking eller utvist mislig adferd som nevnt i nærmere angitte straffebud, gjør det vanskelig å innlemme oppreisning i yrkesskadeforsikringen. I saker der det kreves oppreisning, er det naturlig at det stilles krav om anmeldelse, at skadevolderen i størst mulig grad holdes ansvarlig og er part i saken. Som Statens pensjonskasse påpeker, har oppreisningen tettere tilknytning til straffesaken og skadevolderens skyld, og utmåling av oppreisning ligger utenfor det som naturlig hører under yrkesskadeforsikringen. Departementet er derfor enig med Statens pensjonskasse i at utbetaling av oppreisning passer bedre i voldserstatningsordningen enn i yrkesforsikringen.

Samtidig er departementet enig med Statens sivilrettsforvaltning og Fellesorganisasjonen i at det er uheldig at de voldsutsatte må forholde seg til to ulike regelverk og søke to steder for å få full erstatning. Å videreføre dagens ordning der de som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd i yrket får dekket erstatning for skade på person og menerstatning etter yrkesskadeordningen, og får dekket oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen, er etter departementets syn derfor heller ikke ideelt. Departementet har av den grunn vurdert om de som blir utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke i stedet kan få dekket både erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning etter voldserstatningsordningen. Departementets undersøkelser viser at dette vil gi en betydelig økning i utgiftene til voldserstatningsordningen. Dette er utgifter som i dag dekkes av arbeidsgiverne gjennom tvungen forsikring, og det blir derfor ikke riktig at utgiftene belastes voldserstatningsordningen. På denne bakgrunn har departementet kommet til at dagens ordning bør videreføres, slik at de som utsettes for

et volds- eller seksuallovbrudd i yrket kan få erstatning for skade på person og menerstatning dekket etter yrkesskadeforsikringen og oppreisning dekket etter voldserstatningsordningen.

Både Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Personskadeforbundet LTN har tatt til orde for at fradraget for yrkesskadeforsikringen bør gjøres krone for krone i stedet for post for post, fordi de standardiserte utmålingsreglene i yrkesskadeforsikringen ikke alltid gir dekning for det fulle økonomiske tapet. Det er bare i et fåtall saker at den voldsutsatte har krav på menerstatning eller at erstatningen for skade på person utgjør betydelige beløp. I de sakene det gjelder, vil et fradrag krone for krone innebære at erstatning for skade på person og menerstatningen må beregnes etter voldserstatningsordningen. Det er ressurskrevende. Til dette kommer at yrkesskadeforsikringsloven tar sikte på å dekke det økonomiske tapet fullt ut, etter standardiserte satser. Om standardiseringen kan slå noe ulikt ut, må det derfor likevel forutsettes at de voldsutsatte får full eller tilnærmet full erstatning for sitt tap. Departementet mener på denne bakgrunn at voldserstatningsordningen ikke bør dekke erstatning for skade på person, menerstatning eller erstatning til etterlatte for personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke.

I høringen til NOU 2016: 9, var det et tema om terskelen for å få oppreisning bør være høyere for noen yrkesgrupper enn andre. Departementet viser til at en av grunntankene ved forslaget til ny voldserstatningslov er at loven skal følge alminnelig erstatningsrett. Det innebærer at utmålingen av oppreisning til personer som utsettes for volds- eller seksuallovbrudd i sitt yrke også skal følge alminnelig erstatningsrett, jf. punkt 9. I den grad domstolene ved utmåling av oppreisning tar hensyn til at den voldsutsatte har et yrke med høy risiko for å bli utsatt for volds- eller seksuallovbrudd, skal altså voldserstatningen gjøre det samme. Departementet viser til at Høyesterett i Rt-2014-745 avsnitt 31 uttaler:

«Etter mitt syn kan det ikke sees bort fra at selve politirollen kan ha betydning i vurderingen av når oppreisning bør gis. Det kan være situasjoner hvor man bør nøye seg med å idømme en strafferettslig reaksjon. En slik synsmåte samsvarer godt med rettsutviklingen om at oppreisning først og fremst skal kompensere for den krenkelse som er påført, jf. Rt-2005-104 avsnitt 52 og Rt-2012-1576 avsnitt 13-14. Oppreisningens pønale funksjon er gradvis kommet mer og mer i bakgrunnen. Jeg

peker på at politiet er forberedt på å bli utsatt for ulike typer angrep, og at de er trent på og skal ha en mental beredskap på å takle vanskelige og krevende situasjoner. I denne vurderingen må det også kunne ha betydning at politiet har et særlig sterkt strafferettslig vern når de opptrer i tjenesten, jf. her blant annet straffeloven § 128.»

I den aktuelle saken dreide det seg om «objektivt sett meget grove krenkelser» og flertallet på fire dommere tilkjente oppreisning. Mindretallet la vekt på at den voldsutsatte var polititjenestemann og mente vedkommende ikke burde få oppreisning.

11.4 Rettfærdsvederlag

11.4.1 Gjeldende rett

Den som har blitt utsatt for volds- eller seksuallovbrudd forut for 1975, kan søke om kompensasjon gjennom Stortingets rettfærdsvederlagsordning. Det er ingen som har rettslig krav på rettfærdsvederlag, og for å tilkjennes rettfærdsvederlag for et volds- eller seksuallovbrudd kreves det klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen har funnet sted. I tillegg må kravet mot den påstatte skadevolderen være foreldet og andre dekningsmuligheter må være uttømt. Det er tidspunktet for handlingen som avgjør om en handling omfattes av voldsoffererstatningsordningen eller rettfærdsvederlagsordningen. Har handlingen funnet sted i 1975 eller senere, kan den voldsutsatte få voldsoffererstatning, men ikke rettfærdsvederlag.

11.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre dagens system, der den som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd før 1975 kan søke om rettfærdsvederlag, mens handlinger etter dette tidspunktet omfattes av voldserstatningsloven. Departementet påpekte at erstatning for volds- og seksuallovbrudd hører mer naturlig hjemme under voldserstatningsordningen enn under rettfærdsvederlagsordningen, og uttalte, jf. punkt 13.2.4 side 88:

«Samtidig utbetales det ikke voldsoffererstatning dersom forholdet er foreldet. For at det skal utbetales rettfærdsvederlag, må kravet mot skadevolder være foreldet. Det utbetales bare rettfærdsvederlag dersom forholdet ikke omfattes av voldsoffererstatningsordningen,

det vil si dersom handlingen har skjedd før 1975. Det er sjelden handlinger skjedd for mer enn 45 år siden ikke er foreldet. Etter hva departementet kan se, vil det således være en ulempe for voldsutsatte dersom ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte også skal gjelde for saker skjedd før 1975. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens system der voldsoffererstatningsordningen bare gjelder for handlinger skjedd etter 1975.»

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har kommentert forholdet mellom voldserstatningsordningen og rettferdsvederlagsordningen.

11.4.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at den beste løsningen er å videreføre dagens system, slik at voldserstatningsloven bare gjelder for handlinger skjedd etter 1. januar 1975, og at kompensasjon for forhold før den tid eventuelt må dekkes etter rettferdsvederlagsordningen.

12 Geografisk virkeområde

12.1 Gjeldende rett

Voldsoffererstatning ytes i utgangspunktet bare når voldshandlingen har funnet sted her i riket, jf. voldsoffererstatningsloven § 2 første ledd. «Riket» omfatter også Svalbard, om bord på norsk fartøy, boreplattform, luftfartøy eller på innretning eller anlegg for utforskning eller utnyttning av under-sjøiske naturforekomster på den norske delen av kontinentalsokkelen. Det stilles ingen krav om at den voldsutsatte eller skadevolderen er bosatt i Norge så lenge handlingen har skjedd her.

Etter voldsoffererstatningsloven § 2 andre ledd ytes det dessuten voldsoffererstatning for handlinger i utlandet «når særlige grunner tilsier det» dersom den voldsutsatte hadde bopel i riket på hendelsestidspunktet. I forarbeidene uttaler departementet følgende om bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.12 side 28:

«Departementet bemerker at en av begrunnelsene for voldsoffererstatningsordningen er en erkjennelse av ansvaret for å sikre individet mot voldsovergrep i Norge. Hovedregelen bør derfor være at det ikke ytes erstatning for skader påført i utlandet.

I en del tilfelle vil det imidlertid kunne virke støtende å stille skadelidte utenfor den norske ordningen. Det kan være dersom vedkommende land ikke har noen erstatningsordning som skadelidte kan påberope seg og den skadevoldende handlingen har tilknytning til et norsk miljø. Erstatning bør ikke gis dersom søkeren ikke har bopel her eller annen særlig tilknytning til Norge på skadetidspunktet.»

Ved avgjørelsen av om den voldsutsatte hadde «bopel i riket,» skal det særlig ses hen til reglene i folkeregisterloven. Det er ikke avgjørende om den voldsutsatte er registrert som bosatt i Norge eller utflyttet i folkeregisteret, det er de reelle forholdene som må være avgjørende, jf. Borgarting lagmannsretts dom 23. januar 2019 (LB-2018-16549), jf. ENV-2016-3721-2.

Nemnda har i vurderingen av om det foreligger «særlige grunner» blant annet lagt vekt på

om hendelseslandet har en tilsvarende erstatningsordning, skadens alvor, om den voldsutsatte har tilknytning til et norsk miljø og utenlandsoppholdets varighet, se for eksempel ENV-2016-3721-2 og ENV-2013-1727. Bestemmelsen har gradvis blitt tolket mer og mer liberalt. I dag gis det normalt voldsoffererstatning til personer med fast bopel i Norge som blir utsatt for alvorlige voldshandlinger ved kortere opphold i utlandet, med mindre landet der handlingen skjedde har en voldsoffererstatningsordning som dekker de samme erstatningspostene som norsk ordning. Mange land har en voldsoffererstatningsordning som dekker erstatning for skade på person og menerstatning, men ikke oppreisning. Da må den voldsutsatte kreve erstatning for erstatning for skade på person og menerstatning i hendelseslandet, men kan kreve oppreisning etter den norske voldsoffererstatningsordningen.

12.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ny ordning skal gjelde for alle handlinger skjedd i Norge, uavhengig av om den voldsutsatte er bosatt her. Videre foreslo departementet at det skal gis erstatning for handlinger skjedd i utlandet dersom straffesaken er behandlet ved norske domstoler. Det ble foreslått at det i disse sakene utelukkende skal utbetales erstatning til de voldsutsatte som har bosted i Norge, men departementet skisserte også en alternativ løsning der utenlandske borgere i disse sakene kan få utbetalt voldserstatning, men utelukkende få dekket erstatning for økonomisk tap, det vil si erstatning for skade på person.

Ved drøftelsen av spørsmålet om erstatning til personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i Norge, vurderte departementet om det burde innføres en unntaksregel for saker der verken skadevolderen eller den voldsutsatte har tilknytning til Norge, og det er tilfeldig at handlingen skjedde på norsk jord. Departementet uttalte, jf. punkt 14.4 side 93:

«Departementet legger til grunn at Europeisk konvensjon om erstatning til voldsopfre artikkel

3 er til hinder for å begrense ordningen for statsborgere fra stater som er part i konvensjonen. Et alternativ kan være å oppstille en unntaksbestemmelse om at erstatning ikke gis dersom skadelidte ikke er statsborger i noen av konvensjonslandene og har så liten tilknytning til Norge at det ikke er rimelig at skaden skal betales av staten. Lignende unntaksbestemmelser finnes både i svensk og finsk rett. Departementet kan foreløpig ikke se hvordan en slik unntaksregel skal kunne inntas, uten at det vil føre til at alle saker må behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Hensynet til en enkel og forutberegnelig ordning der skadelidte automatisk skal kunne få utbetalt den samme erstatningen som skadevolder er dømt til å betale, taler klart mot å innta en slik unntaksregel. Departementet antar dessuten at kravet om at det må foreligge dom om erstatning mot skadevolder, jf. punkt 8.5, langt på vei vil hindre at ordningen blir for vidtrekkende.»

For handlinger skjedd i utlandet, påpekte departementet at den norske stat har liten eller ingen mulighet til å forhindre volds- eller seksuallovbrudd i utlandet, at saksbehandlingen for utenlandssakene er ressurskrevende og oftest ender med avslag, samt at den norske staten har få muligheter til å kreve inn penger fra skadevolderne i andre land. Departementet la til at det kan synes rimelig at de som reiser utenfor eget lands territorium selv tar risikoen for eventuelle økonomiske tap de kan bli påført på reise, og at forsikringer, trygdeytelser og andre offentlige velferdstilbud normalt vil dekke store deler av tapet.

Departementet redegjorde deretter for når norske domstoler har adgang til å behandle straffesaker for handlinger skjedd i utlandet, og pekte på at denne adgangen i praksis oftest blir benyttet når sakene er av grovere karakter og de straffbare handlingene er begått både i Norge og i utlandet. Det kan da være vanskelig å skille ut den delen av erstatningen som er tilkjent for handlinger begått i utlandet.

Departementet foreslo at den som har blitt tilkjent erstatning i en straffesak behandlet ved en norsk domstol skal kunne få erstatning, selv om handlingen har skjedd i utlandet. Departementet påpekte at saker som har relativt sterk tilknytning til Norge da vil omfattes av ordningen, og at man unngår urimelige og kompliserte sondringer i saker der domstolene har tilkjent erstatning for handlinger skjedd både i Norge og i utlandet, og legger til rette for automatisk saksbehandling.

Departementet drøftet deretter om også de utenlandske voldsutsatte tilkjent erstatning i en straffesak behandlet ved norske domstoler bør få erstatning fra staten, eller om ordningen bare bør gjelde for voldsutsatte bosatt i Norge. Departementet viste til at spørsmålet har vært diskutert i saker der nordmenn betaler for seksuelle overgrep mot barn i fattige land, og uttalte, jf. punkt 14.4 side 95:

«Det har tidvis vært mye oppmerksomhet rundt slike nettovergrep. Flere av disse sakene behandles av norske domstoler, se for eksempel TBERG-2018-51923/LG-2019-43211 og TBERG-2019-31526-2/ LG-2019-134901-2. Sakene gjelder både handlinger begått i Norge ved hjelp av internett og medvirkning til straffbare handlinger begått i utlandet. Barna det er snakk om er utsatt for alvorlige straffbare handlinger foretatt eller initiert av norske statsborgere. Dersom en norsk domstol dømmer skadevolder til å betale erstatning til utenlandske barn, og skadevolder ikke kan betale for seg, kan det synes rimelig at den norske stat betaler erstatningen. Departementet ser imidlertid også betenkeligheter ved en slik løsning. Barna blir normalt tilkjent oppreisning, det vil si erstatning for ikke-økonomisk tap, og beløpene vil typisk ligge på mellom 100 000 og 250 000 kroner. Det representere store verdier i land som Filippinene og Thailand. Ut fra beløpene oppgitt i TBERG-2018-51923, tilsvarte 200 000 kroner 14,5 årslønner for en gjennomsnittlig filippinsk arbeider. Gjerningspersonene utnytter familier som lever i svært trange kår. Dersom det å la sine barn bli seksuelt misbrukt kan medføre at barna mottar oppreisning fra den norske staten tilsvarende 14,5 årslønner, er departementet bekymret for at det i seg selv kan være en motivasjon til å godta slike overgrep. Dersom staten ved å utbetale penger til barna indirekte medvirker til at flere barn i fattige land blir utsatt for seksuelle overgrep via internett, er dette selvsagt problematisk. På denne bakgrunn har departementet store betenkeligheter med å la ny ordning dekke erstatning til utenlandske skadelidte når de er blitt tilkjent erstatning ved en norsk domstol. En mulig løsning kan være at staten dekker erstatning for skade på person (økonomisk tap), men ikke oppreisning og menerstatning til utenlandske voldsutsatte. Utvalget har foreslått at erstatning i disse tilfellene bare skal gis dersom skadelidte er barn. Mye taler for å gi barna et ekstra vern. Samtidig vil det da kunne

oppstå saker der skillet mellom barn og voksne fremstår urimelig. Departementet har ikke eksakte tall på hvor mange slike saker som blir behandlet av norske domstoler. Departementets inntrykk er at det dreier seg om få saker. Dersom utbetaling i disse sakene skal begrense seg til erstatning av økonomisk tap, må det kunne legges til grunn at utgiftene blir beskjedne. Departementets foreløpige vurdering er derfor at en eventuell regel om å gi erstatning til utenlandske borgere utsatt for vold eller seksuelle overgrep i utlandet bør gjelde generelt og ikke bare for barn.»

12.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning er enige i forslaget om at ny lov, som i dag, bør gjelde for alle handlinger skjedd i Norge uavhengig av om den voldsutsatte er bosatt i Norge. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver:

«Kriminalpolitiske hensyn tilsier at staten dekker tap som følge av straffbare handlinger skjedd i riket. Hensynet til en enkel og forutberegnelig ordning veier tyngst i avveiningen av behovet for unntaksregel i dette tilfellet.»

Kontoret for voldsoffererstatning og Juristforbundet gjør oppmerksom på at det mens lovforslaget var på høring kom ny praksis om bestemmelsen. *Juristforbundet* etterlyser klarere regler om hvilke handlinger som anses å ha «skjedd i riket» når handlingen har skjedd over internett og skriver:

«Erstatningsnemnda for voldsofre har i vedtak ENV-2020-1961 kommet til at straffbare handlinger har «funnet sted i riket», jf. voerstl. § 2 første ledd, dersom lovbrøteren oppholdt seg i Norge da han foretok den straffbare handlingen. Saken gjaldt nettovergrep begått av en skadevolder som oppholdt seg i Norge, mens den skadelidte oppholdt seg i et annet skandinaviske land.»

Kontoret for voldsoffererstatning, Politidirektoratet og Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om at det for å utbetale erstatning for handlinger skjedd i utlandet skal være et vilkår at straffesaken er behandlet av norske domstoler. *Kontoret for voldsoffererstatning* mener forslaget vil gi større likebehandling av utenlandssaker. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Personskadeforbundet LTN og Stine Sofies Stiftelse* er

negative til forslaget. De mener det innebærer en betydelig svekkelse av gjeldende voldsoffererstatningsordning. *Personskadeforbundet LTN* mener nordmenn utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i utlandet bør få dekket erstatningen etter norsk ordning uavhengig av om saken er behandlet av norske domstoler, og uavhengig av om den voldsutsatte kan få dekket erstatningen gjennom en voldserstatningsordning i handlingslandet. De skriver at de færreste voldsutsatte vil få full dekning gjennom en eventuell forsikring. Videre uttaler de:

«Departementets forslag synes å være begrunnet i at en utvidelse av ordningen vil innebære en voldsom økning i erstatningsutbetalinger. Personskadeforbundet etterlyser faktabasert grunnlag for en slik påstand. Det tales også om at man ikke har kontroll på eller kan forhindre kriminelle handlinger i utlandet, at ordningen vil medføre økt misbruk av ordningen mm. Også disse påstandene synes å mangle faglig underbygget grunnlag.»

Dersom departementet ikke går inn for å dekke erstatning til alle som blir utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i utlandet, forslår *Personskadeforbundet LTN* at dekning i utlandet kan avgrenses til de mest alvorlige lovbruddene eller bare gjelde i noen land, for eksempel land tilknyttet voldsofferkonvensjonen.

Flere av høringsinstansene uttaler seg om departementets alternative forslag om å erstatte økonomisk tap, det vil si erstatning for skade på person, til utenlandske borgere utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i utlandet. Både *Kontoret for voldsoffererstatning, Politidirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning, Fellesorganisasjonen Trøndelag, Kvinnegruppa Ottar og Stine Sofies Stiftelse* ser at det, som beskrevet i høringsnotatet, er betenkeligheter ved å yte erstatning for ikke-økonomisk tap til utenlandske barn som blir utsatt for overgrep foretatt eller initiert av norske statsborgere. Flertallet av disse mener likevel departementet bør finne en løsning på problemet. *Stine Sofies Stiftelse* skriver:

«Stiftelsen ser at det er flere utfordringer med å yte erstatning til utenlandske barn som blir utsatt for overgrep foretatt eller initiert av norske statsborgere. Likevel mener vi det er viktig å likestille forpliktelsene Norge har ovenfor norske og utenlandske barn som blir utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Vi har ingen umiddelbar løsning på hvordan en kan for-

hindre at erstatningsutbetaling blir et incentiv for flere overgrep, men vi mener dette burde utredes nærmere fremfor å begrense erstatningen til overgrepssutsatte barn til kun å dekke økonomisk tap.»

Statens sivilrettsforvaltning er skeptiske til at typetilfellet om barn i fattige land som er utsatt for overgrep setter en begrensning for alle utenlandske borgere. De stiller spørsmål ved om rettsstillingen til utenlandske barn som utsettes for alvorlige volds- eller seksuallovbrudd fra norske borgere er tilstrekkelig hensyntatt ved lovforslaget.

Kontoret for voldsoffererstatning trekker frem at inntektstaperstatning til barn beregnes etter standardiserte satser, jf. skadeserstatningsloven § 3-2 a, og at utenlandske barn utsatt for overgrep i utlandet derfor også vil kunne bli tilkjent betydelige beløp i erstatning for skade på person. Som løsning på utfordringene knyttet til å betale erstatning til utenlandske barn utsatt for overgrep i utlandet, mener de det bør vurderes om erstatning skal forvaltes av norsk vergemålsmyndighet til barnet fyller 18 år. *Politidirektoratet* mener at en mulig løsning på utfordringen kan være at støtten til disse barna gis som tilskudd gjennom utdanningssystemet eller lignende.

12.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at voldserstatningsloven skal gjelde når både den voldsutsatte og skadevolderen befant seg i Norge, eller på norske jurisdiksjonsområder, uavhengig av om den voldsutsatte er bosatt i Norge eller om vedkommende bare var på et kortvarig opphold i landet. Videre foreslår departementet at det skal gis erstatning for handlinger skjedd i utlandet dersom straffesaken er behandlet ved norske domstoler og handlingen skjedde mens den voldsutsatte var bosatt i Norge.

Som det fremgår av høringsnotatet punkt 14.3 side 90, har Politidirektoratet tidligere pekt på at det å betale erstatning til utenlandske tilreisende med kort opphold i Norge, vil kunne øke risikoen for misbruk av ordningen. Departementet har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre en unntaksregel for saker skjedd i Norge der verken skadevolderen eller den voldsutsatte har tilknytning til Norge og det er tilfeldig at handlingen skjedde på norsk jord. Det har i høringen ikke kommet forslag til hvordan en unntaksregel skal kunne praktiseres, uten at det samtidig medfører at alle som skal få erstatning fra staten må

gjennom en søknadsprosess, i stedet for at de som har dom kan få erstatningen utbetalt tilnærmet automatisk. At det, i motsetning til forslaget i høringsnotatet, ikke vil bli stilt krav om dom, jf. punkt 15, vil øke risikoen for misbruk av ordningen. I saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning uten forutgående domstolbehandling, er det foreslått at erstatningen kan settes ned eller falle bort dersom det ikke er rimelig at staten utbetaler erstatning, for eksempel i saker der den voldsutsatte har utsatt seg selv for risiko ved å involvere seg i et kriminelt nettverk. Det vil minske risikoen for misbruk i saker der verken den voldsutsatte eller skadevolderen har tilknytning til Norge.

Som både Kontoret for voldsoffererstatning og Juristforbundet trekker frem, er det behov for å klargjøre hvorvidt det skal utbetales volds-erstatning ved handlinger begått over internett. Departementet har merket seg at nemnda i ENV-2020-1961 har lagt til grunn at en handling skjedd over internett fra Norge er begått i Norge, og på den bakgrunn utbetalt full erstatning til en utenlandsk borger som befant seg i utlandet da overgrepet skjedde. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for å gi erstatning for handlinger der både skadevolderen og den voldsutsatte oppholdt seg i Norge da handlingen skjedde. Det ble åpnet for å gi erstatning for handlinger i utlandet, men denne unntaksregelen var bare ment å gjelde i saker som hadde særlig nær tilknytning til Norge, og bare dersom den voldsutsatte hadde bopel i Norge. Dersom ny lov skal gjelde for alle voldsutsatte som er utsatt for handlinger begått over internett mens de befant seg i utlandet, uavhengig av den voldsutsattes tilknytning til Norge, vil den norske ordningen i prinsippet bli utvidet til å gjelde over hele verden. Departementet har ikke tall på hvor mange flere som da vil ha rett til erstatning fra staten, men det kan potensielt innebære en kraftig utvidelse av ordningen. Departementet mener derfor det vil være problematisk å foreslå en slik utvidelse. Den norske stat har først og fremst ansvaret for å beskytte egne borgere på eget territorium. Hvis sakens tilknytning til Norge likevel er særlig sterk og det dreier seg om en særlig alvorlig handling, vil den voldsutsatte kunne få erstatning i medhold av den foreslåtte unntaksregelen om at de voldsutsatte bosatt i Norge kan få erstatning dersom straffesaken ble behandlet av en norsk domstol. Til dette kommer at handlinger skjedd over internett reiser flere problemstillinger. Som påpekt i høringsnotatet, mener departementet at det er store betenkeligheter knyttet til å la voldserstatningsloven gjelde

fullt ut for handlinger begått mot utenlandske barn utsatt for overgrep i fattige land. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det i utgangspunktet bør være et vilkår for å få volds-erstatning at både skadevolderen og den voldsutsatte fysisk har befunnet seg i Norge eller på norsk jurisdiksjonsområde da handlingen skjedde. Departementet mener en slik regel er i tråd med voldsofferkonvensjonen artikkel 3 om at «[e]rstatning skal betales av den staten på hvis territorium forbrytelsen ble begått».

Når det gjelder forslaget om at det skal utbetales erstatning for handlinger skjedd i utlandet, dersom straffesaken er behandlet av norske domstoler og den voldsutsatte er bosatt i Norge, viser departementet til drøftelsen i høringsnotatet. I om lag halvparten av sakene der det i dag utbetales voldsoffererstatning for handlinger i utlandet, har handlingene skjedd både i utlandet og i Norge. Det utbetales voldsoffererstatning i underkant av 40 saker per år der handlingen utelukkende har skjedd i utlandet og straffesaken ikke er behandlet av norske domstoler. Det er med andre ord relativt få som får utbetalt erstatning for handlinger i utlandet etter dagens ordning og som ikke vil få det etter forslaget til ny lov. Departementet har ikke tall som viser hvor ofte nordmenn utsettes for volds- eller seksuallovbrudd i utlandet, slik Personskadeforbundet LTN etterlyser. Departementet har heller ikke anslag på hvor mange saker det vil kunne bli i fremtiden. At det er vanskelig å si noe om de økonomiske konsekvensene av en slik utvidelse, og at det potensielt kan være snakk om høye utgifter, taler etter departementets syn klart imot en slik utvidelse. Personskadeforbundet LTN skriver også at departementets påstand om at den norske staten ikke kan forhindre kriminelle handlinger i utlandet mangler «faglig underbygget grunnlag». Det følger av suverenitetsprinsippet at en stat har begrenset mulighet til å forebygge og rettsfølge handlinger foretatt på et annet lands territorium. Dessuten har en stat begrenset mulighet til å beskytte sine egne borgere når disse befinner seg innenfor et annet lands territorium. Det er dermed naturlig at voldserstatningsordningen avgrenses mot handlinger som skjer i utlandet. Når det gjelder Personskadeforbundet LTN sitt forslag om å lage regler om at de mest alvorlige lovbruddene skal gi rett til erstatning selv om de har skjedd i utlandet, viser departementet til at det ved vurderingen av om en sak skjedd i utlandet skal strafforfølges i Norge, blant annet har betyd-

ning om det dreier seg om en særlig alvorlig handling. Slik vil personer bosatt i Norge som er utsatt for særlig alvorlige straffbare handlinger i utlandet, kunne få utbetalt volds-erstatning. Personskadeforbundet LTN mener også at departementet bør vurdere om det skal gis erstatning dersom handlingen har skjedd i et land tilknyttet voldsofferkonvensjonen. Alle land som har ratifisert konvensjonen er forpliktet til å utbetale erstatning for handlinger skjedd på deres territorium til statsborgere fra stater som er part i konvensjonen, jf. voldsofferkonvensjonen artikkel 3.

Departementet har kommet til at staten ikke bør betale volds-erstatning til utenlandske borgere som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd i utlandet. Spørsmålet ble grundig utredet i høringsnotatet. Som redegjort for i høringsnotatet punkt 14.4 side 95, er det etter departementets syn store betenkeligheter ved å la ny ordning dekke erstatning til de utenlandske voldsutsatte når de er blitt tilkjent erstatning ved en norsk domstol. Oppreisningsbeløp etter norsk rett representerer så store verdier i land som for eksempel Filippinene, at departementet er bekymret for at muligheten til å få en slik erstatning i seg selv kan være en motivasjon for foreldre til å godta overgrep. Alle høringsinstansene som har kommentert dette, har sagt seg enige i at det er en utfordring. Kontoret for voldsoffererstatning foreslår at erstatning til barn i utlandet kan forvaltes av norske vergemålsmyndigheter til barnet fyller 18 år. Den norske stat har imidlertid bare adgang til å oppnevne verge for forvaltning av midler for personer bosatt i utlandet dersom disse er norske statsborgere, jf. vergemålsloven § 98. Ingen av høringsinstansene har gitt sin tilslutning til departementets alternative forslag om at de utenlandske voldsutsatte kan få erstatning, men utelukkende for erstatning for skade på person. Kontoret for voldsoffererstatning har imidlertid påpekt at inntektstapserstatning til barn etter skadeserstatningsloven § 3-2 a ytes etter standardiserte satser og kan komme opp i et betydelig beløp. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at den norske stat ikke bør utbetale erstatning til utenlandske borgere utsatt for volds- eller seksuallovbrudd av nordmenn i utlandet.

Å opprette en særskilt tilskuddsordning for å ivareta utenlandske barn utsatt for seksuelle overgrep i utlandet, slik Politidirektoratet foreslår, faller utenfor rammene for en ny voldserstatningslov.

13 Regress

13.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at skadevolderen skal stå erstatningsrettslig til ansvar for sine handlinger. Krav den voldsutsatte har mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden, går derfor over på staten i den utstrekning det utbetales voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 første ledd. Der det er grunnlag for det, retter staten regresskrav mot skadevolderen, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 tredje ledd.

Kontoret for voldsoffererstatning fremmer bare krav om regress i saker der skadevolderen er dømt til straff, dømt til å betale erstatning, ilagt forelegg eller gitt påtaleunntatelse, eller om saken har blitt behandlet i konfliktrådet. I lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) § 17 femte ledd er det presisert at en avtale i konfliktrådet ikke avskjærer statens rett til å søke regress fra skadevolderen.

Når skadevolderen er dømt for de forholdene som danner grunnlaget for søknaden om voldsoffererstatning, skal Kontoret for voldsoffererstatning i utgangspunktet fremme krav om regress for hele beløpet som er utbetalt i voldsoffererstatning, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.7 side 9 og nemndspraksis, se for eksempel ENV-2016-1957. Dette gjelder selv om erstatningskravet ikke ble pådømt i straffesaken. Staten kan ikke kreve regress for mer enn det skadevolderen kan bli ansvarlig for etter alminnelig erstatningsrett. I de tilfellene voldsoffererstatningsloven går lenger enn alminnelig erstatningsrett, for eksempel når det utbetales oppreisning til etterlatte søsken, kan staten derfor ikke kreve dette beløpet fra skadevolderen. For erstatningsposter som er pådømt av retten, krever staten bare regress med det samme beløpet, selv når dette er lavere enn hva den voldsutsatte har fått utbetalt i voldsoffererstatning. For erstatningsposter som ikke er behandlet av domstolen, krever staten regress for det beløpet som er utmålt av voldsoffererstatningsmyndighetene, forutsatt at skadevolderen etter alminnelige erstatningsregler kan holdes ansvarlig for beløpet, jf. blant annet ENV-2014-658. Tilsvarende gjelder der skadevolderen

har vedtatt forelegg for forholdet eller straffesaken er avgjort ved påtaleunntatelse, jf. ENV-2018-663, og i tilfeller der det foreligger avtale i konfliktrådet, jf. ENV-2018-685. For å kreve regress for krav som ikke er tatt med i konfliktrådsavtalen, har imidlertid nemnda lagt til grunn at det må fremgå av konfliktrådsavtalen at skadevolderen erkjenner skadefølgen, jf. ENV-2019-3285. Det kreves ikke regress når staten utbetaler voldsoffererstatning i saker som er henlagt etter bevisets stilling, på grunn av foreldelse eller fordi skadevolderen var under 15 år eller utilregnelig.

Det kan ikke kreves regress dersom den voldsutsattes krav mot skadevolderen er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene. Krav på erstatning foreldes i utgangspunktet tre år etter at den skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige, jf. lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) § 9. Om skadevolderen i en straffesak blir funnet skyldig i handlingen som medfører erstatningsansvar, kan erstatningskravet fremmes i straffesaken eller ved sivil søksmål innen ett år etter at fellende dom ble rettskraftig, jf. foreldelsesloven § 11. Dersom skadelidte har fått dom eller rettsforlik for erstatningskravet, løper en ny foreldelsesfrist på ti år, jf. foreldelsesloven § 21 nr. 2. Ettersom voldsoffererstatningsloven har egne foreldelsesregler, jf. punkt 16.1.1, kan voldsoffererstatningsmyndighetene ha utbetalt erstatning til den voldsutsatte selv om kravet mot skadevolderen er foreldet. Dessuten kan kravet mot skadevolderen foreldes mens voldsoffererstatningsmyndighetene behandler erstatningskravet. Staten kan da ikke kreve regress fra skadevolderen.

Kontoret for voldsoffererstatning fatter først vedtak om å utbetale voldsoffererstatning. Deretter fatter de et eget vedtak om å ta regress mot skadevolderen. Skadevolderen har rett til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 2, og kan fremsatt overfor den voldsutsatte, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8 side 46. Det innebærer at staten kan måtte ta en ny vurdering av det underliggende erstatningskravet når regresskravet behandles. Det går i gjennomsnitt om lag 140 dager

fra Kontoret for voldsoffererstatning har fattet vedtak om utbetaling av voldsoffererstatning til regresskravet mot skadevolderen blir oversendt til Statens innkrevingsentral. Vedtak om regress er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. voldsoffererstatningsloven § 17 første ledd. Når Kontoret for voldsoffererstatning har fattet et vedtak om regress, sendes kravet over til Statens innkrevingsentral som står for innkrevingen, jf. voldsoffererstatningsloven § 17 andre ledd og forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven (SI-forskriften) § 1 første ledd bokstav i.

Statens krav mot skadevolderen kan helt eller delvis ettergis dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 andre ledd. Denne bestemmelsen kommer sjelden til anvendelse, se for eksempel ENV-2010-789 og ENV-2018-2902.

Statens innkrevingsentral ilegger og krever forsinkelsesrenter ved mislighold av utestående regresskrav på voldsoffererstatning, jf. lov 11. januar 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7. Renten løper fra 30 dager etter at det er sendt skriftlig varsel om at rente vil påløpe ved forsinket betaling. Statens innkrevingsentral har ikke fullmakt til å ettergi forsinkelsesrenter i voldsoffererstatningssaker, jf. SI-loven § 8. Det har vært usikkert om voldsoffererstatningsmyndighetene kan ettergi forsinkelsesrenter på regresskrav med hjemmel i voldsoffererstatningsloven § 15 andre ledd. Nemnda har nå kommet til at forsinkelsesrenter må anses som en del av «statens krav» etter voldsoffererstatningsloven § 15, og at forsinkelsesrenter kan ettergis i medhold av denne bestemmelsen, jf. ENV-2018-2238.

13.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at staten skal kreve regress i saker hvor det foreligger dom eller rettsforlik for kravet, og at regresskravet skal tilsvare det skadevolderen er dømt til å betale, eller har akseptert å betale, i erstatning for skade på person etter skadeserstatningsloven § 3-1, menerstatning etter § 3-2 (menerstatning), erstatning for en persons død etter § 3-4 og oppreisning etter § 3-5. Departementet foreslo, under tvil, at det ikke skal kreves regress i saker der skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig, heller ikke dersom vedkommende er dømt til å betale erstatning for handlingen. I saker der det ble foreslått å behandle erstatningskravet uten forutgående domstolbehandling fordi antallet voldsutsatte er særlig høyt, foreslo departementet at staten skal kreve

regress, men at regresskravet ikke skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet foreslo også at statens regresskrav mot skadevolderne skal få prioritet etter krav om barnebidrag og den voldsutsattes krav på erstatning fra skadevolderen, men før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav etter lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven) § 2-8. I tillegg ble det foreslått at ny voldserstatningslov ikke skal ha noen særbestemmelse om nedsettelse av statens krav mot skadevolderen, men at nedsettelse i stedet skal vurderes av Statens innkrevingsentral etter den generelle bestemmelsen i SI-loven § 8. Departementet foreslo også at det ikke lenger skal påløpe forsinkelsesrenter på krav om regress og tilbakebetaling etter ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Et sentralt punkt ved forslaget til ny voldserstatningslov var at staten i mye større grad enn i dag skal holde skadevolderen ansvarlig for erstatningsbeløpet som utbetales til den voldsutsatte. Departementet påpekte at utgangspunktet er at skadevolderen står økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor den voldsutsatte, og viste til at ansvarliggjøring av skadevolderen er viktig både for de voldsutsatte og av hensyn til statens finanser. Ettersom staten etter forslaget skal utbetale det samme som skadevolderen er dømt til å betale for skade på person, menerstatning og oppreisning, kan staten etter forslaget kreve regress for det samme beløpet, uten at det er behov for saksbehandling av regresskravet. Dermed kan staten kreve regress for en mye større andel av det utbetalte beløpet enn det gjøres i dag. Videre pekte departementet på at dom eller rettsforlik er et alminnelig tvangsgrunnlag, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) § 4-1 andre ledd bokstav a og e, og at staten derfor kan begjære utlegg for kravet når kravet er overdratt til staten, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-6 første ledd og § 7-1. Departementet foreslo derfor at staten skal fremme regresskrav mot skadevolderen umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt til den voldsutsatte. Det ble vist til at det er større mulighet for å få dekning for kravet når det tas utlegg raskt, ettersom skadevolderen får mindre tid til å forbruke midlene eller forsøke å unndra dem fra dekning. Dessuten vil regresskravet få prioritet foran andre senere innkomne krav. Når staten utbetaler voldserstatning med en gang dommen er rettskraftig, vil staten i tillegg spare omkostningene Statens innkrevingsentral i dag har med å starte innkreving mot skadevolderen på vegne av den voldsutsatte etter SI-forskriften § 1.

Om spørsmålet om det skal kreves regress fra skadevolderne som er under 15 år eller utilregnelige, uttalte departementet, jf. punkt 15.4.1 side 100:

«Som nevnt i punkt 8.5.2.2, heller departementet for at det ikke skal kreves at skadelidte må gå til sivilt søksmål mot en skadevolder som er under 15 år eller utilregnelig. Dersom erstatningskravet er behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslås det at det ved utmålingen av erstatning ikke tas hensyn til at skadevolder er under 15 år eller utilregnelig, jf. punkt 12.5.4. Det vil altså bli utbetalt en erstatning skadevolder ikke kunne blitt dømt til å betale skadelidte. Staten kan således ikke ta regress mot skadevolder for dette beløpet. Departementet foreslår at staten heller ikke skal kunne kreve regress for en eventuell del av erstatningen som skadevolder kunne blitt ansvarlig for dersom kravet hadde blitt behandlet av domstolene. Spørsmålet blir da om staten bør kreve regress i saker der skadevolder er utilregnelig eller under 15 år og allerede har blitt dømt til å betale erstatning, men har fått erstatningsbeløpet nedsatt i medhold av skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 eller 5-2, jf. punkt 12.5.4. Når domstolene har dømt skadevolder til å betale erstatningen, må det kunne legges til grunn at det er rimelig at skadevolder betaler for seg. Samtidig må domstolene i sin avgjørelse veie hensynet til skadevolder opp mot hensynet til skadelidte. I spørsmålet om staten skal ta regress vil det bare være nødvendig å veie hensynet til skadevolder opp mot den voldsutsatte og samfunnets behov for å ansvarliggjøre skadevolder og hensynet til statens finanser. Hensynet til skadevolder tilsier at man ikke skal kreve regress. Personer som er utilregnelige eller under 15 år har sjelden midler til å betale for seg. Mange vil heller ikke få det i fremtiden. Et erstatningskrav kan være til hinder for at disse for eksempel får tatt en utdanning og klarer seg godt videre i livet. Den voldsutsatte og samfunnets behov for å ansvarliggjøre skadevolder gjør seg ofte ikke gjeldende når skadevolder er under 15 år eller utilregnelig, men dette kan variere fra sak til sak. Hensynet til statens finanser veier ikke tungt idet det dreier seg om svært få saker per år og utsiktene til betaling i alle tilfelle er små. Som det fremgår av punkt 8.5.2.2, vurderer departementet om skadevolder som er under 15 år eller utilregnelig bør kunne kreve at

saken blir behandlet av domstolene i stedet for av Kontoret for voldsoffererstatning. Dersom man åpner for det, kan det virke urimelig om staten krever regress når det foreligger dom, men ikke dersom kravet er behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning. Skadevolder vil da i realiteten måtte velge mellom bevisumiddelbarhet og større grad av kontradiksjon ved domstolsbehandling, men risiko for å måtte betale erstatning, eller å akseptere at saken behandles av Kontoret for voldsoffererstatning og samtidig slippe å betale erstatning. Departementet heller derfor for at det ikke bør kreves regress i saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig og er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte.»

Departementet drøftet videre spørsmålet om regress i saker som det ble foreslått at skulle behandles av Kontoret for voldsoffererstatning fordi antallet voldsutsatte er særlig høyt, og uttalte, jf. punkt 15.4.1 side 101:

«Det vil kunne oppfattes urimelig om skadevolder slipper å betale erstatning for sine handlinger utelukkende fordi vedkommende har utsatt mange personer for vold eller seksuelle overgrep. Dessuten antar departementet det vil være i strid med den alminnelige rettssfølelsen om staten ikke krever regress fra personer som er ansvarlig for omfattende og svært alvorlige straffbare handlinger. Departementet foreslår at det også i disse sakene skal kreves regress mot skadevolder for hele det beløpet som utbetales i erstatning fra staten. Med forslaget i punkt 8.5.2.3 om at skadevolder skal være part i saken, vil skadevolder få mulighet til å komme med anførsler og imøtegå den voldsutsattes påstander i saken. Departementet heller likevel mot at hensynet til skadevolders rettssikkerhet tilsier at vedtak om regress ikke skal være tvangsgrunnlag for utlegg når kravet ikke har vært behandlet av domstolene. Dersom skadevolder ikke erkjenner regresskravet, foreslår departementet derfor at staten må vurdere å gå til sak mot skadevolder for å få dom for sitt krav. Departementet antar foreløpig at staten som hovedregel skal gå til sak mot skadevolder for å få tvangsgrunnlag for utlegg. Unntak kan imidlertid tenkes, for eksempel dersom skadevolder allerede skylder staten så høye beløp at det er åpenbart at skadevolder aldri vil kunne betale for seg.»

Forslaget om endring i prioritet for statens regresskrav ble begrunnet slik, jf. punkt 15.4.2 side 102:

«Ettersom staten skal tre inn og betale erstatning til den voldsutsatte før innkrevningen av skadelidtes krav mot skadevolder er påbegynt, foreslår departementet at statens regresskrav får samme prioritet som skadelidtes krav mot skadevolder har i dag. Det vil si prioritet før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav. Hensynet til den alminnelige rettsfølelsen taler for at den som har begått alvorlige straffbare handlinger blir ansvarliggjort og at erstatningskravet betales av skadevolder. Handlingene det kreves oppgjør for er av en mer alvorlig karakter enn handlinger som bøtelegges. [...] Der som skadelidte har krav mot skadevolder som ikke dekkes etter ny ordning, bør imidlertid skadelidtes krav mot skadevolder fortsatt få prioritet foran statens krav.»

Forslaget om å fjerne særregelen for lemping av regresskrav i voldserstatningssaker, ble begrunnet med at lemping av erstatningsansvar på grunn av forhold på skadevolderens side gjøres allerede i forbindelse med utmålingen av erstatningen, jf. skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 og § 5-2 første punktum, jf. punkt 12.5. Videre påpekte departementet at SI-loven § 8 nå gir hjemmel til å nedsette krav av hensyn til skyldneren, jf. henvisningen til vilkårene i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) § 15-1. Etter bestemmelsen kan det gis betalingsutsettelse når noen på grunn av dødsfall, særlig alvorlig sykdom eller lignende årsaker er midlertidig ute av stand til å innfri sine forpliktelser, og det vil være uforholdsmessig tyngende å fortsette innkrevningen. Er betalingsevnen varig svekket, kan kravet settes ned eller frafalles. Departementet påpekte at Statens innkrevingsentral har oversikt over skyldnerens økonomiske situasjon, herunder eventuelle andre krav som inndrives parallelt, nedbetalingsperiode og de særlige utfordringene skyldneren opplever. Departementet mente derfor at Statens innkrevingsentral har best forutsetninger til å avgjøre om skadevolderen bør gis betalingsnedsettelse. Videre la departementet vekt på at det å la den samme instansen som har kravet til innkreving vurdere ettergivelse, vil bidra til forutsigbarhet og effektivisering og til likebehandling av personer som skylder staten penger.

Forslaget om ikke lenger å kreve forsinkelsesrenter på regresskrav mot skadevolderen, ble

begrunnet med at det kan være problematisk å kreve forsinkelsesrenter fra de skadevolderne som soner straff og ikke har mulighet til å tjene penger til å betjene kravet. Dessuten pekte departementet på at flere andre krav er unntatt forsinkelsesrenter.

13.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Norsk Sykepleierforbund og Stine Sofies Stiftelse er enige i at skadevolderen bør holdes ansvarlig i størst mulig grad. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver at skadevolderens rettssikkerhet i regressomgangen er en utfordring ved dagens ordning. De mener forslaget om at det må foreligge dom for alle erstatningsposter, vil bidra til å plassere ansvaret hos skadevolderen og til å øke statens regressinntekter. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, DIXI Ressurssenter mot voldtekt og Stine Sofies Stiftelse* mener på sin side at det ikke må medføre at det blir mer krevende for de voldsutsatte å få utbetalt erstatning, så som at det stilles krav om dom.

Norsk Sykepleierforbund mener det ikke bør kreves regress dersom skadevolderens alder eller helsetilstand tilsier det, og ikke under noen omstendighet fra personer som er pasienter eller under offentlig omsorg der vold er en del av sykdomsbildet. Verken *Borgarting lagmannsrett, Statens sivilrettsforvaltning* eller *Landsforeningen for voldsofre* støtter departementets forslag om ikke å kreve regress fra de skadevolderne som er under 15 år eller utilregnelige, herunder når det foreligger dom der disse er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver:

«SRF anser at dette forslaget, særlig hva gjelder sistnevnte gruppe – utilregnelige – rekker for vidt. Etter vårt syn tar forslaget ikke i tilstrekkelig grad hensyn til den voldsutsatte og samfunnets behov for å ansvarliggjøre skadevolder. SRF påpeker at hensyn på skadevolders side i stor grad er hensyntatt ved domstolens vurdering og nedsettelse av erstatningsbeløpet i medhold av skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 eller 5-2. Vi ser ikke gode grunner for at hensynet til skadevolders økonomi og rehabilitering skal tillegges avgjørende vekt ved så vidt alvorlige straffbare voldshandlinger at de omfattes av den nye ordningens saklige virkeområde. Til sammenligning vil de under 15 år og de utilregnelige som blir dømt for mindre alvorlige erstatningsbetingende handlinger

(som ikke omfattes av lovforslaget) måtte betale den erstatningen de blir idømt.»

Landsforeningen for voldsopfre mener det bør kreves regress fra foreldre til barn, og at det vil føre til en reduksjon i kriminelle handlinger fra barn og unge. *Borgarting lagmannsrett* ser ut til å forutsette at det skal kreves regress fra personer under 15 år og utilregnelige som er dømt til å betale erstatning, og mener det kanskje bør vurderes å oppstille en skjønnsmessig adgang til å søke regress også når sakene ikke er behandlet av domstolene og departementets forutsetning om manglende midler ikke slår til.

Borgarting lagmannsrett, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Skattedirektoratet* og *Statens sivilrettsforvaltning* er uenige i departementets forslag om at vedtak om regress i saker med et særlig stort antall voldsutsatte ikke skal være tvangsgrunnlag for utlegg. *Borgarting lagmannsrett* peker på at det kan føre til flere saker for domstolene, og mener det bør vurderes om skadevolderens rettssikkerhet vil være tilfredsstillende ivaretatt med en søksmålsfrist for skadevolderen. *Skattedirektoratet* mener også skadevolderens rettssikkerhet vil være godt ivaretatt om statens vedtak om regress er tvangsgrunnlag for utlegg, og skriver:

«Under innkrevningen av kravet vil tvangsfullbyrdelseslovens alminnelige regler for klage også ivareta skadevolderens rettssikkerhet. Mot et særlig tvangsgrunnlag kan det som kjent fremsettes enhver innvending som kunne ha vært satt fram under et søksmål. Retten vil enten kunne foreta en prejudisiell prøving av det underliggende kravet, eller beslutte at saken skal overføres til søksmåls former etter tvangsfullbyrdelsesloven § 6-6.

Fordelen med at vedtaket er et særlig tvangsgrunnlag er at det ikke vil være nødvendig å ta ut søksmål i tilfeller hvor skyldner ikke motsetter seg kravet, men mangler betalingssevne. [...] Prosessøkonomiske hensyn taler for at der det kun er betalingsevnen som mangler skal vedtaket ikke underlegges en full behandling i retten med hovedforhandling.»

Kontoret for voldsoffererstatning er positiv til forslaget om at regresskrav skal prioriteres høyere etter dekningsloven § 2-8.

Kontoret for voldsoffererstatning mener at ettergivelse av regresskrav står i en særstilling sammenlignet med andre krav staten krever inn, og at spørsmålet om ettergivelse bør avgjøres av

voldserstatningsmyndighetene. *Skattedirektoratet* støtter på sin side forslaget om at ettergivelse bør vurderes av Statens innkrevingsentral, og skriver:

«Som fremhevet i høringen vil forslaget innebærer en likebehandling av personer som skylder staten penger fordi de har begått en straffbar voldshandling og andre som skylder staten penger. Forslaget vil også bidra til en mer effektiv og helhetlig behandling av lempe-saker i skatteetaten, i tråd med Finansdepartementets forslag om samordning av reglene for lempning i skatteetaten i Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 22.»

Kontoret for voldsoffererstatning støtter forslaget om at det ikke skal påløpe forsinkelsesrenter på regresskravet mot skadevolderen. *Borgarting lagmannsrett* uttaler:

«Lagmannsretten har i utgangspunktet ikke synspunkter på forslaget. Det nevnes likevel at skadelidtes erstatningskrav mot skadevolder er belagt med forsinkelsesrente. At slike renter kreves når staten 'forskutterer' beløpet, er følgelig i best samsvar med siktemålet om at ordningen så langt som mulig skal sammenfalle med det som gjelder i forholdet skadevolder og skadelidte imellom. Flere av de handlinger erstatningsordningen er foreslått å omfatte, gir dessuten kun grunnlag for kortere fengselsstraffer. Det er følgelig ikke gitt at soning av straff for forholdet er til hinder for at kravet tilbakebetales. Det er heller ikke gitt at alle som dømmes for slike handlinger er ubemidlede. Ved å frita alle regresskrav fra forsinkelsesrente mister man mye av det oppfyllellespress forsinkelsesrenten medfører. Det kan i lys av dette vurderes om det isteden bør åpnes for en skjønnsmessig adgang til å unnta kravet for forsinkelsesrente, heller enn å oppstille et slikt generelt unntak som foreslått. Det vises i den forbindelse også til at de typer av krav som omhandles i SI-forskriften § 3 synes å skille seg vesentlig fra de krav en her står overfor.»

13.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at staten skal kreve regress i alle saker der det utbetales volds-erstatning, med mindre skadevolderen er død eller ukjent. Det omfatter både krav behandlet av domstolene og krav behandlet av Kontoret for

voldsoffererstatning der skadevolderen er part. Regresskravet skal tilsvare det den voldsutsatte eller dennes etterlatte har fått utbetalt fra staten, med unntak av de sakene der kravet mot skadevolderen er avkortet fordi skadevolderen er mindreårig eller utilregnelig, eller på grunn av andre forhold på skadevolderens side. På bakgrunn av innspill i høringen, foreslår departementet at vedtak om regress i saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, skal være tvangsgrunnlag for utlegg. I likhet med forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at statens regresskrav mot skadevolderen skal ha prioritet etter krav om barnebidrag og den voldsutsattes krav mot skadevolderen, men før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav etter dekningsloven § 2-8. Departementet foreslår også, som i høringsnotatet, at voldserstatningsloven ikke skal ha en særregel for lemping av regresskrav mot skadevolderen, og at lemping av kravet i stedet skal vurderes av Statens innkrevingsentral i medhold av SI-loven. I motsetning til forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at det skal løpe forsinkelsesrenter på regresskravet mot skadevolderen, slik det gjør i dag.

En lovbestemmelse om at det, med få unntak, skal kreves regress tilsvarende beløpet som den voldsutsatte får utbetalt fra staten, vil medføre at skadevolderen i langt større grad enn i dag vil bli holdt ansvarlig for sine handlinger. Dette er av stor betydning for de samlede kostnadene til ordningen, og er viktig for mange av de voldsutsatte og for den allmenne rettsfølelsen.

I saker der skadevolderen er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, vil staten tre inn i kravet mot skadevolderen. Staten vil da ha alminnelig tvangsgrunnlag for kravet, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-1 andre ledd bokstav a. Det innebærer at det ikke blir behov for å saksbehandle kravet mot skadevolderen. Dessuten kan staten kreve tvangsfullbyrdelse av kravet, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-6 første ledd, og skadevolderen har bare begrensede muligheter til å komme med innvendinger mot tvangsgrunnlaget, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-2 første og andre ledd. Etter forslaget skal Kontoret for voldsoffererstatning samtidig som de foretar utbetaling, sende en elektronisk melding til Statens innkrevingsentral med beskjed om at de skal starte innkreving av regress for beløpet. Det skal da ikke være behov for at Statens innkrevingsentral foretar en nærmere vurdering av regresskravet, og innkrevingen skal kunne starte i løpet av noen dager.

Som det fremgår av punkt 15, foreslår departementet nå at det i saker som ikke er behandlet av domstolene skal være adgang til å fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Den påståtte skadevolderen skal være part og holdes ansvarlig for erstatningen. Behandlingsmåten vil fungere som et alternativ til domstolbehandling. Kontoret for voldsoffererstatning skal altså ta stilling til den voldsutsattes erstatningskrav og beslutte regress mot skadevolderen i ett og samme vedtak.

Departementet er enig med Borgarting lagmannsrett og Statens sivilrettsforvaltning i at det er gode argumenter for å kreve regress også der skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig. Samfunnet kan også ha behov for å ansvarliggjøre skadevoldere som er under 15 år eller utilregnelige, særlig når det dreier seg som grove volds- eller seksuallovbrudd. Som Borgarting lagmannsrett påpeker, kan også disse skadevolderne være bemedlede. Statens sivilrettsforvaltning har dessuten et godt poeng i at forslaget i høringsnotatet om å ikke kreve regress fra de skadevolderne som er utilregnelige eller under 15 år, vil kunne medføre at de som blir dømt for mindre alvorlige handlinger blir holdt økonomisk ansvarlige, samtidig som de som har utført de groveste handlingene ikke blir det. Departementet er etter dette kommet til at den beste løsningen vil være å kreve regress også der skadevolderen er utilregnelig og under 15 år. I saker behandlet av domstolene, vil statens regresskrav tilsvare det skadevolderen er dømt til å betale den voldsutsatte. Den voldsutsatte vil imidlertid få mer utbetalt av staten dersom erstatningen er satt ned på grunn av forhold på skadevolderens side, det vil si etter skadeserstatningsloven § 1-1 (barns ansvar), § 1-3 (sinnsykes ansvar mv.) eller § 5-2 (lemping av erstatningsansvar) første punktum, jf. punkt 10.5. I saker som ikke er behandlet av domstolene vil Kontoret for voldsoffererstatning behandle kravet og utbetale full erstatning til den voldsutsatte. Regresskravet mot skadevolderen vil være begrenset til det skadevolderen er ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler, det vil si under hensyn til skadeserstatningsloven § 1-1 (barns ansvar), § 1-3 (sinnsykes ansvar mv.) eller § 5-2 (lemping av erstatningsansvar) første punktum. Slik vil regresskravet mot skadevolderen bli det samme om saken er behandlet av domstolene eller av Kontoret for voldsoffererstatning.

Når det gjelder forslaget om at statens vedtak om regress ikke skal være tvangsgrunnlag for utlegg, er departementet enig i mange av argumentene som har kommet under høringen.

Departementet viser særlig til innspillet fra Skatteministeriet om at det etter forslaget vil være nødvendig å ta ut søksmål mot skyldnere som ikke har betalingsevne, selv om de ikke motsetter seg kravet. Det vil være uheldig. Den påståtte skadevolderens rettsikkerhet vil være ivaretatt ved at vedkommende kan motsettes seg at kravet behandles av voldserstatningsmyndighetene og ved at vedtaket kan bringes inn for domstolene for en gyldighetsprøving, jf. punkt 15.1.4. Dessuten er tvangsgrunnlaget et særlig tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav e, og retten kan da prøve det prejudisielle kravet og beslutte at tvisten skal overføres til søksmålsformer, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 6-6. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at regresskrav i saker behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning bør være tvangsgrunnlag for utlegg.

I høringsnotatet ble det foreslått at statens regresskrav mot skadevolderne skal få høyere prioritet. Kravene skulle få prioritet etter krav om barnebidrag og den voldsutsattes krav mot skadevolderen, men før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav etter dekningsloven § 2-8. Endringen i prioriteten for statens regresskrav vil gi en marginal provenyeffekt for kommunene og ikke innebære noen endring for andre kreditorer. Hensynet til den alminnelige rettsfølelsen taler for at erstatningskrav for alvorlige volds- eller seksuallovbrudd får prioritet foran bøter, skatter og avgifter. Dessuten har departementet lagt vekt på at det for de voldsutsatte gjerne har stor betydning at skadevolderen betaler erstatningen, jf. punkt 13.2.

Til spørsmålet om hvorvidt nedsettelse av regresskrav bør vurderes av Statens innkrevings-

sentral, viser departementet til drøftelsen i høringsnotatet og at det ikke har kommet nye argumenter i høringen.

Når det gjelder spørsmålet om det bør løpe forsinkelsesrenter på statens regresskrav mot skadevolderen, viser departementet til at det, som Borgarting lagmannsrett har påpekt, løper forsinkelsesrenter på den voldsutsattes krav mot skadevolderen. Det er dessuten riktig, som Borgarting lagmannsrett skriver, at flere av handlingene som vil gi rett til voldserstatning kun gir kortere fengselsstraffer, samt at ikke alle skadevolderne er ubemidlede. Forsinkelsesrenter skal gi skyldneren insentiver til å gjøre opp for seg, kompensere for rentetapet kreditor har hatt ved ikke å motta pengene i tide og være en kompensasjon for at kreditor måtte klare seg uten pengene. Kravene som er unntatt forsinkelsesrenter etter SI-forskriften § 3, er først og fremst tvangsmulkt og forsinkelsesgebyr som løper per dag betalingen uteblir. Disse kravene ivaretar med andre ord i seg selv den funksjonen forsinkelsesrenten har. At det ikke løper forsinkelsesrenter på bøter er også naturlig, ettersom skyldneren må sone fengselsstraff dersom boten ikke betales. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det bør løpe forsinkelsesrenter på statens regresskrav mot skadevolderen. Departementet viser for øvrig til at Statens innkrevingsentral i medhold av SI-loven § 8, jf. skattebetalingsloven § 15-1, vil kunne gi betalingsutsettelse når en skadevolder soner fengselsstraff, dersom dette sammen med andre hensyn, gjør at det vil være uforholdsmessig tyngende å fortsette innkrevingen. SI-loven § 8, jf. skattebetalingsloven § 15-2, har også bestemmelser som gir mulighet for betalingsutsettelse eller lemping.

14 Utbetaling i saker der det foreligger dom

14.1 Gjeldende rett

Det foreligger straffedom i om lag 67 prosent av sakene der det utbetales voldsoffererstatning. Det skyldes at det er et vilkår for å få voldsoffererstatning at den som krever erstatning med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for en straffbar handling og at handlingen er anmeldt. Som nevnt i punkt 8, ytes det som hovedregel bare erstatning dersom den voldsutsatte har krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd. I de aller fleste av sakene der det utbetales voldsoffererstatning er derfor skadevolderen dømt til straff og til å betale erstatning til den voldsutsatte. Det finnes også noen saker der skadevolderen er dømt til straff, men erstatningskravet ikke er behandlet av domstolene. Tilsvarende forekommer det at skadevolderen er frikjent i straffesaken, men dømt til å betale erstatning, eller at den påståtte skadevolderen er frikjent i straffesaken og domstolene ikke har behandlet erstatningskravet. Det skjer også at påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling, men at skadevolderen er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte i en sivil sak.

Etter voldsoffererstatningsloven § 13 er det Kontoret for voldsoffererstatning som i første instans avgjør om og hvor mye det skal betales i voldsoffererstatning. Avgjørelsen av saken skal som hovedregel utsettes inntil en eventuell straffesak mot den påståtte skadevolderen er endelig avgjort, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd. Det samme gjelder dersom det er reist sivil sak med krav om erstatning mot den påståtte skadevolderen. Bakgrunnen for reglene er at den voldsutsatte først skal rette kravet mot den påståtte skadevolderen. Kan ikke vedkommende betale for seg, vil voldsoffererstatningsmyndighetene som hovedregel legge dommen til grunn ved saksbehandlingen. Voldsoffererstatningsloven inneholder ikke noe krav om at voldsoffererstatningsmyndighetene må følge domstolens avgjørelse i saken. Voldsoffererstatningsmyndighetene foretar en selvstendig

behandling av erstatningskravet, og utmåler erstatningen etter voldsoffererstatningsloven. Det skal imidlertid mye til for at voldsoffererstatningsmyndighetene fraviker utmålingen i dommen. I forarbeidene står det, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.13 side 30:

«Når domstolene har utmålt et erstatningsbeløp, vil dette skape en berettiget forventning hos volds ofre. Videre bør forvaltningen prinsipielt sett ikke komme til et annet resultat enn domstolene ved vurderinger av det samme saksfaktum i forhold til de samme rettsregler, i det det vil kunne svekke domstolens legitimitet.

Voldsoffererstatningsmyndighetene bør derfor som utgangspunkt ikke redusere erstatningen mer enn forskjellene i regelverket tilsier. [...] Unntak kan imidlertid tenkes i tilfeller hvor det er kommet nye og viktige opplysninger etter at domstolen avgjorde saken.»

Domstolens utmåling fravikes blant annet når domstolen ikke har foretatt en selvstendig vurdering av kravet, se for eksempel ENV-2017-2502 som gjaldt utmåling av erstatning for forsørgertap der retten hadde idømt erstatning i samsvar med partenes enighet.

14.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at den voldsutsatte som ved dom er tilkjent erstatning fra skadevolderen, skulle få det samme beløpet utbetalt av staten tilnærmet automatisk og uten å fremme søknad. Departementet uttalte, jf. punkt 16.2 side 11:

«Dersom skadelidte ønsker det, og skadevolder ikke har betalt for seg når dommen er rettskraftig og betalingsfristen utløpt, skal staten utbetale erstatningen til skadelidte. Når erstatningen utbetales, skal staten etter forslaget umiddelbart kreve regress mot skadevolder. Systemet innebærer at den voldsutsatte ikke skal fremme noen søknad om erstatning.

Staten skal heller ikke treffe noe vedtak om utbetaling. Utbetalingen vil bare være en direkte følge av at domstolene har dømt skadevolder til å betale erstatning til skadelidte for nærmere angitte handlinger. Ettersom det alltid skal kreves regress mot skadevolder for beløpet som er utbetalt, skal dette gjøres umiddelbart etter utbetaling og uten at det fattes noe vedtak.

Målet er dermed at skadelidte skal få utbetalt det beløpet domstolene har dømt skadevolder til å betale innen tre uker etter at dommen er rettskraftig. Slik kan voldsutsatte raskest mulig avhjelpe eventuelle økonomiske problemer de har fått på grunn av handlingen. Videre tror departementet at forslaget vil bidra til at de voldsutsatte får bedre forutsetninger for å legge saken bak seg.»

Om forholdet til domstolenes utmåling av erstatning uttalte departementet, jf. punkt 11.4 side 64:

«Departementet foreslår at det bare kan kreves erstatning fra staten for det beløp domstolene har dømt skadevolder til å betale. Et slikt vilkår er etter departementets syn mer i tråd med den opprinnelige intensjonen bak ordningen. Når lovgiver har satt som vilkår at erstatningskravet må fremmes i straffesaken, jf. punkt 9.1, er det nettopp for at erstatningskravet skal bli behandlet av domstolene, og at det er den idømte erstatningen som gir grunnlag for voldsoffererstatning.»

At ny lov følger alminnelig erstatningsrett og domstolenes utmåling, er en nødvendig forutsetning for at staten skal kunne utbetale erstatningen tilnærmet automatisk og umiddelbart etter at dommen er rettskraftig, og uten at de voldsutsatte skal behøve å fremme søknad.

Departementet påpekte at det er en utfordring at domstolene i dag gjerne bare behandler deler av erstatningskravet, og uttalte, jf. punkt 11.4 side 65:

«Departementet antar at de sivile kravene ofte ikke blir fullstendig behandlet fordi de i liten grad er forberedt og får begrenset oppmerksomhet i straffesaken. Når straffeprosessloven § 3 gir hjemmel for at erstatningskrav som springer ut av handlingen kan fremmes i forbindelse med straffesaken, er intensjonen at hele erstatningskravet skal fremmes og behandles. Straffeprosessloven er således ikke til hinder for at erstatningskravene får en fullgod behandling i straffesaken. I NOU 2016: 24

Ny straffeprosesslov er det fremmet en rekke forslag som departementet går ut fra vil bedre behandlingen av de sivile kravene i straffesaken. Det foreslås blant annet å skjerpe kravet til angivelse av det sivile kravet og at det innføres frist for endring i krav, påstand, påstandsgrunnlag og bevis. Dessuten foreslås endringer i dagens regler knyttet til rettens saksstyring, tilsvær, sluttinnlegg og saksforberedende møter. Forslagene har vært på høring og er til oppfølging i departementet. Dersom departementets forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte blir vedtatt, legger departementet til grunn at domstolene behandler hele erstatningskravet.

Oslo tingrett er av den oppfatning at de sivile kravene normalt er modne når straffesaken behandles. De mener det vil være mulig å behandle de sivile kravene fullstendig dersom tvistelovens bestemmelser om saksforberedelser blir gitt anvendelse ved behandling av sivile krav i straffesaken. Da vil domstolen, bistandsadvokaten, aktor og forsvarer måtte sette seg inn i kravet på et tidlig tidspunkt og være godt forberedt når kravet behandles under hovedforhandlingen. Departementet antar dessuten at det at voldsutsatte bare får erstatning fra staten for de kravene domstolene har avsagt dom for, i seg selv vil medføre at skadelidte og bistandsadvokatene i større grad vil fremme erstatningskravet i straffesaken og sørge for at det allerede da er godt belyst og dokumentert.

Kontoret for voldsoffererstatning har i høringsuttalelsen pekt på at domstolene i liten grad tar opp om skadelidte har forsikring, eller vurderer om skadelidte har tapsbegrensningsplikt ved å benytte offentlig helsehjelp. Departementet går ut fra at også her vil det å legge til rette for bedre saksforberedelse hjelpe. Videre vil det trolig ha betydning at staten krever regress mot skadevolder for samme beløp som skadevolder er dømt til å betale, og at regresskravet blir fremmet rett etter at dommen er rettskraftig og betalingsfristen i dommen utløpt. Det er grunn til å anta at tiltalte og forsvarer da blir mer opptatt av å begrense erstatningsansvaret og sørge for at forsikringer og andre ytelser går til fradrag fra erstatningsbeløpet.

Departementet antar også at det vil være en fordel for skadelidte å fremme kravet sitt når saken går for domstolene. Erstatningskravet blir da bedre belyst fordi det blir gjenstand for bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. I rappor-

ten *Virkningene av voldsoffererstatning* fremgår det i punkt 5.1 side 15 at ventetiden frem til de voldsutsatte har fått endelig avklart hva de får i erstatning 'gir uheldige konsekvenser og bidrar med å sette bearbeidelse og bedring på vent (setter livet på vent som enkelte hevder)'. Får erstatningskravet en fullgod behandling allerede i straffesaken, antar departementet de voldsutsatte får bedre forutsetninger for å komme seg videre i livet enn om de må gjennom en lang søknadsprosess etter at det har falt dom i straffesaken. Videre kan det være enklere å skaffe dokumentasjon for tap når det ikke har gått lang tid siden hendelsene.»

Om behandling av krav som ikke er modne når saken behandles av domstolene, uttalte departementet, jf. punkt 11.4 side 65:

«I enkelte tilfeller vil ikke et erstatningskrav være modent til pådømmelse på det tidspunktet domstolene behandler straffesaken. Det vil særlig gjelde krav om menerstatning og varig fremtidig inntektstap, fordi det kan ta tid før det kan fastslås at det dreier seg om varig uførhet eller en varig og betydelig skade, for eksempel ved psykisk skade. Departementet foreslår at skadelidte i ettertid skal kunne fremme krav for domstolene dersom det ikke var mulig å fremme dette da resten av erstatningskravet ble behandlet, og at domstolene da skal kunne avgjøre kravet ved skriftlig behandling i medhold av tvisteloven § 9-8. Er spørsmålet mer komplisert, vil det bli nødvendig å innkalle til hovedforhandling.

Det er i dag praksis for å godta tilleggs-søknader om voldsoffererstatning dersom den voldsutsatte har hatt ytterligere tap etter motatt erstatning. Etter departementets syn er det uheldig at en sak kan tas opp igjen flere ganger. Departementet antar at både staten, skadelidte og skadevolder er tjent med at saken blir avsluttet, og at det settes et punktum for saken på et så tidlig tidspunkt som mulig. Departementet foreslår at ny ordning følger alminnelig erstatningsrett og viser til skadeserstatningslovens bestemmelser om adgang til ny sak:

§ 3-8. (adgang til ny sak)

Et avsluttet oppgjør om menerstatning eller erstatning for tap i framtidig erverv eller utgifter, kan kreves opptatt til ny behandling hvis en forverring av skadelidtes helse rokker ved det som ble lagt til grunn for oppgjøret, og det er klar sannsynlighetsovervekt for at dette vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning.'

Departementets foreløpige vurdering er at det bør kunne stilles de samme krav til skadelidte i disse sakene som det gjøres i andre erstatningssaker. Departementet foreslår at det bare skal utbetales mer i erstatning dersom domstolene i medhold av skadeserstatningsloven § 3-8 kommer til at det er adgang til ny behandling av kravet og avsier dom for ytterligere erstatning.»

14.3 Høringsinstansenes syn

Et stort antall av høringsinstansene mener dagens regelverk er uoversiktlig og uforutsigbart, og at voldsoffererstatningsordningen fungerer dårlig. De aller fleste er enige i at det er behov for endringer som sikrer raskere og enklere utbetaling. Mange av disse er positive til forslaget om at de som ved dom er tilkjent erstatning fra skadevolderen skal få erstatningen utbetalt tilnærmet automatisk og umiddelbart, uten å måtte søke. Det gjelder *Likestillings- og diskrimineringsombudet, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage), Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Statens sivilrettsforvaltning, Norges institusjon for menneskerettigheter, Vardø kommune, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Bergen Familie Advokat AS, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Krisesenteret for Tromsø og omegn, Nok., Nok. Oslo, Personskadeforbundet LTN, Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret) og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms. Statens sivilrettsforvaltning* skriver:

«I forslaget legger departementet opp til et enkelt regelverk og en hensiktsmessig og effektiv organisering av voldsoffererstatningsmyndigheten. Forslaget ivaretar hensynet til at voldsutsatte skal få rimelig, rettferdig og rask kompensasjon for den straffbare handlingen de har blitt utsatt for.»

Personskadeforbundet LTN skriver:

«Det vil kunne gi bedre forutsigbarhet for begge parter. Når det foreligger en rettskraftig dom i straffesaken er også erstatningssaken ferdig. Dette vil være positiv for begge parter. Det vil kunne gi raskere oppgjør til fornærmede.

Fornærmede vil da kunne bli raskere ferdig med saken. Fornærmede er i en sårbar situa-

sjon slik at tidsmomentet vil være av betydning mht til å få saken avsluttet.

Fornærmede kan i større grad oppleve at skadevolder holdes ansvarlig.

Ved behandling av erstatningskravet i straffesaken, vil saken bli bedre belyst for begge parter. Tiltalte gis bedre mulighet til kontradiksjon. Både hva gjelder erstatningens størrelse og om årsakskravet er oppfylt. Tiltalte vil få et bedre grunnlag for å vurdere om erstatningskravet som er fremmet mot ham/henne er erstatningsrettslig begrunnet.»

Politidirektoratet uttaler:

«Politidirektoratet ser at hensynet til fornærmede kan tilsi en samtidig behandling av erstatningskravet i straffesaken og at det vil være en fordel for den voldsutsatte å slippe å fremsette søknad om erstatning dersom spørsmålet kan avgjøres i straffesaken. Direktoratet er enig med departementet i at den voldsutsatte i saker der det foreligger dom for erstatning, bør kunne få erstatning fra staten dersom de ønsker det og skadevolder ikke har betalt for seg ved betalingsfristens utløp.»

Kontoret for voldsoffererstatning og *Norsk Sykepleierforbund* mener at Kontoret for voldsoffererstatning bør utføre en kontroll av dommen før det utbetales erstatning.

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Kontoret for voldsoffererstatning, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Advokatforeningen, Den norske Dommerforening, Norsk Sykepleierforbund og *Personskadeforbundet LTN* påpeker at domstolene normalt bare behandler krav om oppreisning og erstatning for utgifter forbundet med behandling og lignende utgifter av begrenset omfang. De fleste av disse høringsinstansene er kritiske, og til dels sterkt kritiske, til forslaget om at det bare skal utbetales voldsoffererstatning for de kravene som er behandlet av domstolene. Videre skriver de at utmålingen av erstatning for tap i fremtidig erverv, fremtidige utgifter og forsørgertap som følge av straffbare handlinger ofte vil reise kompliserte spørsmål som krever grundig saksforberedelse, og mener at en behandling av disse kravene vil kunne forsinke gjennomføringen av mange straffesaker. *Borgarting lagmannsrett* skriver at de voldsutsattes krav på oppreisning normalt behandles i straffesaken, og at det ikke skaper noen utfordringer. Når det gjelder erstatning for skade på person, menerstatning og tap av forsørger, skriver de at straffeprosessloven ikke

stenger for at slike erstatningskrav behandles som en del av straffesaken, men at det av flere grunner er problematisk om slike krav gjennomgående skal behandles som en del av straffesaken. Deretter skriver de at straffesaker må behandles raskt og at saksforberedelse og behandling av tapsposter som menerstatning og lidt og fremtidig inntektstap krever sakkyndige utredninger om årsakssammenheng og medisinsk invaliditetsgrad. De mener disse sjelden vil kunne foreligge innen de fristene straffeprosessloven oppstiller. Deretter skriver *Borgarting lagmannsrett*:

«Selv om ansvarsgrunnlaget også for disse tapspostene er knyttet til den påstått straffbare handlingen, beror vurderingen av om det er påført et tap og om det er årsakssammenheng mellom skade/tap og ansvarsgrunnlag på langt mer kompliserte vurderinger enn det som er tilfellet for oppreisningserstatningen. Årsaksbildet knyttet til de enkelte tapsposter er ofte komplekst, hvilket innebærer behov for bevisførsel om alternative årsaksfaktorer og betydningen av disse opp mot kravet om at den aktuelle årsaksfaktoren må ha vært 'så vidt vesentlig i årsaksbildet at det er naturlig å knytte ansvar til den', jf. Rt-1992-62 (P-pilledom II). Også utmålingsspørsmålet er komplisert, på grunn av blant annet skadelidtes tapsbegrensningsplikt. Slike poster vil dessuten tidvis reise mer eller mindre kompliserte juridiske spørsmål om tapsposten er erstatningsrettslig vernet, hvilke fradrag som skal gjøres osv. Det vil dessuten ofte ta tid å avklare hvilken skade skadelidte er påført og varigheten av denne, og om skadelidte har forsikringer eller har krav på offentlige stønader som vil dekke deler av tapet.»

Videre peker *Borgarting lagmannsrett* på at det sentrale i en straffesak er spørsmålet om straffeskyld og eventuell utmåling av straff. De mener at behandling av hele den voldsutsattes erstatningskrav vil medføre at straffesakene svulmer opp, med fare for at man mister fokus på de viktige spørsmål som saken i sin kjerne gjelder. De mener også at kostnadene ved straffesaksbehandlingen må forventes å øke vesentlig. Videre skriver *Borgarting lagmannsrett* at rettens sammensetning i straffesakene, i lagmannsretten med to fagdommere og fem meddommere, gjør den mindre egnet til å ta stilling til kompliserte årsaks- og utmålingsspørsmål. De mener derfor at forvaltningsbehandling med etterfølgende dom-

stolkontroll vil sikre en bedre og mer forsvarlig behandling av disse tapspostene. *Oslo tingrett* har lignende uttalelser. *Den norske Dommerforening* uttaler:

«Derimot vil det være uheldig om man i straffesaken skal måtte gå dypt inn i kompliserte spørsmål om årsakssammenheng og tapsberegning. Slike temaer er mer egnet for en sivil sak; man må ikke tape av syne at straffesaken er og skal være en sak om statens (samfunnets) straffekrav mot gjerningspersonen. Ordningen med pådømmelse av sivile krav i straffesaken begrunnes med at det er en enkel måte å gi dem som har lidt skade ved en straffbar handling, muligheter til å få sine krav avgjort, men uten at det belaster straffesaken i urimelig grad, se nærmere punkt 25.1.2 i Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016: 24.»

Politidirektoratet og *Riksadvokaten* er også bekymret for en økt forventning om at erstatningskrav skal behandles i straffesakene, og at det vil virke inn på påtalemyndighetens forberedelser av en del av straffesakene, og avviklingen av disse straffesakene i domstolene.

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten og *Den norske Dommerforening* mener forslaget vil medføre en betydelig forlengelse av tiden som er nødvendig for både saksforberedelsen og hoved- og ankeforhandlingen om erstatningskravet skal gis en fullgod behandling. De mener departementet har undervurdert konsekvensene forslaget vil ha for domstolene og påtalemyndighetens ressursbruk. *Politidirektoratet* anser det som overveiende sannsynlig at den økonomiske konsekvensen av forslaget vil innebære et økt ressursbehov tilsvarende et betydelig millionbeløp for politi og påtalemyndighet.

Oslo tingrett, Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet og *Personskadeforbundet LTN* kommenterer forslagene i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* om å bedre behandlingen av sivile krav i straffesaken. *Domstoladministrasjonen* skriver at Straffeprosessutvalgets forslag innebærer et kulturskifte, og at det kan ta noe tid før de eventuelle endringene får fullt gjennomslag i praksis. *Oslo tingrett* og *Personskadeforbundet LTN* skriver at de foreslåtte endringene i straffeprosessloven ikke vil løse utfordringene med å få hele erstatningskravet pådømt i forbindelse med straffesaken.

Den norske Dommerforening påpeker også at Straffeprosessutvalget har foreslått at retten skal

ha adgang til å nekte kravet behandlet i straffesaken dersom det «klart er mest hensiktsmessig» om kravet behandles i sivilprosessens former, jf. NOU 2016: 24 punkt 25.3.4 og lovutkastet § 43-8 bokstav d. De mener at straffeprosessloven bør endres i samsvar med forslaget dersom forslaget til ny voldserstatningslov følges opp, men påpeker at dette oppfattes som en begrensning av fornærmedes rettigheter som mange vil hevde er lite ønskelig.

Riksadvokaten viser til at det i tilståelsesdommer bare er adgang til å pådømme sivile krav i den utstrekning retten finner dem utvilsomme, jf. straffeprosessloven § 432 andre ledd, og påpeker at bestemmelsen ikke er omtalt i høringsnotatet. *Riksadvokaten* skriver:

«Med tanke på lovutkastets forutsetning om at vurderingen av sivile krav skal skje i straffesaken, bør det avklares om departementet forutsetter et snevrere anvendelsesområde for den meget prosessøkonomiske løsning som avgjørelse av straffesaker med tilståelsesdom utgjør, dersom det gjøres gjeldende sivile krav i saken.»

Riksadvokaten skriver også at forslagene i høringsnotatet kan føre til at «løsninger som i den enkelte sak har de beste påtalefaglige grunner (eller øvrige reelle hensyn) for seg, ikke kan velges som følge av at det automatiske systemet for voldsoffererstatning ikke har tatt høyde for situasjonen».

Personskadeforbundet LTN mener det vil være en stor tilleggsbelastning for den voldsutsatte at erstatningskravet behandles i straffesaken, og at det ikke er tilstrekkelig hensyntatt i departementets forslag. De skriver:

«Mange fornærmede er redd for og frykter tiltalte. Ved at store erstatningskrav nå skal fremmes under straffesaken, mener forbundet at dette igjen vil medføre en øket frykt for fornærmede, og kunne forsterke allerede pågående plager f. eks angst, depresjoner, PTSD m.v Tilleggsbelastningen og presset for å få fremme et endelig erstatningskrav under straffesaken vil være betydelig for fornærmede. [...]

Fornærmede må i større grad i straffesaken gi politiet og domstolen tilgang til sensitive opplysninger som kan være belastende for fornærmede blir fremlagt i sin helhet for tiltalte. Her vil også sakens alvorlighet og tilknytning til tiltalte være momenter av betydning. Dette kan en ikke se at departementer

har vurdert eller vektlagt. Forbundet får inntrykk av at ønsket om kostnadseffektivisering settes foran hensynet til en særlig sårbar gruppe, nemlig de varig og hardest skadde fornærmede, da det er i hovedsak disse sakene som blir bragt inn for retten. Department synes å glemme hensynet bak voldsoffererstatningsordningen.»

Statens sivilrettsforvaltning er positive til at det bare skal utbetales voldserstatning for de kravene som er behandlet av domstolene, og skriver:

«SRF støtter departementets forslag om at det må foreligge dom for alle erstatningsposter. Vi viser til departementets grundige redegjørelse for forslaget i høringsnotatets punkt 11.4 og særlig til domstolens mulighet til å gi en fullgod behandling av alle sivile krav i straffesaken med hjemmel i tvistelovens bestemmelser om saksforberedelse. En slik ordning vil også redusere risikoen for at erstatningskravene blir foreldet. Rettssikkerhets-, rettferdighets- og allmennpreventive hensyn taler dessuten for at gjerningspersonen gjør opp for seg overfor offentlige og private interesser samtidig og under ett i forbindelse med straffesaken. [...]

SRF viser videre til fordelene ved at erstatningen kan behandles samlet og ikke i flere omganger, også for den skadelidte. Skadelidte vil etter forslaget som den store hovedregel slippe å måtte gjennomgå ytterligere behandling av erstatningskravene hos voldsoffererstatningsmyndighetene, slik de må i dag. Skadelidte vil kunne legge saken bak seg på et tidligere tidspunkt enn i dag. Det er en fordel for både skadevolder og skadelidte at erstatningskravet blir behandlet for retten og undergitt bevisumiddelbarhet og kontradiksjon for alle erstatningsposter, og ikke bare for oppreisning og mindre påløpte utgifter.»

De aller fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er kritiske til forslaget om at de voldsutsatte med erstatningskrav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet, må gå til sivil søksmål mot skadevolderen i etterkant for å få erstatningen fra staten. Flere av høringsinstansene skriver at erstatningskravene ofte ikke er modne når straffesaken blir behandlet. Det gjelder *Oslo tingrett*, *Barneombudet*, *Erstatningsnemnda for voldsofre*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS*, *Advokatforeningen*, *Landsforeningen for voldsofre*,

Norsk Sykepleierforbund og Personskadeforbundet LTN. *Oslo tingrett* uttaler:

«I høringsnotatet punkt 11.4 er det referert at Oslo tingrett er av den oppfatning at de sivile kravene normalt er modne når straffesaken pådømmes. Dette gjelder imidlertid kun de enkle kravene, som oppreisning og krav om erstatning for ødelagte klær og gjenstander. Krav om fremtidig inntektstap, fremtidig utgifter og ofte også ménerstatning vil normalt ikke være klare til pådømmelse. [...]

I en del tilfeller vil det ta tid før enkelte deler av erstatningskravet er tilstrekkelig avklart. Det tar for eksempel tid før skaden har stabilisert seg, eller man må se an behandling, eller vente på avklaring av rett til offentlige ytelser.»

Advokatforeningen skriver:

«Med unntak av krav om oppreisning og påførte utgifter, vil de fleste sakene ikke være erstatningsrettslig 'modne' ved tingrettens behandling av saken. Det vil normalt ikke kunne fastsettes korrekt erstatning i en personskadesak før det er gått minst 2 år idet det først etter en tid vil være mulig å vurdere de varige og fremtidige konsekvensene med noen grad av sikkerhet. Det vises eksempelvis til at varig medisinsk invaliditet først kan fastsettes når skaden har stabilisert seg og behandlingsforløp er avsluttet. Det tar også lang tid å avklare arbeidsevne/restartarbeidsevne, eksempelvis vil et NAV-forløp med arbeidsavklaring mv. i 3–4 år før eventuelt uføretrygd tilståes, være normalt.»

Oslo tingrett uttaler:

«Dette vil kunne medføre at fornærmede/skadelidte må gjennom flere rettsrunder for å få utbetalt det hen har rett til i erstatning fra staten. Etter Oslo tingretts syn fremstår det som helt unødvendig at skadelidte må gå til (ny) sivil sak dersom det foreligger en dom som fastslår ansvarsgrunnlaget. For skadelidte vil det også kunne fremstå som særlig urimelig at hen kanskje flere ganger må gå til sivil søksmål for å få dom på krav mot en gjerningsperson som antagelig ikke vil ha noen interesse av å medvirke til en smidig behandling av saken. For slike krav mener tingretten også at kostnadene ved domstolsbehandling i betydelig grad vil overstige kostnadene ved at kravet behandles direkte ved Kontoret for voldsoffererstatning.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver at erstatningskrav kan modnes på ulike tidspunkter og foreldes på ulike tidspunkter, og at de voldsutsatte da kan bli tvunget til å gå til sak flere ganger.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og *Advokatforeningen* trekker frem at de voldsutsatte ofte er traumatiserte, sårbare og har dårlig økonomi. De mener det å gå til sivilt søksmål mot skadevolderen vil være en så stor belastning for de voldsutsatte, at de som har erstatningskrav som ikke er modne når straffesaken behandles vil tape sin rett til erstatning. *Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, Juristforbundet* og *Stine Sofies Stiftelse* mener også at det vil innebære en stor belastning for de voldsutsatte.

Det er kun *Statens sivilrettsforvaltning* som er positive til forslaget om at de voldsutsatte som har krav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet må gå til sivilt søksmål mot skadevolderen og få dom for kravet for å få utbetalt tilleggserstatning fra staten. De skriver:

«Vi ser ikke bort ifra at skriftlig behandling kan være tilstrekkelig, ikke minst der domstolene allerede har tatt stilling til deler av erstatningskravet tidligere. Uansett anser vi at erstatningskravene vil kunne bli bedre opplyst og gi et bedre faktisk avgjørelsesgrunnlag ved en domstolsbehandling enn det som er mulig ved skriftlig behandling i forvaltningen. Vi vil også trekke frem muligheten til rettsoppnevnte sakkyndige i denne sammenheng.

Som vi har påpekt i punkt 8 er det uklart om bestemmelsen i tvisteloven § 9-8 er anvendelig for behandling av erstatningskrav som ikke ble behandlet som en del av straffesaken. Tvisteloven § 9-8 gir adgang til skriftlig behandling for saker der utfallet er åpenbart. SRF erfarer at krav som ikke blir pådømt i forbindelse med straffesaken, som oftest gjelder om mennerstatning og fremtidig inntektstap. Slike krav er sjelden åpenbare da de vanligvis er bevismessig utfordrende, og kan inneholde krevende vurderinger av både medisinsk og juridisk art.»

Borgarting lagmannsrett foreslår en annen måte å behandle kravene på:

«Det kan derfor med fordel vurderes om det bør være tilstrekkelig for å fremme krav om voldsoffererstatning fra staten at krav om oppreisningserstatning er fremsatt for domstolene i forbindelse med straffesaken, hvoretter

øvrige tapsposter kan behandles ved en slik trepartsbehandlingsmåte for et forvaltningsorgan, hvor skadevolder trekkes inn som part ved forvaltningsbehandlingen, som foreslått for saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig, se punkt 8.5.2.2. En slik løsning vil ivareta departementets ønske om at det avgjøres av domstolene om skadevolder med kvalifisert sannsynlighetsovervekt har utsatt skadelidte for slike handlinger som hevdet. Det antas videre at en slik løsning – avhengig av hvordan den utformes – vil kunne sikre staten regressadgang overfor skadevolder.»

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om at adgangen til å få erstatning for nye krav skal reguleres av skadeserstatningsloven § 3-8, er i all hovedsak negative til forslaget. Det gjelder *Oslo tingrett, Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Advokatforeningen, Bergen Familie Advokat AS, Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, Juristforbundet, Norsk Sykepleierforbund* og *Stine Sofies Stiftelse*. Mange skriver at det for de voldsutsatte som har tilleggskrav, etter forslaget vil ta betydelig lenger tid å få utbetalt hele erstatningen enn det tar etter dagens ordning. *Kontoret for voldsoffererstatning* skriver:

«KFV mener at lovgiver bør vurdere å åpne for ordinære tilleggssøknader. Skadeserstatningsloven § 3-8 er en revisjonsbestemmelse for krav som i utgangspunktet ble vurdert å være modne/avklart på utmålingstidspunktet.

Utfordringen i saker om voldsoffererstatning, er at den varige helsesituasjonen og konsekvensene av denne ofte ikke er avklart ved første gangs behandling.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS trekker også frem at det er en høy terskel for å utbetalt mer i erstatning etter skadeserstatningsloven § 3-8, fordi det er et vilkår om at en forverring av helsen «rokker ved det som ble lagt til grunn for oppgjøret», og at det må være «klar sannsynlighetsovervekt for at dette vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning». De skriver at dette vil føre til at «mindre» erstatningskrav ikke vil kunne erstattes og at de voldsutsatte derfor ikke vil få full erstatning.

14.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, i likhet med i høringsnotatet, at de voldsutsatte som ved dom er tilkjent

erstatning fra skadevolderen, skal få utbetalt erstatningen fra staten tilnærmet automatisk og umiddelbart etter at dommen er rettskraftig og skadevolderens betalingsfrist har gått ut. Et slikt system vil innebære at om lag 70 prosent av de som i fremtiden har krav på voldserstatning vil få erstatningen sin utbetalt på et langt tidligere tidspunkt enn i dag, uten å måtte søke. De voldsutsatte vil etter forslaget få utbetalt det beløpet domstolene har dømt skadevolderen til å betale for handlingen. Det vil i utgangspunktet ikke være adgang til å fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning om ytterligere utbetaling. Når straffesaken behandles av domstolene, må altså den voldsutsattes krav fremmes og behandles i straffesaken, alternativt må det fremmes i en etterfølgende sivil sak. På bakgrunn av innspillene i høringen, foreslår departementet imidlertid at det kan gjøres unntak i de helt få tilfellene der domstolene har adgang til å nekte å behandle kravet i straffesaken i medhold av straffeprosessloven § 427 femte ledd eller § 428 fjerde ledd, eller påtalemyndigheten har nektet å fremme kravet i medhold av straffeprosessloven § 427 andre ledd. Videre foreslår departementet å gjøre unntak dersom det er klart at kravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet, og den voldsutsatte har krav på en vesentlig høyere erstatning, eller om vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. I disse sakene foreslår departementet at de voldsutsatte kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning og få utbetalt erstatning selv om erstatningskravet ikke har vært behandlet av domstolene.

Departementet mener det er nødvendig med omfattende endringer for å sikre at de voldsutsatte skal kunne få erstatningen enklere og raskere enn i dag. Departementet viser til at mange av høringsinstansene har påpekt at dagens regelverk er uoversiktlig og uforutsigbart, og fungerer dårlig. Et stort antall av høringsinstansene mener at det vil være positivt om de som har dom, får utbetalt det skadevolderen er dømt til å betale, fra staten, uten å fremme søknad. Departementet legger også vekt på at Statens sivilrettsforvaltning mener at forslaget vil gi de voldsutsatte en rimelig, rettferdig og rask kompensasjon for handlingen de har blitt utsatt for. Departementet mener det vil innebære en betydelig forbedring, til fordel for de voldsutsatte, at erstatningskravet blir behandlet i forbindelse med straffesaken og at det ikke blir behov for å fremme søknad om voldserstatning. Det har i høringen ikke kommet alternative forslag som etter departementets syn vil forenkle og forbedre ordningen.

Som mange av høringsinstansene har påpekt, er det en utfordring at erstatningskravene i dag i praksis ikke blir godt nok behandlet i straffesaken. For at forslaget til ny lov skal fungere, er det, som nevnt i høringsnotatet, nødvendig at erstatningskravene får en fullgod behandling i straffesaken. Det følger allerede av dagens straffeprosesslov at de sivile kravene som ønskes fremmet, som den klare hovedregel, skal fremmes og behandles i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 3 og straffeprosessloven kapittel 29. Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), jf. Prop. 146 L (2020–2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) er det også gjort en rekke endringer som skal gi et bedre rammeverk for en effektiv straffesaksbehandling. Tiltakene skal blant annet sikre bedre forberedelse av erstatningskravet, og gi domstolene bedre virkemidler til å sikre en grundigere og mer effektiv behandling av erstatningskravene i straffesaken.

I alle andre saker, enten kravet er knyttet til en straffesak, for eksempel bedrageri, eller det utelukkende dreier seg om en sivilsak, beror skadelidtes krav på erstatning nettopp på om domstolene behandler erstatningskravet. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for at staten skulle tre inn å betale erstatning til de voldsutsatte når skadevolderen er betalingsudyktig, død eller ukjent. Voldsoffererstatningsloven forutsetter at erstatningskravene først skal behandles i straffesaken, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd og § 3 tredje ledd. At praksis har utviklet seg slik at erstatningskravene i liten grad fremmes for og behandles av domstolene, men at de voldsutsatte likevel har fått erstatningen utbetalt fra Kontoret for voldsoffererstatning, er etter departementets syn ikke et tungtveiende argument mot at påtalemyndigheten, bistandsadvokatene og domstolene skal utføre de oppgavene som tilligger dem etter straffeprosessloven. Forslaget om at staten i utgangspunktet utelukkende skal utbetale det skadevolderen er dømt til å betale i erstatning, vil dessuten gi de voldsutsatte, bistandsadvokatene, påtalemyndigheten og domstolene insentiver til å fremme og behandle erstatningskravet i straffesaken, i tråd med reglene i straffeprosessloven.

Departementet deler ikke høringsinstansenes bekymring om at et vilkår om at erstatningskravene skal fremmes og behandles i straffesaken vil få betydelige konsekvenser for påtalemyndighetens og domstolenes ressursbruk, og at forslaget ikke vil kunne gjennomføres innenfor gjeld-

ende budsjettammer. Etter departementets anslag vil det årlig være i underkant av 1 900 saker der straffesaken er behandlet av domstolene og staten vil utbetale voldserstatning. Erstatningskravene fra de voldsutsatte er normalt ikke ressurskrevende å behandle. Om lag 90 prosent av de voldsutsatte har kun krav på oppreisning og erstatning for under 20 000 kroner, typisk reisekostnader og behandlingsutgifter. De erstatningskravene som tidvis vil kunne være mer kompliserte å behandle er krav på erstatning for tap av fremtidig inntekt, erstatning for fremtidig tap og menerstatning. Etersom erstatning for fremtidig tap og tap av fremtidig inntekt beregnes ved hjelp av beregningsprogrammer som Compensatio, og menerstatning i de fleste saker beregnes etter tabeller utfra hvilken invaliditetsgrad den voldsutsatte har, jf. punkt 9, vil disse tapspostene gjerne også være kurante å utmåle. Om årsakssammenhengen er omtvistet, kan de være mer kompliserte. Av de som har krav på voldsoffererstatning i dag, har om lag tre prosent krav på menerstatning, to prosent krav på erstatning for tap av fremtidig inntekt og én prosent krav på erstatning for fremtidig tap, og disse er i stor grad overlappende. Dersom man likevel legger til grunn at seks prosent av de voldsutsatte har erstatningskrav som er kompliserte å behandle, utgjør det i overkant av 100 saker per år. Noen av disse kravene vil imidlertid ikke være modne når straffesaken behandles, og skal etter forslaget behandles av Kontoret for voldsoffererstatning uten forutgående domstolbehandling. Endringene i lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) vil videre sikre en mer effektiv behandling av sivile krav i straffesaken. På denne bakgrunn mener departementet at påtalemyndigheten og domstolene må kunne behandle disse kravene innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Riksadvokaten mener at det er uheldig om valget av ulike typer positive påtaleavgjørelser blir påvirket av den voldsutsattes rett til erstatning fra staten, og at dette kan føre til at påtalemyndigheten for eksempel ikke kan begjære tilståelsesdom. Som redegjort for ovenfor, vil de fleste av erstatningskravene være «utvilsomme». Da vil det være anledning til å pådømme dem ved tilståelsesdom uten hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 432 andre ledd. For de mer kompliserte kravene som må behandles i hovedforhandling, antar departementet at hovedforhandlingen kan gjennomføres effektivt, ettersom tiltalte erkjenner å ha begått handlingen. Etter departementets syn er det dessuten ikke tilstrekkelig tungtveiende at «løsninger som i den enkelte sak

har de beste påtalefaglige grunner (eller øvrige reelle hensyn)», som Riksadvokaten uttrykker det, taler for å velge en bestemt påtaleavgjørelse, dersom det i denne vurderingen ikke tas hensyn til at det har stor betydning for den voldsutsatte å få utbetalt erstatningen raskt og enkelt.

Den norske Dommerforening viser til NOU 2016: 24, og tar til orde for å endre rettens adgang til å nekte å behandle sivile krav. Etter straffeprosessloven § 428 fjerde ledd kan retten nekte å behandle kravet «dersom det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former». Vurderingstemaet ble endret i 2008 for å styrke fornærmedes stilling. I merknaden til bestemmelsen står det, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) punkt 13.4 side 122:

«Retten kan nekte kravet forfulgt dersom det åpenbart er mer hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former. Den klare hovedregelen skal være at kravet skal behandles sammen med straffesaken. Forslaget er ment som en snever unntaksregel. 'Åpenbart mest hensiktsmessig' er ment som en høy terskel. Det er ikke nok at sivilprosessens regler på enkelte punkter kunne være mer egnet.»

I NOU 2016: 24 uttalte utvalget, jf. punkt 25.3.4 side 500:

«Før lovendringen i 2008 kunne retten også nekte å behandle krav dersom det ville være til uforholdsmessig ulempe for straffesaken. Vurderingstemaet ble endret for å styrke fornærmedes stilling; det avgjørende var ikke lenger hensynet til behandlingen av straffekravet, men hensynet til behandlingen av erstatningskrav. [...]

Ordlyden 'åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former' foreslås endret til 'klart mest hensiktsmessig om kravet ikke tas til behandling', se utkastet § 43-8 bokstav d. Vilkåret 'klart mest hensiktsmessig' skal, i lys av lovhistorikken, fortsatt forstås som en snever nektelsesgrunn, men mindre strengt enn 'åpenbart mest hensiktsmessig'.

Straffeprosessutvalgets forslag ble ikke fulgt opp, fordi departementet ikke ønsket å reversere endringene som ble foretatt i 2008 for å styrke fornærmedes rettsstilling, jf. Prop. 146 L (2020–

2021) punkt 18.5.4 side 160. Bestemmelsen i straffeprosessloven § 428 fjerde ledd gir imidlertid bare adgang til å nekte å behandle sivile krav fremmet av bistandsadvokaten. Ved lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), jf. Prop. 146 L (2020–2021), ble retten derfor gitt tilsvarende adgang til å nekte å behandle sivile krav som er fremmet av påtalemyndigheten, jf. § 427 femte ledd. Bestemmelsen forventes å tre i kraft 1. juli 2022.

I høringsnotatet foreslo departementet at de voldsutsatte som ikke hadde fått erstatningskravet behandlet i straffesaken, måtte gå til sivilt søksmål mot skadevolderen og få dom for erstatningskravet for å kunne få utbetalt voldserstatning. Det gjaldt også i de få tilfellene der retten i medhold av straffeprosessloven § 428 fjerde ledd nektet å behandle erstatningskravet i straffesaken. Når departementet nå foreslår at de voldsutsatte i saker som er henlagt etter bevisets stilling kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, jf. punkt 15.1, er det etter departementets syn rimelig at voldsutsatte som har blitt nektet å fremme eller få behandlet erstatningskravet i straffesaken, gis tilsvarende adgang. Departementet foreslår derfor at den voldsutsatte kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning dersom retten nekter å behandle kravet i straffesaken, fordi det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former, jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd. Departementet foreslår også at den voldsutsatte kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning dersom påtalemyndigheten har avslått å fremme kravet fordi det vil være en uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten å fremme kravet i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 427 andre ledd andre punktum.

I høringsnotatet ble det foreslått at det i saker med et særlig høyt antall voldsutsatte, slik som ved terrorangrepet 22. juli 2011, skulle gjøres unntak fra kravet om dom dersom det anses uforholdsmessig å behandle kravene i straffesaken eller i en etterfølgende sivil sak mot skadevolderen. I disse sakene vil retten ha adgang til å nekte å behandle kravet i straffesaken fordi det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former, jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd. Det vil derfor ikke være behov for en egen unntaksregel for saker med et høyt antall voldsutsatte. Departementet vil presisere at straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd ikke kommer til anvendelse i enhver sak med et høyt antall volds-

utsatte. I mange saker med et høyt antall voldsutsatte vil de voldsutsatte bare ha krav på oppreisning. Domstolene vil da kunne behandle erstatningskravene selv om det er mange voldsutsatte. Om kravene er behandlet av domstolene, vil de voldsutsatte tilnærmet automatisk få utbetalt den erstatningen som skadevolderen er dømt til å betale dem.

I de sakene der erstatningskravet skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslår departementet at kravene behandles på samme måte som i saker som er henlagt etter bevisets stilling, jf. punkt 15.1.4. Det innebærer at skadevolderen skal være part i saken og holdes ansvarlig for erstatningskravet, og at skadevolderen ved forkynning skal få melding om at vedkommende innen tre uker fra forkynningen kan motsette seg forvaltningsbehandling av kravet.

Departementet har videre forståelse for at det kan virke krevende for de voldsutsatte som opplever at tapet blir større enn det som er lagt til grunn i straffesaken, om disse må gå til sivilt søksmål mot skadevolderen. Selv om det i sivile saker er et vilkår for ny behandling at det er klar sannsynlighetsovervekt for at ny behandling vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning, jf. skadeserstatningsloven § 3-8, er det dessuten ikke nødvendigvis rimelig å stille det samme kravet til de voldsutsatte som har fått erstatningskravet behandlet i en straffesak. De voldsutsatte styrer ikke selv når straffesaken blir reist. De har altså ikke anledning til å vente med å gå til sak til erstatningskravet er modent. Departementet har derfor kommet til at det vil være riktig å åpne for at det kan utbetales volderstatning for krav som ikke ble behandlet i straffesaken. Samtidig er det etter departementets syn viktig å sikre at krav som er modne når straffesaken behandles, faktisk blir behandlet i straffesaken. Slik kan partene tidligere avslutte saken, og den voldsutsatte kan få utbetalt erstatningsbeløpet raskt etter at dommen er rettskraftig. Dessuten vil staten samlet sett spare ressurser ved at domstolene behandler erstatningskravet når de uansett har saken til behandling. Departementet foreslår derfor at det skal være adgang til å fremme søknad om tilleggs-erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, og at skadevolderen skal være part og ha adgang til å motsette seg forvaltningsbehandling av kravet. Denne adgangen skal bare kunne benyttes dersom det er klart at kravet ikke kunne vært fremmet og behandlet i straffesaken, fordi kravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet. Departementet understreker at det i dette ikke ligger at partene og domstolene kan la være å

fremme og utmåle for eksempel erstatning for fremtidig tap eller fremtidig inntekt fordi det er usikkert hvor mye dette tapet vil komme på. I likhet med i alle andre saker der erstatningskrav behandles, må partene og domstolene så langt som mulig estimere fremtidig tap. Det skal dreie seg om tap som ikke var mulig å utmåle fordi det ikke var modent da straffesaken ble behandlet. Det vil kunne gjelde for menerstatning fordi det tar tid før det blir avklart om den voldsutsatte har fått varig og betydelig skade av medisinsk art. Et krav vil etter forslaget regnes som modent dersom de faktiske forholdene var avklart før domstolbehandling. Det vil ikke være adgang til å fremme søknad om tilleggserstatning til Kontoret for voldsoffererstatning dersom årsaken til at kravet ikke ble fremmet og behandlet i straffesaken for eksempel er at den voldsutsatte ventet på vedtak fra NAV, eller ventet på spesialist-erklæring, dersom årsaken til at disse ikke har

kommet når straffesaken skal behandles, er at den voldsutsatte ventet med å sette i gang prosessene. Departementet foreslår at det må dreie seg om et krav av en viss størrelse. Den voldsutsatte må ha krav på vesentlig høyere erstatning enn det vedkommende allerede har fått utbetalt. Krav som allerede er ferdigbehandlet av domstolene, skal heller ikke kunne fremmes på nytt for Kontoret for voldsoffererstatning, selv om det viser seg at tapet blir større enn først beregnet av domstolene. Dersom oppgjøret allerede er ferdigbehandlet i straffesaken, foreslår departementet at det bare kan kreves ny behandling av kravet hos Kontoret for voldsoffererstatning dersom vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Det vil si at en forverring av den voldsutsatte helse må rokke ved det som ble lagt til grunn for oppgjøret, og det må være klar sannsynlighetsovervekt for at dette vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning.

15 Behandling av saker der det ikke foreligger dom

15.1 Saker som er henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse

15.1.1 Gjeldende rett

I dag ytes det voldsoffererstatning i saker som er henlagt etter bevisets stilling. Det kan også ytes voldsoffererstatning i saker som er henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse, forutsatt at kravet mot skadevolderen ikke er foreldet etter reglene i foreldelsesloven, alternativt at den voldsutsatte er under 21 år. I saker henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, er det med andre ord opp til voldsoffererstatningsmyndighetene å vurdere om den som krever erstatning med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten.

15.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at staten bare skulle utbetale voldserstatning dersom skadevolderen var dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte. Kravet om dom skulle gjelde med mindre skadevolderen var ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig. I saker der det ikke er tilstrekkelig bevis til å dømme tiltalte til straff, eller til å ta ut tiltale, innebar forslaget at den voldsutsatte måtte ta ut sivilt søksmål og få dom mot skadevolderen, for å få erstatning fra staten. Dette gjaldt bare dersom skadevolderen var kjent. Tilsvarende ble det foreslått krav om dom for saker som har blitt henlagt på grunn av foreldelse. Bakgrunnen for forslaget var at en innvilgelse av erstatning innebærer en avgjørelse av om den påståtte skadevolderen med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt den som krever erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd. I høringsnotatet uttalte departementet, jf. punkt 8.5.1.5 side 45:

«Voldsoffererstatningsmyndighetenes saksbehandling er skriftlig, og påstått skadevolder er ikke part i saken. Det er med andre ord verken bevisumiddelbarhet eller kontradiksjon, utover det som kommer frem av påstått

skadevolders forklaring i politidokumentene. Som Statens sivilrettsforvaltning påpeker, tilsier domstolenes system med umiddelbar bevisføring at erstatningskravet vil kunne bli bedre opplyst og få et riktigere resultat i domstolen enn når forvaltningen behandler saken. Departementet viser også til Frostating lagmannsrett som påpeker at vedtak om erstatning fra staten kan innebære minst like stor grad av stigmatisering av den påståtte gjerningspersonen som ved en eventuell pådømmelse av kravet sammen den frifinnende straffedommen. Ettersom skadevolder ikke er part i voldsoffererstatningssaken, kan vedkommende være uvitende om at det i et vedtak er lagt til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt skadelidte for et volds- eller seksuallovbrudd. Skadevolder vil kunne få kjennskap til vedtaket i lokalsamfunnet, gjennom media eller fra skadelidte selv.

Etter Grunnloven § 96 er det bare domstolene som kan dømme i straffesaker. Å avgjøre erstatningssaker ligger også i kjernen av domstolenes virkeområde. Avgjørelsen av om noen skal få voldsoffererstatning er en erstatningsrettslig avgjørelse som ligger tett opp mot det strafferettslige. I tillegg til å kunne være komplisert både bevismessig og juridisk, er avgjørelsen av stor rettssikkerhetsmessig betydning for de involverte. Som Frostating lagmannsretts påpeker, kan det være betenkeligheter ved at en slik avgjørelse tas av voldsoffererstatningsmyndighetene. I likhet med Agder lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet og Statens sivilrettsforvaltning antar departementet at det har betydelig egenverdi både for partene og allmennheten at det er retten som avgjør om det er kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at skadevolder har utsatt skadelidte for vold eller seksuelle overgrep. Dette støttes også av rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* der det trekkes frem at de som har fått dom i saken, gjennomgående ser ut til å oppleve dommen som en viktigere anerkjennelse enn vedtak fra voldsoffererstatningsmyndighetene, jf. punkt

5.5.1 side 23. [...] Verdien en rettsavgjørelse har for partene og allmennheten og hensynet til skadevolders rettssikkerhet, taler med styrke for å stille som vilkår for å få erstatning fra staten, at skadevolder er dømt til å betale erstatning for forholdet.

Dersom skadevolder blir dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, vil dessuten staten kunne kreve regress fra skadevolder. Som flere av høringsinstansene fremhever, har det gjerne stor betydning for den voldsutsatte og for samfunnet for øvrig at skadevolder blir holdt ansvarlig for sine handlinger og må betale erstatning, i stedet for at fellesskapet dekker tapet. I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* punkt 5.5 side 21 er 'ansvarliggjøring av forbryteren' nevnt som en av de fem viktigste aspektene ved voldsoffererstatningsordningen.»

Departementet viste også til at den voldsutsatte etter rettshjelploven § 11 første ledd nr. 4 og § 16 første ledd, har krav på fritt rettsråd og fri sakførsel i erstatningssak mot den påståtte skadevolderen, uavhengig av hvilken inntekt og formue vedkommende har. Videre skrev departementet, jf. punkt 8.5.1.5 side 46:

«Når det stilles som krav at det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at noen er utsatt for en handling, er det som nevnt, mange som er utsatt for vold eller seksuallovbrudd som ikke får erstatning. Det er naturlig nok belastende for dem det gjelder. Dette er imidlertid en konsekvens av at sakene også involverer den som er utpekt som ansvarlig for handlingen, og at det også er nødvendig å ivareta dennes rettssikkerhet. Mange saker blir henlagt etter bevisets stilling og mange søker om voldsoffererstatning for forholdet. I dag er det bare om lag en tredjedel av de som søker om voldsoffererstatning for saker som er henlagt etter bevisets stilling som får innvilget søknaden. To tredjedeler går altså gjennom en ofte langvarig søknadsprosess som ender med et avslag. I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* fremgår det, jf. punkt 5.1 side 22:

'At voldsoffererstatningen gir anerkjennelse og en følelse av rettferdighet er viktig for mange og at det i den sammenhengen betyr svært mye å få tilkjent erstatning [...]

Tilsvarende er det sannsynlig at avslag på søknad kan ha motsatt effekt. Informantene i dette prosjektet har ikke inkludert søkere som har fått avslag, men en av informantene anket

erstatningssummen uten å få gjennomslag for dette. For denne informanten har avslaget på anken bidratt til at mottakeren ikke har følt seg verken anerkjent eller trodd. At avslag på voldsoffererstatning kan ha negativ betydning er også bekreftet i intervjuer med psykologer som forteller at avslag kan styrke voldsutsattes opplevelse av at det de har opplevd var uviktig og bidra til motløshet hos søkerne.'»

Departementet uttalte videre, jf. punkt 8.5.1.5 side 47:

«Når man ser hvilke uheldige konsekvenser avslag kan ha for skadelidte, er det uheldig at disse får forventninger om at de skal kunne få voldsoffererstatning og går gjennom en søknadsprosess som ender med avslag. Det vil etter departementets syn være en gevinst i å senke forventningene disse har, og avslutte saken på et tidligst mulig stadium i straffesaks kjeden.»

15.1.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om at sivil dom mot skadevolderen skulle være et vilkår for å få voldserstatning i saker der den påståtte skadevolderen er kjent, men påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, har møtt kraftig motstand. *Statens sivilrettsforvaltning* er den eneste høringsinstansen som har uttrykt tydelig støtte til departementets forslag. *Agder lagmannsrett* og *Borgarting lagmannsrett* er enige i at det er gode argumenter for å kreve domstolbehandling når påtalemyndigheten har henlagt saken, men påpeker at terskelen for å gå til søksmål kan oppleves høy for de voldsutsatte. *Erstatningsnemnda for voldsofre*, *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Den norske Dommerforening* har ikke inntatt noe bestemt standpunkt. Resten av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er kritiske, og dels sterkt kritiske, til forslaget. Det gjelder *Oslo tingrett*, *Barneombudet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Sekretariatet for konfliktrådene*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Vardø kommune*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS*, *Bergen Familie Advokat AS*, *DIXI Ressursenter mot voldtekt*, *Fellesorganisasjonen*, *Gatejuristen*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Krisesenteret for Tromsø og omegn*, *Krisesentersekretariatet*, *Kvinnefronten i Norge*, *Kvinnegruppa Ottar*, *Landsforeningen for PTSD*, *Landsforeningen for voldsofre*, *Landsforeningen mot seksuelle overgrep*, *Magasinet ALTSÅ*, *Nasjonalt*

kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Nok., Nok. Oslo, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Sykepleierforbund, Personskadeforbundet LTN, Pro Sentret, Reform – ressurs-senter for menn, Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret), Rettspolitisk forening, ROSA, Stiftelsen Rettferd, Stine Sofies Stiftelse, Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms, Cecilie Stokvik Dahl, Erik Nadheim, Anonym 2, Anonym 3 og alle privatpersonene som har sluttet seg til høringsuttalelsen fra Kvinnefronten i Norge. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver:

«Advokatfirmaet Salomon Johansen AS er sterkt imot dette forslaget, som etter vår mening vil svekke voldsoffererstatningsordningen dramatisk.

Forslaget vil få betydning for svært mange voldsoffererstatningssaker. Det er kun et mindre antall straffesaker som behandles i domstolene. De aller fleste voldsoffererstatningssaker i dag har ikke vært domstolsbehandlet. Foreslåtte lovforslag vil således omfatte størsteparten av voldsoffererstatningssakene, og dessverre svært negativt.»

Mange ser ut til å ha lagt høringsuttalelsen fra Advokatfirmaet Salomon Johansen AS til grunn ved utformingen av sine høringsuttalelser. Flertallet av høringsinstansene mener forslaget vil innebære en kraftig svekkelse av de voldsutsattes rettigheter, og medføre at en stor andel av de som får voldsoffererstatning i dag ikke vil få det etter forslaget.

Både *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norges institusjon for menneskerettigheter, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Bergen Familie Advokat AS, DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Fellesorganisasjonen, Gatejuristen, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Krisesenteret for Tromsø og omegn, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten i Norge, Kvinnegruppa Ottar, Landsforeningen for PTSD, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Nok., Nok. Oslo, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Sykepleierforbund, Pro Sentret, Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret), Rettspolitisk forening, Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms, Cecilie Stokvik Dahl, Erik Nadheim, Anonym 2 og Anonym 3*

trekker frem at terskelen for å gå til sivilt søksmål er høy, og særlig høy for personer utsatt for volds- eller seksuallovbrudd. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* skriver:

«Å reise sak for domstolene vil kunne være krevende for de fleste, og kan medføre en stor belastning. Ikke minst vil dette kunne gjelde for ofre for straffbare handlinger, der skadene eller virkningene av den straffbare handlingen i seg selv i mange tilfeller vil kunne gjøre det svært vanskelig å reise erstatningssak på egen hånd.»

Et stort antall av høringsinstansene har gitt sin støtte til høringsuttalelsen fra *Kvinnefronten i Norge* som skriver:

«Konsekvensen av forslaget er derfor at svært få voldsutsatte kvinner vil oppfylle vilkårene for voldsoffererstatning i fremtida. Da vil de fleste voldsutsatte tvinges til å gå til sivilt søksmål for å få erstatning. Regjeringa gjør med dette situasjonen til voldsopfre enda verre, og privatiserer konsekvensene av vold.»

Den norske Dommerforening skriver:

«Departementet uttaler i høringsnotatet på side 46 at verdien en rettsavgjørelse har for partene og allmennheten og hensynet til skadevolders rettssikkerhet med styrke taler for å stille som vilkår for å få erstatning fra staten, at skadevolder er dømt til å betale erstatning for forholdet.

Rent prinsipielt er dette et standpunkt det er vanskelig å være uenig i for Den norske Dommerforening. Det er gode argumenter for at statens ansvar bør være subsidiært i forhold til skadevolderens. Når man vet hvor viktig adgangen til direkte bevisføring med avhør av parter og vitner er for å nå frem til en riktig avgjørelse av skadelidtes erstatningskrav for handlinger som omfattes av ordningen med voldsoffererstatning, vil ordinær domstolsbehandling gi et sikrere avgjørelsesgrunnlag enn man får i en forvaltningsprosess basert på skriftlighet.

Departementet erkjenner på den annen side at det kan være krevende for voldsutsatte selv å måtte gå til søksmål mot skadevolderen dersom erstatningskravet ikke har blitt behandlet i straffesaken eller påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse. Det er vi enige i. Voldtektssaker er et illustrerende eksempel.

De aller fleste anmeldelser for voldtekt blir henlagt etter bevisets stilling. For den som mener seg utsatt for voldtekt eller et annet alvorlig seksuallovbrudd som kan gi grunnlag for voldsoffererstatning, må det antas å være en vesentlig større belastning å gjøre kravet gjeldende i et søksmål mot gjerningspersonen enn ved å fremsette en skriftlig søknad til Kontoret for voldsoffererstatning ved hjelp av bistandsadvokaten. Man må gå ut fra at et ikke ubetydelig antall ofre for voldtekt og andre alvorlige integritetskrenkelser ikke vil komme over den høyere terskelen som blir etablert ved å stille et vilkår om domstolsbehandling. Hva virkningen blir, er det svært vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om.»

Agder lagmannsrett kommer med lignende synspunkter.

Oslo tingrett skriver at det å bli saksøkt i en sivil erstatningssak også kan være en belastning for den påståtte skadevolderen.

Flere av høringsinstansene mener det ikke er gjort tilstrekkelige menneskerettslige vurderinger når det er foreslått å stille krav om dom om erstatning i disse sakene. *Barneombudet* har vanskelig for å se hvordan det å stille krav om dom kan være i tråd med barnets beste, jf. Grunnloven § 104 og i FNs barnekonvensjon artikkel 3. De påpeker videre at barnekonvensjonen artikkel 19 gir barn rett til beskyttelse mot vold og overgrep og rett på oppfølging etter vold eller overgrep, og skriver:

«Bestemmelsens innhold er nærmere gjort rede for av FNs barnekomité i generell kommentar nr. 13. Kommentaren omhandler erstatning og oppreisning som ordninger som statene skal ha på plass. Blant annet heter det i punkt 41 bokstav f) at partene må:

‘...sørge for å beskytte barn som har vært offer for eller vitne til voldsutøvelse, og etablere *effektiv tilgang til oppreisning og erstatning*.’ (vår utheving)

Ordet effektiv er viktig her. Det innebærer at ordningen skal være tilgjengelig for barn. Vi mener erstatning blir langt mindre tilgjengelig for barn dersom man innfører et vilkår om dom i saken.

[...]En sivil sak om erstatning vil utgjøre en stor belastning for barnet og familien, og kunne være svært kostnadskrevenende. *Barneombudet* har hatt mange samtaler med barn som har vært utsatt for vold eller overgrep. Derfor vet vi at en sak i domstolene ofte utgjør en stor belastning for et barn.»

Både *Norges institusjon for menneskerettigheter, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Nok.* stiller spørsmål ved om forslaget oppfyller statens forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen artikkel 30 nr. 2. *Norges institusjon for menneskerettigheter* skriver:

«NIM kan heller ikke sjå at departementet har gjort ei vurdering av om forslaget er i tråd med plikta etter artikkel 5 (2) i konvensjonen om å gjennom lovgjeving og på annan måte treffe dei tiltaka som er naudsynte for gi skadebot for valdshandlingar for alle valdshandlingar som vert utøvd av ikkje-statlege aktørar. NIM etterlyser ei slik vurdering, samt ei grundigare vurdering av artikkel 30 nr. 2, som departementet viser til i punkt 3 i høyringsnotatet under internasjonale plikter. NIM etterlyser også ei vurdering av om forslaget er i tråd med retten til eit effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13.»

ROSA mener det å stille krav om dom for at staten skal utbetale voldserstatning er i direkte motstrid med Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel. De skriver at konvensjonens artikkel 12 «Bistand til ofre» fastsetter en minstestandard for hva bistand til ofre for menneskehandel skal omfatte, og at retten til bistand skal være uavhengig av om vedkommende vitner. Videre påpeker de at statene etter artikkel 15 nr. 3 er forpliktet til å sørge for at ofrene gis rett til erstatning fra gjerningspersonene.

Erik Nadheim mener at det i høringsnotatet ikke er tilstrekkelig drøftet hvorvidt forslaget oppfyller voldsofferkonvensjonen. Han skriver:

«Men konvensjonen pålegger Norge som minstekrav en plikt til å betale voldsoffererstatning dersom ‘the offender cannot be prosecuted or punished’. Hvis påtalemyndigheten mener at en anmeldelse må henlegges på grunn av beviskravet i straffesaker, kan anmeldte ikke tiltales og straffes. Det samme gjelder dersom straffesaken er henlagt på grunn av foreldelse eller handlingen ikke er anmeldt. Hvorfor er ikke våre forpliktelser etter konvensjonen problematisert i høringsnotatet?»

Kvinnegruppa Ottar skriver:

«Hensynet til volds ofre veier etter vår oppfatning langt tyngre enn at voldsutøvere blir

stigmatisert eller at staten må utbetale erstatninger de ikke kan kreve regress for.»

Borgarting lagmannsrett skriver at et alternativ til domstolbehandling kan være forvaltningsbehandling der den påståtte skadevolderen får partsstatus og anledning til å bringe vedtaket inn for domstolene:

«Ved en forvaltningsbehandling hvor både skadevolder og skadelidte gis partsstatus, vil forvaltningsorganet ha veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17. Forvaltningsbehandlingen vil således sikre at begge parter blir hørt, og at det tas en uhildet avgjørelse på bakgrunn av de bevis som fremlegges. Forvaltningsbehandling med stort tilfang av saker av samme type vil oftest være billigere og mindre belastende for partene, og også mer ressursbesparende for det offentlige enn en domstolsbehandling. Forvaltningsbehandling forutsettes også å være mer effektiv enn en domstolsbehandling, hvor det for hver sak av denne typen ofte vil måtte avsettes minst to rettsdager, og tilsvarende tid til domskrivning. For lagmannsrettene, som er satt med tre dommere i disse sakene, innebærer det om lag 10 arbeidsdager for en enkelt sak, inkludert tid til saksforberedelse.

Dersom partene gis adgang til å anlegge søksmål om forvaltningens vedtak innen en viss frist, vil begge parter rettssikkerhet bli tilfredsstillende ivaretatt. Om skadevolder gjøres til part ved forvaltningsbehandlingen, vil det formodentlig også være mulig å anlegge ordningen slik at staten sikres regressrett for eventuelle utbetalinger.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og *Juristforbundet* trekker frem at det er innført en lavterskelordning for saker som gjelder seksuell trakassering, som nå kan avgjøres i Diskrimineringsnemnda, jf. endringene i Prop. 63 L (2018–2019) Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivtets- og redegjøringsplikten). De mener at hensynet for et lavterskeltilbud gjelder minst like sterkt for voldserstatningssaker. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* skriver:

«Det er bemerkelsesverdig at det offentlige i forhold til diskriminering går fra domstols-

behandling til en forvaltningsordning (nemnd) for å få en bedre ordning (også mht. erstatning), mens man i voldssaker som gjelder drap, drapsforsøk, voldtekter, familievold, vold mot barn mm. vil gå motsatt vei. Sett opp mot departementets syn/uttalelse i forhold til erstatning ved diskriminering er det åpenbart at forslaget til domstolsbehandling av voldsaker er en klar svekkelse av dagens voldsoffererstatningsordning.»

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Nok.* og *Erik Nadheim* tror at forslaget om å stille krav om sivil dom i saker som er henlagt etter bevisets stilling, er begrunnet med et ønske om å begrense statens kostnader, og mener dette er beklagelig. *Borgarting lagmannsrett*, *Oslo tingrett*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Advokatforeningen*, *Den norske Dommerforening* og *Rettspolitisk forening* trekker på sin side frem at dersom saker som er henlagt etter bevisets stilling skal behandles av domstolene, vil det medføre økte kostnader og lengre saksbehandlingstid. *Oslo tingrett* tror endringene vil medføre mye høyere kostnader enn departementet har anslått, og etterlyser mer detaljerte estimater.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Vardø kommune* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* er enige i at den lange saksbehandlingstiden hos Kontoret for voldsoffererstatning er et problem, og ser ut til å legge til grunn at forslaget om å stille krav om dom i saker som er henlagt etter bevisets stilling er begrunnet med et ønske om å få ned saksbehandlingstiden. Flere av disse høringsinstansene mener at Kontoret for voldsoffererstatning i stedet bør tilføres mer ressurser.

En av hovedårsakene til at høringsinstansene mener at de voldsutsatte vil lide rettstap dersom det stilles krav om dom, er at de voldsutsatte som går til sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen kan risikere å måtte dekke den påståtte skadevolderens saks-kostnader. Det gjelder *Agder lagmannsrett*, *Borgarting lagmannsrett*, *Oslo tingrett*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS*, *Bergen Familie Advokat AS*, *Den norske Dommerforening*, *DIXI Ressurssenter mot voldtekt*, *Gatejuristen*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Juristforbundet*, *Krisesenteret for Tromsø og omegn*, *Krisesentersekretariatet*, *Kvinnefronten i Norge*, *Landsforeningen for PTSD*, *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)*, *Nok.*, *Nok.* *Oslo*, *Norske Kvinners*

Sanitetsforening, Norsk Sykepleierforbund, Ressurs-senter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret), Rettspolitisk forening, ROSA, Cecilie Stokvik Dahl, Erik Nadheim og Anonym 2. De aller fleste mener dette er problematisk, og at den økonomiske risikoen vil innebære at de voldsutsatte ikke kan ta ut sivilt søksmål, og derfor ikke vil få erstatning fra staten. Flere av dem trekker frem at risikoen for å dekke motpartens sakskostnader er særlig problematisk i saker der det er flere skadevoldere, for eksempel gruppevoldtekter. *Den norske Dommerforening* påpeker at hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd er at den tapende part må erstatte motpartens sakskostnader, og at det er sjelden at staten dekker disse kostnadene i medhold av rettshjelploven § 22 fjerde ledd.

Både *Agder lagmannsrett* og *Den norske Dommerforening* påpeker at utfallet i disse sakene er vanskelig å beregne. *Agder lagmannsrett* skriver:

«Det skjerpede beviskravet og betydningen av rettens personlige inntrykk av partene, gjør utfallet vanskelig å beregne i disse sakene. Er det gode tekniske bevis, må man gå ut fra at det blir reist straffesak.»

Den norske Dommerforening kommer med forslag til hvordan utfordringen kan løses:

«Alternativt kan man gi også den saksøkte skadevolderen fri sakførsel på samme vilkår som skadelidte. Det gjør man i realiteten i enkelte tilfeller i ankesaker hvor det følger av straffeprosessloven § 100 tredje ledd at oppnevning som forsvarer også omfatter fortsatt behandling av sivile krav etter tvistelovens regler, jf. straffeprosessloven § 434 syvende ledd, og særskilt anke over sivile krav etter tvistelovens regler etter § 435, i saker hvor den fornærmede har bistandsadvokat. At staten som alminnelig regel vil dekke saksøktes utgifter til rettshjelp, finner vi imidlertid urealistisk.»

Både *Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett* og *Den norske Dommerforening* skriver at det kan være problematisk at de voldsutsatte i volds-erstatningssaker har krav på fri rettshjelp, uten at de påståtte skadevolderne har rett til samme dekning. *Borgarting lagmannsrett* skriver:

«Det medfører videre en viss ubalanse mellom partene at skadelidte har krav på fri rettshjelp i disse sakene, mens det ikke er tilfellet for den påståtte skadevolderen. I saker for domstolene kan denne ubalansen potensielt medføre et

rettssikkerhetsproblem, ved at saksforholdet er underlagt partenes frie rådighet, og det derfor er opp til partene selv å føre sine bevis, jf. tvisteloven § 11-2. Selv om retten har veiledningsplikt, jf. tvisteloven § 11-5, vil en selvprosederende skadevolder uten egen advokat kunne komme til kort. Om ordningen vedtas, bør der derfor vurderes om også påstått skadevolder bør gis krav på fri rettshjelp, iallfall hvor vedkommende oppfyller inntektsvilkåret i rettshjelpsloven § 16 annet ledd. Dette gjelder særlig fordi en slik løsning som foreslått, også kan være problematisk opp mot EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95 første ledd.»

Mange av høringsinstansene går i sin uttalelse nærmere inn på hvordan erstatningskrav behandles i sivile saker, og hvorfor de mener de voldsutsatte ikke vil kunne gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Bergen Familie Advokat AS, DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Krisesentersekretariatet og Landsforeningen for PTSD* mener at det for mange av de voldsutsatte av medisinske eller helsemessige årsaker, som for eksempel posttraumatisk stresslidelse (PTSD), vil være umulig å gå til sak mot den påståtte skadevolderen. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* skriver:

«Det er vår erfaring, etter å ha arbeidet med voldsoffererstatningssaker i mer enn ti år, at mange voldsutsatte ikke kan gå til rettsak mot gjerningspersonen(e). Ofte skyldes dette medisinske forhold. Voldsutsatte kan være i en helsemessig situasjon som gjør det umulig for dem å gå til sak mot gjerningspersonen(e), eller det kan være andre medisinske forhold – som at man er i en behandlingssituasjon som gjør rettsak umulig. Alle disse vil med lovforslaget bli fratatt muligheten til å få volds-offerererstatning.

[...] Mange voldsut-satte/voldtatte med diagnosen PTSD vil altså unngå forhold som minner om voldshendelsen/-gjerningspersonen(e), og da blir spesielt rettsak – herunder det å måtte møte gjerningsperson ansikt til ansikt i retten mv – helt umulig.»

Mange av høringsinstansene mener det vil være langt mer krevende for de voldsutsatte å gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen enn å gå gjennom en straffesak. Det gjelder *Oslo tingrett, Barneombudet, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Bergen Familie Advokat AS, DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Fellesorganisasjonen,*

Gatejuristen, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Krisesenteret for Tromsø og omegn, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten i Norge, Kvinnegruppa Ottar, Norske Kvinners Sanitetsforening, Pro Sentret, Rettspolitisk forening, ROSA, Cecilie Stokvik Dahl, Erik Nadheim og Anonym 2. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver:

«For det andre er straffesaker på flere områder annerledes enn sivile erstatningssaker for domstolene, blant annet ved at påtalemyndighetene er til stede og fører hovedsaken, man kan ha rett på lukkede dører, man kan ha rett på å forklare seg uten at tiltalte er til stede i salen, man kan gå etter at man er ferdig med sin forklaring osv. – som gjør dette lettere for fornærmede enn sivile erstatningssaker. Det er for øvrig bemerkelsesverdig at man i straffesaker for domstolene har gjort flere grep/tiltak for å gjøre ting lettere for de voldsutsatte, mens ingen ting foreslås gjort for de sivile erstatningssakene (av samme type). Lovforslaget vil også for disse personene medføre en dårligere voldsoffererstatningsordning.»

De skriver videre:

«Departementets forslag om at man må ha dom i 'alle' saker vil medføre at volds ofre i de sivile rettssaker (altså flesteparten av sakene) vil måtte betale for spesialist-vurderinger/-erklæringer selv, i hvert fall hvis det innføres stykkprisbetaling (som foreslått). Slike spesialisterklæringer er ofte svært dyre. Dette vil igjen medføre at mange ikke vil ha råd til å gå til sivil rettssak mot skadevolder, også i de større skadesakene. Departementet viser (pkt. 16.5.) til at man kan få dekket utgiftene til spesialisterklæringer etter straffeprosessloven § 237 annet ledd [...], men dette gjelder kun for straffesakene, ikke for de sivile rettssakene (som vil bli flertallet av sakene). Så vi ser altså at også de større skade-/erstatningssakene vil komme dårligere ut med det nye lovforslaget.»

Oslo tingrett og Bergen Familie Advokat AS skriver at det er en vesensforskjell mellom å være fornærmet i en straffesak som påtalemyndigheten har ansvaret for å gjennomføre og å være saksøker i en sivil sak. *Bergen Familie Advokat AS* uttaler:

«Det er ofte av stor betydning for voldsofferet at vi som bistandsadvokater kan forklare at det

er samfunnet sin jobb å sanksjonere det lovbruddet de har blitt utsatt for, ikke den voldsutsatte personlig.»

Pro Sentret uttaler:

«Påtalemyndighet er part i saken på vegne av fornærmede. For noen er dette en trygghet i møte med skadevolder i form av at saken er ute av fornærmedes 'kontroll'. I departementets forslag vil fornærmede tvinges inn i en rolle der hen vil være pådriveren for saken. Dette kan føre til retraumatisering og frykt for represalier fra skadevolder og/eller hens miljø.»

Personskadeforbundet LTN skriver:

«Det er grunn til at tro at mange ikke vil tørre å kreve erstatning all den tid de vil måtte kreve dette direkte fra gjerningsmannen via en rettsprosess. Det vises til at de fleste ofre for voldshandlinger lever i konstant frykt for gjerningsmannen og ikke på noen måte ønsker å provosere denne å fremsette et betydelig erstatningskrav.»

Mange av høringsinstansene trekker frem grupper de mener et krav om dom vil være særlig krevende for. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Krisesentersekretariatet og Anonym 3* mener det kan være særlig problematisk i situasjoner hvor det foreligger besøks- eller kontaktforbud. *Ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA-senteret)* skriver at et krav om dom vil være spesielt krevende for minoritetskvinner. *Gatejuristen* trekker frem at det samme gjelder for personer med rusproblemer. *Pro Sentret* peker på at det for personer som selger sex er spesielt utfordrende å gå til sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen. *Oslo tingrett, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Gatejuristen, Krisesenteret for Tromsø og omegn, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten i Norge, Landsforeningen for PTSD, Nok. og Nok. Oslo* skriver at det å stille krav om dom vil ramme barn og unge ekstra hardt. *Barneombudet og Stine Sofies Stiftelse* trekker frem at de fleste saker som gjelder volds- eller seksuallovbrudd mot barn skjer innenfor familien, og at det vil være svært vanskelig for et barn å gå til erstatningssøksmål mot sine nåværende eller tidligere omsorgspersoner. *Stine Sofies Stiftelse* skriver:

«Ifølge forslaget til ny voldsoffererstatningslov skal barna som har fått sin sak henlagt gå til

sivilt søksmål mot gjerningspersonen for å kunne få erstatning. Vi mener det er alt for mye å forlange av de voldsutsatte barna! For det første er barn helt avhengig av hjelp fra voksne for å få til dette. Det legger et stort ansvar på foreldre, foresatte eller verger som må følge opp barnets rettigheter. Våre erfaringer fra møte med disse familiene på Stine Sofie Senteret, viser at foreldre og foresatte sjelden har ressurser eller krefter til å gå til sak. Familiene har som oftest mer enn nok med å gjenopprette en normal hverdag for barnet etter det vonde har skjedd. Enda vanskeligere blir det dersom volden eller overgrepene har skjedd i nær familie. Å gå til sak mot en forelder du enten bor sammen med eller har samvær med, setter barna i en umulig konflikt. Det er heller ikke gitt at den trygge voksne i barnets liv, tør å støtte sitt barn i søksmål mot voldsutøver. Det kan skape store konflikter i familien som vil gjøre hverdagen til barnet enda vanskeligere.»

Agder lagmannsrett, Oslo tingrett, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Krisesentersekretariatet og Nok. trekker også frem at den mindreårige vil være avhengig av vergen for å gå til sak. *Oslo tingrett* skriver:

«I noen tilfeller vil det være den som er den mindreåriges verge som er den påståtte skadevolder. For at det skal fremmes erstatningskrav i slike saker, må det være eller bli oppnevnt en midlertidig verge med de kostnader det vil påføre det offentlige.»

Både *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten i Norge, Landsforeningen for PTSD, Nok.* og *Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms* nevner spesielt at det å stille krav om dom er problematisk i saker om vold i nære relasjoner. *Krisesentersekretariatet* skriver:

«Det er mange grunner til at voldsutsatte ikke vil eller kan gå til rettsak mot gjerningspersonen(e). De som oppsøker krisesentrene, har opplevd vold i nære relasjoner. Dette innebærer at voldsutøveren er en man har en nær relasjon til, og som man ofte har vært eller fortsatt er glad i. Dette gjør det svært vanskelig for den voldsutsatte å gå til sak mot voldsutøveren. Dersom den voldsutsatte og voldsutøveren har barn sammen, kompliseres dette bildet ytter-

ligere, da en rettsak vil kunne øke risikoen for ytterligere vold mot barna. Dette er nok noe få foreldre vil tørre å risikere.»

ROSA skriver at terskelen for å fremme et sivil søksmål er uforholdsmessig høy for de som er utsatt for menneskehandel, og skriver:

«Manglende språkkunnskaper og kunnskap om samfunnet, kombinert med psykiske og fysiske helsekonsekvenser som følge av utnyttelse i menneskehandel, utgjør reelle hindre for på egen hånd å være i stand til å fremme et sivil søksmål. Alvorlige trusler rettet mot den utsatte selv og familie i hjemland, gjør at et sivil søksmål kan gi alvorlige konsekvenser for liv og helse. Noe som ytterligere forsterkes av at de ikke har tilgang på den samme form for beskyttelse og sikkerhetstiltak fra politiet som ved en straffesak.»

De skriver også at det ikke er fornuftig å bruke offentlige ressurser til å finansiere søksmål for deretter å utbetale erstatning, når erstatningen uansett er umulig å inndrive fra menneskehandlerne.

I forbindelse med forslaget om å stille krav om dom, er det mange av høringsinstansene som trekker frem at flertallet av de anmeldte volds- eller seksuallovbruddene blir henlagt etter bevisets stilling, særlig seksuallovbrudd og saker om vold i nære relasjoner. Det gjelder *Barneombudet, Norges institusjon for menneskerettigheter, DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Krisesenteret for Tromsø og omegn, Kvinnefronten i Norge, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Nok., Norske Kvinners Sanitetsforening, Rettspolitisk forening, ROSA, Stine Sofies Stiftelse og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Telemark og Støttesenter Mot Incest og Seksuelle Overgrep (Smiso) Troms*. Mange skriver at nesten 80 prosent av alle voldtektssaker som blir anmeldt, ender med henleggelse.

Barneombudet, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Krisesenteret for Tromsø og omegn, Norske Kvinners Sanitetsforening, ROSA, Erik Nadheim og Anonym 2 skriver at en viktig side ved voldsoffererstatningsordningen er at den gir de voldsutsatte en mulighet til å få anerkjennelse og å bli trodd. *Krisesenteret for Tromsø og omegn* skriver:

«Muligheten til å tilkjennes voldsoffererstatning er derfor veldig viktig, ikke minst i sakene som ikke har ført til dom. Det handler både om en anerkjennelse fra samfunnet om at

det de ble utsatt for var galt, at noen har sett dem, og det handler om et reelt behov for økonomisk oppreisning.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og *Erik Nadheim* viser også til Oxford Research: Virkningene av voldsoffererstatning (2019), og skriver at et overordnet funn der var at det betyr mye for de voldsutsatte å motta voldsoffererstatning, og at det viktigste for mange var å bli trodd. *Erik Nadheim* trekker frem at Oxford Research skriver at «[i]et samfunnsperspektiv har det åpenbart sammenheng med rettsikkerhet og allmenn tillit til strafferettssystemet». Han mener forslaget om å stille krav om sivil dom i saker som er henlagt etter bevisets stilling der den påståtte skadevolderen er kjent, er et klart eksempel på at Justis- og beredskapsdepartementet ikke jobber for rettsikkerhet.

Statens sivilrettsforvaltning skriver:

«SRF har stor forståelse for at det kan oppleves som belastende å skulle gå til sivilt søksmål mot skadevolder for å kunne få voldsoffererstatning. Vi understreker likevel at det etter dagens praksis er en høy avslagsprosent i disse sakene, og at heller ikke dagens ordning anses som treffsikker for denne gruppen skadelidte. Tall for 2018 og 2019 viser at det henholdsvis ble fattet 201 og 416 vedtak i henlagte voldtaktssaker. Det ble tilkjent voldsoffererstatning i henholdsvis 34 og 39 av disse sakene. Når det gjelder mishandling i familieforhold ble det i 2018 innvilget voldsoffererstatning i 31 saker, av de 87 sakene hvor straffesaken hadde resultert i henleggelse. Tilsvarende tall for 2019 var 38 innvilgelser basert på 176 vedtak i henlagte familievoldssaker. Hvor mange av de skadelidte som har fått sin sak henlagt og som vil gå til sivilt søksmål mot skadevolder, og der ved vil kunne få et krav på voldsoffererstatning etter forslaget, avhenger av flere faktorer, blant annet knyttet til risiko for å sitte igjen med et sakskostnadskrav.

Med bakgrunn i ovennevnte fremstår det svært usikkert hvilken konsekvens forslaget vil få knyttet til hvor mange voldtektsofre som vil få erstatning. Det er to avgjørende momenter for at SRF støtter forslaget, på tross av de ulemper vi ser at dette medfører for de det gjelder. Det første er at forslaget i betydelig grad er klargjørende og vil bedre skadelidtes forutberegnelighet. Det andre er at vi, basert på praksis og tall vist til over, ikke kan se at forslaget tilsier at skadelidte i realiteten vil komme vesentlig dårligere ut. Dagens ordning

har betydelige negative konsekvenser for denne gruppen skadelidte ved at de må vente i lang tid på avgjørelsene og har forhåpninger om erstatning, og så ender det store flertallet av sakene med avslag.

Et annet poeng som gjør seg særlig gjeldende i overgrepssaker, er at innvilgelse av voldsoffererstatning tolkes som en anerkjennelse av at det straffbare forhold har funnet sted. Tilsvarende at et avslag gir en opplevelse av å ikke bli trodd. Flere i Oxford Research sin rapport nevnte betydningen innvilget voldsoffererstatning hadde på deres følelse av å 'være trodd'. Dette inntrykket har også SRF gjennom møte med klagere og brukerrepresentanter. Det hefter liten tvil om at det er et stort potensial i samfunnet for bedre ivaretagelse av voldtatte og andre voldsofre, slik at de opplever anerkjennelse, og mottar behandling og hjelp, for det de har blitt utsatt for. Samtidig vil vi understreke at det ikke tilligger staten, her representert ved voldsoffererstatningsmyndigheten, gjennom en skriftlig saksbehandling å skulle sette et troverdighetsstempel på skadelidtes forklaringer om et påstått overgrep. Ordningen har blitt oppfattet som en slags plaster på såret for de som ikke når opp til det strafferettslige beviskravet. I likhet med departementet mener SRF at en slik sammenblanding av det strafferettslige og erstatningsrettslige perspektivet er uheldig.

SRF er også enige i at det vil være en gevinst, særlig for voldtaktsutsatte, å få en tidlig og tydelig forventningsavklaring knyttet til kompensasjon fra staten og kunne avslutte saken på et tidligst mulig stadium.

Det er lite hensiktsmessig å bruke offentlige ressurser på å foreta en ny bevisvurdering av de samme forhold som domstolen har vurdert, med det formål å vurdere statens erstatningsansvar. Det er også en begrensning i hvilken kvalitet en bevisførsel for voldsoffererstatningsmyndigheten har i disse tilfellene, ikke minst fordi det gjelder en skriftlig bevisførsel basert på politidokumentene og de opplysninger som skadelidte selv sender inn. SRF har etter en helhetsvurdering av ovennevnte momenter som taler for og imot, kommet frem til at forslaget støttes. Forslaget vil dessuten bringe oss på linje med nordisk rett.»

Erstatningsnemnda for voldsofre skriver at man med forslaget unngår at vanskelige bevisvurderinger legges til et forvaltningsorgan med middelbar bevisførsel og uten kontradiksjon.

Oslo tingrett og *Erik Nadheim* trekker frem at en tredjedel av de som søker om voldsoffererstatning i en sak som er henlagt etter bevisets stilling får erstatning, til tross for henleggelsen.

Stine Sofies Stiftelse skriver:

«Stine Sofies Stiftelse frykter at denne endringen vil gjøre at svært få voldsutsatte barn vil kunne få tilkjent voldsoffererstatning. Det er fordi kun et fåtall av saker som gjelder vold og overgrep mot barn når domstolene. Tall fra Stine Sofie Senteret viser at **kun 2 av 10** voldsutsatte barn som har søkt opphold på senteret, har fått dom i straffesaken mot gjerningspersonen. Kun **13 prosent** har fått tildelt voldsoffererstatning, og det vil trolig bli enda færre barn som blir tildelt voldsoffererstatning dersom de foreslåtte endringene blir en realitet.[...] **Halvparten** av de anmeldte volds- og seksuallovbruddene mot barn under 16 år er avgjort uten at rettssystemet har utpekt en eller flere gjerningspersoner – da som oftest på grunn av manglende bevis.»

15.1.4 Departementets vurdering

15.1.4.1 Innledning

Innledningsvis vil departementet understreke at det i dag foreligger dom i om lag 67 prosent av sakene der det utbetales voldsoffererstatning. Saker henlagt etter bevisets stilling og saker henlagt på grunn av foreldelse utgjør henholdsvis syv og én prosent, og i flere av disse er skadevolderen ukjent. Det er altså få saker der departementet har foreslått at de voldsutsatte må gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen for å få volds-erstatning. Etter departementets syn, taler mye for at erstatningskrav for alvorlige volds- eller seksuallovbrudd behandles av domstolene. Avgjørelsen av slike krav ligger i kjernen av domstolenes oppgaver, og som Agder lagmannsrett og Den norske Dommerforening skriver i sine høringsuttalelser, vil domstolbehandling styrke partenes rettssikkerhet og øke mulighetene for en riktig avgjørelse. Likevel må det erkjennes, slik de fleste av høringsinstansene gir uttrykk for, at et krav om domstolbehandling kan oppleves som en byrde for den voldsutsatte. Dessuten kan også den påståtte skadevolderen, som Oslo tingrett er inne på, ønske å slippe å gå gjennom en rettsak. Departementet har derfor sett på alternative behandlingsmåter, og foreslår at de voldsutsatte i disse sakene skal kunne fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning.

Den påståtte skadevolderen skal være part i saken og bli holdt ansvarlig for erstatningsbeløpet, slik Borgarting lagmannsrett tar til orde for. Av rettsikkerhetsgrunner er det imidlertid nødvendig at den påståtte skadevolderen skal kunne motsette seg at saken behandles av forvaltningen. Om den voldsutsatte velger å gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen, enten fordi den voldsutsatte ønsker at saken blir behandlet av domstolene, eller fordi den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling, foreslår departementet at begge parter skal få dekket sakskostnadene. Partene skal heller ikke kunne dømmes til å betale statens sakskostnader. Om domstolene i en sivil sak dømmer skadevolderen til å betale erstatning for en handling omfattet av voldserstatningslovens virkeområde, skal den voldsutsatte, på samme måte som de som har dom for erstatning i straffesaken, få utbetalt beløpet av staten, jf. punkt 14.

15.1.4.2 Menneskerettslige vurderinger og alternative behandlingsmåter

Mange av høringsinstansene har tatt til orde for at erstatningskravene behandles av voldserstatningsmyndighetene uten at den påståtte skadevolderen er part i saken. Andre mener at voldserstatningsmyndighetene bør behandle kravet, men at den påståtte skadevolderen av rettsikkerhetsgrunner bør være part i saken. Saker som gjelder forhold mellom to private parter, kan også være gjenstand for en to-instansbehandling i forvaltningen, med adgang til å bringe endelig vedtak inn for domstolene til realitetsavgjørelse. I enkelte saker benyttes det også en en-instansbehandling i forvaltningen, for eksempel nemndsbehandling, der partene gis adgang til å bringe vedtaket inn for domstolene til realitetsavgjørelse.

Grunnloven, internasjonale konvensjoner og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper setter rammer for hvordan avgjørelser som berører borgerne kan treffes. Hvilke krav som stilles, beror på hva saken gjelder og hvor inngripende avgjørelsen er for de berørte.

Som mange av høringsinstansene trekker frem, har både Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen regler som ivaretar de voldsutsatte, og de voldsutsatte barna spesielt. Grunnloven og EMK har også regler som ivaretar den påståtte skadevolderen. I saker som gjelder erstatning for volds- eller seksuallovbrudd, vil disse hensynene kunne trekke i ulike retninger. Det vil da være nødvendig å avveie hensynet til den voldsutsatte mot hensynet til den påståtte skadevolderen.

Ved vurderingen av hvilken behandlingsmåte som bør benyttes i voldserstatningssaker, har departementet tatt utgangspunkt i Grunnloven, internasjonale konvensjoner og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. Aller først har departementet vurdert om voldserstatningsmyndighetene kan behandle erstatningskravene uten at den påståtte skadevolderen er part i saken.

Å utbetale voldserstatning i en sak der den påståtte skadevolderen er kjent, innebærer at det legges til grunn at den påståtte skadevolderen med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt den som krever erstatning for en handling omfattet av handlingsbeskrivelsen i et volds- eller seksuallovbrudd. Etter Grunnloven § 96, EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14, skal enhver som blir siktet for en straffbar handling, antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Som nevnt i punkt 3.2.1.2, kan en avgjørelse om erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd være i strid med uskyldspresumsjonen dersom den inneholder et utsagn som tilskriver straffeskyld, jf. HR-2018-1783-A avsnitt 26. Uskyldspresumsjonen gjelder også for forvaltningen, og forvaltningen kan ikke ved et forvaltningsvedtak skape tvil om frifinnelsen eller henleggelsen i straffesaken, jf. EMDs dom i saken *Allen mot Storbritannia*, 12. juli 2013 (sak 25424/09) avsnitt 102. Ved utferdigelsen av et vedtak om voldserstatning, kan voldserstatningsmyndighetene altså ikke skape tvil om frifinnelsen i straffesaken.

EMK artikkel 8 gir vern mot inngrep i retten til privatliv og familieliv fra offentlige myndigheter. Retten til privatliv og familieliv omfatter vern av en persons ære og omdømme, jf. EMDs dom i saken *Axel Springer AG mot Tyskland*, 7. februar 2012 (sak 39954/08) avsnitt 83. I EMDs dom i saken *Jishkariani mot Georgia*, 20. September 2018 (sak 18925/09) avsnitt 41, uttaler EMD følgende om EMK artikkel 8:

«In cases that concerned allegations of criminal conduct the Court also took into account that under Article 6 § 2 of the Convention individuals have a right to be presumed innocent of any criminal offence until proved guilty (see, among other authorities, *Worm v. Austria*, 29 August 1997, § 50, Reports of Judgments and Decisions 1997-V; and *Du Roy and Malaurie v. France*, no. 34000/96, § 34, ECHR 2000-X).»

I EMDs dom i saken *Ageyevy mot Russland*, 18. april 2013 (sak 7075/10), kom retten til at det var et brudd på EMK artikkel 8 at myndighetene i et vedtak om adopsjon la vekt på anklager om sek-

suelle overgrep, uten at anklagene var tilstrekkelig utredet. På samme måte antar departementet at det vil kunne komme voldserstatningssaker der det vil være problematisk om den påståtte skadevolderen ikke er part og ikke har fått imøtegått anklagene mot seg, slik at saken ikke har blitt tilstrekkelig utredet. Det gjelder selv om den påståtte skadevolderen ikke holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet.

Norsk forvaltningsretts alminnelige prinsipp om kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling er også relevant ved vurderingen av om den påståtte skadevolderen bør være part i en sak om voldserstatning. I *Graver: Alminnelig forvaltningsrett* (5. utgave, Oslo 2019) punkt 7.1 side 102 står det:

«Kontradiksjonsprinsippet omfatter visse grunnleggende rettigheter til å forsvare egne rettigheter og interesser som kan bli berørt av en forvaltningsavgjørelse, gjennom krav til kontradiksjon og overprøving av avgjørelser. Videre omfatter det sikring av at avgjørelsen treffes på grunnlag av en forsvarlig vurdering av sakens omstendigheter gjennom krav til sakens forsvarlige utredning og habilitetsstandarder.»

I forvaltningsloven kommer prinsippet til uttrykk ved at en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, blir part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Som omtalt i punkt 7.4, vil det å bli stilt ansvarlig for volds- eller seksuallovbrudd ha alvorlige konsekvenser for en parts moralske omdømme, jf. Rt-1996-864. Departementet legger til grunn at et vedtak om voldserstatning der den påståtte skadevolderen er kjent, direkte gjelder vedkommende, og at den påståtte skadevolderen etter forvaltningslovens regler vil være part i saken. Forvaltningslovens regler kan fravikes i spesiallovgivningen, men kontradiksjonsprinsippet og prinsippet om forsvarlig saksbehandling er ulovfestede prinsipper som gjelder på alle forvaltningsområder. Departementet legger derfor til grunn at det også følger av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper at den påståtte skadevolderen bør gis partsrettigheter i en voldserstatningssak. Den påståtte skadevolderen får da rett til å gjøre seg kjent med anklagene mot seg og til å forsvare seg mot anklagene, samt adgang til å bringe vedtaket inn til domstolene for en gyldighetsprøving. At den påståtte skadevolderen får imøtegå anklagene, har stor betydning for å sikre en forsvarlig utredning av saken.

At den voldsutsatte må forholde seg til den påståtte skadevolderen som part i en sak om

voldserstatning, kan, som Landsforeningen for volds ofre påpeker, jf. punkt 15.6.3, være en stor belastning for den voldsutsatte. Belastningen det innebærer, kan etter departementets syn likevel ikke veie så tungt at den påståtte skadevolderen kan fratras sin rett til å gjøre seg kjent med saken og imøtegå påstandene som gjøres gjeldende mot vedkommende. Som Barneombudet skriver, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i saker som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. For et barn som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, vil det kunne være særlig belastende at den påståtte skadevolderen blir gjort kjent med anklagene. Det gjelder spesielt når den påståtte skadevolderen er en av barnets foreldre. Som ved etterforskning av volds- eller seksuallovbrudd mot barn, må imidlertid hensynet til barnets beste veies opp mot hensynet til den påståtte skadevolderens rettssikkerhet. Heller ikke hensynet til barnets beste kan etter departementets vurdering veie så tungt at den påståtte skadevolderen kan fratras sin rett til kontradiksjon. Dessuten vil den påståtte skadevolderen allerede når forholdet er anmeldt, gjøres kjent med barnets forklaring, jf. punkt 8.4. For å sikre en betryggende saksbehandling og unngå tilfeller der saksbehandlingen er i strid med menneskerettighetene eller alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, mener departementet derfor at den påståtte skadevolderen må være part i voldserstatningssaken.

Departementet mener videre at det er viktig at skadevolderen blir holdt ansvarlig for erstatningsbeløpet den voldsutsatte blir tilkjent. Selve grunn tanken bak ordningen er at staten skal tre inn og betale erstatning til den voldsutsatte dersom skadevolderen er død, ukjent eller betalingsudyktig. I saker der skadevolderen er kjent, bør det være skadevolderen, og ikke fellesskapet, som dekker erstatningen. Å ikke holde skadevolderen ansvarlig for sine handlinger, vil, etter departementets oppfatning, være i strid med den alminnelige rettsfølelsen. Som redegjort for i høringsnotatet punkt 1.7, kommer det også klart frem i Oxford Research: Virkningene av voldsoffererstatning (2019) at det betyr mye for de voldsutsatte at skadevolderen må gjøre opp for seg. At det kreves regress, har dessuten stor betydning for statens inntekter. Departementet mener videre at det er store prinsipielle betenkeligheter ved ikke å holde skadevolderen ansvarlig for erstatningsbeløpet. Om skadevolderen ikke holdes ansvarlig, vil for eksempel en person som utsetter partneren sin for vold og som fortsatt bor sammen med vedkommende, kunne nyte godt av

at partneren får utbetalt erstatning fra staten for volden. Videre vil det være risiko for misbruk av ordningen i en rekke type saker dersom staten ikke krever regress fra skadevolderen. Departementet mener på denne bakgrunn at skadevolderen bør holdes ansvarlig for erstatningen.

Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 stiller krav om en rettferdig rettergang. Det er ikke tvilsomt at den som blir holdt erstatningsansvarlig for en handling, har krav på en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6, se for eksempel EMDs dom i saken *Mutu og Pechstein mot Sveits*, 2. oktober 2018 (sak 40575/10 og 67474/10) avsnitt 92. I Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven punkt 23.1, står det følgende om EMK artikkel 6:

«Retten til en rettferdig rettergang vil arte seg forskjellig alt etter som det er tale om sivile saker eller straffesaker, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang kan i hovedtrekk likevel sies å være følgende: Retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvare, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til anke, og retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.

I noen grad vil også prinsippet om likhet for loven, uskyldspresumsjonen i strafferetten og forbud mot dobbeltstraff være en del av retten til en rettferdig rettergang.»

EMD har lagt til grunn at det følger av EMK artikkel 6 at forvaltningsvedtak som gjelder borgerlige rettigheter og plikter, må kunne bringes inn for domstolene, og domstolene må ha «full jurisdiction», jf. for eksempel EMDs dom i saken *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal*, 6. november 2018 (sak 74041/13) avsnitt 132. Det innebærer at domstolen må kunne vurdere de relevante rettslige og faktiske spørsmålene saken reiser, jf. EMDs dom i saken *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* avsnitt 176 til 177. Det er altså ikke tilstrekkelig med en gyldighetsprøving. Det kan likevel etter forholdene stilles mindre omfattende krav til domstolenes prøvingskompetanse i sivile saker enn i straffesaker, jf. blant annet EMDs dom i saken *Steininger mot Østerrike*, 17. april 2012 (sak 21539/07) avsnitt 45 til 59.

Den påståtte skadevolderen i en voldserstatningssak, må altså, slik Borgarting lagmannsrett er inne på, gis adgang til å prøve saken for domstolene dersom vedkommende skal holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. Det kan ivaretas ved at den voldsutsatte går til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen og får dom for kravet, slik departementet foreslo i høringsnotatet. Retten til en rettferdig rettergang vil også være ivaretatt dersom den påståtte skadevolderen blir part i saken som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, kan påklage vedtaket til Statens sivilrettsforvaltning og deretter har adgang til å bringe det endelige vedtaket inn for domstolene for full prøving. Dersom partene ikke får dekket sine sakskostnader av staten, vil det innebære en stor økonomisk risiko for både den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen om en av partene bringer vedtaket inn for domstolene. Om partene får dekket sine sakskostnader av staten, uten å risikere å måtte dekke statens omkostninger, vil en skadevolder som i et vedtak er pålagt å betale erstatningen til den voldsutsatte, ha få insentiver til å la være å bringe vedtaket inn for domstolene. Det er da grunn til å forvente at mange saker der skadevolderen blir pålagt å betale erstatning, vil bringes inn for domstolene. Det vil kunne være en stor belastning for de voldsutsatte som da først må gå gjennom en to-instansbehandling i forvaltningen, og deretter gå gjennom en domstolbehandling. Dessuten vil det ofte ta flere år før den voldsutsatte får utbetalt erstatning. En løsning med to-instansbehandling i forvaltningen og adgang til å bringe vedtaket inn til full prøving for domstolene, vil også være kostnadskrevende. På denne bakgrunn anbefaler ikke departementet denne saksbehandlingsmåten.

En annen måte å behandle erstatningskravene på, kan være en en-instansbehandling i forvaltningen før full prøving for domstolene, etter samme mønster som Husleietvistutvalget og til dels Diskrimineringsnemnda. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS foreslår at voldserstatningsaker skal behandles på samme måte som diskrimineringssaker, og skriver at det er bemerkelsesverdige at det offentlige i diskrimineringssaker går fra domstolbehandling til en forvaltningsordning, mens man i saker som gjelder drap, voldtekter og familievold foreslår at kravet må behandles av domstolene. Diskrimineringsnemndas adgang til å fatte vedtak om erstatning er imidlertid begrenset til saker der innklagde ikke gjør gjeldende annet enn manglende betalingsevne eller andre åpenbart uholdbare innsigelser, jf. lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskri-

mineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 12 andre ledd. Diskrimineringsnemndas adgang til å tilkjenne erstatning er dessuten bare aktuell for helt beskjedne erstatningsbeløp, jf. Prop. 63 L (2018–2019) punkt 2.6.5.5 side 31. Videre skal Diskrimineringsnemnda henlegge saker som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig, jf. diskrimineringsombudsloven § 10. Begrensningene i Diskrimineringsnemndas myndighet er gitt nettopp for å ivareta den påståtte skadevolderens rettssikkerhet, fordi det å bli holdt ansvarlig for seksuell trakassering kan være særlig belastende, jf. Prop. 63 L (2018–2019) punkt 2.5.4.3 side 22 og punkt 2.6.5.5 side 31. Dersom voldserstatningskravene skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, eller av en nemnd, og vedtakene deretter kan bringes inn for domstolene, vil det gi en noe enklere og raskere behandling i forvaltningen enn ved to-instansbehandling med etterfølgende domstolprøving. Dersom et vedtak fattet av Husleietvistutvalget eller Diskrimineringsnemnda bringes inn for domstolene, må partene som regel betale egne sakskostnader. Den som taper saken må normalt også betale motpartens sakskostnader. Når det innebærer en økonomisk risiko å bringe et vedtak i sin disfavør inn for domstolene, er det færre som bringer vedtaket inn for domstolene. Som et stort antall av høringsinstansene har trukket frem, kan det være uheldig om de voldsutsatte må ta en stor økonomisk risiko for å få erstatning. Dessuten er det, som Borgarting lagmannsrett peker på, heller ikke uproblematisk om den voldsutsatte får dekket sakskostnadene uten at den påståtte skadevolderen får det, da det skaper en ubalanse mellom partene. Om staten dekker partenes sakskostnader, er det, som nevnt over, grunn til å tro at mange vedtak vil bringes inn for domstolene. Å gå gjennom en forvaltningsbehandling etterfulgt av en domstolbehandling vil kunne være en stor belastning for de voldsutsatte. Det vil dessuten kunne ta lang tid før de voldsutsatte får utbetalt erstatningen. I tillegg blir behandlingen av kravene kostnadskrevende. Departementet anbefaler derfor ikke at voldserstatningskrav blir gjenstand for en en-instansbehandling i forvaltningen etterfulgt av adgang til full rettslig prøving.

Som Oslo tingrett trekker frem, kan også den påståtte skadevolderen ønske å slippe å gå gjennom en rettssak, og foretrekke at saken behandles skriftlig av Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet har derfor sett nærmere på om det basert på frivillighet, vil være mulig å la volds-erstatningsmyndighetene behandle erstatningskravene, uten at det gis adgang til å bringe ved-

taket inn for domstolene for full rettslig prøving. Det er adgang til å gi avkall på retten til domstolbehandling og på de konkrete rettergangsgarantiene etter EMK artikkel 6 nr. 1, jf. for eksempel EMDs dom i saken *Dvorski mot Kroatia*, 20. oktober 2015 (sak 25703/11) avsnitt 100 og EMDs dom i saken *Aždajić mot Slovenia*, 1. februar 2016 (sak 71872/12) avsnitt 50. Det gjøres for eksempel i voldgiftssaker, se for eksempel EMDs dom i saken *Mutu og Pechstein mot Sveits*, 2. oktober 2018 (sak 40575/10 og 67474/10) avsnitt 96. Det er et vilkår at avkallet er gitt frivillig, jf. *Mutu og Pechstein mot Sveits* avsnitt 95. Videre må avkallet være utvetydig, være «attended by the minimum safeguards commensurate with its importance» og ikke være i strid med offentlige hensyn, jf. *Aždajić mot Slovenia* avsnitt 51. Mistenkte i en straffesak om vold eller seksuelle overgrep mot barn, har adgang til å frasi seg retten til å stille spørsmål til fornærmede eller et annet vitne, uten at dette er i strid med EMK artikkel 6. Det er en forutsetning at avkallet er frivillig og informert, jf. straffeprosessloven § 239 b fjerde ledd, jf. Prop. 112 L (2014–2015) Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner) punkt 6.4.6 side 59, EMDs dom i saken *B. mot Finland*, 24. april 2007 (sak 17122/02), EMDs dom i saken *S.N. mot Sverige*, 2. juli 2002 (sak 34209/96) og EMDs dom i saken *Lindqvist mot Sverige*, 22. oktober 1997 (sak 26304/95). Tilsvarende legger departementet til grunn at den påståtte skadevolderen vil kunne gi avkall på sin rett til å bringe et vedtak om voldserstatning inn for domstolene for full rettslig prøving. Den påståtte skadevolderen må da informeres om at Kontoret for voldsoffererstatning vil behandle erstatningskravet dersom vedkommende ikke motsetter seg det. Det må også informeres om at den påståtte skadevolderen vil bli holdt ansvarlig for erstatningen dersom Kontoret for voldsoffererstatning finner det tilstrekkelig bevist at vedkommende har utsatt den som krever erstatning for handlingen. Den påståtte skadevolderen bør dessuten informeres om at den som krever erstatning vil kunne bringe kravet inn for domstolene, dersom den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling. Varselet må gjøre greie for hva saken gjelder og inneholde tilstrekkelig informasjon for at den påståtte skadevolderen på forsvarlig måte kan ivareta sine rettigheter.

I saker der det tas tilrettelagte avhør av barn, er det ikke nødvendig at den mistenkte eksplisitt har frasagt seg retten til å stille spørsmål til barnet. Det er tilstrekkelig at den mistenkte har

fått informasjon om at vedkommende bare vil få stilt spørsmål til fornærmede dersom vedkommende begjærer supplerende avhør, jf. *Lindqvist mot Sverige*, jf. Prop. 112 L (2014–2015) punkt 6.4.6 side 59. Tilsvarende er departementets vurdering at det ikke er nødvendig at den påståtte skadevolderen aktivt aksepterer forvaltningsbehandling av et voldserstatningskrav, det er tilstrekkelig at den påståtte skadevolderen har motatt informasjonen. For å sikre notoritet, bør informasjonen forkynnes.

Etter Grunnloven § 89 har domstolene rett og plikt til å prøve om forvaltningsvedtak er i strid med loven. Både den påståtte skadevolderen og den voldsutsatte må altså gis adgang til å bringe et endelig vedtak om voldserstatning inn for domstolene for en gyldighetsprøving. Dersom en part vil prøve gyldigheten av et forvaltningsvedtak for domstolene, er staten motpart. For at flest mulig skal ønske at kravet behandles av forvaltningen, og for å begrense antall saker som bringes inn for domstolene for gyldighetsprøving, bør partene kunne påklage Kontoret for voldsoffererstatningsvedtak til Statens sivilrettsforvaltning. Har partene frivillig og før kravet behandles godtatt forvaltningsbehandling, og det legges opp til en toinstansbehandling i forvaltningen, mener departementet at det må anses rimelig at en part som vil bringe det endelige vedtaket inn for domstolene må dekke sine sakskostnader, på lik linje med når voldsoffererstatningsvedtak bringes inn for domstolene i dag. Om partene frivillig har godtatt forvaltningsbehandling, og domstolprøvingen er begrenset til gyldighetsprøving og innebærer en økonomisk risiko for saksøker, antar departementet at få forvaltningsvedtak vil bringes inn for domstolene. Departementet antar at samtykkebasert forvaltningsbehandling er den løsningen som vil føre til at flest mulig av sakene kan behandles av forvaltningen. De voldsutsatte vil da slippe å gå gjennom en domstolbehandling og raskt kunne få saken behandlet og pengene utbetalt. Slik får de best mulige forutsetninger til å legge saken bak seg. Etter hva departementet kan se, er en slik modell den som i størst grad ivaretar de voldsutsatte i saker henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, samtidig som den påståtte skadevolderens rettssikkerhet blir godt ivarett.

Departementet mener også at denne løsningen er den som best ivaretar hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 andre ledd, ettersom barnets beste også her må veies opp mot hensynet til den påståtte skadevolderens rettssikkerhet. Kravet vil måtte behandles av domstolene dersom

den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling, men som redegjort for nedenfor, jf. punkt 15.1.4.4, legger departementet til grunn at barnet ikke selv vil måtte vitne i retten. Barneombudet trekker frem at barn etter FNs barnekonvensjon artikkel 19 har rett til beskyttelse mot vold og overgrep. I Komiteen for barns rettigheters generelle kommentar nr. 13 (2011) om barns rett til frihet fra alle former for vold punkt 55, jf. punkt 54, er det spesifikt nevnt at «rettslige kjennelser som gir erstatning og oppreisning til barn som har vært utsatt for vold» er blant de rettslige intervensjonene der komiteen anbefaler at nærmere opplistede garantier overfor den påståtte skadevolderen blir respektert. Departementet mener på denne bakgrunn at barnekonvensjonen artikkel 19 ikke er til hinder for at staten stiller vilkår om erstatningsdom mot skadevolderen for å utbetale erstatning til barn som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, enten dette, som i høringsnotatet, er det primære vilkåret i loven, eller det kreves dersom skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling.

Norges institusjon for menneskerettigheter har etterlyst en nærmere vurdering av forholdet til Istanbul-konvensjonen. Etter denne konvensjonen skal landene utforme tiltak for å gi vern og hjelp til alle som er offer for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, jf. artikkel 1 bokstav c. Landene skal også treffe nødvendige tiltak for å hindre, etterforske, straffe og gi erstatning for volds- og seksuallovbrudd, jf. artikkel 5 nr. 2. Erstatning er nærmere omtalt i artikkel 30. Etter bestemmelsen nr. 1 skal landene sikre at offeret har rett til å kreve erstatning fra voldsutøveren. Etter artikkel 30 nr. 2 skal den som er påført alvorlig personskade eller svekket helse, tilkjennes tilfredsstillende erstatning fra staten, i den grad skaden ikke dekkes av andre, for eksempel voldsutøveren, forsikringer eller av trygden. Det er presisert at dette ikke er til hinder for at staten kan kreve regress fra voldsutøveren for tilkjent erstatning, så lenge det blir tatt tilbørlig hensyn til offerets sikkerhet. Tiltak som blir satt i verk for at offeret får erstatning fra staten, skal sikre at det blir gitt erstatning innen rimelig tid, jf. artikkel 30 nr. 3. Istanbul-konvensjonen bygger altså på en forutsetning om at det primært er skadevolderen som skal betale erstatningen. Dersom skadevolderen ikke kan betale for seg, skal staten utbetale erstatning, men ha adgang til å søke regress mot skadevolderen. En forutsetning for å kunne kreve erstatning fra skadevolderen, er at vedkommende er erstatningsansvarlig for handlingen. Det må med andre ord foreligge tilstrekke-

lig bevis. Konvensjonen hjemler altså ikke en rett til erstatning for enhver som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, uavhengig av om det foreligger tilstrekkelig bevis for at vedkommende har vært utsatt for handlingen. EMK artikkel 6 nr. 1 krever, som nevnt ovenfor, at den påståtte skadevolderen gis rett til en rettferdig rettergang, og dermed at kravet blir behandlet av domstolene, med mindre vedkommende frasier seg denne retten. Når Istanbul-konvensjonen artikkel 30 nr. 2 legger til grunn at staten skal utbetale erstatning dersom erstatningen ikke blir dekket av skadevolderen eller andre, legger departementet til grunn at det etter Istanbul-konvensjonen er adgang til å stille krav om at den voldsutsattes erstatningskrav må behandles av domstolene. Som påpekt i høringsnotatet, har de voldsutsatte krav på fri rettshjelp i erstatningssaken mot den påståtte skadevolderen, jf. rettshjelploven § 11 første ledd nr. 4 og § 16 første ledd. I saker der det foreligger tilstrekkelig bevis, vil skadevolderen bli dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, og vil verken måtte dekke egne eller skadevolderens sakskostnader. Departementet kan videre ikke se at bestemmelsen om at erstatningen skal gis innen rimelig tid kan være til hinder for å stille som vilkår at en sak behandles av domstolene. Tvert imot synes konvensjonen å legge til grunn en domstolbehandling, ettersom den forutsetter at staten bare utbetaler erstatning dersom skadevolderen ikke kan betale for seg. Selv om en domstolprosess tar noe tid, er norsk domstolbehandling generelt klart innen «rimeleg tid» slik artikkel 30 nr. 3 krever. Departementet legger derfor til grunn at det ikke vil være i strid med Norges forpliktelser etter Istanbul-konvensjonen å stille som vilkår for å få utbetalt erstatning at kravet er behandlet av domstolene, hvis den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling.

Norges institusjon for menneskerettigheter har bedt departementet vurdere forslaget opp mot EMK artikkel 13 om retten til et effektivt rettsmiddel. Som for Istanbul-konvensjonen artikkel 30 nr. 3, kan departementet vanskelig se at å kreve at domstolene skal behandle et erstatningskrav, der den voldsutsatte får dekket utgiftene til rettshjelp av staten, kan være i strid med EMK artikkel 13. Til illustrasjon nevnes EMDs dom i saken *A. og E. Riis mot Norge*, 17. januar 2008 (sak 16468/05) der Norge ble saksøkt for brudd på EMK artikkel 13 og EMK artikkel 6 nr. 1. EMD mente det mest naturlige var å vurdere spørsmålet opp mot EMK artikkel 6 nr. 1, og kom til at Norge hadde brutt bestemmelsen fordi den totale behandlingstiden på 16 år og tre måneder var spesielt lang, og det

var flere perioder med inaktivitet fra de nasjonale domstolenes side.

ROSA skriver at statene etter Europarådets konvensjon mot menneskehandel artikkel 15 nr. 3 har plikt til å sørge for at ofre gis rett til erstatning fra gjerningspersonen, og at slik erstatning ikke kan gjøres betinget av at vedkommende vitner. Departementet kan ikke se at disse bestemmelsene innebærer at det ikke kan stilles vilkår om erstatningsdom mot skadevolderen for at staten skal utbetale erstatning. Som det fremgår nedenfor, jf. punkt 15.1.4.4, kan også en part fritas fra å vitne i sivile saker.

Erik Nadheim fremholder i sitt hørings svar at voldsofferkonvensjonen pålegger Norge som minstekrav en plikt til å betale voldsoffererstatning dersom «the offender cannot be prosecuted or punished», og påpeker at når påtalemyndigheten henlegger saken etter bevisets stilling, så kan ikke den anmeldte tiltales og straffes. At det etter konvensjonen skal ytes erstatning selv om gjerningspersonen ikke kan tiltales eller straffes, betyr ikke at landene forplikter seg til å utbetale erstatning når det ikke foreligger tilstrekkelig bevis for at handlingen har skjedd. Bestemmelsen innebærer at den voldsutsatte har rett til erstatning selv om skadevolderen for eksempel er utilregnelig. Departementet mener derfor at det er adgang til å stille krav om at domstolene har dømt skadevolderen til å betale erstatning for handlingen, enten dette, som i høringsnotatet, er det primære vilkåret i loven, eller det kreves dersom skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling.

Departementet kjenner ikke til andre saksområder der saksbehandlingen, basert på frivillighet, skjer ved en to-instansbehandling i forvaltningen og vedtaket utelukkende er gjenstand for en gyldighetsprøving for domstolene. Voldserstatningssaker er imidlertid særegne fordi de gjelder erstatningskrav mellom to private personer, der staten likevel trer inn og betaler erstatningsbeløpet når skadevolderen ikke kan betale for seg. Dessuten vil det, som et stort antall av høringsinstansene har påpekt, kunne være særlig krevende for de voldsutsatte å gå gjennom en rettssak. Etter hva departementet kan se, er den skisserte løsningen den behandlingsmåten som i størst mulig grad ivaretar innspillene som har kommet i høringen, samtidig som den ivaretar menneskerettighetene og er i tråd med formålet bak loven.

Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning får myndighet til å forkynne varselet til den påståtte skadevolderen. Slik departementet ser det, er det naturlig at den påståtte

skadevolderens frist til å motsette seg forvaltningsbehandling settes til tre uker, tilsvarende tvistelovens frist for å inngi tilsvaret til en stevning, jf. tvisteloven § 9-3. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning ikke skal begynne å behandle saken før det er klargjort om den påståtte skadevolderen vil motsette seg forvaltningsbehandling eller ikke.

Med den foreslåtte behandlingsmåten blir spørsmålet om voldserstatningen skal utbetales når forvaltningsvedtaket er endelig, eller om beløpet først skal utbetales når fristen for å prøve saken rettslig er utløpt. I saker som behandles av Husleietvistutvalget er fristen for å bringe vedtaket inn for domstolene satt til én måned, jf. forskrift 21. juni 2016 nr. 765 om Husleietvistutvalget § 15 første ledd. I saker for Diskrimineringsnemnda er fristen på tre måneder, jf. diskrimineringsombudsloven § 16 første ledd. Et viktig mål med ny voldserstatningslov er at de voldsutsatte raskest mulig skal få saken ferdigbehandlet og erstatningen utbetalt, slik at de har best mulige forutsetninger til å komme seg videre i livet. Departementet mener at én måned er for kort frist for å bringe et vedtak om erstatning for en voldshandling inn for domstolene. Settes søksmålsfristen til tre måneder eller til ett år, vil alle voldsutsatte i saker behandlet etter denne fremgangsmåten måtte vente denne ekstra tiden med å få erstatningen utbetalt. Dersom den påståtte skadevolderen bringer saken inn for domstolene, vil den voldsutsatte tidligst få erstatningen utbetalt når det ved rettskraftig dom er slått fast at vedtaket er gyldig. Det kan ta tid. Om retten kommer til at vedtaket er ugyldig, vil ikke den voldsutsatte få utbetalt erstatning før vedtaket er behandlet på nytt av Kontoret for voldsoffererstatning og klagemulighetene er uttømt. Det vil med andre ord være en stor fordel for de voldsutsatte dersom staten utbetaler erstatningen når et voldserstatningskrav er avgjort av forvaltningen. Ulempen med å utbetale erstatning på dette tidspunktet, er at staten vil kunne utbetale mer i voldserstatning enn det senere viser seg at staten kan kreve fra den påståtte skadevolderen. Det er i strid med det grunnleggende prinsippet om at ny ordning skal følge alminnelig erstatningsrett slik at staten skal utbetale den erstatningen skadevolderen er ansvarlig for. Samtidig er det grunn til å tro at det vil dreie seg om svært få saker, og det er saker der forvaltningen har gjort en feil. Dessuten kan det åpnes for å kreve tilbakebetalt utbetalt erstatning, selv om det av hensyn til den voldsutsatte bare bør være en snever unntaksregel for å forhindre spesielt

urimelige utfall, se punkt 18.3. Departementet mener derfor at voldserstatningen bør utbetales når voldserstatningsvedtaket er endelig avgjort i forvaltningen, selv om søksmålsfristen ikke er utløpt. Departementet foreslår i punkt 18.1 at fristen for å bringe endelig forvaltningsvedtak inn for domstolene settes til ett år.

15.1.4.3 Sakskostnader

Mye av kritikken mot forslaget i høringsnotatet dreier seg om at det å gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen innebærer en stor økonomisk risiko for den voldsutsatte. Departementet er enig i at dette er en viktig innvendig mot forslaget om å stille krav om dom. Denne innvendingen er også relevant for departementets nye forslag, ettersom de voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling, må få dom om erstatning mot skadevolderen for å kunne få utbetalt erstatning fra staten. Sakskostnadspørsmålet er også relevant for de voldsutsatte som foretrekker at domstolene behandler erstatningskravet fordi det, som Agder lagmannsrett, Den norske Dommerforening og Statens sivilrettsforvaltning påpeker, vil øke sjansene for et riktigere resultat.

Som påpekt i høringsnotatet, får den voldsutsatte dekket advokatutgifter til å vurdere å gå til søksmål og til å føre saken for domstolene i medhold av rettshjelploven § 11 første ledd nr. 4 og § 16 første ledd. Retten gjelder uavhengig av hvilken inntekt og formue de har. Etter tvisteloven § 20-2 kan en person som går til sivilt søksmål og taper fullt ut eller i det vesentlige, bli dømt til å betale motpartens sakskostnader. Vedkommende kan fritas for å betale hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd, men hovedregelen er likevel, slik Den norske Dommerforening påpeker, at den tapende part må dekke motpartens sakskostnader. Om den part som vinner saken har fri rettshjelp, skal sakskostnader tilkjennes det offentlige, jf. rettshjelploven § 23 første ledd. Vurderingen av om sakskostnader skal ilegges, blir den samme som i saker der motparten selv har dekket utgiftene til advokat, se for eksempel Rt-2012-201. Etter rettshjelploven § 22 kan den som har fått fri rettshjelp i særlige tilfeller, helt eller delvis, få dekket sakskostnadsansvar overfor motparten. Bestemmelsen er imidlertid en snever unntaksregel innført av hensyn til den parten som har vunnet saken, og det legges stor vekt på motpartens økonomi, jf. Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv 1/2017 om fri rettshjelp punkt 8.2 side 64.

At det innebærer en økonomisk risiko å gå til søksmål, har sine fordeler. Økonomisk risiko kan redusere antall saker der det ikke er tilstrekkelige bevis for å idømme erstatningsansvar. Dersom det blir reist søksmål om erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd som ikke fører frem, vil dette kunne være uheldig for den voldsutsatte selv, for den påståtte skadevolderen og for samfunnet forøvrig. Å gå til sivilt søksmål for å kreve erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd, kan imidlertid være krevende. De voldsutsatte vil trolig ofte være tilbakeholdne med å gå til søksmål mot den påståtte skadevolderen i en sak med manglende bevis. Advokatene har dessuten et ansvar om å fraråde sine klienter fra å gå til søksmål i en sak der bevisene ikke er tilstrekkelige for å møte kravet til klar sannsynlighetsovervekt.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er uheldig dersom risikoen for å dekke motpartens sakskostnader hindrer at saker med gode nok bevis blir fremmet. Som Agder lagmannsrett og Den norske Dommerforening peker på, vil det ofte være vanskelig å beregne utfallet av saker om for eksempel voldtekt, fordi avgjørelsene i en stor andel av sakene vil bero på en vurdering av partenes troverdighet. En annen utfordring ved dagens system er at den som blir saksøkt for krav om erstatning for en voldshandling, som hovedregel ikke har krav på dekning av sine sakskostnader dersom straffesaken ikke har blitt behandlet av domstolene. Som Den norske Dommerforening og Borgarting lagmannsrett skriver, er det en utfordring at det oppstår en ubalanse mellom partene. Dersom et sivilt krav blir fremmet i straffesaken, men det blir besluttet at kravet skal behandles ved en etterfølgende sivil sak, eller det blir fremmet særskilt anke over det sivile kravet, vil oppnevnt bistandsadvokat fortsatt representere fornærmede på det offentlige regning, jf. straffeprosessloven § 107 e. Det samme gjelder forsvaren dersom fornærmede har bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 100 tredje ledd. Bestemmelsene ble innført i 2008 for å styrke fornærmedes stilling ved forfølgning av sivile krav i straffesaker, og for å sikre parter lik tilgang til advokatbistand, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) punkt 11.9 side 102. Ved fortsatt behandling av det sivile kravet etter tvistelovens regler, kan partene heller ikke bli pålagt å betale sakskostnader til det offentlige, jf. Rt-2012-201 og HR-2018-2427-A. Departementet har kommet til at det samme bør gjelde i saker der den voldsutsatte går til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen. Departementet foreslår derfor at

staten dekker den påståtte skadevolderens sakskostnader i saker der den voldsutsatte får fri rettshjelp til å gå til søksmål mot den påståtte skadevolderen, jf. rettshjelploven § 16 første ledd. Departementet foreslår dessuten at partene ikke skal kunne bli dømt til å betale det offentlige sakskostnader i medhold av rettshjelploven § 23 første ledd. I tillegg foreslår departementet å endre rettshjelprundskrivet SRF-2017-1 punkt 8.2 slik at staten dekker motpartens sakskostnader dersom den voldsutsatte taper søksmålet og den påståtte skadevolderen har valgt å benytte privat advokat. På denne måten unngås det at risikoen for å måtte dekke motpartens sakskostnader, hindrer de voldsutsatte som har krav på erstatning i å gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen. Samtidig sikres det balanse mellom partene. Spørsmålet om hvordan den voldsutsattes og den påståtte skadevolderens advokat skal honoreres vil bli regulert i forskrift.

15.1.4.4 *Nærmere om domstolbehandling av erstatningskrav i voldssaker*

Det store flertallet av høringsinstansene trekker frem at det vil være krevende for de voldsutsatte å gå til sivilt søksmål. Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Bergen Familie Advokat AS, DIXI Ressurssenter mot voldtekt, Krisesentersekretariatet og Landsforeningen for PTSD uttaler at den helsemessige situasjonen til mange voldsutsatte, som for eksempel posttraumatisk stresslidelse (PTSD), gjør det umulig for dem å gå til sak. Mange av utfordringene det pekes på er utfordringer som også gjør seg gjeldende i en straffesak. Personer med helseutfordringer, herunder personer som har utviklet PTSD, får utbetalt voldsoffererstatning i dag. For å få voldsoffererstatning i dag, stilles det krav om at forholdet er anmeldt og at den voldsutsatte har bistått i etterforskningen og fremmet erstatningskravet i straffesaken. I en sak der det er gode nok bevis til å ta ut tiltale, det vil si om lag 67 prosent av sakene der det utbetales voldsoffererstatning i dag, går disse altså gjennom en straffesak, og de fleste vitner i retten. Dette vil gjerne være en stor belastning for den voldsutsatte, men det er et resultat av at det i en rettsstat må være mulig for den som er anklaget for alvorlige lovbrudd å kunne imøtegå forklaringer og andre bevis.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS og Bergen Familie Advokat AS fremholder at det i en sivil sak ikke er adgang til å gjøre tiltak for å lette byrden for de voldsutsatte, for eksempel ha lukkede dører eller kunne forklare seg uten at til-

talte er til stede i salen. Etter lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 125 kan retten beslutte lukkede dører blant annet når hensynet til privatlivets fred eller til ærbarhet krever det, eller et vitne ber om det av grunner som retten finner fyllestgjørende. Etter tvisteloven § 24-7 kan retten beslutte at en part skal forlate rettsalen når et vitne forklarer seg. Etter tvisteloven § 23-1 kan en part dessuten forlate rettsalen etter å ha avgitt sin forklaring, og i noen tilfeller kan parten også helt fritas fra å møte for retten.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS skriver også at de voldsutsatte ikke kan få dekket utgiftene til spesialisterklæringer i sivile saker. Utgiftene til oppnevnte sakkyndige etter tvisteloven § 25-2 første ledd dekkes av staten etter forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften). Etter rettshjelploven § 22 andre ledd kan domstolen også samtykke i at partenes utgifter til bistand fra sakkyndige som ikke er oppnevnt av retten, dekkes helt eller delvis.

Mange av høringsinstansene trekker frem at det kan være mer krevende å gå til sivilt søksmål mot den ansvarlige enn å møte tiltalte i en straffesak, fordi det i en straffesak er påtalemyndigheten som fører saken og legger frem bevis. Departementet viser til at en voldsutsatt som går til sivilt søksmål mot den ansvarlige, har rett til advokat, og det er advokatens oppgave å føre saken og fremme bevis. At det er den voldsutsatte som må ta ut søksmål, kan imidlertid, som Pro Sentret påpeker, gjøre det mer tyngende med en sivil sak, enn en straffesak.

Mange av høringsinstansene har trukket fram at det vil være særlig utfordrende for barn som er utsatt for vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep av foreldre, å gå til sivilt søksmål mot den ansvarlige. Det er i dag et krav om at forholdet er anmeldt for at den voldsutsatte skal få erstatning fra staten. Når det er mistanke om at et barn under 16 år er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, tas det et tilrettelagt avhør av barnet ved et barnehus, og videoopptak av avhøret trer i stedet for barnets forklaring under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven §§ 239 og 298. Etter avhøret får mistenkte vite at forholdet er anmeldt til politiet og får se hva barnet har fortalt under avhør, jf. straffeprosessloven § 239 b. Det vil kunne være en stor belastning for barnet, men er likevel nødvendig for ikke å krenke mistenktes rett til en rettfærdig rettergang etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1. Den største påkjenningen for barnet, er derfor en

nødvendig følge av straffesaken. Tvisteloven § 24-10 gir regler om barn som vitner i en sivil sak. I en sak der et barn under 12 år er part eller vitne, avgjør retten, etter en avveining av hensynet til barnet og sakens opplysning, om avhør skal foretas, jf. tvisteloven § 24-10 første ledd. Retten kan beslutte at barnet ikke skal vitne, og dette gjelder selv om barnet er part i saken, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), jf. NOU 2001: 32 B *Rett på sak* side 972. Departementet legger til grunn at retten normalt vil beslutte at opptak fra det tilrettelagte avhøret som ble tatt da forholdet ble anmeldt, vil tre i stedet for partsforklaring dersom et barn under 12 år går til sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen. Avhør av barn over 12 år er regulert i tvisteloven § 24-10 andre ledd. Etter bestemmelsen avgjør retten hvordan et avhør av et barn over 12 år skal gjennomføres under hensyn til barnets interesser og til en forsvarlig opplysning av saken. Ved avhør som kan være særlig belastende for barnet, vil det kunne tas et tilrettelagt avhør av barnet, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005), jf. NOU 2001: 32 B side 972. Departementet antar derfor at en dommer normalt vil beslutte at barn mellom 12 og 16 år ikke må forklare seg for retten, men at det i stedet tas et tilrettelagt avhør av barnet, og at dette trer i stedet for en partsforklaring under hovedforhandlingen. Med kunnskapen man i dag besitter om utfordringene knyttet til å stille gjentatte spørsmål til barn og de vurderinger som er gjort i Prop. 112 L (2014–2015), ser departementet heller ikke bort fra at det i stedet for nytt tilrettelagt avhør, vil kunne besluttes at det tilrettelagte avhøret som ble tatt da forholdet ble anmeldt, kan tre i stedet for en partsforklaring under hovedforhandlingen. Departementet antar etter dette at barn under 12 år ikke vil måtte møte i retten og bare helt unntaksvis vil måtte forklare seg i et nytt tilrettelagt avhør ved et sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen, samt at barn mellom 12 og 16 år normalt bare vil måtte forklare seg ved et nytt tilrettelagt avhør som blir spilt av for retten.

Når det gjelder Oslo tingretts merknad om at det må oppnevnes verge for barnet, viser departementet til at dersom det er mistanke om at et barn er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd av sine foresatte, vil barnet få oppnevnt en verge når forholdet anmeldes og det skal tas tilrettelagt avhør av barnet, jf. vergemålsloven § 34, jf. vergemålsloven § 16 andre punktum og § 27. Se også Prop. 112 L (2014–2015) punkt 13 side 92. Det er vergen som fremmer krav om erstatning på vegne av per-

soner under 18 år, jf. vergemålsloven § 9 og § 32. Etter Grunnloven § 104 første ledd, barnekonvensjonen artikkel 12, barneloven § 31 og vergemålsloven §§ 17 og 33, har barn rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. De aller minste barna vil altså verken bli involvert i beslutningen om å gå til sivil søksmål mot den ansvarlige, eller måtte møte i retten eller forklare seg på nytt. Man kan likevel ikke se bort ifra at det vil oppleves som en tilleggsbelastning for barnet at det er tatt ut sivil søksmål mot foreldrene på dets vegne når straffesaken er henlagt etter bevisets stilling. De eldre barna vil være mer involvert i avgjørelsen, og vil muligens kunne oppleve press fra sine foreldre om å få vergen til å trekke søksmålet. Det kan, som flere av høringsinstansene har påpekt, øke konfliktnivået, men er nødvendig for å ivareta den påståtte skadevolderens rettssikkerhet.

15.1.4.5 Saker der det ikke er tilstrekkelig bevis

Mange av høringsinstansene fremhever at en stor andel av sakene som gjelder overgrep mot barn eller voldtekt, blir henlagt. At mange saker blir henlagt, skyldes at denne type saker er vanskelige å bevise. Når påtalemyndigheten har kommet til at det ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil at mistenkte er skyldig, er det også utfordrende å bevise at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt den som krever erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd. Som Den norske Dommerforening skriver, vil bevisvurderingen da for en stor del bero på en vurdering av partenes troverdighet. Når det søkes om voldsoffererstatning for voldtekt i en sak som er henlagt etter bevisets stilling, er motstridende forklaringer fra den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen, som Agder lagmannsrett påpeker, ofte de eneste bevisene. Det kan være enda vanskeligere å bevise en sak for voldsoffererstatningsmyndighetene enn for domstolene, fordi saksbehandlingen er skriftlig. Erstatningsnemnda for voldsopfre har beskrevet bevisituasjonen slik, jf. ENV-2017-3350:

«Nemnda bemerker innledningsvis at klagers advokats henvisning til Rt-2011-641, hvor Høyesterett blant annet uttaler at domstolen i saker som den aktuelle som utgangspunkt har anledning til å domfelle ut fra en troverdighetsvurdering, ikke automatisk er overførbar til forvaltningens bevisvurdering. Det vises til domstolens umiddelbare bevisførsel og retten til

kontradiksjon, som gjør at bevisbildet blir annerledes når saken behandles i domstolen. Etter nemndspraksis kreves det som regel bevismomenter utover en troverdig forklaring fra skadelidte for å legge forklaringen til grunn.»

Departementet er enig med Statens sivilrettsforvaltning og Den norske Dommerforening i at domstolbehandling vil gi et sikrere avgjørelsesgrunnlag enn en forvaltningsprosess basert på skriftlighet. Når det å gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen ikke vil innebære en økonomisk byrde, er det grunn til å forvente at flere av de som har et erstatningskrav i en sak der det foreligger tilstrekkelig bevis, vil gå til sak mot den påståtte skadevolderen. Det vil gi økt rettssikkerhet for partene.

Mange av høringsinstansene har pekt på at det å få utbetalt voldsoffererstatning er særlig viktig for de voldsutsatte som har fått saken henlagt etter bevisets stilling, fordi det er en mulighet til å få anerkjennelse for det de har vært utsatt for. Som Statens sivilrettsforvaltning skriver, tilligger det imidlertid ikke voldserstatningsmyndighetene, gjennom skriftlig saksbehandling, å skulle sette et troverdighetsstempel på søkerens forklaringer. At de voldsutsatte *kan kreve* voldsoffererstatning, som Barneombudet skriver, innebærer dessuten ikke at de i dag *får* voldsoffererstatning. De aller fleste søknadene ender med avslag. I årene 2018–2020 fikk 78 prosent av de som søkte om erstatning i saker som var henlagt etter bevisets stilling avslag. I familievoldssaker fikk 84 prosent avslag i 2020. I voldtektssaker fikk 88 prosent avslag i 2020. Det er vanskelig å komme utenom at personer som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd, og særlig de som er utsatt for voldtekt eller barn som er utsatt for seksuelle overgrep, kan få avslag på søknad om voldserstatning, fordi dette ofte er saker med et krevende bevisbilde. Departementet er enig med Statens sivilrettsforvaltning når de skriver at voldserstatningsordningen kan ikke, og er heller ikke i dag egnet til, å reparere de bevismessige utfordringene i disse sakene. Som departementet påpekte i høringsnotatet, har avslag på søknad om voldsoffererstatning en negativ effekt. Mange opplever det som en stor belastning som gjør dem enda mer motløse. Dette kommer både frem i Oxford Research: Virkningene av voldsoffererstatning (2019), jf. punkt 5.1 side 22, og i flere av høringsuttalelsene. Målet bør, etter departementets syn, være en forutberegnelig ordning der de som har krav på erstatning får det enkelt og raskt, mens de som ikke har krav på erstatning tidligst mulig blir

orientert om at de ikke vil kunne få erstatning. Det vil, som påpekt i høringsnotatet og i høringsuttalelsen til Statens sivilrettsforvaltning, være en betydelig gevinst ved å unngå at mange får forhåpninger om erstatning, bruker ressurser på å søke og venter lenge på en avgjørelse i saker som ender med avslag. Det vil også gi en innsparing for staten, fordi det blir færre søknader å behandle. Som Statens sivilrettsforvaltning påpeker i sin høringsuttalelse, ville et krav om dom vært klargjørende og bedre forutberegneligheten for de voldsutsatte. Når departementet nå foreslår at sakene kan behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, er det derfor viktig å gjøre andre tiltak som kan hindre at en stor andel av de voldsutsatte får forventninger og søker om erstatning for handlinger det ikke er tilstrekkelig bevis for. Departementet mener det bør gis tydelig informasjon på Kontoret for voldsoffererstatning sine nettsider og i det elektroniske søknadskjemaet om beviskravene som gjelder og hva de innebærer. God informasjon vil trolig medføre at mange som har saker der bevisbildet er for svakt til at erstatning kan utbetales, på et tidlig stadium innfinner seg med dette. Videre kan det forhåpentligvis forhindre at de som får avslag oppfatter det som at de ikke blir trodd.

Stine Sofies Stiftelse opplyser at «kun 2 av 10 voldsutsatte barn som har søkt opphold på Stine Sofie Senteret, har fått dom i straffesaken mot gjerningspersonen. Kun 13 prosent har fått tildelt voldsoffererstatning, og det vil trolig bli enda færre barn som blir tilkjent voldsoffererstatning dersom de foreslåtte endringene blir en realitet». Departementet vil presisere at de 20 prosentene som har fått dom i straffesaken, etter forslaget vil få utbetalt voldserstatning tilnærmet automatisk etter at dommen i straffesaken er rettskraftig, fordi erstatningskravet skal behandles i straffesaken. I saker som er henlagt etter bevisets stilling vil det bare være nødvendig å gå til sivilt søksmål dersom den påståtte skadevolderen er kjent og motsetter seg forvaltningsbehandling. Som omtalt ovenfor, vil ikke barna behøve å møte for domstolene, og de yngste barna vil ikke en gang være klar over at det fremmes sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen. Stine Sofies Stiftelse skriver også at «[h]alvparten av de anmeldte volds- og seksuallovbruddene mot barn under 16 år er avgjort uten at rettssystemet har utpekt en eller flere gjerningspersoner». Disse vil kunne fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, og ettersom skadevolderen er ukjent, vil sakene bli behandlet uten noen motpart, på samme måte som i dag.

15.2 Saker der det er inngått rettsforlik om erstatning

15.2.1 Gjeldende rett

I saker der partene har inngått forlik om erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd, kan den voldsutsatte få utbetalt voldsoffererstatning dersom skadevolderen ikke betaler for seg. Kontoret for voldsoffererstatning legger ikke forliket til grunn ved sin behandling av saken. Så lenge skadevolderen ikke betaler erstatning i tråd med forliket, har forliket altså ingen betydning for hvilken erstatning den voldsutsatte mottar.

15.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at rettsforlik skulle gi rett til erstatning på lik linje med dom, slik at staten tilnærmet automatisk og umiddelbart etter at rettsforliket er rettskraftig og betalingsfristen har gått ut, skulle utbetale erstatning til den voldsutsatte i tråd med rettsforliket og ta regress mot skadevolderen. Om rettsforlik skrev departementet, jf. punkt 8.5.1.4 side 44:

«En utfordring ved å godta forlik er at forliket ikke nødvendigvis tilsvarer det skadevolder ville blitt ansvarlig for etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Å godta forlik kan således øke risikoen for misbruk av ordningen. Samtidig er rettsforlik inngått under påsyn av retten. Dessuten vil staten etter forslaget kreve regress mot skadevolder umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt og ha tvangsgrunnlag for kravet, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfyllbyrdelse (tvangsfyllbyrdelsesloven) § 4-1 andre ledd bokstav e. Skadevolder vil således bli holdt ansvarlig etter rettsforliket. At skadevolder ikke kan betale det vedkommende har godtatt å betale i erstatning, bør etter departementets syn ikke gå utover skadelidte. Prosessøkonomiske hensyn taler dessuten for at partene inngår et rettsforlik dersom de er enige i hva som bør betales i erstatning, selv om skadevolder ikke har mulighet til å betale for seg med en gang. Staten kan da utbetale erstatningen umiddelbart til den voldsutsatte og for eksempel avtale en nedbetalingsplan med skadevolder.»

15.2.3 Høringsinstansenes syn

Den norske Dommerforening er enig i at et rettsforlik bør være tilstrekkelig for å få utbetalt volds-

erstatning, men skriver samtidig at det kan reises spørsmål om hvilken betydning det eventuelt bør tillegges at en dom mot skadevolderen er avsagt uten realitetsvurdering. *Borgarting lagmannsrett, Erstatningsnemnda for volds ofre, Kontoret for voldsoffererstatning* og *Statens sivilrettsforvaltning* peker på at forliket ikke nødvendigvis tilsvarer det skadevolderen ville blitt ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler. *Borgarting lagmannsrett, Kontoret for voldsoffererstatning* og *Statens sivilrettsforvaltning* trekker også frem at det å utbetale erstatning i tråd med rettsforlik øker risikoen for misbruk av ordningen. *Borgarting lagmannsrett* uttaler:

«Ved vurderingen av om rettsforlik kan godtas, synes departementet å vektlegge at 'rettsforlik er inngått under påsyn av retten'. Det er i og for seg korrekt. Rettens kontrollfunksjon i en sivilrettslig sak, som det her er tale om, er imidlertid begrenset til å påse at forliket nøyaktig angir det partene er enige om, og eventuelt inneholder en oppfyllesfrist, jf. tvisteloven § 19-11. Rettens kontrollfunksjon innebærer følgelig ikke en kontroll med at avtalt erstatningsbeløp ligger innenfor det som skadelidte rettslig sett har krav på.

Å godta rettsforlik medfører som følge av dette en viss fare for misbruk av ordningen, særlig hvor skadevolder er betalingsudyktig og/eller hvor det er et nært forhold mellom skadelidte og skadevolder. Det kan derfor vurderes om det bør legges opp til en etterfølgende forvaltningskontroll av forlikets beløp.»

Kontoret for voldsoffererstatning illustrerer utfordringen ved å vise til HR-2019-741-A, der Høyesterett kom til at lagmannsrettens veiledningsplikt ikke krevde at de ga veiledning om foreldesspørsmålet, selv om det var relevant for saken. De viser også til ENV-2018-797 der skadevolderen hadde akseptert å betale 940 605 kroner i forsørgertaperstatning, mens Kontoret for voldsoffererstatning beregnet det reelle forsørgertapet til å være 361 620 kroner.

15.2.4 Departementets vurdering

På bakgrunn av høringsrunden, har departementet gått bort fra forslaget om å utbetale erstatning automatisk i tråd med et rettsforlik. I stedet foreslår departementet at de som har inngått rettsforlik om erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd, kan fremme søknad for Kontoret for volds-

offererstatning. Som for saker henlagt etter bevisets stilling, vil skadevolderen være part i saken og holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet, samt ha adgang til å motsette seg forvaltningsbehandling, jf. punkt 15.1. Kontoret for voldsoffererstatning skal i utgangspunktet legge rettsforliket til grunn, men kan foreta en justering av beløpet dersom det ikke er i samsvar med det skadevolderen ville blitt ansvarlig for etter alminnelig erstatningsrett.

Som nevnt i høringsnotatet, taler prosessøkonomiske grunner for at et rettsforlik skal godkjennes på lik linje med en dom om erstatning. I likhet med flere av høringsinstansene, er likevel departementet bekymret for misbruk av ordningen i tilfeller der den ansvarlige ikke har midler til å betale for seg, eller lykkes i å unndra midler for innkreving fra staten. Borgarting lagmannsrett og Kontoret for voldsoffererstatning sitt forslag om at det bør føres en etterfølgende kontroll av erstatningsbeløpene det er inngått forlik om å betale, vil medføre at det går lenger tid før den voldsutsatte får utbetalt erstatning og staten bruker mer ressurser på saksbehandlingen. Samtidig antar departementet at en slik etterfølgende kontroll er nødvendig for å unngå klart uriktige utbetalinger og misbruk av ordningen. Når departementet nå foreslår at saker som er henlagt etter bevisets stilling skal kunne behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, er det naturlig at Kontoret for voldsoffererstatning også behandler saker der det er inngått rettsforlik om erstatning. Det bør imidlertid unngås at Kontoret for voldsoffererstatning foretar en full vurdering av saken. En slik flerinstansbehandling er ressurskrevende og forsinker utbetalingen. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning skal foreta en overordnet kontroll, men dersom de oppdager mindre avvik fra alminnelig erstatningsrett, skal de ha myndighet til å korrigere disse.

15.3 Saker behandlet i konfliktrådet eller avgjort ved påtaleunntatelse

15.3.1 Gjeldende rett

Det utbetales voldsoffererstatning i saker som er avgjort ved konfliktrådsavtale eller påtaleunntatelse. Kontoret for voldsoffererstatning foretar da en selvstendig vurdering av erstatningskravet.

Etter straffeprosessloven § 71 a kan påtalemyndigheten, når straffeskyld anses bevist, beslutte at saken skal overføres til megling eller oppfølging i konfliktrådet. Overføringen forutsetter samtykke fra både fornærmede og siktede. Det

kan settes som vilkår for overføring til konfliktrådet at siktede betaler erstatning til fornærmede. Når de vedtatte endringene i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), jf. Prop. 146 L (2020–2021), trer i kraft, vil dette fremgå av straffeprosessloven § 71 a tredje ledd, jf. § 69 tredje ledd, jf. § 35. En konfliktrådsavtale kan altså inneholde en avtale om at siktede skal betale erstatning til fornærmede, men den behøver ikke gjøre det. Dersom gjerningspersonen har inngått en konfliktrådsavtale der ett av vilkårene er å betale erstatning til fornærmede, og gjerningspersonen ikke har betalt innen avtalt frist, skal konfliktrådet varsle påtalemyndigheten om bruddet, jf. konfliktrådsloven § 21 andre ledd. Påtalemyndigheten kan da åpne strafforfølgningen på nytt. I saker der siktede var mellom 15 og 18 år på handlings-tidspunktet, kan saken overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Da er det kun nødvendig med samtykke fra siktede.

Etter straffeprosessloven § 69 kan påtalemyndigheten når helt særlige grunner tilsier det, unnlate å påtale handlingen selv om straffeskylden anses bevist. Etter § 70 kan påtale også unnlates når reglene for straffutmåling ved sammenstøt av flere lovbrudd, medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse. Dersom den voldsutsatte har fremsatt et dokumentert erstatningskrav, skal det normalt settes som vilkår for påtaleunntatelse at siktede betaler erstatning, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. § 35. Stiller siktede seg negativ til et slikt vilkår, bør saken ikke avgjøres ved påtaleunntatelse, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 Påtaleunntatelse, punkt IV. Om siktede ikke betaler erstatningen, bør forfølgningen normalt gjenopptas, jf. straffeprosessloven § 74 tredje ledd, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 Påtaleunntatelse, punkt IV.

15.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at det ikke skulle utbetales voldserstatning i saker avgjort ved skyldkonstaterende påtaleavgjørelse, med mindre skadevolderen ved etterfølgende dom eller rettsforlik var forpliktet til betale erstatning for handlingen. Departementet viste til at det for overføring til konfliktrådet og påtaleunntatelse er en forutsetning at den ansvarlige skadevolderen betaler i tråd med avtalen, og at dersom avtalen ikke overholdes, skal strafforfølgningen normalt gjenopptas.

I drøftelsen viste departementet også til hensyn som talte for at de voldsutsatte i saker behandlet av konfliktrådet, skulle kunne søke om erstat-

ning fra staten uten først å gå til domstolene, jf. punkt 8.5.1.3 side 43:

«Konfliktrådet skal legge til rette for gjenopp-
retting, og økonomisk erstatning står gjerne
ikke i sentrum for meglingen eller avtalen som
inngås. Et krav om at konfliktrådsavtalen må
inneholde en avtale om erstatning for at skade-
lidte skal kunne få erstatning utbetalt fra
staten, kan være uheldig fordi det kan gjøre det
vanskeligere for partene å komme til enighet.
Det kan også være problematisk å kreve at den
voldsutsatte som har inngått konfliktrådsavtale
med gjerningspersonen, i etterkant må gå til
sivilt søksmål mot vedkommende for å få
erstatning. Det taler for å utbetale erstatning i
saker som er behandlet av konfliktrådet.»

Departementet påpekte deretter at systemet med
konfliktråd er basert på at gjerningspersonen skal
betale for seg og at strafforfølgningen ellers skal
gjenopptas, og at dette talte mot at de voldsutsatte
skulle få utbetalt erstatning for handlingen, uten
at det forelå dom. Departementet la videre til, jf.
punkt 8.5.3.1 side 43:

«En konfliktrådsavtale er heller ikke tvangs-
grunnlag for utlegg. At staten da ikke kan
kreve erstatningen tilbakebetalt taler også mot
at staten skal utbetale erstatning. Etter
departementets syn er det rimelig at det også i
konfliktrådssaker er den ansvarlige skade-
volder, og ikke fellesskapet, som skal dekke
det økonomiske tapet etter et vold- eller
seksuallovbrudd. Konfliktrådsavtaler inngås
blant annet i familievoldssaker. Dersom mor
kan få erstatning fra staten for vold begått av far
uten det det stilles krav om at far gjennom retts-
forlik eller dom er forpliktet til å betale erstat-
ning, kan ikke staten kreve regress. Far vil da
ikke bli holdt ansvarlig og kan til og med, der-
som de fortsatt bor sammen, nyte godt av at
ektefellen har fått erstatning fra staten. Det er
uheldig. Dessuten kan det virke urimelig der-
som det stilles krav om dom på erstatning for at
andre som er utsatt for volds- eller seksual-
lovbrudd skal få erstatning, uten at det stilles
krav om det for de som er utsatt for en handling
som er behandlet i konfliktrådet. Slik departe-
mentet vurderer spørsmålet i dag, fremstår det
som den mest rimelige løsningen at staten ikke
utbetaler erstatning i saker behandlet av kon-
fliktrådet med mindre det foreligger dom eller
et rettsforlik der skadevolder er forpliktet til
betale erstatning til den voldsutsatte.»

Om påtaleunntatelser heter det i høringsnotatet,
jf. punkt 8.5.1.3 side 43:

«Også dette systemet er basert på at gjernings-
personen skal betale for seg. I likhet med en
konfliktrådsavtale, er ikke en påtaleunntatelse
med vilkår om å betale erstatning tvangsgrunn-
lag for utlegg. Påtaleunntatelser anvendes van-
ligvis ved mindre alvorlige forhold. Om det
benyttes påtaleunntatelse i en sak som omfat-
tes av virkeområdet til ny ordning, er departe-
mentets foreløpige vurdering at påtale-
unntatelsen alene ikke burde gi grunnlag for
erstatningsutbetaling fra staten. Som for andre
saker, bør det kreves at det foreligger dom eller
rettsforlik om erstatning. Dersom påtale-
unntatelsen ikke omhandler erstatning eller
bare omhandler deler av erstatningskravet,
foreslår departementet at skadelidte må gå til
sivilt søksmål for å få dom mot skadevolder for
at staten skal betale erstatning.»

15.3.3 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet støtter departementets forslag
om at staten ikke skal utbetale erstatning når
saken er overført til konfliktrådet eller avsluttet
med påtaleunntatelse, med mindre det foreligger
dom om erstatning i saken. *Riksadvokaten*, *Sekre-
tariatet for konfliktrådene*, *Statens sivilrettsforvalt-
ning* og *Juristforbundet* er kritiske til forslaget.
Riksadvokaten skriver:

«Etter riksadvokatens syn kan dette aspektet
ved lovforslaget ha konsekvenser som er uhel-
dige av minst to grunner. For det første vil en
ved å knytte fornærmedes interesser tettere til
valget mellom ulike skyldkonstaterende påtale-
avgjørelser i saken, kunne redusere det opp-
levde rommet for utøvelse av konkret påtale-
faglig skjønn. Dette vil i verste fall kunne føre
til at løsninger som i den enkelte sak har de
beste påtalefaglige grunner (eller øvrige reelle
hensyn) for seg, ikke kan velges som følge av
at det automatiske systemet for voldsoffer-
erstatning ikke har tatt høyde for situasjonen.
[...] Det å skape et behov for slike rettslige
skritt som ellers kunne vært unngått er uheldig
både som følge av den belastningen en straffe-
sak innebærer for de involverte og av prosess-
økonomiske grunner.»

Sekretariatet for konfliktrådene skriver at erstat-
ning etter ny voldserstatningslov sjeldent vil være
aktuelt i saker som behandles i konfliktrådet. De

er likevel bekymret for virkningene en regel som den foreslåtte vil ha for de sakene der konfliktrådsbehandling er aktuelt. De mener påtalemyndighetens praksis varierer, og at det kan få utilsiktede følger for den voldsutsattes rett til erstatning. De skriver også at forslaget vil ha flere uheldige konsekvenser for de voldsutsatte som ønsker å løse saken på lavest mulig nivå og som ønsker gjenopprettende prosess i konfliktrådet. Dersom de voldsutsatte ved å gi samtykke til konfliktrådsbehandling frasier seg muligheten til å senere søke om voldserstatning, er de bekymret for at færre saker vil bli løst gjennom konfliktrådsbehandling. De er også bekymret for at de voldsutsatte ikke vil få god nok informasjon om konsekvensene av å samtykke til konfliktrådsbehandling. I saker som gjelder ungdomsoppfølging (og ungdomsstraff), der det ikke er noe krav om samtykke fra den voldsutsatte, er *Sekretariatet for konfliktrådene* bekymret for at påtalemyndigheten, i valget mellom å avgjøre saken selv og å bringe den inn for domstolen, ikke vil ta hensyn til den voldsutsattes mulighet for å få erstatning. *Sekretariatet for konfliktrådene* er dessuten bekymret for at den foreslåtte regelen vil medføre et press om å inngå økonomiske avtaler i konfliktrådet, herunder at siktede, for å unngå at straffesaken må behandles av domstolene, vil strekke seg langt for å gå med på en økonomisk avtale. De peker videre på at meklerne ikke har kompetanse til å vurdere rimeligheten av store erstatningsbeløp og at det i saker om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke er adgang til å inngå avtale om erstatning.

Juristforbundet er også bekymret for at forslaget vil motvirke ordningen med konfliktråd. De mener at det ikke er vanlig at politiet gjenopptar strafforfølgningen fordi erstatningen ikke er betalt av skadevolderen i tråd med påtaleunntatelsen eller konfliktrådsavtalen. De etterlyser tallmateriale for dette, og mener at konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig belyst. *Juristforbundet* tror også at forslaget vil medføre at flere klager på påtaleavgjørelsene. De trekker frem at forslaget om at det i saker avgjort ved påtaleunntatelse vil være nødvendig å gå til sivilt søksmål dersom skadevolderen ikke betaler i henhold til påtaleunntatelsen, vil være problematisk i store sakskomplekser, og skriver:

«Vi viser særlig til at påtaleunntatelse brukes i store nettvergrepssaker, herunder blant annet et større kompleks behandlet i Øst politidistrikt og Nedre Romerike tingrett i 2019. I disse sakene utmåles det ofte ikke erstatning i

dommen, men uavhengig av om det utmåles, skal de som har fått saken avgjort ved dom ha rett til erstatning etter det nye forslaget. At ofre innenfor samme sakskompleks som får saken sin avgjort på to forskjellige måter, dom eller påtaleunntatelse, skal forskjellsbehandles når det kommer til spørsmålet om erstatning, virker å være tilfeldig og ikke godt begrunnet.»

Både *Riksadvokaten* og *Juristforbundet* ber departementet klargjøre om saker avgjort ved forelegg skal gi rett til voldserstatning.

15.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, i motsetning til i høringsnotatet, at de voldsutsatte i saker avgjort i konfliktrådet eller ved påtaleunntatelse kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Som for andre saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslår departementet at skadevolderen skal være part og holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet, samt ha anledning til å motsette seg forvaltningsbehandling.

Departementet er enig med Riksadvokaten, Sekretariatet for konfliktrådene, Statens sivilrettsforvaltning og Juristforbundet i at det å stille krav om dom i saker som er behandlet i konfliktrådet kan ha uheldige konsekvenser. Som Sekretariatet for konfliktrådene og Statens sivilrettsforvaltning påpeker, har ikke meklerne kompetanse til å vurdere rimeligheten av et erstatningsbeløp. Dessuten kan et krav om at den voldsutsatte må gå til sivilt søksmål dersom skadevolderen ikke betaler i tråd med konfliktrådsavtalen, og påtalemyndigheten ikke gjenopptar strafforfølgningen, medføre at færre voldsutsatte ønsker å få saken avgjort ved konfliktrådet. Når departementet nå foreslår at saker som er henlagt etter bevisets stilling skal kunne behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, er det naturlig at Kontoret for voldsoffererstatning også behandler saker der det er inngått konfliktrådsavtale. Som for sakene omtalt i punkt 15.1, foreslår departementet at skadevolderen skal være part i saken og holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. En slik løsning innebærer at departementets bekymring knyttet til at skadevolderen ikke blir holdt ansvarlig, og til og med i spesielle tilfeller vil kunne nyte godt av at den voldsutsatte får utbetalt erstatning, ikke lenger gjør seg gjeldende.

Om påtaleunntatelse anvendes for en handling omfattet av volderstatningslovens virkeområde, vil erstatningen den voldsutsatte har krav på, som

den klare hovedregel, begrense seg til oppreisning og eventuelt dekning av egenandel og lignende småutgifter. Dette er krav som ikke bør kreve nevneverdig tid for påtalemyndigheten å vurdere og sette som vilkår for påtaleunntatelsen. Ettersom straffesaken normalt skal gjenopptas dersom siktede ikke betaler erstatning i tråd med påtaleunntatelsen, bør det sjelden være aktuelt å utbetale voldserstatning i en sak avgjort ved påtaleunntatelse. Når departementet nå foreslår at saker som er henlagt etter bevisets stilling skal kunne behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, foreslår departementet likevel at de voldsutsatte i saker avgjort ved påtaleunntatelse skal kunne søke om erstatning hos Kontoret for voldsoffererstatning. Som for andre saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, skal skadevolderen være part i saken og holdes ansvarlig for erstatningen, samt kunne motsette seg forvaltningsbehandling av kravet.

En gjennomgang av rettspraksis viser at forelegg ikke anvendes på den type handlinger som voldserstatningsloven er ment å dekke. Forelegg ble derfor ikke omtalt i høringsnotatet. Departementet er blitt stående ved at saker avsluttet med forelegg ikke bør omfattes av ordningen.

15.4 Saker der den påståtte skadevolderen unndrar seg strafforfølgning

15.4.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd skal avgjørelsen av voldsoffererstatningssaken som hovedregel utsettes inntil en eventuell straffesak mot skadevolderen er endelig avgjort, men det kan gjøres unntak i «særlige tilfelle». Når straffesaken er stilt i bero etter straffeprosessloven § 250 fordi den påståtte skadevolderen unndrar seg strafforfølgning, typisk ved å reise til utlandet, behandler derfor Kontoret for voldsoffererstatning søknad om voldsoffererstatning selv om straffesaken ikke er endelig avgjort.

15.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at den voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen unndrar seg strafforfølgning, måtte gå til sivilt søksmål og få dom om erstatning for at staten skulle utbetale erstatning. I saker der den påståtte skadevolderen ikke var mulig å lokalisere, ville det altså måtte avsies fraværdom om erstatning.

15.4.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS er kritiske til forslaget. De mener det vil være vanskelig å få dom for erstatningskravet i saker der skadevolderen unndrar seg strafforfølgning, og at den voldsutsatte i disse sakene risikerer å ikke få erstatning, eller først få den etter lang tid. Både *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Den norske Dommerforening* peker på at en fraværdom mot skadevolderen er avsagt uten realitetsvurdering. *Kontoret for voldsoffererstatning* trekker frem at ettersom fraværdommer skal avsies i tråd med påstanden, med mindre kravet er «åpenbart uriktig», er terskelen for å tilkjenne erstatning lav. Personer som ikke har tilstrekkelig bevis for sitt krav, kan da få dom for erstatning.

15.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, i motsetning til i høringsnotatet, at de voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen har unndratt seg strafforfølgning, og det ikke er utsikter for at det vil bli reist straffesak innen rimelig tid, kan fremme søknad om voldserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. I disse sakene vil domstolene i alle tilfelle normalt måtte avsi fraværdom. Når departementet nå foreslår en ny behandlingsmåte for saker som er henlagt etter bevisets stilling, vil det å benytte tilsvarende behandlingsmåte i saker der den påståtte skadevolderen unndrar seg strafforfølgning, gi en mer tilfredsstillende behandling av kravene.

At det i høringsnotatet ble foreslått at kravet om dom også skulle gjelde når den ansvarlige unndrar seg strafforfølgning, for eksempel ved å reise til utlandet, var begrunnet med at det i en sivil sak er mulig å få fraværdom om erstatning når den påståtte skadevolderen har reist til ukjent sted i utlandet. Domstoloven § 181 gir regler for forkynning overfor dem det er vanskelig å finne, deriblant de som med vilje ikke ønsker å bli nådd. Etter denne bestemmelsen kan forkynning skje ved kunngjøring, dersom det ikke er mulig å foreta annen forkynning. Denne forkynningsmåten kan blant annet benyttes for forkynning av forliksklage eller stevning. Forkynning etter domstoloven § 181 anses som hovedregel gjennomført fire uker etter offentlig kunngjøring. Om den saksøkte ikke inngir tilsvarende svar, herunder fordi vedkommende aldri har fått kjennskap til at saken eksisterer, vil retten avsi fraværdom etter tvisteloven § 16-10. Etter tvisteloven § 16-10 andre ledd skal fraværdom avsies hvis saksøkeren kan gis medhold fullt ut

eller i det vesentlige, og dommen skal bygge på saksøkerens påstandsgrunnlag når dette er meddelt den saksøkte, og ikke framtrer som åpenbart uriktig. Ettersom domstolene i utgangspunktet skal legge saksøkerens påstand til grunn, vil ikke dommen nødvendigvis bygge på korrekte bevisvurderinger eller være i tråd med alminnelig erstatningsrett. Det taler mot å utbetale erstatning i tråd med fraværdommer. Departementet mener derfor det vil være en fordel om Kontoret for voldsoffererstatning behandler disse sakene. I saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning skal det også vurderes om skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning. Erstatningen vil da kunne avkortes eller settes til null dersom den voldsutsatte for eksempel har involvert seg i et kriminelt miljø. Adgangen til å nekte erstatning til personer som har involvert seg i et kriminelt miljø, vil særlig være viktig i saker der det i praksis blir vanskelig å inndrive erstatningen fra den ansvarlige, fordi vedkommende befinner seg på ukjent sted i utlandet. Som i andre saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, skal den påståtte skadevolderen være part i saken, bli holdt erstatningsansvarlig for kravet og kunne motsette seg forvaltningsbehandling av kravet. Ettersom den påståtte skadevolderen i disse sakene befinner seg på ukjent sted, vil forkynningen normalt måtte skje ved kunngjøring etter domstolloven § 181, og den påståtte skadevolderen vil ikke nødvendigvis bli klar over forholdet. I disse sakene må det antas at den påståtte skadevolderen sjelden vil imøtegå påstandene eller gjøre opp for seg.

Det er ikke i strid med retten til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 å avsi fraværdom i en sivil sak, jf. for eksempel EMDs dom i saken *Aždajić mot Slovenia*, 1. februar 2016 (sak 71872/12) avsnitt 49. Den som har fått avsagt en fraværdom mot seg og som ikke kan sies å ha gitt avkall på sin rett til en rettferdig rettergang, må imidlertid ha adgang til oppfriskning og få prøvd realitetene i saken, jf. *Aždajić mot Slovenia*, avsnitt 50. Departementet legger derfor til grunn at i tilfeller der den påståtte skadevolderen ikke har fått kunnskap om erstatningskravet, må det åpnes for at vedkommende i etterkant kan bringe saken inn for domstolene, og at retten kan avsi realitetsdom. Som det fremgår punkt 18.1.4, foreslår departementet derfor at det i helt spesielle tilfeller skal gis adgang til å bringe et volds-erstatningsvedtak inn for domstolene, selv om både klagefristen og søksmålsfristen er utløpt, og at retten skal kunne avsi realitetsdom i saken. Staten skal være motpart i saken.

15.5 Saker der den påståtte skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig

15.5.1 Gjeldende rett

Personer som er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd fra personer som er under 15 år eller er utilregnelige får i dag utbetalt voldsoffererstatning etter å ha fremmet søknad for Kontoret for voldsoffererstatning. Med utilregnelig menes personer med sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming, jf. straffeloven § 20 andre ledd.

15.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at de voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen er under 15 år eller er utilregnelig, kunne få utbetalt erstatning fra staten etter søknad til Kontoret for voldsoffererstatning. I punkt 8.5.2.2 side 48 står det:

«Spørsmålet blir hvilke krav som bør stilles til skadelidte som er utsatt for en handling utført av en som er under 15 år eller utilregnelig. Dersom skadevolder er under 15 år, er vedkommende ikke strafferettslig ansvarlig og kan ikke straffes, jf. straffeloven 2005 § 20 første ledd (slik den lyder etter endringen vedtatt 21. juni 2019 som forventes å tre i kraft høsten 2020). Politiet henlegger da saken. Har skadevolder sterkt avvikende sinnstilstand, eller en sterk bevissthetsforstyrrelse, er vedkommende utilregnelig, jf. straffeloven 2005 § 20 andre ledd bokstav a og b. I disse sakene kan skadevolder bli dømt til tvunget psykisk helsevern, jf. straffeloven 2005 § 62. De som har høygradig psykisk utviklingshemming regnes også som utilregnelige, jf. straffeloven 2005 § 20 andre ledd bokstav c. De kan bli dømt til tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede i medhold av straffeloven 2005 § 63. I mange tilfeller der skadevolder er utilregnelig vil politiet henlegge saken.

Selv om disse personene ikke kan dømmes til straff, kan de dømmes til å betale erstatning for handlingen. Det taler for at det skal stilles krav om dom for erstatning for å få erstatning i saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig. Det følger imidlertid av skadeserstatningsloven § 1-1 og § 1-3 at barn og utilregnelige bare vil bli dømt til å betale erstatning «for så vidt det finnes rimelig», se nær-

mere punkt 12.5. Å lempe ansvaret i medhold av skadeserstatningsloven § 5-2 kan også være aktuelt i disse sakene.

Er det bare én mulig skadevolder i saken, innebærer en innvilgelse av erstatning at staten legger til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt søker for en handling omfattet av straffelovens bestemmelser. At barn under 15 år og utilregnelige aldri er strafferettslig ansvarlige for sine handlinger innebærer at det å fastslå at de med klar sannsynlighetsovervekt har utført en handling omfattet av straffelovens bestemmelser, uansett ikke vil så tvil rundt spørsmålet om skyld. Som det fremgår av punkt 15.4.1, foreslår departementet at staten ikke skal kreve regress fra skadevoldere som er under 15 år eller utilregnelige. Dette taler mot å stille krav om dom. Departementet antar dessuten at det for barn under 15 år og utilregnelige kan oppleves ekstra belastende å gå gjennom en retts sak. Dessuten kan det være krevende for en voldsutsatt å måtte gå til sivilt søksmål mot en svakere part. Det taler mot å kreve dom i saken. Departementet mener likevel det er nødvendig å sikre påstått skadevolder kontradiksjon. En løsning kan være å gjøre unntak fra kravet om dom i disse sakene slik at den voldsutsatte kan fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning, men at skadevolder blir part i saken. Slik får skadevolder mulighet til å komme med sine anførsler og imøtegå det søker anfører. Et annet alternativ kan være at det kan fremmes søknad for Kontoret for voldsoffererstatning og at skadevolder blir part i saken, men at skadevolder får anledning til å kreve at saken i stedet blir reist for domstolene. Departement heller for den første løsningen.»

15.5.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning og *Norsk Sykepleierforbund* støtter forslaget om at saker der den påståtte skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig skal kunne behandles av Kontoret for voldsoffererstatning uten forutgående domstolbehandling. *Statens sivilrettsforvaltning* og *Foreldrenettverk mot mobbing* er enige i at den påståtte skadevolderen skal være part i saken, mens *Landsforeningen for voldsopfre* er sterkt kritiske til forslaget. *Landsforeningen for voldsopfre* skriver:

«LFV har 40 års erfaring med voldsofferproblematikk og registrerer at departementet nå ønsker å gå tilbake til 70-tallet. På den tiden

var det en forskrift som kunne gi en erstatning på opptil kr. 100.000,-. Søknaden om voldsoffererstatning med legeerklæringer ble da sendt gjerningspersonen for godkjenning. Konsekvensene av dette var mange. Det forsterket lidelsene til ofrene ved at gjerningspersonen ble gitt sensitiv informasjon om deres liv og velvære, og innsikt i hvor store lidelser de hadde forårsaket. Da voldsopfre ble kjent med at søknaden ble sendt gjerningspersonen var det derfor særdeles få som søkte. Gjerningspersonene opplevde dette som en ren hevnaksjon fra ofrene, da de allerede hadde fått en dom. Konsekvensen av dette ble i mange tilfeller trusler og ny vold. Dette resulterte i at ofre stoppet å søke og trakk i mange tilfeller søknadene sine.»

Statens sivilrettsforvaltning er kritiske til departementets alternative forslag om at den påståtte skadevolderen skal kunne motsette seg forvaltningsbehandling av kravet. De mener det vil medføre at regelverket i for stor grad legger ansvaret for «saksstyringen» over på personer under 15 år og utilregnelige, og at det er lite formålstjenlig. De mener hensynet til kontradiksjon bør være tilstrekkelig ivaretatt ved at den påståtte skadevolderen er part i saken.

15.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at saker der den påståtte skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. I likhet med andre saker som Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle, skal den påståtte skadevolderen være part i saken, holdes erstatningsansvarlig og kunne motsette seg forvaltningsbehandling av kravet. Som det fremgår av punkt 10.5, foreslår departementet at Kontoret for voldsoffererstatning skal utbetale erstatningen den voldsutsatte ville hatt krav på om skadevolderen ikke var utilregnelig eller under 15 år. I punkt 13.4 foreslår departementet at Kontoret for voldsoffererstatning skal kreve regress fra de skadevolderne som er utilregnelige eller under 15 år, i den grad disse er erstatningsansvarlige etter alminnelig erstatningsrett. Forslaget innebærer altså at Kontoret for voldsoffererstatning vil kunne utbetale mer i erstatning til den voldsutsatte enn det staten vil kreve i regress fra skadevolderen. Som for andre saker, skal den voldsutsatte også kunne velge å gå til sivilt søksmål mot skadevolderen, og få dekket sakskostnadene av staten, samt få erstatning utbetalt automatisk i

tråd med dommen. Den voldsutsatte vil imidlertid måtte søke om tilleggserstatning fra Kontoret for voldsoffererstatning for å få utbetalt full erstatning dersom erstatningskravet mot skadevolderen ble avkortet i medhold av skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum.

Statens sivilrettsforvaltning mener det er en dårlig løsning å gi skadevoldere som er under 15 år eller utilregnelige rett til å motsette seg domstolbehandling, fordi det i for stor grad legger ansvaret for «saksstyringen» over på mindreårige og utilregnelige, og at dette er lite formålstjenlig ettersom de ikke vil bli dømt til å betale full erstatning. Ifølge FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) av 2006, som ble signert av Norge 30. mars 2007, har mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder utilregnelige, rett på likhet for loven. De har rett til å utøve sin rettslige handleevne, jf. artikkel 12, og rett til lik tilgang på rettssystemene som andre, jf. artikkel 13. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barnets synspunkter tillegges behørlig vekt, og barnet gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet. Departementet legger til grunn at retten til å motsette seg forvaltningsbehandling av erstatningskravet, bør innrømmes utilregnelige og barn, på lik linje med andre påståtte skadevoldere. En forutsetning for at det skal la seg gjennomføre, er at de har en fungerende verge som kan rådgi dem. Verge for en mindreårig er den som har foreldreansvaret etter reglene i barneloven og som er myndig, jf. vergemålsloven § 16. Dersom den mindreårige er uten fungerende verge eller vergen er inhabil, skal statsforvalteren oppnevne ny eller midlertidig verge. Når vergen opptrer på vegne av den mindreårige, skal vergen tillegges barnets synspunkter vekt i samsvar med dets alder og modenhet, og ellers opptre med barnets beste for øye, jf. Grunnloven § 104 annet ledd. En person som er utilregnelig kan få oppnevnt en verge for å ivareta sine interesser, jf. vergemålsloven § 20, og kan også være fratatt sin rettslige handleevne, jf. vergemålsloven § 22. Dersom vedkommende ikke allerede har en verge, kan statsforvalteren oppnevne en verge for vedkommende etter reglene i vergemålsloven.

15.6 Saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent

15.6.1 Gjeldende rett

I saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent vil verken straffesaken eller erstat-

ningskravet være behandlet av domstolene. De voldsutsatte får utbetalt erstatning for forholdet ved å fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning.

15.6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at de voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent, kan fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet uttalte, jf. punkt 8.5.2.1 side 47:

«I om lag én prosent av sakene som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning er skadevolder død. I om lag fem prosent av sakene er skadevolder ukjent. I disse sakene er det ikke mulig for skadelidte å få dom for erstatning mot skadevolder. Staten må likevel yte erstatning. På mange måter er det i disse sakene ordningen er viktigst, ettersom det ikke er mulig for skadelidte å få dekket sitt økonomiske tap fra skadevolder. At det skal utbetales erstatning når skadevolder er død eller ukjent følger også av Europeisk konvensjon om erstatning til volds ofre artikkel 2.»

Departementet drøftet deretter hvilke saker som burde defineres som saker med ukjent skadevolder, jf. punkt 8.5.2.1 side 48:

«I enkelte tilfeller kan det være uklart om saken skal regnes som en sak med ukjent gjerningsperson. Det kan for eksempel gjelde en sak der det er klart at to navngitte personer har begått to skadevoldende handlinger, men det er uklart hvilken av de to handlingene som førte til dødsfall, se for eksempel Rt-2014-1134. Videre kan politiet ha hatt én mistenkt, men kommet til at saken mot denne henlegges etter bevisets stilling og at det er uklart hvem som har begått handlingen. Et alternativ kan være at ny ordning følger de samme skillelinjene som svensk ordning. Etter svensk rett regnes saken som en sak med ukjent gjerningsperson dersom det kan ha vært noen andre enn den mistenkte som har begått den anmeldte handlingen. Eksempelene ovenfor ville etter en slik definisjon blitt vurdert som saker med ukjente skadevoldere. I mange saker er det imidlertid bare én aktuell skadevolder, og det springende punktet er om handlingen har skjedd eller ikke. Det blir da nødvendig å gå til sivil søksmål for å få avklart om det er klar sannsynlighetsovervekt for at ved-

kommende har begått handlingen og bli tilkjent erstatning. Departementet antar imidlertid at det med en sontring som den svenske kan oppstå tilfeller der det er uklart om en sak skal regnes som en sak med en kjent eller ukjent skadevolder. Et annet alternativ kan være å la påtalemyndighetens henleggelsesgrunn være avgjørende, slik at saker henlagt etter bevisets stilling ikke kan regnes som en sak med ukjent gjerningsperson. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan denne sontringen best mulig kan gjøres.»

15.6.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning skriver følgende om sontringen mellom kjent og ukjent skadevolder:

«SRF mener at gode grunner taler for forslaget om å la påtalemyndighetens henleggelsesgrunn være avgjørende. Dette vil være en mer praktikabel løsning med tanke på automatisert behandling. Forslaget er dessuten i tråd med de øvrige hensyn bak lovforslaget knyttet til forutberegnelighet og effektivitet, da det er mindre rom for skjønsmessige vurderinger enn ved den svenske modellen. SRF er likevel klar over at det også ved en slik løsning vil kunne være krevende vurderinger knyttet til henleggelsesgrunn, jf. for eksempel uttalelse fra Sivilombudsmannen 18. november 2019, saksnummer 2019/1191, som gjaldt en sak hvor ombudsmannen kritiserte statsadvokatembetets vurdering av henleggelseskode.»

Juristforbundet er kritiske til å la henleggelseskode avgjøre om en sak anses for å ha en kjent eller en ukjent skadevolder, og mener det vil gi tilfældige utslag.

Den norske Dommerforening mener ingen av de foreslåtte alternativene er helt tilfredsstillende, og skriver:

«Vi finner det vanskelig å komme utenom at vurderingen i noen grad må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Et forslag til kriterium kan være at saken regnes som en sak uten kjent gjerningsperson 'dersom opplysningene i saken ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot noen bestemt person.'»

15.6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, at de voldsutsatte i saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent kan få utbetalt erstatning fra staten etter å ha fremmet søknad for Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet foreslår, i tråd med innspillet fra Den norske Dommerforening, at saken skal anses for å ha en ukjent skadevolder dersom opplysningene i saken ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot noen bestemt person.

Som det fremkommer av høringsnotatet, vil Kontoret for voldsoffererstatning måtte behandle søknadene om voldserstatning når den påståtte skadevolderen er død, og vedkommende vil naturlig nok ikke kunne være part i saken.

I saker med ukjent skadevolder, vil det heller ikke være mulig å få dom i saken. Sontringen mellom saker med en kjent eller en ukjent skadevolder kan være utfordrende. Departementet er enig med Statens sivilrettsforvaltning i at det enkleste vil være å la henleggelseskode være styrende, slik at det bare er de sakene som påtalemyndigheten har henlagt på grunn av en ukjent gjerningsperson som anses som saker med en ukjent skadevolder. De ulike henleggelseskodene er imidlertid i varierende grad lovfestet, flere er utelukkende angitt i rundskriv fra Riksadvokaten. Grensene mellom det å henlegge en sak etter bevisets stilling og på grunn av ukjent gjerningsperson, er heller ikke skarp. Departementet er derfor bekymret for at det å la henleggelseskodene få avgjørende virkning kan få urimelige utfall. Den norske Dommerforenings forslag om å la det avgjørende være om opplysningene i saken gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot en bestemt person, er etter departementets syn en god løsning. Om skadevolderen regnes som ukjent dersom det kan ha vært noen andre enn den påståtte skadevolderen som har utført handlingen, slik ordningen er i Sverige, vil vurderingen være mer i tråd med det strafferettslige beviskravet. Forslaget fra Den norske Dommerforening om at den påståtte skadevolderen skal anses kjent «dersom opplysningene i saken gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot en bestemt person», gjenspeiler at det her er snakk om et erstatningskrav og at det derfor ikke stilles like strenge krav til beviset som i straffesaker.

16 Frist for å fremme krav om erstatning

16.1 Gjeldende rett

Søknad om voldsoffererstatning må være fremsatt for Kontoret for voldsoffererstatning før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Det er likevel tilstrekkelig at søknaden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven eller før den voldsutsatte fyller 21 år, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd. En søknad om voldsoffererstatning skal med andre ord avvises dersom den voldsutsatte er over 21 år og kravet er foreldet etter både de sivilrettslige og de strafferettslige foreldelsesreglene.

Den strafferettslige foreldelsesfristen avhenger av strafferammen for lovbruddet, jf. straffeloven § 86 første ledd:

- «Fristen for foreldelse av straffansvar er
- 2 år når den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel inntil 1 år,
 - 5 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 3 år,
 - 10 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 10 år,
 - 15 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 15 år,
 - 25 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 21 år.»

Fristen starter å løpe den dagen den straffbare handlingen opphørte, jf. straffeloven § 87 første ledd. For enkelte handlinger skal fristen likevel regnes fra den dag den fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 første ledd. Det gjelder ved overtredelse av straffeloven § 253 (tvangsekteskap), § 257 (menneskehandel), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) og § 304 (seksuell handling med barn under 16 år). En sak om straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner) vil derfor ikke kunne være strafferettslig foreldet før den voldsutsatte fyller 28 år. Gjelder saken straffeloven § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) og handlingen

skjedde da den voldsutsatte var barn, foreldes kravet først når den voldsutsatte fyller 33 år.

Enkelte handlinger vil aldri foreldes, jf. straffeloven § 91. Det gjelder fullbyrdede overtredelser av straffeloven § 275 (drap), § 291 (voldtekt), § 299 (voldtekt av barn under 14 år) og § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år).

Etter straffeloven § 88 avbrytes foreldelsen ved at den mistenkte får stilling som siktet, jf. straffeprosessloven § 82.

De strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret en rekke ganger, og det er reglene som gjaldt på handlingstidspunktet som skal legges til grunn, jf. straffeloven § 3. Endringene som trådte i kraft 1. juli 2014 fikk imidlertid virkning på de handlingene som ikke var foreldet på dette tidspunktet, jf. lov 20. juni 2014 nr. 46 om endringer i straffeloven 1902 (foreldelse). Tilsvarende gjelder for lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2021, jf. lov 4. desember 2020 nr. 135 om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.). Fullbyrdede overtredelser av straffeloven § 275 (drap), § 291 (voldtekt), § 299 (voldtekt av barn under 14 år) og § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) som ikke var foreldet da bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 2014, vil med andre ord aldri foreldes.

Hovedregelen om foreldelse for sivile krav står i foreldelsesloven § 9. Etter denne bestemmelsen foreldes krav på erstatning eller oppreisning tre år etter den dagen da den skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige, jf. foreldelsesloven § 9 første ledd. I kravet om nødvendig kunnskap ligger blant annet at det kan ta tid for den skadelidte å ta innover seg virkningen av for eksempel overgrep begått i barndommen. Bestemmelsen inneholder også en absolutt foreldelsesfrist på 20 år, men denne gjelder blant annet ikke ved personskade dersom den skadelidte var under 18 år, og skadevolderen (eller noen skadevolderen hefter for) kjente eller burde kjenne til at det skadegjørende forholdet kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade.

Foreldelsesloven § 11 har dessuten en tilleggsfrist for krav i forbindelse med straffesaker. Etter denne bestemmelsen kan krav på erstatning, oppreisning og inndragning som springer ut av en straffbar handling, settes fram under en straffesak der skyldneren blir funnet skyldig i det forhold som medfører ansvaret. Kravet kan også settes fram ved særskilt søksmål som er reist innen ett år etter at fellende dom i straffesaken ble rettskraftig.

Voldsoffererstatningssaker skjedd før 1. juli 2001 behandles etter voldsoffererstatningsforskriften. Forskriften har ikke foreldelsesregler. Etter voldsoffererstatningsforskriften § 1 skal det imidlertid bare tilkjennes voldsoffererstatning i den utstrekning det finnes rimelig. Nemnda har i denne rimelighetsvurderingen lagt til grunn at langvarig passivitet knyttet til å fremme søknad om voldsoffererstatning, er et moment som kan tillegges avgjørende vekt, jf. for eksempel ENV-2011-4795.

16.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at ny voldserstatningslov ikke skal ha egne foreldelsesregler, men at krav om erstatning må fremsettes innen tre måneder etter at det foreligger rettskraftig dom eller rettsforlik om erstatning mot skadevolderen. I saker der det ble foreslått å ikke kreve dom, foreslo departementet at søknad må fremsettes innen seks måneder eller ett år etter at det er tatt endelig påtaleavgjørelse i saken. Der som påtalemyndigheten har lagt til grunn at saken er strafferettslig foreldet, foreslo departementet at søknaden avslås. Departementet foreslo dessuten å legge til at fristene aldri skal begynne å løpe før den voldsutsatte er 18 år.

Departementet påpekte at foreldelsesreglene bør være enkle for at de voldsutsatte skal kunne forutberegne sin rettsstilling, for å hindre feil og forskjellsbehandling, og for å unngå at det går mye ressurser på saksbehandling. Departementet påpekte at voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler er kompliserte, og uttalte, jf. punkt 16.1.4 side 108:

«Man må forholde seg til både de strafferettslige foreldelsesreglene, de sivilrettslige foreldelsesreglene og voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler og se på dem i samspill. De strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret en rekke ganger, og også de sivilrettslige reglene (foreldelsesloven) og voldsoffer-

erstatningsloven har blitt endret. I tillegg er overgangsreglene tidvis vanskelig tilgjengelige. Det er normalt reglene på handlingstidspunktet som skal anvendes. Dette innebærer at selv for noen som kjenner regelverket godt, kan det være tidkrevende og utfordrende å finne ut hvilke foreldelsesregler som gjelder i en aktuell sak og hvordan de skal tolkes.»

Departementet uttalte videre, jf. punkt 16.1.4 side 109:

«Departementet påpeker at man vanskelig kommer utenom at en sak som gjelder erstatningskrav knyttet til en straffbar handling påvirkes både av de strafferettslige og sivilrettslige foreldelsesreglene. Særlig gjelder dette fordi et sivilt krav som springer ut av en straffbar handling kan settes frem under en straffesak selv om forholdet ellers ville vært foreldet etter de sivilrettslige reglene, jf. foreldelsesloven § 11.»

Departementet foreslo å innføre en frist som begynner å løpe når det foreligger rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse i saken, jf. punkt 16.1.4 side 109:

«Departementet mener imidlertid at forslaget til Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) om å sette en søknadsfrist vil innebære en vesentlig forenkling av ordningen. En slik frist henger også naturlig sammen med departementets øvrige forslag om å stille krav om at det må foreligge dom for kravet mot skadevolder. Departementet vil videre fremheve at de andre nordiske landene har slike søknadsfrister. I Sverige må søknad fremsettes innen tre år etter at det foreligger en rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse, alternativt tre år etter at handlingen er begått. I Danmark må søknaden fremsettes to år etter at det foreligger en rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse, alternativt to år etter at handlingen er begått. Etter finsk og islandsk rett må søknad som hovedregel fremsettes innen to år etter at handlingen er begått. Som det fremgår av punkt 16.2, foreslår departementet at det etter ny ordning som hovedregel ikke skal være behov for å fylle ut noen søknad om erstatning fra staten. Staten skal forespørre den voldsutsatte om vedkommende ønsker at staten utbetaler det skadevolder er dømt til å betale. Den voldsutsatte skal bare svare ja eller nei på dette spørsmålet og trenger altså ikke fremme

noen søknad. Det innebærer at kravet om erstatning fra staten bør kunne fremsettes umiddelbart etter at dommen er meddelt. Det bør med andre ord ikke være behov for like rommelige frister som etter de andre nordiske landenes ordninger. Som nevnt i punkt 15.4, trekker flere volds ofre frem viktigheten av at skadevolder betaler for seg. Om innkreving kommer raskt i gang er sannsynligheten for oppgjør større. Får staten inn mye i regress, vil det innebære at en større andel av det staten betaler ut i erstatning til de voldsutsatte blir dekket av skadevolder i stedet for at det dekkes med fellesskapets midler. Alt dette taler for at søknadsfristen bør være kort. Departementet foreslår på denne bakgrunn at søknad om erstatning fra staten må fremsettes innen tre måneder etter at det foreligger rettskraftig dom om erstatning mot skadevolder.

Departementet foreslår at det også skal gjelde en søknadsfrist for saker der det gjøres unntak fra kravet om dom. Hensynet til et enkelt regelverk taler for at søknadsfristen bør være på tre måneder etter at påtalemyndigheten har henlagt saken. Samtidig må disse personene fremsette en søknad om erstatning, mens det i saker med dom er tilstrekkelig å bekrefte at man ønsker at staten utbetaler erstatningen. I tillegg vil det ikke være aktuelt å kreve regress i saker der det ikke foreligger dom, jf. punkt 15.4. Hensynet til å holde skadevolder ansvarlig og bedre statens utsikter for å få tilbake pengene som er utbetalt i erstatning gjør seg således ikke gjeldende. Som det fremgår av rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning*, er det imidlertid viktig at søknad om erstatning fra staten er ferdigbehandlet for at den voldsutsatte i størst mulig grad skal kunne gå videre i livet. Det taler for en kort frist. Videre vil den voldsutsatte allerede ha anmeldt saken og således begynt å forholde seg til den. Det bør da kunne kreves at erstatningskravet fremmes innen rimelig tid etter at påtalemyndigheten har henlagt saken. Departementet foreslår at fristen settes til enten seks måneder eller ett år etter at påtalemyndigheten har henlagt saken.»

Departementet foreslo dessuten at det i lovteksten skulle stå at fristen for barn tidligst skulle begynne å løpe når den voldsutsatte fyller 18 år, jf. punkt 16.1.4 side 110.

Departementet drøftet deretter hvordan straffesaker henlagt på grunn av foreldelse skulle vurderes og påpekte at i flertallet av sakene der

det foreslås å gjøre unntak fra kravet om dom, vil skadevolderen være er ukjent. Den voldsutsatte vil da ikke ha «nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. foreldelsesloven § 9, og forholdet vil da ikke være sivilrettslig foreldet med mindre den absolutte foreldelsesfristen i foreldelsesloven § 9 andre ledd kommer til anvendelse. Når staten skal betale erstatningen, kan imidlertid den voldsutsatte fremme kravet mot staten i stedet for mot den ansvarlige. Vedkommende vil da anses for å ha den nødvendige kunnskap om hvor kravet kan fremmes. Det taler mot å la de sivilrettslige foreldelsesreglene komme til anvendelse i disse sakene. Departementet foreslo derfor at sakene som behandles av forvaltningen skal avslås dersom påtalemyndigheten har lagt til grunn at saken er strafferettslig foreldet, jf. punkt 16.1.4 side 110.

16.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om å innføre søknadsfrister. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS*, *Fellesorganisasjonen Trøndelag*, *Foreldrenettverk mot mobbing*, *Juristforbundet*, *Nok*, *Oslo*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Rettspolitisk forening*, *ROSA* og *Stine Sofies Stiftelse* er kritiske til forslaget. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* og *Rettspolitisk forening* mener dagens foreldelsesordning bør videreføres. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* skriver:

«Annen forvaltning og domstol klarer fint å forstå og bruke gjeldende foreldelsesregler, vi mener at det må man fint også (fortsatt) kunne klare i voldsoffererstatningssakene.

Forslaget er også på dette punkt et unntak fra det departementet sier er et hovedmål, nemlig å samkjøre med alminnelig erstatningsrett (hvor vanlige foreldelsesregler gjelder, som i dagens voldsoffererstatningsordning).

Vi mener forslaget forverrer de fornærmedes rettigheter i betydelig grad.»

Juristforbundet skriver:

«Departementet foreslår at erstatningskrav kun skal vurderes i overenstemmelse med de sivilrettslige foreldelsesreglene i foreldelsesloven.

Betydningen av endringen synes, etter vår mening, å være underkommunisert i lovforslaget. Vi ser dessverre at mange som utsettes for handlinger som krenker livet, helsen eller

friheten venter lenge med å søke erstatning, ofte fordi de ønsker å få handlingen på avstand og til de er psykisk sterke nok til å 'rippe opp i' det straffbare forholdet. I flere tilfeller tar det også tid før skadene blir så fremtredende at skadelidte for eksempel faller ut av arbeid. Dette vil det bli mye mindre rom for etter det nye lovforslaget.

Særlig gjelder dette fornærmede som er utsatt for seksuelle overgrep og de fornærmede i 22. juli sakene. I sistnevnte saks kompleks ser vi at de fleste søker om oppreisning kort tid etter forholdet, men at flere først nå fremsetter de større kravene som inntektstap og ménerstatning. I saker om seksuelle overgrep ser vi dessverre at mange venter lenge med å stå frem med det straffbare forholdet. Vi anser det som hensiktsmessig at de strengere vilkårene til når krav skal fremsettes fremheves mer, slik at rettighetene til denne gruppen fornærmede synliggjøres i større grad. Det er viktig at konsekvensene av de ulike lovendringene ikke skjules, men fremheves slik at det lettere kan imøtegås.»

Statens sivilrettsforvaltning mener at en søknadsfrist på tre måneder er tilstrekkelig i saker hvor det foreligger dom for kravet. *Kontoret for voldsoffererstatning* skriver at en kort frist for å fremme krav kan bidra til mindre misbruk av ordningen, fordi staten da kan fremme regresskrav mot skadevolderen tidligere og forhindre at vedkommende unndrar midler. *Norsk Sykepleierforbund* mener departementets forslag til søknadsfrister vil medføre en alvorlig svekkelse av de voldsutsattes rettigheter. *Kvinnegruppa Ottar, Rettspolitisk forening* og *ROSA* skriver at de foreslåtte fristene er for korte. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Fellesorganisasjonen Trøndelag, Foreldrenettverk mot mobbing, Nok. Oslo, Norsk Sykepleierforbund* og *Stine Sofies Stiftelse* nevner spesielt at fristene for barn og unge voksne må være romsligere. *Nok. Oslo* skriver:

«Det kan ta mange år før et menneske som har vært utsatt for overgrep klarer å fortelle for første gang om vold og seksuelle overgrep i barndommen. Som vi kan lese i høringen så foreslår departementet en meldefrist på 3 måneder etter at en mindreårig har fylt 18 år. Mennesker som har vært utsatt for overgrep i barndommen skal etter vår mening ikke miste retten til å motta voldsoffererstatning fordi den utsatte ikke har fått informasjon om rettighetene i tide.»

Stine Sofies Stiftelse er sterkt imot forslaget, og skriver:

«I dag er det tilstrekkelig at voldsutsatte barn fremmer søknad om voldsoffererstatning innen de fylt 21 år. Dette er ment å være et sikkerhetsnett for tilfeller der vergene ikke har sørget for å søke i tide. Stiftelsen er derfor forskrekket over at departementet nå vil innføre søknadsfrister på tre måneder der det foreligger rettskraftig dom og en frist på enten seks måneder eller ett år dersom påtalemyndigheten har henlagt saken, fristene begynner å løpe fra den dagen barnet har fylt 18 år. Voldsutsatte barn og ungdom er prisgitt at voksne følger opp og tar ansvar for at deres rettigheter blir oppfylt. Ikke alle foreldre har ressurser eller evne til å følge opp, noen vet ikke en gang om muligheten til å søke om voldsoffererstatning. Departementet uttaler at 'det må forutsettes at en person som har nådd myndighetsalder er i stand til å ivareta sine egne interesser, også når det gjelder følsomme saker som dette'. Vi er rystet over departementets argumentasjon, og synes det er et svik mot barn som har vært utsatt for vold og overgrep, at de skal ha så lite tid til å områ seg etter de er fylte 18 år.»

Statens sivilrettsforvaltning skriver på sin side:

«Innledningsvis vil vi særlig fremheve at forslaget i stor grad ivaretar barn som skadelidte. Forslaget tar hensyn til at barn er særlig utsatt for enkelte lovbrudd og sårbare hva gjelder oppfølging etter at den straffbare handlingen har funnet sted. Eksempler på dette er forslag om utskutt søknadsfrist for barn frem til myndighetsalder.»

Kontoret for voldsoffererstatning peker på at det er viktig å huske at de voldsutsatte på 18 år fremdeles kan være under skadevolderens daglige omsorg. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* skriver at de som har verger som ikke følger opp saken, vil kunne miste retten til erstatning, og uttaler:

«Departementet foreslår en meldefrist på 3 måneder etter at mindreårige har fylt 18 år. Det er grunn til å spørre hvem som skal passe på at den mindreårige får kunnskap om kravet/fristen når man blir myndig. Hva om foreldrene ikke følger opp, eller glemmer fristen etter flere år (eks. tilkjent erstatning når 7 år gam-

mel, hvem informerer fornærmede når han er 18?)? I de saker hvor det er oppnevnt midlertidig verge for den mindreårige, for eksempel i familievoldssaker, kan det oppstå problemer dersom midlertidig verge slutter eller tas ut av saken. Man kan risikere at ingen passer på fristen/informerer skadelidte om saken når vedkommende blir myndig.

På strafferettens område er trenden å forbedre/utvide foreldelsesreglene for barn og ungdom. Aktuelle lovforslag går motsatt vei, til ugunst for mindreårige/de yngste voldsutsatte.»

Om den foreslåtte fristen for å fremme søknad i saker som ikke har vært behandlet av domstolene, skriver *Statens sivilrettsforvaltning*:

«Når det gjelder voldsutsatte som er omfattet av unntaksregelen om krav til dom og hvor søknaden skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning har departementet foreslått en frist på 6 måneder eller 1 år. Vi tilrår en frist på minimum 1 år i disse sakene og viser til at det her ikke vil foregå en automatisert prosess. De voldsutsatte har ikke fått sitt krav forberedt og behandlet av en domstol og bør derfor få rimelig god tid til å forberede kravet før det sendes til Kontoret for voldsoffererstatning.»

Norsk Sykepleierforbund skriver at krav om volds-erstatning ikke i noen tilfeller må foreldes tidligere enn det som følger av de alminnelige foreldelsesreglene. De skriver:

«Voldsutsatte venter ofte med å søke om erstatning til det viser seg at plagene etter volden blir varige, eller når det økonomiske tapet blir tydelig. Det kan ta flere år. Et typisk eksempel er voldsutsatte som utvikler/diagnostiseres med PTSD (post traumatisk stress syndrom) flere år etter en voldshandling.

Mange volds ofre kjenner ikke til voldsoffererstatningsordningen, slik departementet påpeker, og får derfor ikke kjennskap til den før de evt søker bistand. Mange vil heller ikke ha krefter til å ta tak i saken før det er gått lang tid. Da kan saken være strafferettslig foreldet.»

16.4 Departementets vurdering

Innledningsvis vil departementet presisere at de foreslåtte fristene vil starte å løpe når rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse foreligger.

Fristene vil altså ikke starte å løpe når handlingen har skjedd, slik flere av høringsinstansene ser ut til å ha lagt til grunn. Når det i proposisjonen foreslås en helt ny behandlingsmåte i saker der den påståtte skadevolderen er kjent, men kravet ikke er behandlet av domstolene, får dette også virkning for utformingen av frister for å fremme krav om erstatning fra staten. Som en konsekvens av dette, foreslår departementet tre ulike frister for å fremme krav om volds-erstatning. Departementet foreslår at de voldsutsatte som ved dom er tilkjent erstatning av skadevolderen, må fremme krav om å få utbetalt erstatningen fra staten innen seks måneder etter at dommen mot skadevolderen er rettskraftig. I saker der det ikke foreligger dom, men det finnes en skadevolder å rette kravet mot, foreslår departementet at søknaden må fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning før kravet mot den påståtte skadevolderen er foreldet. Departementet foreslår at foreldelsesfristen for kravet mot skadevolderen avbrytes etter foreldelsesloven § 16 når søknaden om erstatning fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning. I saker der skadevolderen er død eller ukjent, foreslår departementet at søknaden om erstatning må fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning innen ett år etter at det er truffet endelig påtaleavgjørelse i saken.

Tre ulike søknadsfrister gjør regelverket mer komplisert, men er, etter hva departementet kan se, en nødvendig følge av at det åpnes opp for forvaltningsbehandling av saker der den påståtte skadevolderen er kjent og skal holdes ansvarlig for sine handlinger.

Departementet mener det bør løpe en frist for å fremme krav om erstatning i saker der det foreligger dom. Departementet vil understreke at fristen først skal begynne å løpe fra det tidspunktet dommen mot skadevolderen er rettskraftig. Når en domstol allerede har behandlet straffesaken og erstatningskravet, er det lenge siden den voldsutsatte begynte å forholde seg til saken. Den voldsutsatte vil i forbindelse med meddelelsen av dommen bli forespurt om vedkommende ønsker at staten skal utbetale erstatningen og overta kravet mot skadevolderen. Det kreves ikke mer av den voldsutsatte enn å svare bekreftende på henvendelsen om staten skal utbetale erstatningen, og fylle ut enkel informasjon på en nettside. Etter hva departementet kan se, er det ingen god grunn for at den voldsutsatte ikke skal kunne gi beskjed om at vedkommende ønsker at staten skal utbetale erstatningen. Dette gjelder etter departementets syn også i saker der barn er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd fra foreldre. I disse sakene vil det

alltid være oppnevnt en verge for barnet når barnet har blitt avhørt ved tilrettelagt avhør. I tillegg vil alle barn i saker om mishandling i nære relasjoner eller seksuallovbrudd som er omfattet av voldserstatningslovens virkeområde, få oppnevnt bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 a. Når disse allerede har bistått barnet og det har falt dom i saken, vil de også kunne sikre at det blir gitt melding til staten om at den voldsutsatte ønsker at staten utbetaler erstatningen. Til dette kommer at tidsaspektet har stor betydning for statens utsikter til å få dekning for regresskravet mot skadevolderen. Jo tidligere staten krever regress fra skadevolderen, desto mer vil staten få tilbake fra skadevolderen. Ettersom mange har ment at en frist på tre måneder er for kort, foreslår departementet at fristen settes til seks måneder etter at dommen er rettskraftig.

Som det fremgår av punkt 15, foreslår departementet at de voldsutsatte skal kunne fremme søknad om voldserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning når straffesaken er avsluttet uten domstolbehandling og den påståtte skadevolderen er kjent. Tilsvarende gjelder de voldsutsatte som har fått utbetalt erstatning i tråd med dommen mot skadevolderen, men som i ettertid får erstatningskrav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet. Voldsoffererstatningsordningen ble, som tidligere nevnt, opprettet for at staten skulle tre inn og utbetale erstatning når skadevolderen var død, ukjent eller betalingsudyktig. Det er derfor et helt sentralt prinsipp i forslaget til ny voldserstatningslov at skadevolderen holdes ansvarlig for erstatningen staten utbetaler til den voldsutsatte. Det må da være samsvar mellom det som utbetales til den voldsutsatte og det staten kan kreve i regress fra skadevolderen. Som redegjort for i punkt 16.1, foreldes kravet mot skadevolderen tre år etter den dag da den skadelidte fikk eller burde ha skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Fristen begynner ikke å løpe før den skadelidte har slik kunnskap om skaden at han eller hun kan fremme et erstatningskrav. I kravet om nødvendig kunnskap ligger blant annet at det kan ta tid for den skadelidte å ta innover seg virkningen av for eksempel overgrep begått i barndommen. Kravet foreldes senest 20 år etter at den skadegjørende handling eller annet ansvarsgrunnlag opphørte. Denne absolutte foreldelsesfristen gjelder imidlertid ikke ved personskade dersom den skadelidte var mindreårig, og skadevolderen (eller noen skadevolderen hefter for) kjente eller burde kjenne til at det skadegjørende forholdet kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade. Bak-

grunnen for dette unntaket fra den absolutte foreldelsesfristen var nettopp hensynet til at det kan ta tid før den skadelidte har tilstrekkelig kunnskap om skade som blir påført i barndommen, slik som seksuelle overgrep og andre former for mishandling, jf. Ot.prp. nr. 38 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer og finansavtalelova m.m punkt 6 s. 26, som viser til begrunnelsen for lovforslaget i departementets høringsnotat. Departementet er derfor ikke enig med Juristforbundet i at foreldelsesloven ikke hensyntar om det tar lang tid før skaden blir så fremtredende at den voldsutsatte for eksempel faller ut av arbeid. Ettersom treårsfristen først begynner å løpe når den voldsutsatte får tilstrekkelig kunnskap om skaden til å kunne fremme et erstatningskrav, vil ikke fristen begynne å løpe før etter at den voldsutsatte har blitt klar over at skadene blir så fremtredende. I saker der skadevolderen er kjent, mener derfor departementet at kravet om voldserstatning må avslås når kravet mot skadevolderen er foreldet.

Når det skal være samsvar mellom det staten utbetaler i erstatning til den voldsutsatte og det staten krever i regress fra skadevolderen, og Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle kravet i stedet for domstolene, er det helt nødvendig at foreldelsesfristen mot skadevolderen avbrytes når den voldsutsatte fremmer søknad om voldserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Ellers vil kravet mot skadevolderen kunne foreldes mens det er til behandling hos Kontoret for voldsoffererstatning, noe som igjen ville gjøre det nødvendig for den voldsutsatte å ta ut sivilt søksmål mot skadevolderen mens kravet er til behandling. Kontoret for voldsoffererstatning skal rett etter de har mottatt søknaden, forkynne overfor den påståtte skadevolderen at den voldsutsatte har krevd erstatning for en handling den påståtte skadevolderen skal ha utført. De skal informere om at Kontoret for voldsoffererstatning vil behandle erstatningskravet og holde skadevolderen ansvarlig, med mindre den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling. Den påståtte skadevolderen vil da, på samme måte som når den voldsutsatte tar rettslige skritt for å få dom, jf. foreldelsesloven § 15, bli gjort oppmerksom på at vedkommende må forvente å bli holdt ansvarlig for sine handlinger. Foreldelsesloven § 16 gir regler for avbrytelse av foreldelsesfristen ved administrativ avgjørelse. Etter første ledd avbrytes foreldelsesfristen når tvist om kravet bringes inn til avgjørelse ved et forvaltningsorgan som har særskilt myndighet til å avgjøre slike tvister. Dette gjelder selv om

vedtaket kan overprøves av andre organer eller bringes inn for domstolene. Bestemmelsen gjelder hovedsakelig tvister mellom private parter, men kommer også til anvendelse i saker der det offentlige er part. Avgjørelsen hos Kontoret for voldsoffererstatning skiller seg fra alminnelige tvisteløsningsorganer ved at staten skal tre inn og betale erstatningen til den voldsutsatte og kreve regress mot skadevolderen. Dessuten vil det endelige vedtaket bare være gjenstand for en gyldighetsprøving hos domstolene der staten er part. Det kan da være uklart om foreldelsesloven § 16 første ledd kommer til anvendelse. Departementet foreslår derfor at foreldelsesloven § 16 andre ledd skal angi at foreldelsesfristen avbrytes når det fremmes en søknad om voldserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning.

I saker der skadevolderen er død eller ukjent vil ikke staten kunne kreve regress fra skadevolderen, og er skadevolderen ukjent, har ikke den voldsutsatte kunnskap om den ansvarlige. De sivilrettslige foreldelsesreglene er dermed mindre relevante i disse sakene. Også for disse voldsutsatte kan det ta lang tid å få kunnskap om hva som har skjedd. De strafferettslige foreldelsesreglene er imidlertid rommelige, jf. punkt 16.1. For eksempel foreldes ikke saker som gjelder voldtekt mot barn. Barn som utsettes for voldtekt i dag, kan altså vente til de er godt voksne med å anmelde forholdet. Når forholdet er anmeldt, har den voldsutsatte begynt å forholde seg til det som har skjedd. Departementet mener derfor at det er

rimelig at det stilles krav om at søknad fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning innen en frist etter at det er tatt endelig påtaleavgjørelse i saken. Departementet er enig med Statens sivilrettsforvaltning i at en frist på seks måneder vil kunne være kort fordi den voldsutsatte må forberede en søknad om erstatning. Departementet foreslår på denne bakgrunn at fristen settes til ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er tatt i saken.

Som nevnt i omtalen av saker der det foreligger dom, vil barn i saker som gjelder seksuallovbrudd omfattet av voldserstatningslovens virkeområde, få oppnevnt en bistandsadvokat. Det samme gjelder i saker hvor det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på kropp eller helse. Retten kan også oppnevne bistandsadvokat i andre tilfeller der sakens art og alvor, hensynet til de berørte eller andre særlige forhold tilsier at det er behov for en advokat. Departementet legger derfor til grunn at barnet i saker som omfattes av voldserstatningsloven oftest vil ha både bistandsadvokat og verge, og at de i alle tilfeller vil ha en verge. Disse bør kunne sørge for at søknad om voldserstatning fremmes i tide. Det gjelder selv om det i punkt 18.4 foreslås at bistandsadvokatens oppdrag ikke omfatter å søke om voldserstatning. Bistandsadvokaten vil i alle tilfelle kunne varsle om at det bør sendes inn en søknad om voldserstatning. Er det grunnlag for å få dekket utgiftene til advokat i medhold av voldserstatningsloven, kan den som har vært bistandsadvokat utføre dette arbeidet.

17 Organisering og nærmere om voldserstatningsmyndighetenes oppgaver

17.1 Gjeldende rett

Søknader om voldsoffererstatning avgjøres av Kontoret for voldsoffererstatning i første instans, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 første ledd. Kontoret for voldsoffererstatning fatter også vedtak om regress, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 tredje ledd, og oversender vedtaket til Statens innkrevingsentral. Kontoret for voldsoffererstatning er lokalisert i Vardø og hadde 32 medarbeidere per 31. desember 2020.

Erstatningsnemnda for voldsofre er klageinstans og består av én leder og to medlemmer. Alle har personlige varamedlemmer. Nemnda er oppnevnt av departementet, og oppnevnes for fire år av gangen, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 andre ledd. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for nemnda, og forbereder klagesakene for behandling.

Nemnda har ti til tolv møter i året, hvert møte går normalt over to dager. Nemndas leder kan alene avgjøre saker «som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål», jf. voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd første punktum. Tilsvarende kan Statens sivilrettsforvaltning fatte vedtak i klagesaker i medhold av delegasjonsvedtak av 25. januar 2018, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd. Nemnda behandler alltid saker av prinsipiell betydning og saker der det er vesentlig tvil. I tillegg behandler Nemnda saker om regress hvor erstatningskravet ikke er pådømt av en domstol og omgjøringsbegjæringer i saker hvor Nemnda har fattet vedtaket, jf. retningslinjer for

praktisering av delegasjonsfullmakten (vedlegg til delegasjonsfullmakten) 25. januar 2018. I 2020 behandlet Statens sivilrettsforvaltning 76 prosent av klagen i medhold av Nemndas delegasjonsfullmakt. Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall innkomne og behandlede søknader og klager, samt gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos voldsoffererstatningsmyndighetene.

17.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet skrev departementet at spørsmålet om hvilken virksomhet som bør få ansvaret for å foreta utbetalinger i saker der det foreligger dom må utredes nærmere, men trakk frem både Statens innkrevingsentral og Kontoret for voldsoffererstatning som mulige alternativer. Departementet foreslo at Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle søknadene om erstatning i sakene der det gjøres unntak fra kravet om dom, og at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans i disse sakene.

Om utbetaling i saker der det foreligger dom uttalte departementet, jf. punkt 17.4 side 123:

«Som nevnt, foreslår departementet at skadelidte tilnærmet automatisk skal kunne få utbetalt det beløpet domstolene har dømt skadelivder til å betale, jf. punkt 16.2. Loven legger til rette for at prosessen lett kan automatiseres. En manuell utførelse av oppgaven vil heller ikke være arbeidskrevende. Oppgaven består i

| År | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Antall mottatte søknader | 4 642 | 5 061 | 4 978 | 5 158 | 5 092 |
| Antall behandlede søknader | 4 694 | 4 597 | 3 595 | 3 953 | 4 762 |
| Indre saksbehandlingstid, i dager | 244 | 202 | 132 | 79 | 52 |
| Ytre saksbehandlingstid, i dager | 420 | 375 | 304 | 226 | 178 |
| Antall innkomne klagesaker | 1023 | 809 | 691 | 910 | 907 |
| Antall behandlede klager | 888 | 770 | 604 | 961 | 892 |

å undersøke om den voldsutsatte ønsker at staten utbetaler erstatningen og overtar kravet mot skadevolder, og i å utbetale erstatning i tråd med dommen. Det dreier seg om anslagsvis 2 100 saker per år, og oppgaven bør kunne utføres manuelt med mindre enn ett årsverk.»

Om behandling av søknader om erstatning i saker der det ble foreslått unntak fra kravet om dom, uttalte departementet, jf. punkt 17.4 side 124:

«I sakene der det er foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom, må sakene behandles av et forvaltningsorgan med god erstatningsrettslig kompetanse. Departementet foreslår at sakene fortsatt behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Kontoret for voldsoffererstatning har lang erfaring med å behandle erstatnings-søknader fra voldsutsatte og er en viktig arbeidsplass i Vardø.»

Om forslaget om at Statens sivilrettsforvaltning kan være klageinstans, uttalte departementet, jf. punkt 17.4 side 124:

«Departementet ser at nemndsbehandling kan bidra til legitimitet, men mener foreløpig at dette ikke er et tilstrekkelig argument for å opprettholde en særskilt nemndsordning for søknader om erstatning fra staten.

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) går utvalget gjennom hvilke hensyn som ligger bak etablering av nemnder. Nemnder opprettes gjerne for å ta avgjørelser som beror på avveininger av verdier eller for å avlaste forvaltningsapparatet, jf. punkt 30.4 side 479. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, vil ikke de avgjørelsene som klageinstansen etter forslaget til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte skal fatte bero på avveininger av verdier. Det vil heller ikke være behov for en nemnd for å avlaste forvaltningsapparatet. Tvert imot ser vi i dag at det er Statens sivilrettsforvaltning som avlastet Nemnda ved at 76 prosent av sakene avgjøres ved delegert myndighet fordi antallet klagesaker er for stort til at Nemnda kan behandle alle.

Forvaltningslovutvalget uttalte videre, jf. punkt 30.4 side 478:

‘Det er særlig to hensyn som taler mot bruk av nemnder. Bruk av nemnder vil gjøre det vanskeligere å gjennomføre en overordnet, konstitusjonelt ansvarlig styring der det er behov for dette. Å legge vanskelige avgjørelser til en

nemnd kan svekke det politiske ansvaret for avgjørelser som kan bero på politiske verdivalg. Man må i praksis videre regne med at en nemndsorganisering vil falle mer kostbar enn om avgjørelsene legges til ordinære forvaltningsorganer. Det gjelder særlig utgiftene til nemnda og eventuelt sekretariat, men det kan også innebære kostnader at medlemmene av nemnda trekkes ut av sitt ordinære arbeid.’

Slik departementet ser det, gjør disse argumentene seg også gjeldende for voldsoffererstatningsordningen. I tillegg kommer at saksbehandlingstiden for klagesaker som behandles av Nemnda er betydelig lengre enn saksbehandlingstiden for saker som behandles av Statens sivilrettsforvaltning ved delegert virksomhet.

Videre viser departementet til høringsuttalelsen fra Statens sivilrettsforvaltning, der det pekes på at formålet med å revidere loven er å få et enklere og mer forutberegnelig regelverk. I forslag til ny lov er det ikke meningen at de nærmere grensedragninger skal trekkes opp gjennom praksis, slik hensikten var ved tidligere lov. Det taler mot å at klagen skal behandles av en nemnd.

Departementet foreslår etter dette at klagebehandlingen av søknader om erstatning fra staten til voldsutsatte følger det alminnelige forvaltningssporet, og at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans. Statens sivilrettsforvaltning behandler allerede i dag flertallet av klagen om voldsoffererstatning og har gjennom dette og arbeidet med erstatning i anledning strafforfølgning høy erstatningsrettslig kompetanse. Statens sivilrettsforvaltning har dessuten oppgaven med å etatsstyre Kontoret for voldsoffererstatning og er underordnet Justis- og beredskapsdepartementet, slik at klagesaksbehandlingen vil skje på ordinær måte.»

17.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning mener de bør ha ansvar for å utbetale erstatning i saker med dom. De mener det bør gjøres en etterfølgende kontroll av sakene før erstatning utbetales, og at de er best egnet til dette arbeidet.

Kontoret for voldsoffererstatning og *Statens sivilrettsforvaltning* støtter forslaget om at klagebehandlingen følger det alminnelige forvaltnings-sporet slik at klager behandles av Statens sivilrettsforvaltning. *Statens sivilrettsforvaltning* skriver:

«Når også formålet med lovforslaget er å revidere loven for å få et betydelig enklere, mer forutberegnelig og effektivt regelverk er det ikke samme behov for å utvikle ordningen gjennom nemndspraksis. Nåværende forslag legger opp til et regelverk som reduserer behovet for klage. En naturlig konsekvens av dette er at ordningen med nemndsbehandling opphører.

En ordning med alminnelig forvaltningsmessig klagebehandling vil gi fordeler i form av positive bruker- og samfunnseffekter. Klagene vil kunne behandles raskere og rimeligere dersom nemndsbehandlingen utgår. SRF har utøvet sekretariatsfunksjonen for nemnda siden 2004. Dette innebærer forberedelse av sakene, blant annet ved å skrive utkast til vedtak og delta i nemndsmøtene. I tillegg har SRF delegert myndighet til å avgjøre saker som ikke byr på vesentlig tvil. Erfaringen viser at delegeringen fungerer hensiktsmessig. De siste årene har SRF behandlet ca. 70 % av klagesakene etter delegert myndighet.»

Erstatningsnemnda for voldsofre og Advokatfirmaet Salomon Johansen AS mener Erstatningsnemnda for voldsofre bør bestå. Erstatningsnemnda for voldsofre skriver:

«Nemnda mener at en uavhengig nemnd sammensatt av erfarne dommere og advokater bidrar til å sikre kvalitativt gode avgjørelser, ivaretar rettssikkerheten for de involverte parter, og gir ordningen legitimitet.

Dersom ordningen skal bygge på slik domstolsbehandling som foreslått av departementet, bør også klageorganet for sakene som ikke behandles av domstolen være et domstolslignende organ. Særlig når det gjelder bevisvurdering, antas nemnda som organ bedre egnet på grunn av at den blir sammensatt av erfarne dommere og advokater.

Nemnda peker også på at nemndsbehandling ikke fører til slik særlig lengre saksbehandlingstid som departementet bygger sitt forslag på. Nemnda har møter ca. en gang i måneden, og behandler de klagesaker som er ferdigstilt fra SRF siden forrige møte. I den grad nemndsbehandling fører til lengre saksbehandlingstid, kan dette skyldes at det er de mest komplekse og prinsipielle sakene som behandles av nemnda. Dette kan forklare at det tar lengre tid før disse sakene legges frem for nemnda.

Dersom hovedgrepene i lovutkastet blir realisert, vil dette medføre en betydelig reduksjon i antall klagesaker. I så fall vil nemnda ha kapasitet til å behandle alle klagesakene.»

«De fleste saker vil, slik vi forstår det, medføre enklere vedtak og vurderinger enn etter nåværende ordning. Dette medfører at det i mye mindre grad vil være saker som er så krevende at det forutsetter en juridisk utdanning. Lovforslaget presiserer at det ikke vil bli behov for oppsigelser, men vi frykter at det i mangel av utfordringer på arbeidsplassen vil bli en juristflukt fra Kontoret. Vi ser ikke for oss at Kontoret for voldsoffererstatning vil erstatte jurister som slutter med nye jurister, da oppgavene vil kunne utføres uten juridisk bakgrunn. Juristene som eventuelt blir igjen på Kontoret vil risikere å stå uten et viktig fagmiljø i ryggen.»

Kontoret for voldsoffererstatning, Vardø kommune og Juristforbundet er opptatt av fremtiden til Kontoret for voldsoffererstatning. Kontoret for voldsoffererstatning er positive til at de tilføres nye oppgaver. Vardø kommune og Juristforbundet er bekymret for at Kontoret for voldsoffererstatning i fremtiden ikke vil være en interessant arbeidsplass for jurister. Juristforbundet skriver:

«De fleste saker vil, slik vi forstår det, medføre enklere vedtak og vurderinger enn etter nåværende ordning. Dette medfører at det i mye mindre grad vil være saker som er så krevende at det forutsetter en juridisk utdanning. Lovforslaget presiserer at det ikke vil bli behov for oppsigelser, men vi frykter at det i mangel av utfordringer på arbeidsplassen vil bli en juristflukt fra Kontoret. Vi ser ikke for oss at Kontoret for voldsoffererstatning vil erstatte jurister som slutter med nye jurister, da oppgavene vil kunne utføres uten juridisk bakgrunn. Juristene som eventuelt blir igjen på Kontoret vil risikere å stå uten et viktig fagmiljø i ryggen.»

17.4 Departementets vurdering

17.4.1 Generelt

Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning skal få ansvaret for å utbetale erstatning i saker der det foreligger dom og for å saksbehandle søknader om erstatning i saker der det ikke foreligger dom. Kontoret for voldsoffererstatning skal også sikre at statens regresskrav mot skadevolderen oversendes til Statens innkrevingsentral umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt til den voldsutsatte. Departementet foreslår dessuten, som i høringsnotatet, at Statens sivilrettsforvaltning skal være klageinstans.

17.4.2 Utbetaling av erstatning og innkreving av regress i saker der det foreligger dom

Som det fremkommer av punkt 14.4, foreslår departementet at staten tilnærmet automatisk skal utbetale den erstatningen skadevolderen er dømt til å betale til den voldsutsatte. I høringsnotatet ble det nevnt at det kunne være aktuelt å la Statens innkrevingsentral få ansvaret for utbetalingene i saker med dom, fordi de da kunne utbe-

tale erstatning til den voldsutsatte og ta regress mot skadevolderen samtidig. Rask innkreving bedrer statens utsikter til dekning.

I motsetning til i høringsnotatet, foreslår departementet nå at de som har erstatningskrav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet av domstolene, typisk krav om menerstatning, vil kunne fremme krav om tilleggserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning i etterkant. Disse personene vil etter forslaget, rett etter at dommen er rettskraftig, få utbetalt den erstatningen skadevolderen er dømt til å betale dem i straffesaken. Når det senere viser seg at de for eksempel har krav på menerstatning, vil de kunne fremme søknad om å få utbetalt denne fra Kontoret for voldsoffererstatning. Ett av målene med ny lov er at den skal bli enklere enn dagens ordning, og da særlig at det skal være enkelt for de voldsutsatte som har krav på erstatning, å få erstatningen utbetalt. For de voldsutsatte som både har erstatningskrav som er behandlet av domstolene og krav som modnes senere, og som derfor skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, vil det være en fordel å bare måtte forholde seg til én virksomhet. For disse vil det altså være enklere om Kontoret for voldsoffererstatning også utbetaler erstatning i saker der det foreligger dom.

Ettersom det i høringsnotatet ble foreslått at det bare skulle kreves regress for erstatningskrav som var behandlet av domstolene, skulle det ikke kreves regress i noen av sakene Kontoret for voldsoffererstatning måtte saksbehandle. Dersom Statens innkrevingsentral fikk ansvar for utbetaling i saker med dom, ville de derfor ha ansvaret for alle saker der det skulle kreves regress. Det ville da ikke være nødvendig å oversende krav om regress fra Kontoret for voldsoffererstatning til Statens innkrevingsentral. Dette blir annerledes når departementet nå foreslår at saker som er henlagt etter bevisets stilling og på grunn av foreldelse og tilleggskrav i saker med dom, skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. I disse sakene foreslår departementet at skadevolderen skal holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. Det vil med andre ord i alle tilfelle være nødvendig å oversende krav om regress fra Kontoret for voldsoffererstatning til Statens innkrevingsentral. Dessuten foreslår departementet nå at de voldsutsatte ikke skal ha rett til automatisk å få utbetalt erstatning i saker som er avgjort med fraværdom eller rettsforlik. Disse sakene skal i stedet behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Til dette kommer også at det er viktig å opprettholde sysselsettingen i Vardø,

og at oppgaven med å utbetale erstatning i saker med dom, til tross for at departementet fortsatt legger til grunn at oppgaven bør kunne utføres med under ett årsverk, kan være viktig for Vardø som samfunn.

Et annet viktig formål med ny lov er at skadevolderen skal holdes ansvarlig, slik at en størst mulig andel av det staten utbetaler i volds-erstatning skal dekkes av skadevolderen. Ettersom innbetalingsprosenten øker jo tidligere kravet fremmes mot skadevolderen, vil skadevolderen i større grad bli holdt ansvarlig dersom staten raskt starter innkrevingen av regress. Når Kontoret for voldsoffererstatning skal få ansvar for utbetaling av erstatning i saker med dom, er det altså av stor betydning for statens finanser at Statens innkrevingsentral får melding om innkreving fra Kontoret for voldsoffererstatning umiddelbart etter at utbetalingen er gjort. Kontoret for voldsoffererstatning oversender i dag krav til Statens innkrevingsentral elektronisk. Departementet legger til grunn at dagens elektroniske løsning mellom Kontoret for voldsoffererstatning og Statens innkrevingsentral kan videreføres, og at innkrevingen av regress vil starte få dager etter at erstatningen er utbetalt til den voldsutsatte.

Etter forslaget til ny lov blir det nødvendig å skille ut saker der det er avsagt fraværdom og saker som er omfattet av yrkesskadeforsikringen. Departementet ser for seg at disse skilles ut ved to avkryssninger i den voldsutsattes melding til staten om at vedkommende ønsker at staten utbetaler erstatningen tilkjent i dommen.

Ved lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), jf. Prop. 146 L (2020–2021) punkt 18.5.2 side 157, er kravet til angivelse av de sivile kravene i straffesaken skjerpet. Det vil legge bedre til rette for at retten i domsslutningen kan presisere hvilket beløp som tilkjennes for hver av de ulike erstatningspostene, slik at det for eksempel skilles klart mellom erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning. Departementet legger til grunn at domsslutningen presiserer hvilke erstatningsbeløp som er tilkjent for de ulike erstatningspostene, slik at Kontoret for voldsoffererstatning, når de skal utbetale erstatning i saker med dom, utelukkende behøver å lese domsslutningen for å finne ut hva den voldsutsatte er tilkjent i erstatning for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning etter skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5.

Som nevnt i punkt 9.4, vil det etter forslaget ikke løpe forsinkelsesrenter på den voldsutsattes krav mot staten. Kontoret for voldsoffererstatning

skal dermed ikke beregne renter når de utbetaler erstatningsbeløpet den voldsutsatte er tilkjent av skadevolderen.

Departementet legger opp til at den voldsutsatte samtidig som at dommen blir meddelt, får spørsmål om vedkommende ønsker at staten utbetaler erstatningen dersom skadevolderen ikke har betalt for seg ved betalingsfristens utløp, og en lenke til en nettside hos Kontoret for voldsoffererstatning. På sikt er målet at de voldsutsatte skal få dommen meddelt elektronisk, og da kunne trykke «ja» på spørsmålet om å få erstatningen utbetalt av staten, for så å bli dirigert til Kontoret for voldsoffererstatning sin nettside. Dersom løsningen tillater det, kan dommen da sendes direkte til Kontoret for voldsoffererstatning.

Når Kontoret for voldsoffererstatning får melding om at den voldsutsatte ønsker at staten utbetaler erstatningen, skal Kontoret for voldsoffererstatning utbetale erstatningen med en gang dommen er rettskraftig og betalingsfristen utløpt. Før beløpet betales, må de forsikre seg om at skadevolderen ikke allerede har betalt hele eller deler av erstatningsbeløpet. Kravet mot skadevolderen skal oversendes til Statens innkrevings-sentral samtidig som beløpet blir utbetalt.

17.4.3 Saksbehandling, utbetaling av erstatning og innkreving av regress i saker uten dom

Forslaget i proposisjonen medfører at Kontoret for voldsoffererstatning vil behandle langt færre saker enn i dag. Videre vil saksbehandlingen bli annerledes fordi den påståtte skadevolderen skal være part og holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet.

I 2020 behandlet Kontoret for voldsoffererstatning 4 700 saker. Departementet anslår at Kontoret for voldsoffererstatning med ny lov vil behandle 1 400 saker per år. Departementet antar imidlertid at tallet kan bli en del lavere fordi det er forventet at færre av de som i dag søker og får avslag, vil søke i fremtiden. Det skyldes at det vil iverksettes tiltak for å bedre informasjonen om beviskrav. Dessuten forventer departementet at færre vil fremme erstatningskrav uten tilstrekkelig bevis når den påståtte skadevolderen skal være part i saken.

I saker der skadevolderen er død eller ukjent, vil saksbehandlingen bli som i dag. I saker som ikke er behandlet av domstolene, men der den påståtte skadevolderen er kjent, blir saksbehandlingen annerledes fordi den påståtte skadevolderen

skal være part. Dette gjelder sakene der påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, sakene der det er inngått rettsforlik eller avsagt fraværdom, sakene behandlet av konfliktrådet eller ved påtaleunntatelse, sakene som er henlagt fordi den påståtte skadevolderen er under 15 år eller utilregnelig, sakene der erstatningskravet ikke er fremmet eller behandlet i straffesaken i medhold av straffeprosessloven § 427 andre eller femte ledd eller § 428 fjerde ledd, samt sakene der skadevolderen har unndratt seg strafforfølgning, typisk ved å rømme til utlandet. I alle disse sakene skal Kontoret for voldsoffererstatning med en gang de har mottatt søknaden om erstatning, ved forkynning informere den påståtte skadevolderen om at vedkommende er part i saken og vil bli holdt ansvarlig for erstatningsbeløpet, samt at vedkommende innen tre uker fra forkynningen kan motsette seg at saken behandles av Kontoret for voldsoffererstatning, jf. punkt 15.1.4.2. Som nevnt i punkt 15.1.4.2, må den påståtte skadevolderen i varselet informeres om hva saken gjelder og gis tilstrekkelig informasjon for å på forsvarlig måte kunne ivareta sine rettigheter. Det følger både av EMK artikkel 6 og av forvaltningsloven § 18. Kontoret for voldsoffererstatning skal i den videre saksbehandlingen sikre at både den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen får uttalt seg om de faktiske forhold som avgjørelsen bygger på. Når Kontoret for voldsoffererstatning fatter vedtak i saken, skal partene gis en frist til å påklage vedtaket. Når klagefristen har gått ut og Kontoret for voldsoffererstatning ikke har mottatt noen klage, skal de, i tråd med vedtaket, utbetale erstatning til den voldsutsatte og gi beskjed til Statens innkrevings-sentral om å kreve inn beløpet fra skadevolderen. Med mindre erstatningen er avkortet fordi skadevolderen er et barn eller utilregnelig, eller på grunn av andre forhold på skadevolderens side, jf. skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 og § 5-2 første punktum, skal erstatningsbeløpet som kreves inn fra skadevolderen tilsvare beløpet den voldsutsatte har fått utbetalt. Ett og samme vedtak skal altså både gi den voldsutsatte rett til erstatning og skadevolderen plikt til å betale regresskravet. Vedtaket skal være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e. Som for saker der det foreligger dom, er det viktig at Kontoret for voldsoffererstatning umiddelbart etter utbetalingen sender kravet over til Statens innkrevings-sentral, slik at innkrevingen kan starte umiddelbart.

Dersom den påståtte skadevolderen motsetter seg at forvaltningen behandler kravet, skal

Kontoret for voldsoffererstatning opplyse den voldsutsatte om dette, og om at vedkommende kan gå til sivilt søksmål mot den påståtte skadevolderen og få sakskostnadene dekket av det offentlige. Kontoret for voldsoffererstatning skal også informere den voldsutsatte om at dersom domstolene dømmer den påståtte skadevolderen til å betale erstatning til den voldsutsatte for en handling omfattet av lovens virkeområde, vil staten utbetale erstatningen og overta kravet mot skadevolderen.

Som det fremgår av punkt 14, skal Kontoret for voldsoffererstatning også behandle tilleggskrav i saker avgjort av domstolene dersom erstatningskravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet. Behandlingen av tilleggskrav skal følge den samme fremgangsmåten som når Kontoret for voldsoffererstatning behandler erstatningskrav i saker der den påståtte skadevolderen er kjent. Den påståtte skadevolderen skal med andre ord være part og holdes ansvarlig for kravet. Den påståtte skadevolderen skal også kunne motsette seg at kravet blir behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning.

17.4.4 Klagebehandling

Departementet mener, som i høringsnotatet, at de fleste hensyn taler for at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans. Departementet er enig med Erstatningsnemnda for voldsofre i at når det legges opp til at en stor del av kravene skal domstolbehandles, taler det for at saker der det ikke finnes en motpart behandles av et domstol-lignende organ. Likevel mener departementet at de sterkeste hensyn taler for at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans. Departementet viser til drøftelsen i høringsnotatet, og til at både

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning mener at klagen bør behandles av Statens sivilrettsforvaltning i stedet for av en nemnd. Som Statens sivilrettsforvaltning påpeker, skal ny voldserstatningslov være enklere, og det er ikke lenger meningen at nærmere grensdragning skal trekkes opp i praksis. Det blir da mindre behov for en nemnd. Dessuten har Statens sivilrettsforvaltning bred erstatningsrettslig kompetanse. Ettersom erstatningen ikke kan utbetales før det er fattet endelig vedtak av klageinstansen, er det videre av stor betydning at klagen behandles raskt, slik at den voldsutsatte ikke må vente lenge på utbetalingen. Ifølge årsrapporten til Statens sivilrettsforvaltning for 2020 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klager behandlet av Statens sivilrettsforvaltning på fem måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker behandlet av Erstatningsnemnda for voldsofre var på ti måneder. Erstatningsnemnda for voldsofre skriver at i den grad nemndsbehandling fører til lengre saksbehandlingstid, kan dette skyldes at det er de mest komplekse og prinsipielle sakene som behandles av Nemnda. Departementet er enig i at det kan være en del av forklaringen. Departementet er likevel ikke i tvil om at nemndsbehandling tar lengre tid enn behandling hos Statens sivilrettsforvaltning. Det er en naturlig følge av at sekretariatet først skriver utkast til vedtak, og at det normalt går én måned mellom hvert nemndsmøte.

I saker der det foreligger dom, skal Kontoret for voldsoffererstatning som nevnt bare utbetale erstatning i tråd med det domstolene har dømt skadevolderen til å betale den voldsutsatte. Det skal derfor ikke fattes noe vedtak, og vil ikke være adgang til å klage på utbetalingen.

18 Ytterligere saksbehandlingsregler

18.1 Domstolprøving

18.1.1 Gjeldende rett

Etter Grunnloven § 89 har domstolene rett og plikt til å prøve om et forvaltningsvedtak er i strid med loven. Domstolenes prøving av forvaltningsvedtak er som regel begrenset til en lovlighetskontroll. Dersom vedtaket kjennes ugyldig, skal saken sendes tilbake til forvaltningen for ny behandling. Positiv dom for det underliggende kravet krever i utgangspunktet særskilt lovliggjennomføring, jf. Rt-2009-170 avsnitt 47. Etter voldsoffererstatningsloven § 17 a kan domstolene avsi dom for oppreisningserstatningen dersom det er nedlagt påstand om det. Bestemmelsen gjelder bare dersom det er gjennomført straffesak mot skadevolderen uten at oppreisningskravet er blitt avgjort. Bestemmelsen kom inn i loven i kjølvannet av terrorangrepet mot Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, og var begrunnet med et ønske om å sikre at oppreisningsbeløpene gjenspeilte oppreisningsnivået i rettspraksis, og at de voldsutsatte skulle sikres den utviklingen som primært domstolene står for.

Voldsoffererstatningsloven angir ingen frist for å fremme søksmål for å få endret et endelig vedtak om voldsoffererstatning. I saker som gjelder gyldigheten av et vedtak om voldsoffererstatning er staten ved Justis- og beredskapsdepartementet rett saksøkt.

18.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre en søksmålsfrist på ett år etter at endelig vedtak om voldserstatning er fattet. Departementet uttalte, jf. punkt 16.5 side 120:

«Regjeringsadvokaten har foreslått at ny ordning bør ha en søksmålsfrist som i pasientskadeloven § 18. Etter denne bestemmelsen må søksmål reises innen seks måneder fra det tidspunkt underretning om endelig vedtak i Pasientskadenemnda er kommet fram til vedkommende. Hensynet til en snarlig avklaring

kan tale for en slik regel. Samtidig kan en søksmålsfrist på seks måneder synes kort. Departementet foreslår at det angis en søksmålsfrist og at den settes til ett år.»

I forslaget til ny voldserstatningslov § 7 syvende ledd foreslo staten at søksmål må reises mot Staten ved Statens sivilrettsforvaltning i den rettskrets hvor den voldsutsatte bor, eller for Oslo tingrett. Det ble ikke foreslått å videreføre spesialbestemmelsen om at domstolene skulle kunne avsi realitetsdom om oppreisningskrav.

18.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget.

18.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, å innføre en søksmålsfrist på ett år etter at Statens sivilrettsforvaltning har fattet endelig vedtak i saken. Domstolene skal bare prøve gyldigheten av vedtaket. I tillegg foreslår departementet at det i helt spesielle tilfeller, skal åpnes for å bringe en sak om voldserstatning inn for domstolene selv om klageadgangen ikke er benyttet og selv om søksmålsfristen er utløpt. Retten skal i disse sakene kunne avsi realitetsdom. Videre foreslår departementet at staten ved Statens sivilrettsforvaltning skal være rett saksøkt når en sak om voldserstatning bringes inn for domstolene.

Departementet mener at partene bør innrømmes noe tid til å forberede et søksmål mot staten i en voldserstatningssak, og at en søksmålsfrist på ett år er rimelig. I saker der den påståtte skadevolderen er motpart, skal begge partene ha mulighet til å bringe saken inn for domstolene. Departementet foreslår at saken bare kan bringes inn for domstolene dersom parten har benyttet sin adgang til å klage på vedtaket, og klagen er avgjort. En part som ikke benytter seg av adgangen til å påklage vedtaket, kan altså, som den klare hovedregel, ikke bringe saken inn for domstolene. Som det fremgår av punkt 15.4.1.2,

foreslår departementet at retten bare skal kunne prøve gyldigheten av voldserstatningsvedtaket.

Som omtalt i punkt 15.4.4, foreslår departementet at voldserstatningsmyndighetene også skal behandle erstatningskravet dersom forkynningen av kravet har skjedd ved kunngjøring og den påståtte skadevolderen ikke har blitt klar over kravet. For å sikre den påståtte skadevolderen rett til en rettfærdig rettergang, foreslår departementet derfor at det i helt spesielle tilfeller skal gis adgang til å bringe saken inn for domstolene, og at retten skal kunne avsi dom for realiteten. Det vil kunne være aktuelt der den påståtte skadevolderen ikke har hatt kjennskap til kravet. Det kan skje at den påståtte skadevolderen først får kjennskap til erstatningskravet etter at både klagefristen og søksmålsfristen er utløpt. Departementet foreslår derfor at unntaksregelen skal gjelde selv om vedtaket ikke har blitt påklaget og selv om det har gått mer enn ett år siden vedtaket ble endelig. Departementet antar at det også kan komme andre tilfeller der den påståtte skadevolderen ikke kan sies å ha gitt avkall på sin rett til en rettfærdig rettergang eller har vært forhindret fra å komme med innsigelser til kravet på grunn av en hindring utenfor vedkommendes kontroll. Også i disse tilfellene bør det åpnes for en full rettslig prøving av kravet. Departementet understreker at unntaksbestemmelsen bare er ment benyttet i helt spesielle tilfeller der en rettslig prøving vil være nødvendig for å sikre den påståtte skadevolderens rett til en rettfærdig rettergang.

Som i høringsnotatet, foreslår departementet at staten ved Statens sivilrettsforvaltning skal være rett saksøkt. Departementet understreker at det ikke innebærer noen begrensning i departementets instruksjonsrett.

Etter tvisteloven § 4-4 første ledd kan søksmål reises ved saksøktes alminnelige verneting. Staten har alminnelig verneting i Oslo, jf. tvisteloven § 4-4 fjerde ledd. Etter tvisteloven § 4-5 åttende ledd kan søksmål mot staten også anlegges ved saksøkerens alminnelige verneting, det vil si der vedkommende bor, jf. tvisteloven § 4-4 andre ledd. Partene i en voldserstatningssak har altså anledning til å reise søksmål ved sitt eget verneting eller i Oslo. Departementet mener det ikke er behov for å presisere dette i voldserstatningsloven.

18.2 Utbetaling av forskudd

18.2.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 14 fjerde ledd kan det, dersom søknaden foreløpig ikke kan

avgjøres av grunner som ikke skyldes den voldsutsatte, utbetales forskudd i den utstrekning det finnes rimelig. Bestemmelsen kommer sjelden til anvendelse, jf. Menon Economics: Kartlegging av voldsoffererstatningsordningen (2018) punkt 2.9 side 39.

18.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det etter ny ordning ikke skal kunne utbetales forskudd, og begrunnet forslaget slik, jf. punkt 16.5 side 119:

«Som en følge av at voldsutsatte etter forslaget skal få erstatning utbetalt tilnærmet umiddelbart etter at dommen mot skadevolder er rettskraftig og at skadevolder skal være part i saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, foreslår departementet at det ikke lenger skal utbetales forskudd.»

18.2.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS påpeker at regelen sannsynligvis brukes relativt lite i dag, men mener forslaget medfører en svekkelse av gjeldende voldsoffererstatningsordning.

18.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, at det ikke skal utbetales forskudd på erstatning. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet, samt at det å behandle en søknad om forskudd først, og deretter på et senere tidspunkt behandle søknaden i sin helhet, vil være ressurskrevende.

Departementet foreslår imidlertid å innta en unntaksbestemmelse om at Kontoret for voldsoffererstatning kan behandle en søknad om erstatning, selv om det ikke er fattet endelig påtaleavgjørelse i saken. I enkelte saker, særlig drapssaker, kan det ta mange år før etterforskningen avsluttes. Det er etter departementets syn for eksempel ikke rimelig at de etterlatte i en drapssak skal måtte vente i mange år før de kan få erstatningskravet behandlet. Departementet foreslår derfor at et erstatningskrav skal kunne behandles selv om straffesaken ikke er endelig avsluttet, dersom det vil være uforholdsmessig tyngende for den voldsutsatte eller dennes etterlatte å vente med å få kravet behandlet til straffesaken er avsluttet. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel, og vil på mange

måter erstatte dagens unntaksregel om utbetaling av forskudd, men da slik at søknaden blir behandlet i sin helhet med en gang, i stedet for at det utbetales forskudd og saken må behandles igjen senere.

18.3 Tilbakebetaling

18.3.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 16 kan Kontoret for voldsoffererstatning treffe vedtak om å kreve tilbakebetaling dersom den voldsutsatte har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen. Det samme gjelder dersom den voldsutsatte senere får dekket tapet på annen måte.

18.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I utkast til ny voldserstatningslov § 9 ble bestemmelsen i voldsoffererstatningsloven § 16 foreslått videreført. Det ble også foreslått at vedtak om tilbakebetaling skal være tvangsgrunnlag for utlegg, og at klage på vedtak om tilbakebetaling skal ha oppsettende virkning. Lovforslaget ble ikke drøftet nærmere.

18.3.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning ber lovgiver klar gjøre om Kontoret for voldsoffererstatning skal kreve tilbakebetaling for erstatning som er utmålt i dom og utbetalt etter forslaget § 4, men som det senere viser seg at den voldsutsatte har fått dekket gjennom forsikring eller på annen måte.

18.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne fatte vedtak om tilbakebetaling dersom den voldsutsatte har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen. Departementet foreslår også at Kontoret for voldsoffererstatning i særlige tilfeller skal kunne kreve tilbakebetaling i saker de har behandlet, dersom domstolene senere kjenner et vedtak ugyldig, og voldserstatningsmyndighetene på bakgrunn av dommen kommer til at erstatningsbeløpet var satt for høyt. Videre foreslår departementet at vedtak om tilbakebetaling skal være tvangsgrunnlag for utlegg, men at klage på vedtak om tilbakebetaling skal ha oppsettende virkning.

Departementet mener fortsatt det er behov for en bestemmelse om tilbakebetaling i tilfelle det skulle komme situasjoner der den voldsutsatte har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning, og vedkommende av den grunn har fått for mye utbetalt. I saker behandlet av domstolene, vil det bare være aktuelt dersom den voldsutsatte ikke har opplyst om at skadevolderen allerede har betalt hele eller deler av beløpet. Domstolene utmåler erstatning basert på opplysningene på domstidspunktet, og det er ikke meningen at erstatningsbeløpet skal justeres i etterkant. Det skal altså ikke kreves tilbakebetaling for erstatning som er utmålt i dom, men som det senere viser seg at den voldsutsatte i etterkant for eksempel har fått dekket gjennom en forsikring.

Bestemmelsen om tilbakebetaling vil særlig ha betydning i saker der det ikke er noen skadevolder å fremme kravet mot, fordi det i disse tilfellene ikke er noen som kan bestride informasjonen den voldsutsatte kommer med. Den kan imidlertid også være aktuell i saker der det er en skadevolder som holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne vurdere om og i hvilken grad tilbakebetaling fra den voldsutsatte skal kreves. Vurderingen vil være konkret og skjønnsmessig. Ved vurderingen vil det særlig ha betydning i hvor stor grad den voldsutsatte kan lastes for å ha gitt feil opplysninger. Videre har det betydning hvor stort beløpet er, om det har gått lang tid siden erstatningen ble utbetalt og om den voldsutsatte har innrettet seg på å ha mottatt beløpet. Dersom det dreier seg om lave beløp, det har gått lang tid siden erstatningen ble utbetalt og det er unnskyldelig at Kontoret for voldsoffererstatning fikk feil opplysninger, vil beløpet ikke kreves tilbake.

I tilfeller der det finnes en skadevolder som holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet, skal statens krav mot skadevolderen reduseres i tråd med tilbakebetalingskravet.

Som nevnt i punkt 15.1.4.2, foreslår departementet at Kontoret for voldsoffererstatning skal utbetale erstatningen til den voldsutsatte dersom vedtaket er endelig, enten fordi klagefristen har utløpt uten at vedtaket er påklaget, eller fordi Statens sivilrettsforvaltning har fattet endelig vedtak i saken. Dersom en av partene bringer det endelige voldserstatningsvedtaket inn for domstolene, og domstolen kommer til at vedtaket var ugyldig, kan voldserstatningsmyndighetene ved ny behandling komme til at voldserstatningen skal settes ned. I disse tilfellene er det ikke feil

eller manglende informasjon fra den voldsutsatte som har gjort at vedkommende fikk utbetalt for mye i erstatning, men uriktige vurderinger gjort av voldserstatningsmyndighetene. Ettersom den voldsutsatte i disse sakene ikke er å klandre for at utbetalingen var satt for høyt, bør staten være tilbakeholden med å kreve beløpet tilbake fra den voldsutsatte. Departementet foreslår at det skal være adgang til å kreve tilbakebetaling, men at denne bare skal benyttes i spesielle tilfeller.

18.4 Dekning av advokatutgifter til søknad og behandling av erstatningskravet hos voldserstatningsmyndighetene

18.4.1 Gjeldende rett

I dag dekkes advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning både gjennom bistandsadvokatordningen, i medhold av rettshjelploven og etter voldsoffererstatningsloven.

Etter straffeprosessloven § 107 c første ledd skal bistandsadvokaten ivareta fornærmedes og etterlattes interesser i forbindelse med etterforskningen og hovedforhandlingen i straffesaken. Bistandsadvokaten skal også gi annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken. Selv om det ikke eksplisitt er nevnt i lovteksten, er det i forarbeidene lagt til grunn at det å søke om voldsoffererstatning inngår i bistandsadvokatens oppdrag, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 10.4 side 91. Det er domstolene som behandler salærkravet fra bistandsadvokaten, også når bistandsadvokaten utelukkende har arbeidet med søknad om voldsoffererstatning.

Det er også adgang til å få dekket utgiftene til advokat for å søke om eller klage på et vedtak om voldsoffererstatning i medhold av rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 6. Forutsetningen er at den voldsutsatte har inntekt og formue under bestemte grenser. Rettshjelpordningen er subsidiær og gjelder ikke om den voldsutsatte har rett til bistandsadvokat, jf. rettshjelploven § 5. Ordningen er regulert med stykkprissatser, jf. forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften) § 5 andre ledd nr. 11. Det gis dekning for fem ganger den offentlige salærsats til søknad om voldsoffererstatning og tre ganger offentlig salærsats til klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning. Dersom timeforbruket er mer enn dobbelt så mye som grunn-

laget for stykkprissatsen, kan statsforvalteren samtykke til å dekke mer, jf. stykkprisforskriften § 5, jf. forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpforskriften) § 3-5. Den offentlige salærsatsen er i 2021 på 1 085 kroner.

Voldsoffererstatningsforskriften § 12 åpnet tidligere for dekning av en parts sakskostnader, og i forarbeidene til voldsoffererstatningsloven vurderte departementet om ordningen skulle videreføres. Departementet kom da til at voldsoffererstatningsloven ikke lenger burde ha særskilte regler om å få dekket utgifter til juridisk bistand til søknad om voldsoffererstatning, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.10 side 32. Justiskomiteen var enig i at det var uheldig med et flersporet system og mente det var mer hensiktsmessig å utvide retten til rettshjelp, jf. Innst. O. nr. 46 (2000–2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 3.2 side 7. Voldserstatningsforskriftens bestemmelse om dekning av advokatutgifter ble derfor ikke videreført. Etter voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd skal voldsoffererstatningen blant annet dekke 'lidt skade'. I 2005 begynte Erstatningsnemnda for volds ofre å tolke begrepet 'lidt skade' til også å omfatte utgifter til advokat for å søke om voldsoffererstatning, jf. ENV-2005-2374. Det er nå fast praksis at de voldsutsatte kan få dekket rimelige og nødvendige utgifter til advokat for å søke om voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven § 4, dersom den voldsutsatte får medhold i søknaden om voldsoffererstatning. Ettersom voldsoffererstatningsloven er subsidiær, jf. voldsoffererstatningsloven § 9, blir sakskostnadene ikke dekket dersom advokatutgiftene kunne vært dekket gjennom bistandsadvokatordningen. I saker der det har gått lang tid siden straffesaken ble avsluttet og den voldsutsatte har fått avslag i sitt krav om å få oppnevnt bistandsadvokat til å søke om voldsoffererstatning, har voldsoffererstatningsmyndighetene dekket advokatutgifter i medhold av voldsoffererstatningsloven § 4, jf. ENV-2019-2127. Det har i nyere praksis blitt lagt til grunn at advokatutgifter kan dekkes i medhold av voldsoffererstatningsloven selv når søknaden ikke fører frem. Det foretas en konkret vurdering i den enkelte sak og nemnda har tilkjent dekning for advokatbistand i tilfeller hvor den voldsutsatte har hatt et særskilt hjelpebehov, se blant annet ENV-2014-2735. Det er i utgangspunktet ingen begrensning på hvor mange timer som dekkes, og utgiftene dekkes etter den enkeltes advokats alminnelige timesats.

Om lag 60 prosent av de som søker om voldsoffererstatning får bistand fra advokat til å fremme søknad.

Den voldsutsatte kan også få dekket utgifter til advokat for å klage på vedtak om voldsoffererstatning i medhold av forvaltningsloven § 36. Dekning gis bare dersom vedtaket blir endret til den voldsutsattes gunst og kostnadene anses å ha vært nødvendige for å få vedtaket endret.

18.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det i saker der det foreligger dom, ikke skal fremmes søknad om erstatning, men at de voldsutsatte tilnærmet automatisk skal få utbetalt den erstatningen den ansvarlige er dømt til å betale. Det vil derfor ikke være aktuelt å dekke advokatutgifter for å få voldserstatning i disse sakene. I saker der det ble foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom, foreslo departementet at arbeid med å søke om voldsoffererstatning ikke lenger skal inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller dekkes etter rettshjelploven, men at de voldsutsatte i stedet skal kunne få dekket utgiftene til advokat til å søke om erstatning i medhold av voldserstatningsloven. Departementet påpekte at dagens system for dekning av advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning er uoversiktlig, og at det vil bli enklere for de voldsutsatte å sette seg inn i sine rettigheter dersom advokatutgiftene bare dekkes gjennom en av ordningene. Departementet uttalte, jf. punkt 16.4.4 side 117:

«En ulempe ved å la søknad om erstatning inngå i bistandsadvokatens oppdrag, er at domstolene tidvis må oppnevne bistandsadvokat utelukkende for at denne skal søke om erstatning fra staten, og at domstolene må behandle salær oppgaver knyttet til søknad om erstatning. Som Domstolsadministrasjonen påpeker, er dette tungvint og ressurskrevende. Både utvalget og flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet mener voldsoffererstatningsmyndighetene bør oppnevne bistandsadvokat og behandle salærkravet når oppdraget gjelder søknad om voldsoffererstatning. En utfordring ved en slik løsning kan imidlertid være at systemet lett blir uoversiktlig.

Et alternativ kan være at det å søke om erstatning fra staten ikke lenger skal inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller dekkes etter voldsoffererstatningsloven, men utelukkende dekkes etter rettshjelploven. Ulempen med denne ordningen er at dekningsadgangen

avhenger av hvilken inntekt og formue søker har uten at det vurderes nærmere om saken er komplisert eller gjelder en særlig alvorlig straffbar handling. Videre er det fylkesmannen som avgjør krav om rettshjelp der det søkes om godtgjøring utover stykkpris. I likhet med domstolene, må fylkesmennene da sette seg inn i en søknad om erstatning fra staten utelukkende for å avgjøre spørsmålet om rettshjelp.»

Departementet foreslo at advokatutgifter til å søke om voldserstatning heller skulle dekkes etter voldserstatningsloven, og foreslo to alternative løsninger for hvordan bestemmelsen skulle utformes. Det ene alternativet var å dekke utgiftene til advokat til de som får medhold i søknad om voldserstatning. Det andre alternativet var å dekke utgiftene til advokat dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier at det er behov for advokat for å søke om voldserstatning, og at det skal kunne gis forhåndstilsagn om dekning av advokatutgifter. Departementet uttalte følgende om forslaget, jf. punkt 16.4 side 118:

«Fordelen ved en slik løsning er at den voldsutsatte kan få forhåndstilsagn og dermed ikke trenger å bære risikoen for advokatutgiftene, samt at det er de som har de mest kompliserte sakene som får dekket utgifter til advokat for å søke. Ulempen er at voldsoffererstatningsmyndighetene må bruke ressurser på å vurdere dekning av advokatutgifter før de har begynt å behandle saken.»

18.4.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om at dekning av advokatutgifter til å fremme søknad skal reguleres i medhold av en egen bestemmelse i voldserstatningsloven. *Landsforeningen for volds-ofre* er sterkt kritisk til forslaget om at bistandsadvokatens oppdrag ikke lenger skal omfatte arbeidet med å fremme å søke om voldserstatning og mener forslaget viser at departementet ikke har kunnskap, eller svært begrensede kunnskaper om offerreaksjoner. *Norsk Sykepleierforbund* mener alle bør ha ubetinget rett til dekning av utgifter til advokatbistand og at dersom den voldsutsatte oppsøker hjelp, er det nettopp fordi saken er vanskelig for dem. *Personskadeforbundet LTN* skriver:

«Personskadeforbundet mener at et ensporet system er hensiktsmessig og bygger opp under formålet om forenkling, dersom retts-

hjelpsbehovet blir ivaretatt. Vi mener likevel at innholdet i den foreslåtte ordning vil skape stor usikkerhet og dermed være i strid med formålet om økt forutsigbarhet for de voldsutsatte skadelidte. Langt færre vil trolig få sin rett til full erstatning oppfylt dersom de ikke har en visshet om at nødvendig advokatbistand dekkes. Bistandsbehovet vil normalt ikke kunne la seg fastslå tidlig i saken. Et erstatningskrav kan være uoversiktlig og komplisert og det kan på forhånd være usikkert om en søknad vil føre frem eller ikke, for hele eller deler av erstatningskravet.»

Personskadeforbundet LTN er kritiske til forslaget om at advokatene skal godtgjøres etter offentlig salær. De mener det er stor fare for at færre kvalifiserte advokater ønsker å påta seg denne type oppdrag, og at de voldsutsatte da bare vil få bistand fra advokater som ikke har den spesialkompetanse og erfaring som kreves i erstatningsaker.

18.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at voldserstatningsloven skal ha en egen hjemmel for dekning av advokatutgifter til søknad og behandling av erstatningskravet hos voldserstatningsmyndighetene, og at partene skal få dekket sine advokatutgifter dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det. I likhet med i høringsnotatet, foreslår departementet at bistandsadvokatens oppdrag ikke lenger skal omfatte arbeidet med å søke om voldserstatning, og at advokatutgifter til å søke om voldserstatning heller ikke skal dekkes etter rettsbistandsloven. Departementet foreslår at dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det, kan både den voldsutsatte og skadevolderen få dekket utgifter til advokat til behandling av erstatningsaker hos voldserstatningsmyndighetene i medhold av voldserstatningsloven. Advokatene skal godtgjøres etter den offentlige salærsats. Departementet foreslår at bestemmelsen i voldserstatningsloven også skal gjelde i klageomgangen, og at forvaltningsloven § 36 derfor ikke skal gjelde i voldserstatningsaker.

Departementet viser til drøftelsen i høringsnotatet, og mener fortsatt at de beste hensyn taler for at dekning av advokatutgifter til søknad og behandling av voldserstatningskravet utelukkende gis etter voldserstatningsloven. Departementet har også kommet til at det er mest hensiktsmessig at advokatutgiftene dekkes dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det, og tror

dette vil gi det mest treffsikre systemet. I høringsnotatet foreslo departementet at hvis advokatutgifter til å søke om voldserstatning skulle dekkes når sakens omfang og kompleksitet tilsier det, skulle Kontoret for voldsoffererstatning gi forhåndstilsagn om dekning. Fordelen med en slik løsning er at partene slipper å ta en økonomisk risiko ved å engasjere en advokat, og senere få vite at advokatutgiftene ikke dekkes. For at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne vurdere om sakens omfang eller kompleksitet tilsier at advokatutgiftene dekkes, vil de imidlertid måtte gå inn i saken, og tidvis vurdere den relativt grundig, før de kan avgjøre om det er grunnlag for å dekke advokatutgifter. Det er ressurskrevende. For å sikre en effektiv saksbehandling, har departementet derfor kommet til at Kontoret for voldsoffererstatning skal ta stilling til om det er grunnlag for å dekke advokatutgifter når saken er til behandling. Er saken enkel, forutsetter departementet at advokatene informerer den som ber om advokatbistand om at staten ikke kommer til å dekke advokatutgiftene. Departementet foreslår at krav om dekning av advokatutgifter må fremmes før voldserstatningsvedtaket er fattet. Avgjørelsen om dekning av advokatutgifter vil da inngå som en del av vedtaket om voldserstatning, og kunne påklages på lik linje med resten av vedtaket.

Kontoret for voldsoffererstatning må gjøre en konkret vurdering av om saken var så komplisert eller omfattende at det var behov for advokat til å fremme søknad. I saker der den påståtte skadevolderen er part, skal Kontoret for voldsoffererstatning også dekke skadevolderens utgifter til advokat dersom saken er komplisert eller omfattende. Det vil altså bli likebyrdighet mellom partene. En stor del av sakene Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle etter forslaget, er saker henlagt etter bevisets stilling. Som omtalt i punkt 15.1.4.5, er dette saker som bevismessig er vanskelige. Dersom Kontoret for voldsoffererstatning innvilger søknaden, antar departementet at saken normalt har vært komplisert. Tilsvarende vil gjelde dersom Kontoret for voldsoffererstatning har vært i tvil, men har endt med å avslå søknaden. I andre saker kan bevisbildet være langt enklere, slik at mange av de som får innvilget søknad om erstatning ikke har behov for bistand fra advokat.

Departementet foreslår at advokatutgiftene dekkes med offentlig salærsats. En stor andel av landets advokater godtgjøres ved offentlig salær. Departementet mener dette er rimelig, og deler ikke Personskadeforbundet LTNs bekymring om at kvalifiserte advokater ikke vil påta seg opp-

dragene. Ettersom advokatutgiftene bare skal dekkes i saker som er kompliserte, er det vanskelig å fastslå hvor mange timer advokatbistand som vil være nødvendig for å fremme en søknad om erstatning. Arbeidsmengden vil også kunne variere ut fra om skadevolderen har innsigelser til kravet eller ikke. Det blir derfor trolig ikke aktuelt å innføre stykkprissatser for arbeidet med søknader om erstatning. Departementet foreslår likevel at det gis en forskriftshjemmel for å kunne innføre stykkprissats dersom det senere fremstår hensiktsmessig. Med mindre det blir innført stykkprissatser, skal voldserstatningsmyndighetene dekke de timene det kreves godtgjøring for dersom disse anses rimelige og nødvendige.

Når det gjelder spørsmålet om bistandsadvokatens oppdrag skal dekke arbeidet med å fremme søknad om voldserstatning, viser departementet til drøftelsen i høringsnotatet. Departementet presiserer at forslaget ikke innebærer at den voldsutsatte må finne en annen advokat til å få bistand til å fremme søknad om voldserstatning. Dersom den voldsutsatte har krav på dekning av advokatutgifter til å søke om voldserstatning, kan vedkommende som var bistandsadvokat fremme søknaden. Retten til dekning av advokatutgiftene vil imidlertid følge av voldserstatningsloven, og vil bero på om søknaden er komplisert eller omfattende. Departementet foreslår at bestemmelsen i voldserstatningsloven også skal gjelde i klageomgangen, og at forvaltningsloven § 36 av den grunn ikke skal komme til anvendelse i voldserstatningssaker. Når det etter ny voldserstatningslov skal gis dekning for advokatutgifter i saker som er kompliserte, innebærer det at klager alltid vil få dekket advokatutgiftene dersom vedtaket blir endret til gunst for parten, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller andre særlige forhold taler mot det. I tillegg vil det i tvilsomme saker kunne gis dekning til advokatutgifter til å klage, selv om vedtaket ikke ble endret av klageinstansen. At forvaltningsloven § 36 ikke kommer til anvendelse, innebærer også at partene ikke vil risikere å måtte dekke motpartens sakskostnader, jf. forvaltningsloven § 36 andre ledd.

18.5 Dekning av utgifter til spesialisterklæringer til søknad om erstatning

18.5.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 14 femte ledd kan det i særlige tilfelle bestemmes at den volds-

utsatte skal få dekket utgifter til innhenting av erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende. I praksis gis det bare dekning til den som allerede har fått innvilget søknad om voldsoffererstatning dersom en spesialisterklæring vil være utslagsgivende for den voldsutsattes rett til menerstatning, jf. ENV-2018-1177. Den voldsutsatte kan i utgangspunktet selv velge hvilken spesialist som skal benyttes, men spesialisten kan normalt ikke være den voldsutsattes vanlige behandler, og det er opp til Kontoret for voldsoffererstatning å godkjenne spesialisten. Spesialisten må følge mandatet utarbeidet av Kontoret for voldsoffererstatning.

18.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det fortsatt skal gis adgang til å få dekket utgiftene til en spesialisterklæring ved søknad for Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet foreslo at spesialisterklæring bare skal benyttes dersom Kontoret for voldsoffererstatning, ved behandlingen av søknaden, finner at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall. Videre foreslo departementet at utgifter til spesialister bare bør kunne dekkes etter at spesialisten er godkjent av Kontoret for voldsoffererstatning, jf. punkt 16.5 side 119.

18.5.3 Høringsinstansenes syn

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning er positive til forslaget. *Statens sivilrettsforvaltning* mener at det bør vurderes å innføre standardiserte satser for utgifter til sakkyndige og viser til at rettsoppnevnte sakkyndige får godtgjøring etter salærforskriften. *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS* er kritiske til forslaget og skriver:

«I saker hvor det ikke kreves dom (lite mindretall saker) vurderer departementet 'om utgifter til en aktuell spesialist bare bør kunne dekkes etter at spesialisten er godkjent av Kontoret for voldsoffererstatning.'. Kontoret for voldsoffererstatning vil således få monopol/veto-rett på hvilke spesialister som i tilfelle skal brukes. De kan for eksempel velge en 'streng' spesialist, eller bestemme at kvinnelig voldtaktsoffer må gå til mannlig sakkyndig til tross for at kvinnen kanskje finner dette svært vanskelig/umulig.»

Erstatningsnemnda for voldsofre reiser spørsmålet om spesialisterklæringer som innhentes i volds-

offererstatningssaker bør vurderes av Den rettsmedisinske kommisjon. De skriver:

«Det er nemndas erfaring at spesialist-erklæringer kan ha svært forskjellig utforming, innhold og kvalitet, og at det vil tjene hensynet til godt bevisgrunnlag og likebehandling mellom søkere at spesialisterklæringene underlegges noen form for kontroll før de kan bli utslagsgivende for utbetaling av erstatning.»

18.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne innhente spesialist-erklæring dersom de ved behandlingen av søknaden finner at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning utnevner spesialisten og utformer mandatet til denne. I motsetning til dagens praksis, åpner departementet for at spesialist-erklæringer også skal kunne benyttes for å belyse andre deler av saken enn menerstatning. Det kan for eksempel være aktuelt å få en spesialist-erklæring for å vurdere om det er klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd, eller for å vurdere om skaden vedkommende har er en påregnelig følge av handlingen.

Departementet mener, som for saker som behandles av domstolene, at sakens opplysning vil bli best ivaretatt dersom spesialisten er oppnevnt av Kontoret for voldsoffererstatning og ikke har bindinger til sakens parter. Når det offentlige betaler utgiftene til en spesialisterklæring, er det etter departementets syn rimelig at systemet innrettes slik at spesialisterklæringen på best mulig vis sikrer sakens opplysning. Det innebærer ikke,

slik Advokatfirmaet Salomon Johansen AS ser ut til å legge til grunn, at Kontoret for voldsoffererstatning skal insistere på å bruke for eksempel en mannlig spesialist dersom den voldsutsatte opplever dette vanskelig. Departementet ser for seg at dette vil fungere på lik måte som for retten, det vil si at partene i praksis vil kunne komme med forslag til sakkyndige, og at den andre parten skal kunne motsette seg oppnevningen, før Kontoret for voldsoffererstatning beslutter hvilken spesialist som kan benyttes. Normalt vil det innebære at partene enes om hvilken spesialist som skal benyttes. Departementet ser videre for seg at Kontoret for voldsoffererstatning, som i dag, skal ha et standardmandat som kan anvendes, men foreslår at de som regel bør tilpasse mandatet til saken. Slik kan det sikres at spesialisterklæringen gir nødvendig fagkyndig bistand til å få spørsmålet som er tvilsomt, godt belyst. Det er viktig for at Kontoret for voldsoffererstatning skal kunne fatte en riktig avgjørelse. Departementet er videre enig med Statens sivilrettsforvaltning i at de sakkyndige, som for retten, bør godkjøres etter offentlig salær.

Erstatningsnemnda for volds ofre reiser spørsmål ved om spesialisterklæringer som innhentes i voldserstatningssaker bør vurderes av Den rettsmedisinske kommisjon. Departementet viser i denne forbindelse til at selv ikke partsoppnevnte sakkyndige som føres for retten gjennomgås av Den rettsmedisinske kommisjon, med mindre det gjelder sakkyndigerklæringer om rettspsykiatriske forhold, jf. straffeprosessloven § 147 første ledd. Saksbehandlingen hos volds-erstatningsmyndighetene er ment å være enklere enn behandlingen for domstolene. Departementet går på denne bakgrunn ikke inn for at spesialisterklæringene skal godkjennes av Den rettsmedisinske kommisjon.

19 Overgangsregler

Departementet foreslår at ny lov skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter at loven har trådt i kraft, og at ordningen fortsatt skal være avgrenset mot forhold skjedd før 1975. Som omtalt i punkt 10.1, foreslår departementet i tillegg at voldserstatningslovens øvre grense får virkning for allerede avgjorte voldsoffererstatningssaker der det foreligger dom om erstatning, og utbetalingen fra staten har blitt avkortet på grunn av en lavere øvre grense for voldsoffererstatning.

Lovregler gis normalt ikke tilbakevirkende kraft. Det er imidlertid et problem at dagens regelverk om voldsoffererstatning er komplisert. Det skyldes delvis at regelverket har blitt endret en rekke ganger og at sakene behandles etter det regelverket som gjaldt på handlingstidspunktet. Gis nye regler tilbakevirkende kraft, vil det gjøre det enklere for de voldsutsatte å vite hvilke rettigheter de har. Saksbehandlingen vil også bli enklere og mindre ressurskrevende. Videre oppleves det gjerne urettferdig om saker som behandles samtidig, behandles etter ulike regelverk. For å sikre at ny lov blir så enkel som mulig og oppleves mer rettferdig, foreslår departementet at ny lov skal gjelde for alle som for første gang fremmer krav om erstatning for handlingen etter ikrafttreddelsen.

Departementets vurdering er at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for å gi loven tilbakevirkende kraft. Etter Grunnloven § 97 må ingen lov gis «tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen, typisk på straffereettens område. Dersom lovgiver vedtar straffansvar for en handling, vil det være i strid med Grunnloven § 97 å straffe noen for en slik handling dersom den ble begått før ikrafttreddelsen. Også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid, såkalt uegentlig tilbakevirkning, kan rammes av bestemmelsen, jf. Rt-1996-1415 (Borthen) og HR-2016-389-A (Stortingspensjonssaken). Borthen-saken gjaldt spørsmål om vern etter Grunnloven § 97 for trygde rettigheter i form av ektefelletillegg til løpende alderspensjon. I dommen formuleres normen for

grunnlovsvernet til etablerte rettsposisjoner som at «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning vil være grunnlovsstridig, jf. side 1426. Høyesterett la til grunn at følgende momenter vil være avgjørende for om endringer i etablerte rettigheter kan endres, uten å være i strid med Grunnloven § 97, jf. side 1430:

«Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d, være vesentlig. Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet og urettferdighet som kan rammes. Jeg tilføyer at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97.»

Høyesterett uttalte seg også om forholdet mellom vernet for lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige i sin alminnelighet og vernet for pensjonsrettigheter særskilt, jf. side 1425:

«Jeg er enig med staten i at det må være utgangspunktet og hovedregelen at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort eller begrenses gjennom ny lovgivning uten hinder av Grunnloven § 97. Men etter min mening har pensjonsrettigheter etter folketrygdloven som grunnpensjonen med tilknyttede rettigheter og tilleggspensjonen, et fundament og en karakter ut over det at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsvern.»

Stortingspensjonssaken gjaldt spørsmålet om nye reguleringsbestemmelser i lov 12. juni 1981 nr. 61

om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Pensjonsgrunnlaget, som tidligere tilsvarte stortingsrepresentantenes lønn til enhver tid, ble endret slik at det skulle reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter reduseres med en gitt prosent. En pensjonert stortingsrepresentant fikk ikke medhold i at endringen var i strid med Grunnloven § 97 eller EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 om vern av eiendom. Etter en gjennomgang av høyesterettspraksis, uttalte førstevoterende følgende om grunnlovsnormen og avveiningskriteriene, jf. HR-2016-389-A avsnitt 76 og 77:

«Fra denne gjennomgåelsen slutter jeg at kjerne spørsmålet er hvor sterkt tilbakevirknings-elementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen. Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som 'overgangsformer', mens det i strukturkvotedommen fremheves at 'Borthen-normen' er relativ, fleksibel og skjønsmessig.

Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturkvotedommen.»

Å gi hele voldserstatningsloven tilbakevirkende kraft, kan innebære at noen som i dag har rett til erstatning for en handling, får avslag på søknad om erstatning dersom den fremmes etter at ny lov har trådt i kraft. Som eksempel kan nevnes personer som er utsatt for en handling som ikke omfattes av nytt virkeområde. Spørsmålet blir om en slik tilbakevirkning er i strid med Grunnloven § 97. Tilbakevirkningen vil være en ulempe for disse personene fordi de vil gå glipp av erstatning

de ville fått dersom ny lov ikke fikk tilbakevirkende kraft. Som Høyesterett uttalte i Rt-1996-1415 (Borthen) side 1430, er imidlertid hovedregelen at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort uten hinder av Grunnloven § 97. Selv endringer i pensjonsrettigheter, rettigheter som etter Høyesteretts uttalelser har et fundament og en karakter som gjør at de må stå i en annen og sterkere stilling enn andre offentlige ytelser, vil ofte ikke være i strid med Grunnloven § 97. At enkelte som er utsatt for relativt sett mindre alvorlige straffbare handlinger, ikke får erstatning, må sies å være av en ganske annen karakter, og ytelser det er langt mindre urimelig å fjerne enn pensjonsytelser. Videre vil ikke endringen ha betydning for retten til erstatning fra skadevolderne. I tillegg må tilbakevirkningselementet sies å være lite fremtredende, og de foreslåtte endringene kan ikke anses som plutselige og betydelige.

Det stemmer, slik Borgarting lagmannsrett skriver, at Rt-1996-1415 (Borthen) gjaldt løpende ytelser, mens voldserstatningsloven gjelder engangsutbetalinger. At handlingen allerede har skjedd og kravet på voldserstatning på mange måter kan sies å ha forfalt før loven trer i kraft, kan tale mot tilbakevirkning i disse sakene. Samtidig kan den voldsutsatte fremme kravet når vedkommende blir klar over skaden. Vedkommende vil ikke få forventninger om en ytelse før vedkommende har en klar oppfordring til å søke om erstatning. Etter departementets syn må derfor en tilbakevirkning som gjelder pensjonsrettigheter sies å være mer inngripende enn en tilbakevirkning som gjelder et krav den voldsutsatte bør fremme når vedkommende får forventninger om erstatning. En person som har rett til pensjonsytelser kan ha forventninger til ytelsene som skal komme, men må vente til utbetalingene kommer og kan ikke be om å få utbetalt hele pensjonen med en gang.

Departementet legger etter dette til grunn at det å gi voldserstatningsloven virkning for handlinger skjedd før lovens ikrafttredelse ikke innebærer en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det ikke vil være i strid med Grunnloven § 97.

Departementet foreslår i punkt 13.4 at staten skal kreve regress i saker der skadevolderen er kjent. Etter forslaget skal det ikke kreves mer fra skadevolderen enn det vedkommende allerede er ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler. Departementet kan derfor ikke se at tilbakevirkningsforbudet vil være til hinder for å gi voldserstatningsloven tilbakevirkende kraft.

20 Økonomiske og administrative konsekvenser

20.1 Innledning

Departementets forslag til ny lov tar sikte på at statens samlede utbetalinger til de voldsutsatte forblir på samme nivå som ved en videreføring av dagens ordning. En viktig forutsetning for den nye ordningen er at det er domstolene som i hovedsak skal behandle de voldsutsattes erstatningskrav. Kontoret for voldsoffererstatning vil behandle langt færre saker enn i dag.

Ordningen departementet foreslår vil medføre at de fleste av de som har krav på voldserstatning vil få det raskt og uten å fremme søknad. Forslaget vil styrke rettssikkerheten til de voldsutsatte og de påståtte skadevolderne. Dessuten vil ny lov gi en mer effektiv saksbehandling. Statens regressinntekter vil øke betydelig, fordi staten vil kreve regress for en vesentlig større andel av erstatningsutbetalingene enn etter dagens ordning, og fordi regresskravene vil bli fremmet langt tidligere enn i dag.

20.2 Overordnet bilde

Tabellen nedenfor oppsummerer de budsjettmessige virkningene av lovforslaget. Tallene er oppgitt i millioner 2020-kroner. Tabellen viser nettovirkninger for det enkelte budsjettkapittel og

post. Det er lagt til grunn at loven vil tre i kraft 1. juli 2022. De budsjettmessige virkningene for 2022 er derfor lavere enn for etterfølgende år.

Med ny lov er det anslått at staten vil kreve regress for nærmere 95 prosent av det totale beløpet som utbetales til de voldsutsatte, mens det i dag fremmes krav om regress for litt i overkant av halvparten av de totale årlige utbetalingene.

Videre medfører ny lov at om lag 70 prosent av sakene utelukkende vil bli behandlet av domstolene. Staten vil utbetale det samme beløpet til den voldsutsatte som skadevolderen er dømt til å betale, og overta kravet mot skadevolderen. Det blir dermed ikke behov for å fatte et eget vedtak om regress, og staten vil ha alminnelig tvangsgrunnlag for sitt regresskrav mot skadevolderen. Kravet mot skadevolderen vil derfor bli fremmet på et tidligere tidspunkt enn etter dagens ordning. Også kravene mot skadevolderne i saker behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning vil bli fremmet rett etter at utbetalingen er foretatt.

Departementet forventer derfor at regressinntektene vil øke betydelig. Merinntekten for staten knyttet til voldserstatningsutbetalinger et gitt år, er anslått til om lag 135 millioner kroner. Skadevolderne vil imidlertid bruke tid på å betale regresskravene, og det vil derfor ta mange år før inntekten kommer inn i sin helhet. Innsparingene som staten vil oppnå, som følge av at det vil bli

Tabell 20.1 Tallfestede budsjettmessige virkninger i millioner 2020-kroner

| Kap. post | Beskrivelse | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | Totalt 2022–2026 |
|-----------|---|------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| | <i>Totale innsparinger</i> | 24,0 | 56,0 | 68,0 | 78,0 | 87,0 | 313,0 |
| 466.01 | Domstolene, særskilte straffesaksutgifter | 8,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 72,0 |
| 4618.86 | Skatteetaten, bøter og inndragning | 16,0 | 40,0 | 52,0 | 62,0 | 71,0 | 241,0 |
| | <i>Totale merutgifter</i> | -7,9 | -15,7 | -15,7 | -15,7 | -15,7 | -70,7 |
| 473.70 | SRF, Erstatning for voldsofre | -3,5 | -7,0 | -7,0 | -7,0 | -7,0 | -31,5 |
| 410.01 | Domstolene, driftsutgifter | -1,6 | -3,2 | -3,2 | -3,2 | -3,2 | -14,4 |
| 470.01 | SRF og domstolene, fri rettshjelp | -2,8 | -5,5 | -5,5 | -5,5 | -5,5 | -24,8 |
| | <i>Nettogeivinst</i> | 16,1 | 40,3 | 52,3 | 62,3 | 71,3 | 231,3 |

fremmet krav om regress for en større andel av det staten utbetaler i voldserstatning og at kravene blir fremmet på et tidligere tidspunkt, vil derfor øke fra år til år. I 2025 vil for eksempel staten få regressinntekter for krav som ble fremmet i 2022, 2023, 2024 og 2025.

Lovendringene departementet foreslår har betydning for både de totale advokatutgiftene som dekkes av det offentlige, og hvilke budsjettkapitler som belastes. Tabellen nedenfor viser årlige innsparinger i advokatutgifter. Størrelser som er oppgitt med negativt fortegn, er merutgifter.

Om lag 60 prosent av de som søker om voldsoffererstatning i dag, får advokatbistand til å utarbeide søknaden. Advokatutgiftene dekkes over budsjettkapittel 466 «Særskilte straffesaksutgifter» post 01, budsjettkapittel 470 «Fri rettshjelp» post 01, og budsjettkapittel 473 «Erstatning for volds ofre» post 70. Etter ny lov vil i underkant av 70 prosent av de som har krav på erstatning etter dagens ordning, slippe å fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Forslaget vil derfor redusere statens advokatutgifter. Årlige innsparinger er anslått til om lag 19 millioner kroner, hvorav 16 millioner kroner på budsjettkapittel 466 «Særskilte straffesaksutgifter» post 01.

At staten ikke lenger skal dekke advokatutgifter til alle voldsutsatte som får medhold på sin søknad om erstatning, vil isolert sett gi en innsparing på om lag 2 millioner kroner per år. Samtidig foreslår departementet at de voldsutsatte som fremmer søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, skal få dekket utgifter til advokat dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det. Hvis den påståtte skadevolderen er part i saken, skal også dennes advokatutgifter dekkes av staten. De årlige merutgifter er anslått til 9 millioner kroner. Innsparingene og merutgiftene vil komme

på budsjettkapittel 473 «Erstatning for volds ofre» post 70. Samlet sett er de årlige merutgiftene på budsjettkapittelet anslått til 7 millioner kroner.

I saker der det skal fremmes søknad for Kontoret for voldsoffererstatning, kan den påståtte skadevolderen motsette seg forvaltningsbehandling. I slike tilfeller vil den voldsutsatte måtte gå til sivil søksmål mot den påståtte skadevolderen og få dom for erstatning for å få utbetalt erstatningen fra staten. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker det vil dreie seg om hvert år. Anslagene for merutgiftene knyttet til denne endringen er derfor beheftet med usikkerhet. Departementet foreslår at staten skal dekke både den voldsutsattes og den påståtte skadevolderens advokatutgifter i disse sakene. Årlige merutgifter til advokatbistand er anslått til om lag 8,5 millioner kroner. Utgiftene vil belastes budsjettkapittel 470 «Fri rettshjelp» post 01. Forslaget innebærer også at domstolene vil måtte behandle flere saker enn etter dagens ordning. Årlige merutgifter for domstolene er anslått til 3,2 millioner kroner. Merutgiftene vil komme på budsjettkapittel 410 «Tingrettene og lagmannsrettene, driftsutgifter» post 01.

Etter forslaget skal den voldsutsattes erstatningskrav behandles i sin helhet i straffesaken, med mindre kravet ikke er modent. Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 14.4, legger departementet til grunn at svært få krav vil være krevende å fremme og behandle. Det er lagt til grunn at påtalemyndigheten og domstolene behandler disse kravene innenfor gjeldende økonomiske rammer, jf. Prop. 146 L (2020–2021) punkt 20.3 side 165.

Ny voldserstatningslov vil medføre endring i oppgavene til Statens innkrevingsentral. Det er lagt til grunn at endringene totalt sett ikke vil innebære endringer i ressursbehovet hos Statens innkrevingsentral.

Tabell 20.2 Advokatutgifter, helårseffekt i millioner 2020-kroner

| Kap.post | Beskrivelse av tiltak | Mill 2020-kroner |
|----------|---|------------------|
| 466.01 | Ikke behov for å skrive søknad til KVF | 16,0 |
| 470.01 | Ikke behov for å skrive søknad til KVF | 3,0 |
| 473.70 | Ikke lenger dekning av advokatutgifter etter voel. § 4 | 2,0 |
| 473.70 | Kostnader til advokat (særlig komplekse saker) | -9,0 |
| 470.01 | Fritt rettsråd og fri sakførsel til sivil søksmål mot de påståtte skadevolderne | -8,5 |
| | Totalt | 3,5 |

20.3 Muligheter for ytterligere innsparinger

Kontoret for voldsoffererstatning er underlagt Statens Sivilrettsforvaltning og vil behandle langt færre saker med ny lov enn i dag. Virksomheten hadde 32 ansatte ved utgangen av 2020 og er en viktig arbeidsplass i Vardø. Departementet legger opp til at virksomheten opprettholdes ved at den blir tilført flere oppgaver. Det kan bli aktuelt å overføre oppgaver som i dag ligger hos Statens sivilrettsforvaltning. Andre oppgaver vil også bli vurdert.

Det totale behovet for ansatte ved Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning vil bli mindre ved en ny ordning. Departementet anslår at det samlet sett er rom for å redusere de samlede årlige driftsutgiftene med mellom 15 og 20 millioner kroner. Flere løsninger for å hente ut effektiviseringsgevinsten vurderes.

20.4 Ikke-tallfestede virkninger

Departementets forslag til ny lov tar sikte på at statens samlede utbetalinger til de voldsutsatte forblir på samme nivå som ved en videreføring av dagens ordning. Lovendringen har imidlertid betydning for hvem som får utbetalt volds- eller seksuallovbrudd får utbetalt erstatningen tilnærmet automatisk. Det vil derfor være flere som får erstatning for de omfattede straffebudene enn i dag. Samtidig vil enkelte som har krav på erstatning etter dagens ordning, ikke ha

krav på det etter ny ordning. Dette gjelder de som er utsatt for de relativt sett mindre alvorlige lovbruddene. Fordelingsvirkningen er først og fremst et verdispørsmål, og samlede netto nyttevirksomheter for brukerne av ordningen lar seg ikke tallfeste i kroner.

I underkant av 70 prosent av de voldsutsatte som har krav på erstatning etter dagens ordning, vil slippe å fremme søknad om erstatning etter ny lov. At erstatningen vil bli utbetalt tilnærmet umiddelbart etter at straffesaken er behandlet i domstolen, reduserer risikoen for at den voldsutsatte havner i en krevende økonomisk situasjon mens erstatningskravet behandles. Raskere behandling av erstatningskravet vil også gi de voldsutsatte bedre forutsetninger for å legge saken bak seg på et tidligere stadium. Selv om nytteverdien av dette ikke lar seg tallfeste i kroner, vil det være av stor betydning for de voldsutsatte.

I saker som er henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, vil den påståtte skadevolderen få mulighet til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og imøtegå anklagene som er fremmet. Skadevolderens rettsikkerhet vil dermed bli styrket. Samtidig vil den påståtte skadevolderen i disse sakene kunne bli holdt økonomisk ansvarlig for sine handlinger, noe som ikke er tilfelle etter dagens ordning. Den påståtte skadevolderen skal etter forslaget også ha anledning til å motsette seg at saken behandles av voldserstatningsmyndighetene. Selv om domstolbehandling kan være krevende for partene, vil de foreslåtte endringene i rettshjelploven innebære at partene ikke vil risikere å måtte dekke egne eller motpartens sakskostnader.

21 Merknader til de enkelte bestemmelsene

21.1 Merknader til lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

Til § 1

Etter bestemmelsen har den som handlingen var direkte rettet mot krav på erstatning fra staten. Den som er direkte skadelidt i såkalte «tredjemannssaker» har også rett til erstatning. Ved drap har de etterlatte rett til erstatning, uavhengig av om de regnes som direkte skadelidte i såkalte «tredjemannssaker» eller ikke.

Bestemmelsen angir hvilke handlinger staten utbetaler erstatning for. I tilfeller der både handlinger omfattet av grunndeliktet og handlinger omfattet av den grove overtredelsen gir rett til erstatning fra staten, er det, i tråd med gjeldende lovhenviingsteknikk, bare vist til grunndeliktet, jf. Prop. 64 L (2014–2015) Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov) punkt 2.2 side 10. For eksempel vil den som er utsatt for en handling omfattet av straffeloven § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) ha rett til erstatning ettersom straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner) er nevnt som en handling som gir rett til erstatning.

At det gis erstatning for grovt uaktsomme tilfeller av straffeloven § 281 (uaktsom forvoldelse av død) og § 294 (grovt uaktsom voldtekt) innebærer at den voldsutsatte, eller dennes etterlatte, bare kan få erstatning fra staten for de tilfellene som gir rett til oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5.

Dersom den voldsutsatte er tilkjent erstatning fra skadevolderen for flere lovbrudd og erstatningen er tilkjent samlet for alle handlingene, vil den voldsutsatte få utbetalt hele erstatningen fra staten, selv om deler av erstatningen er tilkjent for et lovbrudd som ikke omfattes av lovens virkeområde.

Forsøk omfattes på lik linje med fullbyrdede handlinger. Dersom forsøket har ført til at skadevolderen ble erstatningsansvarlig, vil staten tre inn å betale erstatningen.

Det vises til punkt 5.

Til § 2

Bestemmelsen angir at voldserstatningsloven er subsidiær bilansvarsloven og yrkesskade-forsikringsloven. Ettersom yrkesskade-forsikringen ikke dekker oppreisning, kan de som har rett til yrkesskade-forsikring få utbetalt oppreisning etter voldserstatningsloven. Det vises til punkt 11.1 og 11.3.

Til § 3

Første ledd angir at loven gjelder for handlinger utført av personer som fysisk har befunnet seg i Norge, mot personer som fysisk har befunnet seg i Norge. Tilsvarende gjelder for norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4. Det omfatter blant annet Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene, Norges økonomiske sone og om bord på norsk fartøy.

Andre ledd angir at også handlinger skjedd i utlandet i noen tilfeller kan gi rett til erstatning fra staten. Det er et absolutt vilkår at den voldsutsatte var bosatt i Norge da handlingen skjedde, og vurderingen av bostedsvilkåret skal være den samme som etter folkeregisterloven kapittel 4. Det er videre et absolutt krav at straffesaken er behandlet ved en norsk domstol. Det er ikke tilstrekkelig at den voldsutsatte er tilkjent erstatning fra skadevolderen i en sivil sak, eller ved dom avsagt av en utenlandsk domstol. Ettersom det utelukkende utbetales erstatning for handlinger i utlandet dersom straffesaken er behandlet ved norske domstoler, vil den voldsutsatte eller dennes etterlatte få utbetalt den erstatningen domstolene har dømt skadevolderen til å betale uten å fremme en søknad, jf. § 6. Erstatningen kan være tilkjent i straffesaken eller i en etterfølgende sivil sak. Dersom straffesaken ikke er behandlet av norske domstoler og Kontoret for voldsoffer-erstatning mottar en søknad om erstatning for volds- eller seksuallovbrudd begått både i Norge og i utlandet, må de sondre mellom de ulike handlingene og utelukkende utbetale erstatning for handlingene som er foretatt i Norge.

Det vises til punkt 12.

Til § 4

Første ledd angir hvilke erstatningsposter som dekkes av staten. Utmålingen av erstatningen skal følge alminnelig erstatningsrett og de angitte bestemmelsene i skadeserstatningsloven. At den voldsutsatte skal få erstatning for skade på person etter skadeserstatningsloven § 3-1, innebærer også at erstatning etter skadeserstatningsloven § 3-2 a (inntektstaperstatning til barn) er omfattet, jf. skadeserstatningsloven § 3-1 fjerde ledd. Tingskade dekkes ikke. Forsinkelsesrenter dekkes ikke. Det vises til punkt 9.

At fradragregelen i skadeserstatningsloven § 3-1 kommer til anvendelse, innebærer blant annet at mottatt pasientskadeerstatning kommer til fradrag fra erstatningen. Det vises til punkt 10 og 11.2.

Andre ledd er et unntak fra alminnelig erstatningsrett. Selv om erstatningsbeløpet fra skadevolderen avkortes fordi skadevolderen er barn, utilregnelig eller på grunn av andre forhold på skadevolderens side, skal den voldsutsatte få full erstatning fra staten. Er erstatningen nedsatt på grunn av forhold på den voldsutsattes side, jf. skadeserstatningsloven § 5-1 eller § 5-2 andre punktum, vil også erstatningen fra staten bli nedsatt.

De voldsutsatte som har fått en dom for erstatning der erstatningsbeløpet er nedsatt i medhold av skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum, vil, når dommen er rettskraftig, få tilbud fra staten om å få utbetalt erstatning i tråd med dommen, jf. § 6. For å få utbetalt full erstatning, vil den voldsutsatte i etterkant måtte fremme søknad om tilleggserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning etter § 8. I saker som ikke har vært behandlet av domstolene, vil Kontoret for voldsoffererstatning utmåle hele erstatningen samlet. Skadevolderen vil bare bli holdt ansvarlig i den grad skadevolderen er ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler. Det vil derfor ikke være samsvar mellom det den voldsutsatte får utbetalt av staten og det staten krever i regress fra skadevolderen i disse sakene. Se nærmere om bestemmelsen i punkt 10.5.

Med unntak av avkortningsreglene nevnt i andre ledd, skal staten bare tre inn og utbetale den erstatningen skadevolderen skulle betalt til den voldsutsatte. Den delen av erstatningen skadevolderen har betalt, kommer derfor til fradrag fra voldserstatningen, jf. *tredje ledd*.

Til § 5

Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen i voldsoffererstatningsloven § 11, som ble

endret ved lov 11. juni 2021 nr. 69 om endringer i voldsoffererstatningsloven (den øvre grensen).

Første punktum fastsetter at det som hovedregel ikke skal utbetales mer i erstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Det er grunnbeløpet på utbetalingstidspunktet som skal legges til grunn ved beregningen av den øvre grensen. At grensen skal beregnes per person, innebærer at de etterlatte vil kunne få opptil 60 G i erstatning hver. At grensen skal beregnes per skade, innebærer at dersom en person blir utsatt for to helt ulike voldsepisoder, så vil vedkommende kunne få opptil 60 G for hver av handlingene.

Dersom den voldsutsatte får utbetalt tilleggserstatning i medhold av § 8 første ledd bokstav a eller b eller andre ledd, må voldserstatningsmyndighetene foreta en utregning for hvert vedtak. Det gjøres ved å dele erstatningsbeløpet på G på det aktuelle utbetalingstidspunktet. Antall G for hvert vedtak legges sammen og vurderes opp mot den øvre grensen.

Etter *andre punktum* kan den øvre grensen fravikes i særlige tilfeller. Med særlige tilfeller menes tilfeller der grensen på 60 G vil slå spesielt urimelig ut. Bestemmelsen er en snever unntaksregel som er ment å fungere som en sikkerhetsventil mot særlig urimelige avkortninger. Unntakshjemmelen kan for eksempel komme til anvendelse når unge mennesker blir invalidiserte og varig uføre, og får et ekstraordinært pleiebehov som det er særlig urimelig at de ikke får dekket. Dersom årsaken til at tapet er høyt er at den voldsutsatte hadde en høy inntekt før skaden, vil det ikke gi grunnlag for å fravike den øvre grensen.

I saker der det er grunnlag for å fravike den øvre grensen, skal erstatningsutbetalingen bare overstige 60 G i den grad kravet er beregnet ut fra en alminnelig levestandard. Erstatningskrav utover dette vil ikke bli dekket av staten. Det innebærer at dersom den voldsutsatte for eksempel har et erstatningskrav på 80 G, men 70 G er tilstrekkelig for å leve et liv med en alminnelig levestandard, vil voldserstatningsmyndighetene kunne fravike grensen på 60 G, men likevel avkorte erstatningen og utbetale 70 G. Det legges til grunn at begrepet alminnelig levestandard tolkes strengt. Hva som ligger i begrepet vil variere over tid, og hvor mye som eventuelt kan dekkes over 60 G, vil bero på en konkret vurdering.

Forslaget etablerer ikke et rettskrav på erstatning over 60 G. Voldserstatningsmyndighetene har en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne høyere erstatning.

De voldsutsatte som ved en dom er tilkjent et erstatningsbeløp på over 60 G, vil, når dommen er rettskraftig, få tilbud fra staten om å få utbetalt 60 G i medhold av § 6. For å få utbetalt hele erstatningsbeløpet som domstolene har dømt skadevolderen til å betale, må den voldsutsatte fremme søknad om tilleggserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning, jf. § 8 første ledd bokstav c. Kontoret for voldsoffererstatning vil da vurdere om det foreligger særlige tilfeller som gir grunnlag for å fravike den øvre grensen, og i så fall i hvilken grad den øvre grensen skal fravikes. I saker som ikke har vært behandlet av domstolene, vil Kontoret for voldsoffererstatning ved behandlingen av søknaden vurdere om den øvre grensen bør fravikes samtidig som de utmåler erstatningsbeløpet. Det vises til punkt 10.1.

Til § 6

Bestemmelsen regulerer erstatningsutbetaling i saker som er behandlet av domstolene. Saker der det er avsagt fraværdom omfattes ikke og behandles etter § 7. Det samme gjelder saker der erstatningskravet er avgjort ved rettsforlik. Staten vil utbetale det samme i erstatning til den voldsutsatte eller dennes etterlatte som skadevolderen er dømt til å betale i medhold av skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5, jf. § 4.

Bestemmelsen bygger på at straffeprosessloven legger til grunn at de sivile kravene, som den klare hovedregel, skal fremmes og behandles i straffesaken. Dersom den voldsutsatte ikke fremmer sitt erstatningskrav, eller bare fremmer deler av sitt erstatningskrav, i straffesaken, vil ikke vedkommende ha rett til erstatning fra staten utover det som er tilkjent i dommen. Den voldsutsatte må da gå til sivilt søksmål mot skadevolderen i etterkant for å kunne få utbetalt mer i erstatning fra staten. Staten skal med andre ord bare utbetale den erstatningen domstolene har dømt skadevolderen til å betale. Det innebærer blant annet at retten må utmåle erstatning for tap i fremtidig inntekt og annet tap som personskaden antas å påføre den voldsutsatte i fremtiden, slik de må gjøre i andre saker, for at de voldsutsatte eller deres etterlatte skal kunne få full erstatning fra staten. Videre må retten behandle erstatningskravet selv om den tiltalte blir frikjent for straff. Staten vil som den klare hovedregel ikke betale ytterligere i erstatning enn domstolene har dømt skadevolderen til å betale. Unntak kan bare gjøres dersom vilkårene for å fremme krav om tilleggserstatning etter § 8 er oppfylt.

Den voldsutsatte vil i forbindelse med meddelelsen av dommen bli forespurt om vedkommende ønsker at staten utbetaler erstatningen og overtar kravet overfor skadevolderen. Dersom den voldsutsatte besvarer spørsmålet bekreftende, vil staten utbetale beløpet og samtidig ta regress mot skadevolderen. Den voldsutsatte skal etter bestemmelsen ikke sende søknad om erstatning, og kravet skal ikke være gjenstand for saksbehandling hos Kontoret for voldsoffererstatning. Det vil heller ikke være adgang til å klage på utbetalingen.

Det vises til punkt 14.

Til § 7

Bestemmelsen regulerer i hvilke tilfeller den voldsutsatte kan få erstatning fra staten selv om saken ikke er behandlet av domstolene. Den angir både når søknad for Kontoret for voldsoffererstatning må fremmes i disse sakene, hvordan sakene skal behandles og hvilke materielle regler som gjelder for erstatningskravene som behandles av voldserstatningsmyndighetene.

Første ledd angir at det er et absolutt vilkår for å få erstatning fra staten at forholdet er anmeldt til politiet. Den voldsutsatte trenger ikke selv å ha anmeldt forholdet, så lenge vedkommende er registrert som fornærmet i saken. Det stilles ikke krav til når forholdet er anmeldt. Det vises til punkt 8.

Første ledd angir hvilke saker som kan behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Listen er uttømmende.

Etter *første ledd bokstav a* kan det fremmes søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning dersom straffesaken er avsluttet uten domstolbehandling. Dette omfatter saker som er avgjort i konfliktrådet eller ved påtaleunntatelse og saker som er henlagt etter bevisets stilling, på grunn av foreldelse eller fordi den påståtte skadevolderen er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig. En sak regnes for å ha en ukjent skadevolder dersom opplysningene i saken ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot noen bestemt person. Det er et absolutt vilkår at straffesaken er avsluttet. Med mindre en av unntaksbestemmelsene i første ledd kommer til anvendelse, er det altså ikke adgang til å søke om erstatning for en handling som er under etterforskning eller der det er tatt ut tiltale, men straffesaken ikke er rettskraftig avgjort. Det vises til punkt 15.1, 15.3, 15.6 og 15.7.

Etter *første ledd bokstav b* kan det også fremmes søknad om erstatning i saker der det er

avsagt fraværdom eller inngått rettsforlik om erstatning. Ettersom disse sakene ikke gir rett til erstatningsutbetaling etter § 6, vil den voldsutsatte måtte fremme en søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. I saker der partene har inngått rettsforlik om erstatning, skal Kontoret for voldsoffererstatning i utgangspunktet legge rettsforliket til grunn. De skal foreta en overordnet kontroll slik at de kan avdekke tilfeller der det er inngått rettsforlik om å betale erstatning og vilkårene for å få erstatning fra staten ikke er oppfylt, for eksempel fordi det ikke er sannsynlig at handlingen har skjedd. De skal også avdekke om beløpet det er avtalt å betale klart overstiger det skadevolderen er ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler. Målet er ikke å sikre at ethvert forlik som det utbetales volds-erstatning for er hundre prosent i tråd med alminnelig erstatningsrett. Kontoret for voldsoffererstatning har likevel også myndighet til å foreta mindre justeringer av erstatningsbeløpet dersom de i sin kontroll oppdager at beløpet avviker fra det skadevolderen er ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler. Det vises til punkt 15.2.

Etter *første ledd bokstav c* kan de voldsutsatte som har blitt nektet å fremme eller få behandlet erstatningskravet i straffesaken, fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Bestemmelsen kommer utelukkende til anvendelse i de helt få tilfellene der retten har adgang til å nekte å behandle erstatningskravet i straffesaken i medhold av straffeprosessloven § 428 fjerde ledd eller § 427 femte ledd, eller der påtalemyndigheten har adgang til å nekte å fremme kravet i medhold av straffeprosessloven § 427 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen vil kunne komme til anvendelse i saker som involverer et stort antall voldsutsatte, men den skal ikke være et alternativ til domstolbehandling i enhver omfattende sak. I mange saker som involverer et stort antall voldsutsatte, vil de voldsutsatte i alle tilfelle bare ha krav på oppreisning og erstatning av lave tap som er kurante å utmåle. Domstolene kan da behandle kravene selv om det er mange voldsutsatte. Det vises til punkt 14.

Det klare utgangspunktet er at det skal foreligge endelig påtaleavgjørelse i saken før det kan sendes en søknad til Kontoret for voldsoffererstatning. *Første ledd bokstav d* er en unntaksbestemmelse som åpner for å fremme søknad selv om det ikke er fattet endelig påtaleavgjørelse i saken. Bestemmelsen skal være en snever unntaksregel som kommer til anvendelse i spesielle saker der etterforskningen pågår i særlig lang tid, og det ikke er rimelig at den voldsutsatte eller

dennes etterlatte må vente til straffesaken avsluttes med å få erstatning. Bestemmelsen vil for eksempel kunne komme til anvendelse dersom det er klart at en person er utsatt for drap og de etterlatte har krav på erstatning, men etterforskningen har pågått i lang tid uten at politiet har en klar mistenkt eller tilstrekkelige bevis til at det er grunn til å forvente en endelig påtaleavgjørelse innen rimelig tid. Bestemmelsen kommer også til anvendelse dersom den påståtte skadevolderen har unndratt seg strafforfølgning ved å reise til utlandet slik at straffesaken er innstilt i medhold av straffeprosessloven § 250, og det ikke er utsikter for at det vil bli reist straffesak innen rimelig tid, se punkt 15.4.

Etter *første ledd bokstav e* kan den voldsutsatte eller dennes etterlatte også fremme søknad om erstatning for Kontoret for voldsoffererstatning dersom kravet mot den påståtte skadevolderen snart vil foreldes. Det vil da være nødvendig å avbryte foreldelsesfristen på erstatningskravet mot den påståtte skadevolderen, og fristen vil avbrytes når søknaden om erstatning fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning, jf. foreldelsesloven § 16 andre ledd bokstav e. Kontoret for voldsoffererstatning vil når de mottar søknaden, som i andre saker, umiddelbart måtte forkynne overfor den påståtte skadevolderen at den voldsutsatte krever erstatning og at den påståtte skadevolderen kan motsette seg forvaltningsbehandling av kravet. Dersom saken fortsatt er under etterforskning hos politiet, bør Kontoret for voldsoffererstatning normalt vente med å behandle saken til etterforskningen er avsluttet. Det vises til punkt 16.

Dersom saken er henlagt med begrunnelsen intet straffbart forhold bevist, skal Kontoret for voldsoffererstatning avslå søknaden. Det vil da ikke være klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har vært utsatt for en handling som nevnt i § 1. Kontoret for voldsoffererstatning skal ikke realitetsbehandle saken.

Andre ledd angir fristen for å fremme søknad om erstatning i saker som skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Søknaden til Kontoret for voldsoffererstatning må som hovedregel fremmes før kravet mot den påståtte skadevolderen er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene. Utgangspunktet etter foreldelsesloven § 9 er at den skadelidte må fremme kravet innen tre år etter den dagen da den skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. I kravet om nødvendig kunnskap ligger blant annet at det kan ta tid for den skadelidte å ta innover seg virkningen av for eksempel overgrep begått i barndommen. Foreldelsesfristen begynner altså ikke å løpe før den

voldsutsatte har tilstrekkelig kunnskap om skaden for å kunne fremme et erstatningskrav. Kravet kan bli foreldet mens saken er under etterforskning. Den voldsutsatte må da fremme krav om erstatning etter unntaksregelen i § 7 første ledd bokstav e, slik at foreldelsesfristen for kravet mot skadevolderen avbrytes, jf. foreldelsesloven § 16 andre ledd bokstav e. I saker der den påståtte skadevolderen er død eller ukjent, må søknaden fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning innen ett år etter at det er truffet endelig påtaleavgjørelse i saken. Det gjelder uavhengig av når forholdet ble anmeldt til politiet. Dersom det har gått mange år fra handlingen skjedde til den ble anmeldt, vil fristen for å søke om erstatning altså ikke gå ut før mange år etter handlingen har skjedd. Det vises til redegjørelsen i punkt 16.

Etter *tredje ledd* skal den påståtte skadevolderen være part i saken, med mindre den påståtte skadevolderen er død eller ukjent. En sak regnes for å ha ukjent skadevolder dersom opplysningene i saken ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å reise søksmål mot en bestemt person. Dersom den påståtte skadevolderen er kjent, skal den påståtte skadevolderen gis anledning til å motsette seg at saken behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. For å ivareta den påståtte skadevolderens rettigheter etter EMK artikkel 6 nr. 1, er det nødvendig at den påståtte skadevolderen gir et informert samtykke til en forenklet forvaltningsbehandling av erstatningskravet. Det er ikke et krav at den påståtte skadevolderen eksplisitt har bekreftet at vedkommende godtar at Kontoret for voldsoffererstatning behandler kravet. Det er tilstrekkelig at den påståtte skadevolderen, etter å ha fått informasjon om hva det innebærer, ikke har motsatt seg forvaltningsbehandling. Den påståtte skadevolderen må få tilstrekkelig informasjon for å på en forsvarlig måte kunne ivareta sine rettigheter. Det innebærer at den påståtte skadevolderen må gis informasjon om kravet som er fremmet, og om at dersom Kontoret for voldsoffererstatning behandler kravet, blir den påståtte skadevolderen part i saken og kan imøtegå påstandene som fremmes. Videre må den påståtte skadevolderen bli informert om at staten vil holde vedkommende ansvarlig for erstatningsbeløpet, dersom Kontoret for voldsoffererstatning finner at vedkommende, med klar sannsynlighetsovervekt, har utsatt den som krever erstatning for et volds- eller seksuallovbrudd omfattet av ordningens virkeområde. Den påståtte skadevolderen skal også informeres om at det er adgang til å klage på vedtaket til Statens sivilrettsforvaltning. Det skal dessuten gis informasjon om at et endelig

vedtak hos Statens sivilrettsforvaltning kan bringes inn for domstolene, men at saken kun blir gjenstand for en gyldighetsprøving, der staten blir motpart og den påståtte skadevolderen må dekke egne sakskostnader. Videre skal den påståtte skadevolderen informeres om at dersom vedkommende motsetter seg forvaltningsbehandling av kravet, vil den voldsutsatte kunne fremme sivil søksmål mot vedkommende slik at kravet i stedet blir behandlet av domstolene, samt at både den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen da vil få dekket sakskostnadene. Med mindre den påståtte skadevolderen motsetter seg forvaltningsbehandling innen fristen på tre uker, skal Kontoret for voldsoffererstatning behandle erstatningskravet. Saken skal forberedes og behandles i tråd med bestemmelsene i forvaltningsloven. Når Kontoret for voldsoffererstatning har fattet vedtak i saken, skal partene underrettes om vedtaket og om at de har anledning til å påklage vedtaket innen tre uker. Dersom ingen av partene påklager vedtaket, skal Kontoret for voldsoffererstatning utbetale erstatningen til den voldsutsatte og oversende kravet mot skadevolderen til innkreving hos Statens innkrevingssentral. Det vises til punkt 15.1.

Fjerde ledd angir at, som for saker som behandles av domstolene, skal staten utbetale erstatning og holde skadevolderen ansvarlig i den grad skadevolderen er erstatningsansvarlig etter alminnelige erstatningsregler. Dersom erstatningskravet settes ned på grunn av forhold på skadevolderens side i medhold av skadeserstatningsloven § 1-1 (barns ansvar), § 1-3 (sinnssykes ansvar m.v.) eller § 5-2 (lemping av erstatningsansvar) første punktum, jf. voldserstatningsloven § 4 andre ledd, vil den voldsutsatte få utbetalt erstatning som om avkortningen ikke ble gjort, mens skadevolderen bare holdes ansvarlig for den delen vedkommende er ansvarlig for etter alminnelige erstatningsregler. Det vises til punkt 10.5.

Fjerde ledd gir også voldserstatningsmyndighetene adgang til å avslå en søknad om erstatning dersom den voldsutsatte ikke i tilstrekkelig grad har bistått i etterforskningen. I dette ligger at den voldsutsatte må redegjøre for hendelsesforløpet og gi de opplysningene som politiet anser som nødvendig for etterforskningen. En søknad om erstatning kan avslås dersom den voldsutsatte har latt være å besvare henvendelser fra politiet, latt være å svare på spørsmål fra politiet eller har holdt tilbake vesentlig informasjon, for eksempel dersom den voldsutsatte har holdt tilbake informasjon om skadevolderen og politiet av den grunn ikke klarer å identifisere den ansvarlige. Det vises det til punkt 8.

Dersom den voldsutsatte har medvirket til skaden, skal erstatningsbeløpet settes ned i medhold av skadeserstatningsloven § 5-1. I saker som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning kan erstatningen også settes ned eller falle bort dersom den voldsutsatte for eksempel har involvert seg i et kriminelt miljø. Selv om skadevolderen etter alminnelige erstatningsregler er ansvarlig for mer i erstatning, kan staten bare ta regress mot skadevolderen i den grad staten har utbetalt erstatning til den voldsutsatte. Et eventuelt overskytende beløp vil den voldsutsatte måtte fremme krav om direkte mot skadevolderen for å få utbetalt. Bestemmelsen kommer til anvendelse i alle sakene voldserstatningsmyndighetene saksbehandler. Den har altså også betydning i saker der skadevolderen er død eller ukjent. Tilsvarende gjelder for saker der Kontoret for voldsoffererstatning behandler krav om tilleggserstatning i medhold av § 8 første ledd bokstav a, selv om avkortningsregelen ikke kom til anvendelse ved utbetalingen av den voldsutsattes opprinnelige krav ettersom erstatningen da ble utbetalt i medhold av § 6. Det vises til punkt 10.3.

Til § 8

Bestemmelsen regulerer adgangen til å fremme tilleggskrav på erstatning, og kommer til anvendelse både i saker som har vært behandlet av domstolene og saker som har vært behandlet av voldserstatningsmyndighetene.

Første ledd gir en uttømmende regulering av når det er adgang til å fremme søknad om tilleggserstatning i saker som har vært behandlet av domstolene.

For å kunne fremme søknad om tilleggserstatning etter *første ledd bokstav a*, er det et absolutt krav at erstatningskravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet eller at vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Bestemmelsen kommer altså bare til anvendelse dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte, i etterkant av domstolbehandlingen har fått ytterligere erstatningskrav. Alternativet at erstatningskravet ikke var modent, skal tolkes strengt. Det må være klart at det ikke var mulig å utmåle erstatning for tapet fordi det ikke var modent da straffesaken ble behandlet. Den klare hovedregelen er at alle erstatningskrav skal fremmes og behandles i straffesaken. Det inkluderer krav for fremtidig inntektstap og fremtidig tap. Domstolene skal altså vurdere hvilke utgifter personskaden antas å påføre den voldsutsatte i fremtiden og om, og i hvilken grad, den voldsutsatte vil lide tap i frem-

tidig inntekt. Krav om menerstatning vil gjerne ikke være modne når straffesaken behandles fordi det tar tid før det blir avklart om den voldsutsatte har fått varig og betydelig skade av medisinsk art, og derfor om det overhodet er aktuelt å dekke menerstatning. Et krav vil imidlertid regnes som modent dersom de faktiske forholdene var avklart før domstolbehandlingen, og i tide til at det var mulig å fremme kravet i straffesaken. Dersom den voldsutsatte for eksempel venter på vedtak fra NAV eller på en spesialisterklæring, men årsaken til at disse ikke har kommet når straffesaken skal behandles, er at den voldsutsatte ventet med å sette i gang prosessene, vil det ikke være adgang til å fremme krav om tilleggserstatning. I tillegg til at kravet ikke kan ha vært modent da straffesaken ble behandlet, er det et vilkår at behandlingen av tilleggskravet vil kunne gi en erstatning som er vesentlig høyere enn det den voldsutsatte allerede har fått utbetalt. Det må altså dreie seg om beløp av en viss størrelse. Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i saker der den voldsutsatte i etterkant får noe høyere utgifter, for eksempel til behandling.

Krav som allerede er ferdigbehandlet av domstolene, skal bare kunne fremmes på ny for Kontoret for voldsoffererstatning dersom vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Det vil si at en forverring av den voldsutsattes helse må rokke ved det som ble lagt til grunn for oppgjøret, og det må være klar sannsynlighetsovervekt for at dette vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning. Det vises til punkt 14.

Første ledd bokstav b kommer utelukkende til anvendelse når saken har vært behandlet av domstolene og erstatningen er blitt avkortet på grunn av forhold på skadevolderens side. Staten vil da først i medhold av § 6 utbetale den erstatningen skadevolderen er dømt til å betale til den voldsutsatte. Deretter kan den voldsutsatte eller dennes etterlatte fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning om å få dekket differansen mellom det vedkommende ville fått utbetalt dersom erstatningen ikke ble avkortet på grunn av forhold på skadevolderens side og det som allerede er utbetalt i erstatning. Det vises til punkt 10.5.

Første ledd bokstav c kommer bare til anvendelse dersom saken har vært behandlet av domstolene og erstatningen fra staten ble avkortet til 60 G på grunn av den øvre grensen for volds-erstatning. Dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte mener det foreligger særlige grunner til å fravike den øvre grensen for voldserstatning, må vedkommende fremme søknad for Kontoret for

voldsoffererstatning om å få utbetalt mer, jf. § 5. Det vises til punkt 10.1.

Andre ledd gjelder utelukkende for saker som ikke har vært behandlet av domstolene. Den kommer altså bare til anvendelse i saker der den voldsutsatte har fått utbetalt erstatning etter søknad til Kontoret for voldsoffererstatning i medhold av § 7. Som for saker behandlet av domstolene, vil den voldsutsatte kunne ha krav som ikke var modne da erstatningskravet først ble behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning. Den voldsutsattes helse kan også ha forverret seg i så stor grad at vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. For adgangen til å fremme krav om tilleggserstatning etter denne bestemmelsen gjelder de samme vilkårene som for krav behandlet av domstolene, jf. første ledd bokstav a.

At reglene i § 7 gjelder for krav om tilleggs-erstatning, jf. *tredje ledd*, innebærer at både de materielle reglene og saksbehandlingsreglene i § 7 kommer til anvendelse. Det vil blant annet si at erstatningen kan avkortes fordi skaden har oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten dekker erstatningen og at den påståtte skadevolderen skal være part i saken.

Til § 9

Første ledd slår fast at Statens sivilrettsforvaltning er klageinstans. Det er bare saker som har vært gjenstand for saksbehandling hos Kontoret for voldsoffererstatning, det vil si saker behandlet etter §§ 7, 8 og 12, som kan påklages til Statens sivilrettsforvaltning. I saker behandlet av domstolene, der Kontoret for voldsoffererstatning har utbetalt erstatning i tråd med dommen etter § 6, er det ikke klageadgang.

Etter *andre ledd* kan endelig vedtak fra Statens sivilrettsforvaltning bringes inn for domstolene. Det er da staten ved Statens sivilrettsforvaltning som er motpart, og vedtaket er bare gjenstand for en gyldighetsprøving. At Statens sivilrettsforvaltning er rett saksøkt, innebærer ingen begrensning i Justis- og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet. Den voldsutsatte kan enten anlegge søksmål ved Oslo tingrett eller ved den voldsutsattes alminnelige verneting, jf. tvisteloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 åttende ledd.

Tredje ledd åpner for at en sak om volds-erstatning i helt spesielle tilfeller kan bringes inn for domstolene for full rettslig prøving. Bestemmelsen vil kunne komme til anvendelse dersom voldserstatningsmyndighetene har behandlet et erstatningskrav selv om den påståtte skadevolderen ikke kan sies å ha gitt avkall på retten til

en rettferdig rettergang. Det vil særlig gjelde dersom forkynningen av kravet har skjedd ved kunn-gjøring, og den påståtte skadevolderen rent faktisk ikke har fått kjennskap til kravet. Bestemmel-sen kan også komme til anvendelse i helt spesielle tilfeller der den påståtte skadevolderen har vært forhindret fra å komme med innsigelser mot kravet og hindringen har vært utenfor vedkom-mendes kontroll. Unntaksregelen er bare ment å komme til anvendelse dersom den påståtte skadevolderen ellers ikke er innrømmet rett til en rettferdig rettergang. Terskelen er altså svært høy. Staten ved Statens sivilrettsforvaltning er motpart. Det vises til punkt 15.4.4 og punkt 18.1.4.

Til § 10

Etter *første ledd* kan både den voldsutsatte og den påståtte skadevolderen få dekket advokatutgifter til behandling av en erstatningssak hos volds-erstatningsmyndighetene etter §§ 7 og 8. Advoka-ten kan både bistå med å fremme søknad om erstatning og bistå den voldsutsatte eller den påståtte skadevolderen mens kravet er til behand-ling hos voldserstatningsmyndighetene. Hoved-regelen skal være at det ikke er behov for advokat for å søke om voldserstatning. Partene skal i utgangspunktet heller ikke ha behov for advokat under behandlingen av voldserstatningskravet. Hvorvidt en sak er komplisert, beror på en kon-kret, skjønnsmessig vurdering. Det vil avhenge av hva slags type sak det er snakk om. For eksempel vil en sak som er henlagt etter bevisets stilling inne-bære vanskelige bevismessige vurderinger og ofte være mer komplisert enn en sak som er henlagt fordi den påståtte skadevolderen er død. Departementet antar at dersom Kontoret for voldsoffer-erstatning utbetaler erstatning i en sak som påtale-myndigheten har henlagt etter bevisets stilling, så vil søknaden ha vært komplisert. Tilsvarende vil gjelde dersom Kontoret for voldsoffererstatning har vært i tvil, men har avslått søknaden. I andre saker kan bevisbildet være langt enklere, slik at det i utgangspunktet ikke bør være behov for bistand fra advokat. Saken kan også være komplisert fordi det er særlig vanskelig å vurdere sakens juridiske side eller årsakssammenhengen, for eksempel om det dreier seg om en «tredjemannssak». En sak kan også være komplisert eller ha et stort omfang fordi den voldsutsatte har fått omfattende og alvor-lige skader som følge av handlingen, og av den grunn har rett til dekning av omfattende fremtidige inntekter og fremtidig tap.

I saker der den påståtte skadevolderen er part, skal Kontoret for voldsoffererstatning dekke

begge partenes utgifter til advokat dersom saken er komplisert eller har et stort omfang. Det vil da bli likebyrdighet mellom partene.

Dersom en av partene har spesielle hjelpebehov, forutsetter departementet at parten bistås av en verge.

Voldserstatningsmyndighetene skal vurdere hva som er rimelige og nødvendige antall timer å benytte til arbeidet og dekke utgifter i tråd med dette, med mindre det blir innført stykkprissatser for arbeidet.

Bestemmelsen skal gjelde også i klageomgangen. At partene skal få dekket utgiftene til advokat i saker som er kompliserte, innebærer at partene vil få dekket advokatutgiftene til å klage dersom vedtaket i klageomgangen blir endret i spørsmål av noen betydning, jf. forvaltningsloven § 36.

Krav om å få dekket advokatutgifter må fremmes før det fattes vedtak i saken, det er ikke adgang til å fremme søknad om tilleggserstatning etter § 8 utelukkende for å få dekket advokatutgifter. Det gis heller ikke forhåndstilsagn om dekning.

Det vises til punkt 18.4.

Etter *andre ledd* kan staten dekke utgiftene til spesialisterklæring til søknad om voldserstatning. Spesialisterklæring skal bare innhentes etter at Kontoret for voldsoffererstatning har vurdert søknaden og funnet at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall. Kontoret for voldsoffererstatning skal utnevne spesialisten og utforme mandatet til denne. Spesialisterklæringer vil særlig være aktuelt når det er spørsmål om å utbetale menerstatning, men kan også benyttes for å belyse andre forhold ved søknaden, for eksempel om det er klar sannsynlighetsovervekt for at den som søker om erstatning er utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd eller til å vurdere om skaden vedkommende har er en påregnelig følge av handlingen. Partene vil kunne komme med forslag til sakkyndige, og den andre parten skal kunne motsette seg oppnevningen, før Kontoret for voldsoffererstatning beslutter hvilken spesialist som kan benyttes. Normalt vil partene da enes om hvilken spesialist som skal anvendes, på lik linje som når retten oppnevner en sakkyndig. Det vises til punkt 18.5.

Utgifter til spesialisterklæring og advokat skal dekkes på budsjettkapittel 473 Statens sivilrettsforvaltning, post 01 Driftsutgifter.

Til § 11

Etter *første ledd* overtar staten de samme rettigheter mot skadevolderen eller den som hefter for

skadevolderen, som den voldsutsatte hadde. Det innebærer blant annet at når skadevolderen er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte, så vil staten tre inn i kravet mot skadevolderen og ha alminnelig tvangsgrunnlag for kravet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav a. Staten kan altså kreve tvangsfullbyrdelse av kravet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-6 første ledd, og den ansvarlige vil bare ha helt begrensede muligheter til å komme med innvendinger mot tvangsgrunnlaget, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-2 første og andre ledd. At kravet overdras til staten, innebærer også at i saker der det ikke foreligger dom, så overdras den voldsutsattes posisjon for å kreve erstatning fra skadevolderen til staten på det tidspunkt staten utbetaler erstatning til den voldsutsatte. I saker behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning der skadevolderen er part, vil vedtaket om voldserstatning også være tvangsgrunnlag for utlegg mot skadevolderen, jf. § 13.

Etter *andre ledd* er Kontoret for voldsoffererstatning forpliktet til å kreve regress for det samme beløpet som staten har utbetalt til den voldsutsatte, med mindre skadevolderen er død eller ukjent, eller bestemmelsene i skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum kommer til anvendelse. I saker der det er utbetalt erstatning etter voldserstatningsloven § 6, skal Kontoret for voldsoffererstatning kreve regress i tråd med dommen mot skadevolderen. Kontoret for voldsoffererstatning skal ikke fatte vedtak i saken, men utelukkende oversende regresskravet til Statens innkrevingssentral. Når det utbetales erstatning i medhold av §§ 7 og 8, skal Kontoret for voldsoffererstatning i vedtaket både angi at den voldsutsatte skal få utbetalt erstatning og at skadevolderen skal betale det samme beløpet til staten. Det skal altså heller ikke fattes et eget etterfølgende vedtak om regress i disse sakene. Statens regresskrav mot den ansvarlige skal oversendes til Statens innkrevingssentral samtidig som at Kontoret for voldsoffererstatning utbetaler erstatning til den voldsutsatte, slik at innkrevingen kan starte umiddelbart. Det vises til punkt 13.

Til § 12

Avgjørelsen om hvorvidt det skal kreves tilbakebetaling vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering. I saker der den voldsutsatte har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen, vil graden av svik hos den voldsutsatte eller dennes etterlatte ha stor betydning ved vurderingen. Det har også betyd-

ning hvor høyt beløpet er, om det har gått lang tid siden erstatningen ble utbetalt og om den voldsutsatte eller dennes etterlatte har innrettet seg på å ha mottatt beløpet. Dersom det er unnskyldelig at Kontoret for voldsoffererstatning fikk feil opplysninger, beløpet er lavt og den voldsutsatte har innrettet seg etter utbetalingen, vil det normalt ikke være aktuelt å fremme krav om tilbakebetaling.

Kontoret for voldsoffererstatning skal utbetale erstatningen til den voldsutsatte eller dennes etterlatte dersom vedtaket er endelig, enten fordi klagefristen har utløpt uten at vedtaket er påklaget, eller fordi Statens sivilrettsforvaltning har fattet et endelig vedtak i saken. Dersom en av partene bringer det endelige voldserstatningsvedtaket inn for domstolene, er det gjenstand for en gyldighetsprøving og staten er part, jf. § 9. Domstolen kan da kjenne vedtaket ugyldig, og voldserstatningsmyndighetene kan ved ny behandling av saken komme til at voldserstatningen skal nedsettes. Også i disse tilfellene vil Kontoret for voldsoffererstatning kunne kreve beløpet tilbakebetalt fra den voldsutsatte. Ettersom den voldsutsatte i disse sakene ikke er å klandre for at utbetalingen var satt for høyt, skal terskelen for å kreve tilbakebetaling være svært høy.

Statens regresskrav mot skadevolderen skal alltid settes ned like mye som erstatningsutbetalingen var satt for høyt, uavhengig av om staten krever beløpet tilbakebetalt fra den voldsutsatte eller ikke.

Staten skal ikke starte innkreving av tilbakebetalingskravet før vedtaket er endelig. Beløpet skal altså ikke kreves inn før en eventuell klage er ferdigbehandlet eller før klagefristen har løpt ut.

Det vises til punkt 18.3.

Til § 13

Tvangsgrunnlag for erstatningskrav fastsatt ved dom er ikke regulert i denne bestemmelsen, ettersom krav fastsatt ved dom er et alminnelig tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav a, jf. merknaden til § 11.

Bestemmelsen angir at statens krav mot skadevolderen i saker behandlet av voldserstatningsmyndighetene etter §§ 7 eller 8 er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilsvarende gjelder krav om tilbakebetaling mot den voldsutsatte, jf. § 12. I motsetning til regresskrav for utbetalinger foretatt etter § 6, vil tvangsgrunnlaget være et særlig tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav e. Det innebærer at den ansvarlige har adgang til å fremsette enhver

innvending mot kravet som kunne vært satt fram under et søksmål, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-2 tredje ledd. Det vises til punkt 13.

Til § 14

Bestemmelsen begrenser adgangen til å overdra eller pantsette krav på erstatning fra staten som ikke er endelig avgjort, jf. skadeserstatningsloven § 3-10.

Til § 15

Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å gi en egen forskrift om erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående. Barn som har opplevd vold mot en nærstående kan bli tilkjent erstatning fra skadevolderen etter alminnelige erstatningsregler. De vil da få erstatningen utbetalt fra staten etter §§ 6 eller 7. Forskriftshjemmelen kan bare benyttes til å gi regler om erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående og som ikke har krav på erstatning etter alminnelige erstatningsregler. Det vises til punkt 6.

Til § 16

Bestemmelsen sikrer at voldserstatningsmyndighetene har tilgang til de opplysninger de trenger for en effektiv saksbehandling.

Til § 18

Etter *første ledd* gjelder loven også for handlinger som har skjedd før ikrafttreddelsen, forutsatt at det ikke tidligere er søkt om voldsoffererstatning for forholdet. Dersom noen fremmer søknad om tilleggserstatning for et forhold som allerede er behandlet etter voldsoffererstatningsloven, behandles altså søknaden etter gammel lov, med mindre unntaksbestemmelsen i andre ledd kommer til anvendelse.

Andre ledd angir at loven også får virkning for saker som allerede har blitt behandlet før lovens ikrafttredelse dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte ved dom er blitt tilkjent høyere erstatning fra skadevolderen og at voldsoffererstatningen har blitt avkortet fordi den øvre grensen var på under 60 G per person per sak. Bestemmelsen tilsvarende voldsoffererstatningsloven § 17 b som ble innført ved lov 11. juni 2021 nr. 69 om endringer i voldsoffererstatningsloven (den øvre grensen). Kontoret for voldsoffererstatning skal utelukkende utbetale differansen

mellom det den voldsutsatte eller dennes etterlatte ved dom er tilkjent i erstatning i medhold av skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5, jf. § 4, og det vedkommende allerede har mottatt i erstatning, enten fra staten eller fra skadevolderen. Differansen skal bare utbetales i den grad det ville blitt gitt erstatning etter ny lov. Den voldsutsatte eller dennes etterlatte skal derfor ikke samlet sett kunne få utbetalt mer i voldserstatning enn det skadevolderen er dømt til å betale. Forsinkelsesrenter dekkes ikke. Det vises til punkt 10.1 og 19.

21.2 Merknad til endringer i domstolloven

Til § 163 a andre ledd

Kontoret for voldsoffererstatning har myndighet til å utføre forkynninger etter domstolloven § 163 a. Det vises til punkt 15.1 og 17.4.3.

21.3 Merknad til endringer i foreldelsesloven

Til § 16 nr. 2 ny bokstav e

For krav på erstatning som omfattes av voldserstatningsloven avbrytes foreldelsesfristen mot den påståtte skadevolderen når Kontoret for voldsoffererstatning mottar søknaden om voldserstatning. Kontoret for voldsoffererstatning skal umiddelbart underrette den påståtte skadevolderen om kravet og informere om at vedkommende vil kunne bli holdt erstatningsansvarlig for handlingen. Det vises til punkt 16.

21.4 Merknader til endringer i lov om fri rettshjelp

Til § 11

At *andre ledd nr. 6* oppheves innebærer at det ikke lenger skal gis fri rettshjelp til å fremme søknad om

voldserstatning for Kontoret for voldsoffererstatning. Utgifter til advokat for å søke om voldserstatning dekkes etter voldserstatningsloven § 10. Det vises til punkt 18.4.

Til § 16 første ledd ny nr. 7

Den som blir saksøkt i en sak om erstatning for en voldshandling, har rett til fri sakførsel. Det vises til punkt 15.1.

Til § 23

Den som fremmer erstatningskrav mot den påståtte skadevolderen i en voldssak, kan ikke bli dømt til å betale statens sakskostnader. Det samme gjelder motparten. Det vises til punkt 15.1.

21.5 Merknader til endringen i straffeprosessloven

Til § 107 c

Etter *femte ledd andre punktum* skal ikke bistandsadvokaten bistå med å fremme søknad om voldserstatning fra staten. Advokaten vil likevel kunne bistå med å fremme søknad om voldserstatning etter voldserstatningsloven §§ 7 eller 8 dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier at det er behov for advokat for å fremme søknaden, men arbeidet dekkes da etter voldserstatningsloven § 10. Det vises til punkt 18.4.

21.6 Merknader til endringer i dekningsloven

Til § 2-8

Etter *første ledd bokstav c* skal statens krav mot skadevolderen i en sak der staten har utbetalt voldserstatning, jf. voldserstatningsloven § 11, ha prioritet etter den voldsutsattes krav mot skadevolderen, men før krav på bøter. Det vises til punkt 13.

Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)

§ 1 Saklig virkeområde

Den som har blitt utsatt for en forsettlig handling eller forsøk på en forsettlig handling som nevnt i straffeloven §§ 131, 155 a, 252, 253, 255, 257, 259, 264, 272, 273, 275, 282, 284, 291, 295, 296, 299, 302, 304, 312, 313, 314 eller 328 eller for en grovt uaktsom handling som nevnt i straffeloven § 281 eller § 294, eller dennes etterlatte, har rett til erstatning fra staten.

§ 2 Forholdet til andre erstatningsordninger

Loven gjelder ikke for skader som omfattes av bilansvarslova og erstatningsposter som kan kreves dekket etter yrkesskadeforsikringsloven.

§ 3 Geografisk virkeområde

Loven gjelder for handlinger som har skjedd mens skadevolderen og den voldsutsatte befant seg i Norge eller på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4.

Loven gjelder også for handlinger som har skjedd i utlandet dersom den voldsutsatte på handlingstidspunktet var bosatt i Norge, jf. folkeregisterloven kapittel 4, og straffesaken er behandlet ved en norsk domstol, jf. straffeloven § 5.

§ 4 Hva som kan kreves erstattet av staten

Den voldsutsatte eller dennes etterlatte har krav på å få dekket erstatning for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning etter skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5.

Erstatningen skal ikke avkortes etter skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum.

Erstatning som er betalt av skadevolderen, kommer til fradrag.

§ 5 Erstatningens øvre grense

Det ytes ikke høyere erstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. folketrygdloven § 1-4, per person per sak. I særlige tilfeller kan den øvre grensen fravikes.

§ 6 Utbetaling av erstatning tilkjent ved dom

Den som ved rettskraftig dom er tilkjent erstatning for en handling nevnt i § 1, har rett til å få erstatningen utbetalt av staten dersom forholdet er anmeldt. Første punktum gjelder ikke for fraværdommer.

Krav om utbetaling etter første ledd må være fremmet for Kontoret for voldsoffererstatning innen seks måneder etter at dommen ble rettskraftig.

§ 7 Utbetaling av erstatning som ikke er tilkjent ved dom

Søknad om erstatning kan fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning dersom forholdet er anmeldt og

- a) straffesaken er avsluttet uten domstolbehandling,
- b) det er avsagt fraværdom eller inngått rettsforlik om erstatningskravet,
- c) erstatningskravet ikke ble behandlet i straffesaken fordi det åpenbart var mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former, jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd, eller fordi det var til uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten å fremme kravet i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 427 andre ledd andre punktum,
- d) det vil være uforholdsmessig tyngende for den voldsutsatte eller dennes etterlatte å vente med å få erstatningskravet behandlet til straffesaken er avsluttet eller
- e) kravet mot skadevolderen snart vil bli foreldet.

Søknaden må fremmes før kravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven. I saker der skadevolderen er død eller ukjent, må søknaden fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet.

Den påståtte skadevolderen skal være part i saken. Den påståtte skadevolderen skal ved forkyning informeres om at Kontoret for voldsoffererstatning vil behandle erstatningskravet og holde skadevolderen ansvarlig. Den påståtte skadevolderen kan innen tre uker fra forkyningen motsette seg at saken avgjøres av Kontoret for volds-

offererstatning. Erstatningskravet kan ikke bringes inn for domstolene mens det er til behandling hos voldserstatningsmyndighetene.

Den som er utsatt for en handling som nevnt i § 1 eller dennes etterlatte, har rett til erstatning fra staten når skadevolderen er ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler. Det får likevel ikke betydning for erstatningen om skadevolderen er død eller ukjent, eller ikke kan holdes ansvarlig for hele erstatningsbeløpet, jf. skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum. Søknaden kan avslås dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte ikke i tilstrekkelig grad har bistått ved etterforskningen. I tillegg til det som følger av skadeserstatningsloven § 5-1, kan erstatningen settes ned dersom skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning.

Kontoret for voldsoffererstatning fatter vedtak om erstatning og regress. Når vedtaket er endelig avgjort, utbetaler Kontoret for voldsoffererstatning erstatningen og fremmer regresskravet, jf. § 11. Om ikke annet følger av loven her, kommer forvaltningslovens bestemmelser til anvendelse.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen etter bestemmelsen her.

§ 8 Tilleggserstatning

Selv om den voldsutsatte eller dennes etterlatte har fått utbetalt erstatning i samsvar med dommen mot skadevolderen i medhold av § 6, kan det etter søknad til Kontoret for voldsoffererstatning utbetales tilleggserstatning dersom

- a) det er klart at kravet ikke kunne vært fremmet og behandlet i straffesaken fordi kravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet og den voldsutsatte eller dennes etterlatte har krav på vesentlig høyere erstatning, eller dersom vilkårene for ny behandling etter skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt,
- b) erstatningsbeløpet i dommen ble avkortet i medhold av skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum eller
- c) erstatningen ble avkortet til 60 ganger grunnbeløpet i medhold av § 5.

I saker der den voldsutsatte eller dennes etterlatte har fått utbetalt erstatning i medhold av § 7, kan det etter søknad til Kontoret for voldsoffererstatning utbetales tilleggserstatning dersom det er klart at kravet ikke kunne vært fremmet da Kontoret for voldsoffererstatning behandlet søknaden fordi kravet ikke var modent og den voldsutsatte eller dennes etterlatte har krav på vesentlig høyere erstatning, eller dersom vilkårene for

ny behandling etter skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt.

For krav om tilleggserstatning gjelder reglene i § 7.

§ 9 Klage og rettslig overprøving

Vedtaket fattet etter §§ 7, 8 eller 12 kan påklages til Statens sivilrettsforvaltning.

Søksmål om gyldigheten av vedtaket kan ikke reises uten at parten har benyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og klagen er avgjort. Søksmål må reises mot staten ved Statens sivilrettsforvaltning innen ett år fra det tidspunktet underretningen om det endelige vedtaket er kommet fram til parten.

Den som ikke har hatt kjennskap til kravet eller som av andre grunner ikke kan bebreides for å ha unnlatt å komme med innsigelser til kravet, kan i særlige tilfeller bringe saken inn for domstolene selv om klageadgangen ikke har vært benyttet og søksmålsfristen i andre ledd er utløpt. Retten kan treffe realitetsavgjørelse i saken.

§ 10 Dekning av utgifter til advokat og spesialist-erklæring

Dersom sakens omfang eller kompleksitet tilsier det, kan partene få dekket utgifter til advokat til behandling av erstatningssaken hos voldserstatningsmyndighetene. Utgiftene dekkes etter den offentlige salærsatsen, jf. salærforskriften § 2. Forvaltningsloven § 36 gjelder ikke. Partenes krav om dekning av advokatutgifter må fremmes før vedtak om voldserstatning fattes.

Finner Kontoret for voldsoffererstatning ved behandling av søknaden at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall, kan Kontoret for voldsoffererstatning oppnevne en sakkyndig for å avgi erklæring. Utgiftene dekkes etter lov om vidners og sakkyndiges godtgjørelse.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om godtgjøring av advokater og om godtgjøring og oppnevning av sakkyndige etter bestemmelsen her.

§ 11 Regress

Den voldsutsattes eller dennes etterlattes krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden, går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her.

Staten skal kreve regress når det er utbetalt erstatning, med mindre skadevolderen er ukjent eller død. Regresskravet skal tilsvare det den voldsutsatte eller dennes etterlatte har fått utbetalt fra staten, med mindre kravet mot skadevolderen

kan avkortes i medhold av skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum.

§ 12 *Tilbakebetaling*

Dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for vedtaket, kan Kontoret for voldsoffererstatning kreve at erstatningen tilbakebetales. I særlige tilfeller kan Kontoret for voldsoffererstatning også kreve tilbakebetaling dersom retten kjenner vedtaket om voldserstatning ugyldig, og voldserstatningsmyndighetene på bakgrunn av dommen kommer til at erstatningsbeløpet var satt for høyt.

Klage på vedtak om tilbakebetaling har oppsettende virkning.

§ 13 *Tvangsgrunnlag og tvangsinndrivelse*

Statens krav etter §§ 11 og 12 er tvangsgrunnlag for utlegg og innkreves av Statens innkrevingsentral.

§ 14 *Rådighetsbegrensning*

Om rådighetsbegrensning m.m. gjelder skadeserstatningsloven § 3-10.

§ 15 *Barn som har opplevd vold mot en nærstående person*

Kongen kan i forskrift fastsette at barn som har opplevd vold mot en nærstående person, kan gis rett til erstatning også når skadevolderen ikke er ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler. Det skal i forskriften fastsettes nærmere vilkår for erstatningen og hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde.

§ 16 *Tilgang til opplysninger*

Dommer og rettsforlik kan uten hinder av taushetsplikt utleveres fra domstolene eller påtalemyndigheten til Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning når dette er nødvendig for at voldserstatningsmyndighetene kan utføre sine oppgaver etter loven her.

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning kan uten hinder av taushetsplikt innhente fra Statens innkrevingsentral og Folkeregisteret de opplysningene som er nødvendige for utførelsen av oppgaver etter loven her, og nødvendige opplysninger til utredning og produksjon av statistikk.

§ 17 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.

§ 18 *Overgangsregler*

Loven gjelder for handlinger som har skjedd etter 1. januar 1975 og som det for første gang søkes erstatning for etter lovens ikrafttredelse.

Den som har fått utbetalt erstatning i medhold av voldsoffererstatningsloven eller voldsoffererstatningsforskriften, kan få utbetalt erstatning etter loven her dersom voldsoffererstatningen ble avkortet fordi den øvre grensen var lavere enn 60 ganger grunnbeløpet, jf. folketrygdloven § 1-4, per person per sak, og den voldsutsatte eller dennes etterlatte ved dom er tilkjent høyere erstatning fra skadevolderen. Tilleggserstatningen skal bare utbetales i den utstrekning det kan utbetales erstatning etter loven her. Det gjelder ingen søknadsfrist for å fremme kravet.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

§ 19 *Endringer i andre lover*

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endringer:

§ 163 a andre ledd skal lyde:

Følgende myndigheter kan foreta forkynning etter første ledd: de alminnelige domstoler, jordskifterettene, Forbrukerklageutvalget, Husleietvistutvalget, Parkeringsklagenemnda, fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, påtalemyndigheten, namsmenn, lensmenn, statsforvaltere og *Kontoret for voldsoffererstatning*.

2. I lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer gjøres følgende endringer:

§ 16 nr. 2 ny bokstav e skal lyde:

e) *krav på erstatning som fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning*.

3. I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 11 andre ledd nr. 6 oppheves. Nåværende nr. 7 blir nr. 6.

§ 16 første ledd nr. 4 til 6 og nytt nr. 7 skal lyde:

4. for utlending i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 92 tredje ledd annet punktum og fjerde ledd, § 129 annet ledd, eller for den som har

rett til fri sakførsel etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd annet eller tredje punktum,

5. til den som er begjært fratatt rettslig handleevne, eller som begjærer et vedtak om fratakelse av rettslig handleevne opphevet etter vergemålsloven,
6. til den det oppnevnes advokat for i medhold av barneloven § 61 første ledd nr. 5,
7. til den som er saksøkt i sak som nevnt i § 11 første ledd nr. 4.

§ 23 første ledd nytt annet punktum skal lyde:
Dette gjelder likevel ikke fri rettshjelp som er innvilget til partene i medhold av § 16 første ledd, jf. § 11 første ledd nr. 4.

4. I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 107 c femte ledd nytt andre punktum skal lyde:
Oppdraget som bistandsadvokat omfatter ikke å søke om voldserstatning fra staten.

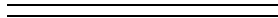
5. I lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett gjøres følgende endringer:

§ 2-8 første og andre ledd skal lyde:

Dersom det er gitt pålegg om trekk for flere krav hos samme skyldner, og det som kan trekkes etter § 2-7 første ledd ikke er tilstrekkelig til å dekke alle kravene, har kravene prioritet som følger:

- (a) krav som grunner seg på lovbestemt forsørgelsesplikt,
- (b) krav på erstatning eller oppreisning for skade voldt ved en straffbar handling,
- (c) statens regresskrav etter voldserstatningsloven § 11,
- (d) krav på bøter,
- (e) krav på skatt eller offentlig avgift,
- (f) andre krav.

Fortrinnsretten etter første ledd bokstavene a – e gjelder tilsvarende for ansvar for slike krav eller tilsvarende trekk.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 09/2021

