

NOU

Norges offentlige utredninger 2016:9

Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning

Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Arbeidstidsutvalget
Arbeids- og sosialdepartementet
2. Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
Finansdepartementet
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til
kunnskapsøkonomi
Finansdepartementet
4. Ny kommunelov
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
5. Omgåelsesregel i skatteretten
Finansdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
Arbeids- og sosialdepartementet
7. Norge i omstilling – Karriereveiledning
for individ og samfunn
Kunnskapsdepartementet
8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014
Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet
9. Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
Justis- og beredskapsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2016:9**

Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2016.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1275-5

07 Aurskog AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Kongen i statsråd oppnevnte 6. februar 2015 et utvalg for å gjennomgå volds-offererstatningsordningen og vurdere behovet for endringer når det gjelder kompensasjon til skadelidte ved alvorlig kriminalitet mv. Utvalget legger med dette frem sin utredning «Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning», og utkast til ny lov om voldsskadeerstatning.

Utredningen er i det vesentlige enstemmig.

Oslo, 23. juni 2016

Leder
Ragnhild Helene Hennum

Torkjel Nesheim

Annichen Rye-Holmboe

Ada Sofie Austegard

Eirik Lereim

Joakim Mejdell-Edwardsen

Stine Gahre

Innhold

Del I	Innledning	11	4.8.5	Oppreisning	44
			4.8.6	Erstatning for tingsskader	44
1	Innledning	13	4.8.7	Fradrag i utmålingen	45
1.1	Utvalgets sammensetning	13	4.8.8	Avkortning og bortfall som følge av skadelidtes medvirkning	45
1.2	Utvalgets mandat	13			
1.3	Utvalgets arbeidsmåte	16	4.9	Øvre og nedre grense for volds- offererstatning	47
1.4	Begrepsbruk og forkortelser	16	4.10	Regress og ettergivelse	48
2	Sammendrag	18	4.10.1	Regress	48
2.1	Sammendrag av utvalgets anbefalinger	18	4.10.2	Ettergivelse	48
2.2	English Summary	20	4.11	Saksbehandlingsregler	49
3	Rettshistorisk fremstilling	23	4.11.1	Generelt	49
3.1	Generelt om rettsutviklingen for fornærmede i straffesaker	23	4.11.2	Særlige saksbehandlingsregler i voldsoffererstatningsloven	49
3.2	Voldsoffererstatningsordningen av 1976	23	4.11.3	Særlig om dekning av advokat- utgifter	50
3.3	Rettspolitisk begrunnelse for voldsoffererstatningsordningen ...	25	4.11.4	Særlig om muntlige konferanser ved behandling av saker etter voldsoffererstatningsloven	52
3.4	Sentrale endringer i voldsoffer- erstatningsordningen	26	4.12	Organisering av voldsoffer- erstatningsmyndighetene	53
Del II	Gjeldende rett	29	5	Internasjonal og utenlandsk rett	54
4	Gjeldende rett	31	5.1	Folkerettslige forpliktelser	54
4.1	Innledning	31	5.1.1	Den europeiske menneske- rettighetskonvensjon 4. november 1950 og FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter	54
4.2	Voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde	31	5.1.2	Europarådets konvensjon 24. november 1983 om erstatning til volds ofre	54
4.3	Voldsoffererstatningsordningens geografiske virkeområde	32	5.1.3	EUs direktiv 2004/80 EC 29. april 2004 om kompensasjon til volds ofre	55
4.4	Foreldelse av voldsoffer- erstatningskrav	33	5.2	Voldsoffererstatningsordninger i enkelte andre land	56
4.4.1	Innledning	33	5.2.1	Innledning	56
4.4.2	Hensyn bak foreldelsesregler	33	5.2.2	Sverige	57
4.4.3	Foreldelse av voldsoffer- erstatningskrav etter voldsoffer- erstatningsloven	34	5.2.3	Danmark	58
4.4.4	Foreldelse av voldsoffer- erstatningskrav etter Forskriften ..	35	5.2.4	Finland	58
4.5	Kravet til anmeldelse og vilkåret om å fremme erstatningskrav i straffesaken	36	5.2.5	Utvalgets betraktninger	58
4.6	Personkrets	37			
4.7	Beviskravet i saker om volds- offererstatning	39	6	Statistikk – den kvantitative utviklingen av voldsoffer- erstatningsordningen	59
4.8	Utmåling av voldsoffererstatning ..	40	6.1	Innledning	59
4.8.1	Generelt	40	6.2	Utviklingen i anmeldt volds- og sedelighetskriminalitet	59
4.8.2	Om forholdet til domstolenes erstatningsutmåling	41	6.3	Utviklingen av søknader om voldsoffererstatning	60
4.8.3	Økonomisk tap	41			
4.8.4	Menerstatning	43			

6.4	Innvilgede søknader	60	10.2.4	Utvalgets anbefaling: Dokumentert personskade eller krenkelser etter skl. § 3.3	76
6.5	Utbetalt erstatning	61	10.3	«Straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten»	77
6.6	Oppsummering – den kvantitative utviklingen av voldsoffer- erstatningsordningen	61	10.3.1	Nærmere om gjeldende rett	77
7	Evalueringer av voldsoffer- erstatningsloven	63	10.3.2	«Straffbar handling»	78
7.1	Justisdepartementets evaluering fra 2003	63	10.3.3	«Krenker livet, helsen eller friheten»	78
7.2	Evaluering av Kontoret for volds- offererstatning	63	10.3.4	Oversikt over voldsoffer- erstatningsmyndighetenes praksis	79
7.3	NKVTS Rapport 2/2016. «Men hva er det egentlig ment for?»	63	10.3.5	Trusler og tvang	79
7.3.1	NKVTS Rapport 2/2014 – En velvillig og oppmerksom tilhører ..	63	10.3.6	Mishandling i nære relasjoner	83
Del III	Utvalgets vurderinger	65	10.3.7	Menneskehandel	84
8	Prinsipiell vurdering av voldsoffererstatningsordningen	67	10.3.8	Øvrige grensetilfeller	86
8.1	Innledning	67	10.4	Barn som har «opplevd vold mot en nærstående person»	91
8.2	Hvordan det rettspolitiske grunnlaget for ordningen kan gi utslag i utforming av regelverket ..	67	10.4.1	Grense mot omsorgssvikt	92
8.3	Andre hensyn som kan ha betydning på utformingen av ordningen	68	10.5	«... i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet»	93
8.3.1	Rettferdig, rimelig og tillits- skapende	69	10.6	«... i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling»	94
8.3.2	Særlig om ordningens subsidiære karakter og forholdet til forsikringsordninger	70	10.7	Særlig om «alvorlig kriminalitet» ..	94
8.3.3	Utvalgets syn på forsikringsplikt ..	71	10.8	Utvalgets anbefaling	95
9	Begrepsbruk og behov for ny lov	72	10.8.1	Forankre voldsbegrepet i straffe- lovens bestemmelser	95
9.1	Innledning	72	10.8.2	Nye tilfeller som bør omfattes	95
9.2	Utvalgets betraktninger	72	11	Ordningens geografiske virkeområde	96
9.2.1	Behovet for en ny lov	72	11.1	Innledning	96
9.2.2	Ordningens navn	72	11.2	Historisk utvikling av geografisk virkeområde	96
10	Ordningens saklige virkeområde	73	11.3	Andre nordiske land	96
10.1	Innledning	73	11.3.1	Sverige	96
10.2	«Personskade»	73	11.3.2	Danmark	97
10.2.1	Personskadebegrepets avgrensning	74	11.3.3	Finland	97
10.2.2	Presumsjon for personskade og forholdet til skadeserstatnings- loven § 3-3	75	11.4	Nærmere om gjeldende rett	98
10.2.3	Personskadebegrepet og skade- erstatningsloven § 3-3	75	11.4.1	Hovedregel – handlinger skjedd i Norge	98
			11.4.2	Krav til bopel i Norge	98
			11.4.3	Særlige grunner	98
			11.4.4	Bistand til å fremme erstatnings- krav i utlandet	100
			11.5	Mulighet for dobbeltdekning	101
			11.5.1	Utbetalinger fra andre lands voldsoffererstatningsordninger	101
			11.5.2	Reiseforsikring	101
			11.6	Utvalgets anbefaling	101
			11.6.1	Hvilket geografisk område bør ordningen omfatte	101
			11.6.2	Bostedskravet	107
			11.7	Utvalgets anbefalinger	107

12	Særlig om barn	108	14.2.4	Bør det stilles krav til at den voldsutsatte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen?	122
12.1	Innledning	108	14.3	Utvalgets anbefaling	122
12.2	Utvidet saklig virkeområde for barn	108	15	Personkrets	124
12.2.1	Barn som lever på strengt fortrolig adresse	108	15.1	Innledning	124
12.2.2	Hensynsløs atferd overfor barn – straffeloven 2005 § 266 og barneloven § 30	109	15.2	Hvem bør omfattes av erstatningsordningen?	124
12.2.3	Omsorgsunndragelse etter straffeloven 2005 § 261 (straffeloven 1902 § 216)	110	15.2.1	Personer utsatt for straffbare voldshandlinger	124
12.3	Lempeligere beviskrav ved overgrep mot barn	111	15.2.2	Etterlatte etter personer utsatt for straffbare voldshandlinger	124
12.4	Utvalgets anbefaling	111	15.2.3	Erstatning til andre enn den direkte skadelidte	126
13	Foreldelse	112	15.3	Voldsskade i forbindelse med yrkesutøvelse	128
13.1	Innledning	112	15.3.1	Oppreisning gjennom yrkesskadeerstatningsordningen?	128
13.2	I hvilken grad bør det gjelde foreldelsesregler?	112	15.3.2	Voldsoffererstatningsordningen og Pasientskadeordningen	130
13.3	Nærmere om gjeldende rett	112	15.3.3	Særlige yrkesgruppers erstatningsrettslige vern	131
13.3.1	Innledning	112	15.4	Utvalgets anbefaling	132
13.3.2	Alminnelig foreldelsesfrist	112	16	Beviskrav	133
13.3.3	Strafferettslig foreldelsesfrist	113	16.1	Innledning	133
13.3.4	Rettsutvikling i forvaltningspraksis	114	16.2	Begrunnelsen bak dagens beviskrav – klar sannsynlighetsovervekt	133
13.4	Foreldelsesregler i nordiske land	115	16.3	Uskyldspresumsjonen	133
13.4.1	Danmark	115	16.4	Hvilket beviskrav bør gjelde?	135
13.4.2	Sverige	115	16.5	Flertallets anbefaling	135
13.4.3	Finland	115	16.6	Mindretallsuttalelse om alminnelig sannsynlighetsovervekt	135
13.5	Hvilke foreldelsesregler bør gjelde	115	17	Utmåling	136
13.6	Særlige foreldelsesfrister for personer som har blitt utsatt for seksuelle overgrep	116	17.1	Innledning	136
13.6.1	Barn utsatt for seksuelle overgrep	116	17.2	Forholdet til alminnelig erstatningsrett og rettspraksis	136
13.6.2	Personer over 16 år som er utsatt for seksuelle overgrep	117	17.3	Økonomisk tap	136
13.7	Foreldelse – ett regelsett for alle voldsutsatte	117	17.3.1	Særlig om inntektserstatning til barn	137
13.8	Utvalgets anbefaling	118	17.4	Menerstatning	137
14	Øvrige vilkår for erstatning	119	17.5	Oppreisning	138
14.1	Innledning	119	17.6	Erstatning til etterlatte og pårørende	138
14.2	Bør det stilles krav til at den som søker voldsoffererstatning har anmeldt forholdet?	119	17.6.1	Etterlatte og pårørende bør ha krav på dekning av økonomisk tap og oppreisning.	139
14.2.1	Bør det stilles krav til når forholdet skal være anmeldt?	119	17.6.2	Fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte	139
14.2.2	Bør det stilles krav til voldsutsattes medvirkning i forbindelse med etterforskningen av saken? ..	120	17.7	Erstatning for tingsskader	140
14.2.3	Unntak fra vilkåret om anmeldelse	121			

17.8	Fradrag i utmålingen	140	20.2.4	Forvaltningsordningen etter forvaltningsloven § 36	156
17.9	Avkortning og bortfall som følge av skadelidtes medvirkning	140	20.2.5	Bistandsadvokatordningen – den mest sentrale dekningsordningen	157
17.10	Utvalgets anbefaling	141	20.2.6	Hvem bør være avgjørelsesmyndighet	159
18	Voldsoffererstatningens øvre og nedre grense	142	20.3	Advokatutgifter i forbindelse med klage på vedtak om voldsoffererstatning	160
18.1	Innledning	142	20.4	Er tilbudet om rettshjelp i forbindelse med søknad om erstatning for voldsskade godt nok?	160
18.2	Øvre grense	142	20.4.1	Krav på tre timer fritt rettsråd etter rettshjelpsloven for å vurdere søknad om volds-skadeerstatning	160
18.2.1	Bør det gjelde en øvre grense?	142	20.5	Anbefaling fra utvalgets flertall	161
18.2.2	Mer oversiktlige beløpsgrenser ...	143	20.6	Anbefaling fra utvalgets mindretall	161
18.2.3	Hvordan bør øvre grense reguleres?	145			
18.2.4	Nedre grense	145			
18.2.5	Nedre grenser i nordiske land	145			
18.2.6	Formålet med en nedre grense for erstatningsutbetaling/saksbehandlingsgebyr	146			
18.3	Utvalgets anbefaling	147			
19	Regress og ettergivelse	148	21	Terminologi	164
19.1	Innledning	148	22	Organisering av ordningen	165
19.2	I hvilke saker bør staten kreve regress?	148	22.1	Innledning	165
19.2.1	Dom, forelegg og påtaleunntatelse	148	22.2	Organisering i andre nordiske land	165
19.2.2	Bør det kreves regress i saker hvor det ikke foreligger fellende dom?	149	22.2.1	Danmark	165
19.2.3	Bør det kreves regress for poster som ikke er underlagt domsbehandling?	150	22.2.2	Sverige	165
19.2.4	Bør det kreves regress ved konfliktrådsavtaler	151	22.2.3	Finland	166
19.2.5	Personer under 18 år	151	22.3	Behandling av søknader i første instans	166
19.3	Organisering av innkrevingen	152	22.3.1	Organiseringen av KfV	166
19.3.1	Kontoret for voldsoffererstatning og Statens innkrevingsentral	152	22.3.2	Evalueringer av Kontoret for voldsoffererstatning	166
19.3.2	Foreldelse av regresskrav	152	22.3.3	Geografisk plassering av virksomheten	167
19.3.3	Regresskrav hvor to eller flere skadevoldere er idømt solidaransvar «in solidum»	152	22.3.4	Samarbeid med andre aktører	168
19.3.4	Bør staten kunne ettergi regresskrav?	152	22.4	Klagebehandling	169
19.3.5	I hvilke tilfeller bør regresskrav ettergis	153	22.4.1	Ordningen i dag – uavhengig klagenemnd	169
19.4	Organisering av ettergivelse	153	22.4.2	Bør organiseringen med Erstatningsnemnda for voldsofre fortsette?	169
19.5	Utvalgets anbefaling	153	22.4.3	Fortsatt nemndsbehandling	172
20	Dekning av advokatutgifter	155	22.5	Effektiv og kvalitativ god saksbehandling	172
20.1	Innledning	155	22.5.1	Forvaltningsloven	172
20.2	Dagens situasjon med fire dekningsmuligheter	155	22.5.2	Særlige saksbehandlingsregler i voldsoffererstatningsloven – innledning	172
20.2.1	Bistandsadvokatordningen	155	22.5.3	Skadevolder er ikke part i saken ..	172
20.2.2	Rettshjelpsordningen	155	22.5.4	Straffe-/erstatningssak mot skadevolder må være endelig avgjort	173
20.2.3	Voldsoffererstatningsordningen ..	156	22.5.5	Adgangen til å få utbetalt forskudd på erstatning	173

22.5.6	Dekning av erklæring til spesialist	173	23.2	Saklig virkeområde	179
22.5.7	Instruksjonsmyndighet	173	23.3	Geografisk virkeområde	180
22.5.8	Forenklet behandling av saker hvor det foreligger dom	174	23.4	Nye foreldelsesregler	180
22.5.9	Tilbakebetaling av voldsoffer- erstatning etter voldsoffer- erstatningsloven § 16	175	23.5	Anmeldelsesregler	180
22.6	Utvalgets anbefalinger	175	23.6	Utmåling	181
			23.7	Beløpsgrenser	181
			23.8	Regress	181
			23.9	Rettshjelp	181
Del IV	Forslag til regelendringer og økonomiske og administrative konsekvenser ..	177	24	Ny lov om voldsskade- erstatning	182
23	Økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte endringer	179	25	Referanser	186
23.1	Innledning	179			

Del I
Innledning

Kapittel 1 Innledning

1.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget ble oppnevnt 6. februar 2015 med følgende sammensetning:

- Professor Ragnhild Helene Hennum, Oslo, leder
- Tingrettsdommer/avdelingsleder Torkjel Nesheim, Bærum
- Advokat Annichen Rye-Holmboe, Tromsø
- Tingrettsdommer Eirik Lereim, Trondheim
- Leder Stine Sofies Stiftelse Ada Sofie Austegard, Grimstad

Rådgiver Stine Gahre var utvalgets sekretær frem til 1. august 2015. Fra 1. juli 2015 overtok seniorrådgiver Joakim Mejdell-Edwardsen sekretærrollen.

1.2 Utvalgets mandat

Den 6. februar 2015 ga Justis- og beredskapsdepartementet utvalget i oppdrag å vurdere voldsoffererstatningsordningen. Mandatet er angitt slik: Justis- og beredskapsdepartementet har gitt utvalget i oppdrag å avgi en utredning i form av en NOU senest innen 1. april 2016 på grunnlag av følgende mandat:

«1. Innledning

Et klart etisk og juridisk utgangspunkt er at skadevolder står økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor skadelidte. Skadelidtes erstatningskrav kan imidlertid være verdiløst hvis skadevolderen er ukjent eller betalingsudyktig. I en del tilfeller trer derfor staten inn og betaler erstatning til fornærmede.

Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet som en billighetsordning i 1976. Ordningen var da fastsatt i forskrift ved kgl. res. 11. mars 1976. Ved kgl. res. 23. januar 1981 ble det gitt ny forskrift, og i 2001 ble forskriften avløst av lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m.

(voldsoffererstatningsloven). Voldsofre fikk da et rettskrav på erstatning. I takt med økt kunnskap og erfaring, er loven endret flere ganger.

Voldsoffererstatningsloven 2001 har både en kriminalpolitisk og sosialpolitisk begrunnelse. Det er en viktig offentlig oppgave å søke å forhindre kriminalitet i Norge. Der dette ikke lykkes, bør staten innenfor visse grenser sørge for at den som rammes av alvorlig kriminalitet langt på vei holdes økonomisk skadesløs. I tillegg er det et felles sosialt ansvar å hjelpe skadelidte ved alvorlig kriminalitet.

Ordningen skal være et treffsikkert sikkerhetsnett for skadelidte som risikerer ikke å motta den erstatningen vedkommende har krav på fordi skadevolder er betalingsudyktig eller ukjent. Loven skal også legge til rette for effektiv saksbehandling med god kvalitet.

2. Behovet for revisjon og forankring av arbeidet

Voldsoffererstatningsordningen har eksistert siden 1976, og det er nå behov for et samlet oversyn og en prinsipiell og lovteknisk gjennomgang. Ordningen har gått fra å være en forskriftsfestet billighetsordning til en lovfestet rettighetsordning, og voldsoffererstatningsloven 2001 har vært gjenstand for en rekke enkeltstående endringer. I tillegg kommer endringer i annet lovverk som voldsoffererstatningsloven viser til, for eksempel foreldelsesregelverket. Dette har ført til at det kan være uoversiktlig hvilke regler som gjelder for hvem, og det har bidratt til at vi i dag har et regelverk som er unødig komplisert og vanskelig tilgjengelig både for skadelidte og voldsoffererstatningsmyndighetene. Det er viktig med et klart og tydelig regelverk for at skadelidte lett skal kunne sette seg inn i hvilke rettigheter vedkommende har. Også for voldsoffererstatningsmyndighetene er et klart og enkelt regelverk av stor betydning for en effektiv saksbehandling og avgjørelser med høy kvalitet.

Økt oppmerksomhet om fornærmedes rettigheter og kunnskap om ofre for vold og

annen alvorlig kriminalitet har ledet til en stor økning både i antall søknader og utbetalingsbeløp. Det er nødvendig å avveie hensynet til å ivareta og styrke ofres stilling mot vurderingen av hvilke tiltak som det er samfunnsmessig mest nødvendig å bruke statens midler på. Både ordningen som sådan og organiseringen av saksbehandlingen bør sees under ett for å sikre en kvalitetsmessig god, hensiktsmessig, treffsikker og effektiv videreutvikling.

Utvalgets arbeid er også forankret i regjeringserklæringens punkt om å «[v]urdere nye erstatningsordninger for ofre for kriminalitet», og i regjeringens ønske om å forenkle og effektivisere forvaltningen.

3. Målsettingene med utvalgets arbeid

Utvalget skal foreta en bred vurdering av voldsoffererstatningsloven 2001. Utvalget skal med utgangspunkt i gjeldende lov og praksis vurdere om loven virker etter sin hensikt. Utvalget skal foreslå lovendringer og eventuelt andre forslag til hvordan saksbehandlingen kan bli bedre. Dette innebærer at utvalget også skal vurdere om dagens organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene er hensiktsmessig, og eventuelt foreslå endringer. Gjeldende lov er som nevnt i punkt 2 moden for en samlet prinsipiell og lovteknisk gjennomgang, og det kan derfor synes fornuftig at utvalget legger frem forslag til en ny lov som kan avløse voldsoffererstatningsloven 2001. Utvalget kan imidlertid selv vurdere i hvor stor grad det ønsker å bygge videre på gjeldende lov.

Utvalget skal legge vekt på å utrede og foreslå endringer der utvalget selv mener det er behov. Forslagene skal utarbeides på grunnlag av en overordnet målsetting om en erstatningsordning som er treffsikker og effektiv, og som bidrar til en god ivaretagelse av skadelidte. Hensynet til skadelidte må veies mot ordningens samlede utgifter, og utvalget skal vurdere tiltak for å redusere utgiftene. Forslaget bør reflektere en balansert avveining mellom hensynet til kostnadseffektivitet og ivaretagelse av skadelidte.

Det forutsettes at loven skal gjelde når noen blir utsatt for en straffbar handling som fører til en personskada av et visst omfang, og at ordningen i utgangspunktet ikke skal dekke tingsskader. Utvalget skal også forutsette at ordningen forblir subsidiær. Det innebærer en opprettholdelse av det klare utgangspunktet om at det er skadevolder som er ansvarlig for sine handlinger overfor skadelidte, og at staten

ikke bør dekke krav i saker hvor det vil være et bedre alternativ at skadelidte sikrer seg gjennom en privat forsikringsordning.

Utvalget skal ha som forutsetning at ordningen fortsatt skal bygge på alminnelig erstatningsrett. Det kan likevel være grunner for å fravike alminnelig erstatningsrett på enkelte punkter, se punkt 4. Mandatet avgrenses for øvrig mot å vurdere alminnelig erstatningsrett utover hva som er nødvendig for å begrunne forslag til endringer i gjeldende voldsoffererstatningslov.

Loven skal legge til rette for en mer effektiv og kvalitativt god saksbehandling. En rask saksbehandling er både kostnadseffektivt og av stor betydning for søker. Mange søkere opplever at det er belastende når saksbehandlingen tar lang tid. Effektiviteten må imidlertid ikke gå på bekostning av en forsvarlig og god saksbehandling. Høy kvalitet i saksbehandlingen vil også bidra til riktige avgjørelser, færre klager og dermed være ressursbesparende i seg selv. Gode vedtak bidrar også til å gi søker en opplevelse av å ha blitt tatt på alvor.

Loven må utformes i tråd med kravene som følger av internasjonale forpliktelser, særlig Europarådets konvensjon av 24. november 1983 om erstatning til voldsofre, EUs direktiv 2204/80/EC av 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Utvalget bør også se hen til andre lands erstatningsordninger.

Det er viktig at loven er informativ og lett tilgjengelig for både publikum og myndighetene, og at loven utformes på et klart og godt språk.

4. Enkelte sentrale spørsmål

Departementet vil peke på enkelte sentrale spørsmål som utvalget bør vurdere, men listen er ikke uttømmende:

1. Utvalget må gjennomgå lovens saklige virkeområde. Spørsmålet er om det er områder som gjeldende lov utelater som bør omfattes, og omvendt. Lovens saklige virkeområde må sees i lys av at ordningen først og fremst bør omfatte alvorlig kriminalitet.
2. Utvalget bør særskilt vurdere om det er forhold som bør falle utenfor loven fordi skadelidte har eller burde ha sikret seg gjennom tilgjengelige forsikringsordninger, for eksempel reiseforsikring og yrkesskade-forsikring.
3. Utvalget bes om å vurdere hvem som bør omfattes av ordningen. Eksempelvis kan

- det vurderes om polititjenestepersoner som blir påført skade i arbeidet fortsatt bør omfattes av ordningen. Likeledes om ordningen fortsatt bør omfatte personer som påføres skade i forbindelse med bistand til politiet.
4. Utvalget må gjennomgå lovens geografiske virkeområde. Gjeldende lov begrenser ordningen til straffbare voldshandlinger som har skjedd *i riket*. Hvis skadelidte hadde *bopel i riket* på skadetidspunktet og *særlige grunner* tilsier det, kan erstatning også ytes i andre tilfeller. I lys av hvordan bestemmelsen om geografisk virkeområde praktiseres i dag, må utvalget vurdere om det er grunn til å skjerpe inn denne regelen, eller om det er behov for andre endringer. Problemstillingen om risiko for dobbeltdekning må omtales.
 5. Utvalget skal særlig vurdere om ordningen i tilstrekkelig grad sikrer barn. Det kan for eksempel vurderes om det geografiske virkeområdet bør utvides til også å omfatte barn uten bopel i Norge når straffesaken er behandlet av norsk domstol.
 6. Utvalget må gjennomgå reglene om regress og ettergivelse med sikte på å styrke gjerningspersonens ansvar for egne handlinger. For øvrig vises det i denne sammenheng til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6.
 7. Utvalget må gjennomgå reglene for utmåling. Voldsoffererstatningsloven 2001 bygger på alminnelig erstatningsrett og henviser til skadeerstatningsloven. Utgangspunktet er at ordningen dekker det samme som gjerningspersonen er ansvarlig for. Dette utgangspunktet bør videreføres, jf. punkt 3. Det er gode grunner for at ordningen likevel bør fravike alminnelig erstatningsrett på enkelte punkter, for eksempel ved reglene om voldsoffererstatningens øvre og nedre grense. Utvalget skal særlig vurdere øvre og nedre grense. Det er likevel ikke aktuelt å heve den øvre grense nå. Spørsmålet om endring av nedre grense må vurderes i lys av at ordningen bør gjelde for alvorlig kriminalitet og at det søkes å oppnå en mer effektiv saksbehandling.
 8. Utvalget skal vurdere dekning av advokatutgifter til bistand med erstatningssøknad, herunder om det er mest hensiktsmessig å dekke utgiftene etter straffeprosessloven, rettshjelploven eller det som i dag er voldsoffererstatningsloven. Utvalget må også vurdere dekning av advokatutgifter i forbindelse med klageomgangen.
 9. Med utgangspunkt i regjeringens ønske om å forenkle og effektivisere forvaltningen, skal utvalget vurdere om lovverket og/eller behandlingen av søknadene kan forenkles. Det kan blant annet sees på dagens praksis med flere vedtak i samme sak. Utvalget skal også se på organiseringen av voldsoffererstatningsmyndighetene med sikte på om saksbehandlingen kan gjøres bedre og mer effektiv. Mandatet avgrenses mot utvikling av offeromsorg i vid forstand, herunder etablering av en nasjonal kriminalitetsoffermyndighet, voldsofferfond og lignende.
 10. Utvalget bør undersøke om det er forhold utenfor voldsoffererstatningsmyndighetene som kan bidra til en mer effektiv saksbehandling. Utvalget bør i denne sammenheng også se hen til andre lands ordninger.
 11. Utvalget bør vurdere om det er grunn til å gjøre endringer i dagens beviskrav.
 12. Utvalget bør vurdere om loven bør bygge på strafferettslig- eller erstatningsrettslig terminologi. Dette må sees i lys av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6.
 13. Utvalget står fritt til å komme med forslag på områder som ikke er nevnt i mandatet, likevel med de begrensninger som følger av punkt 5.
5. Forholdet til annet lovarbeid
- Ved lov 7. mars 2008 nr. 5 ble fornærmedes og etterlattes rettsstilling styrket, herunder bistandsadvokatordningen. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) og NOU 2006: 10. I denne forbindelse vises det også til at det i statsråd 20. juni 2014 ble oppnevnt et utvalg som skal utforme ny straffeprosesslov. Straffeprosessuelle regler som gjelder fornærmede og etterlattes rettsstilling faller utenfor dette mandatet.
- Det vises til lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) og forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) som delvis trådte i kraft 1. juli 2014. Utvalget må se hen til nytt regelsett ved vurdering av organisering av saksbehandlingen.
6. Generelt
- Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og

beredskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

En viktig del av utvalgets arbeid blir å sørge for innspill fra og dialog med berørte aktører og andre med interesse for arbeidet. I samråd med departementet bør utvalget tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å arrangere studieturer, nedsette referansegrupper, arrangere debattmøter, seminarer eller på annen måte innhente synspunkter fra relevante fagmiljøer og interessegrupper. En egen nettside for utvalget kan være en egnet måte å bidra til slik informasjonsdeling.

Utvalget bør trekke veksler på Lovdatas kompetanse med hensyn til strukturering av avgjørelser, lover og forskrifter.

Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse». Utvalget skal fremme forslag til eventuelle endringer i andre lover og forskrifter som er en følge av utvalgets øvrige forslag. Det må vurderes hva som bør reguleres i lov og hva som eventuelt bør reguleres i forskrift eller retningslinjer.

Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser for sine forslag. Minst ett forslag skal være basert på uendret ressursbruk, jf. utredningsinstruksen punkt 3.1.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget kan etter nærmere avtale med Justis- og beredskapsdepartementet engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Om godtgjøring gjelder regulativet for godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, med mindre annet er avtalt.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 1. april 2016».

På grunnlag av mandatet angitt ovenfor, fremlegger utvalget sine vurderinger og innstillinger i form av denne NOU.

Utvalget har blitt gitt frist til å levere sin utredning innen 1. april 2016. Grunnet blant annet byttet av sekretær, og omstendigheter i den forbindelse, har arbeidet først blitt ferdigstilt 23. juni 2016.

1.3 Utvalgets arbeidsmåte

Utvalget har hatt til sammen elleve møter, hvorav ni var todagersmøter og de øvrige var hel- og halvdagsmøter. Ett møte ble avholdt i Vardø, i forbin-

delse med et besøk hos Kontoret for voldsoffererstatning. De øvrige møtene ble avholdt i Oslo.

Utvalget har ønsket å innhente informasjon og innspill fra ulike aktører innenfor straffesaksjeden og offeromsorgen, og har derfor invitert representanter fra voldsoffererstatningsmyndighetene, advokater, domstolene, politi, kompetansesentre for vold og traumatisk stress og ulike interesseorganisasjoner for kriminalitetsutsatte til møter, og lyttet til deres innspill på hvordan voldsoffererstatningsordningen bør være. Utvalget har hatt møter med følgende aktører:

- Statens sivilrettsforvaltning
- Kontoret for voldsoffererstatning
- Erstatningsnemnda for voldsofre
- Advokatforeningen (advokat Siv Hallgren, advokat Hege Salomon og advokat Anne Kroken)
- Oslo tingrett (avdelingsleder Anne Margrethe Lund og avdelingsleder Nina Opsahl)
- Politiet (Oslo PD og Hordaland PD)
- JURK og Juss-Buss
- Landsforeningen for voldsofre (Margit Lømo og Knut-Erik Bjerkeseth)
- Krisesentersekretariatet (daglig leder Tove Smaadahl)
- Dixi (daglig leder Rannveig Kvifte Andresen)
- Støttesenteret for fornærmede i Trondheim (Hanne Haugen)
- Støttesenter mot incest (Marianne Wold Olsen)
- NKVTS (seniorforsker Ole Kristian Hjemdal og seniorforsker Åse Langballe)

Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra følgende aktører:

- Advokatfirmaet Salomon Johansen
- Norsk pasientskadeerstatning
- Yrkesskadeforsikringsforeningen
- Statens pensjonskasse
- Kontoret for voldsoffererstatning
- Oslo tingrett
- Advokat Carl Gunnar Sandvold

Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra enkelte voldsutsatte.

1.4 Begrepsbruk og forkortelser

Med begrepet «voldsskade» menes i det følgende en fysisk eller psykisk skade som følge av en straffbar voldshandling. Med voldshandling, menes også seksuelle overgrep omfattet av straffeloven kapittel 26.

Begrepet «Utvalget» skal forstås som «et samlet utvalg». Dersom det uttrykkes meninger som kun deler av utvalget stiller seg bak, vil dette fremgå uttrykkelig av teksten.

Straffeloven av 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015, og erstattet dermed straffeloven av 1902. Når utvalget i utredningen skriver «straffeloven», menes straffeloven av 2005. I tilfeller hvor utvalget

viser til straffeloven av 1902, vil utvalget skrive «straffeloven 1902».

Voldsoffererstatningsforskriften omtales som Forskriften i det følgende.

Kontoret for voldsoffererstatning omtales som KFV, Statens sivilrettsforvaltning omtales som SRF, mens Erstatningsnemnda for volds ofre omtales som nemnda.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Sammendrag av utvalgets anbefalinger

Utvalget har foretatt en bred gjennomgang av voldsoffererstatningsordningen, og har identifisert en rekke områder hvor ordningen kan forbedres. På bakgrunn av dette foreslår utvalget en ny lov om voldsskadeerstatning.

Utvalget foreslår en ny bestemmelse som angir voldsskadeerstatningslovens saklige virkeområde. Den nye bestemmelsen oppstiller hvilke typer straffbare handlinger som gir rett på voldsskadeerstatning. Dette gjelder straffbare handlinger som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3, unntatt §§ 222 (Uriktig anklage), 268 første ledd (Uberettiget adgang) og 262 (Brudd på ekteskapsloven). I tillegg omfattes straffbare handlinger nevnt i §§ 273 (Kroppsskade), 275 (Drap), 279 (Forbund om drap eller voldsskade), 280 (Uaktsom forvoldelse av betydelig skade), 281 (Uaktsom forvoldelse av død), 284 (Kjønnslemlestelse) og 288 (Hensettelse i hjelpesløs tilstand).

Utvalget foreslår at ordningen utvides slik at norske statsborgere og personer med bosted i Norge som utsettes for vold i utlandet skal ha rett på voldsoffererstatning for skade og tap som alminnelige reiseforsikringer ikke dekker. For personer under 18 år foreslår utvalget at reiseforsikring ikke skal ha betydning for erstatningen fra staten. I tillegg skal barn som utsettes for alvorlige straffbare handlinger begått av norske statsborgere eller personer med bosted i Norge på handlingstidspunktet, hvor saken er behandlet av norsk domstol, kunne få voldsoffererstatning uavhengig av statsborgerskap og bosted.

Utvalget foreslår at det skal gjelde en tidsmessig yttergrense for adgangen til å få behandlet søknader om voldsoffererstatning. Denne grensen bør knyttes til den strafferettslige foreldelsesfristen som gjelder for den aktuelle straffbare handlingen. Utvalget foreslår at seksuelle overgrep mot barn aldri foreldes, i den utstrekning de omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3. For andre handlinger skal de nye foreldelsesreglene

gjelde alle søknader om voldsoffererstatning som fremmes etter at loven trer i kraft. Utvalgets flertall mener lovendringen ikke bør få virkning for allerede avgjorte saker. Et mindretall mener denne endringen også bør gjelde for allerede avgjorte saker.

Utvalgets flertall foreslår å videreføre kravet om at forholdet må være anmeldt for at søknad om voldsoffererstatning kan tas til behandling. Det er tilstrekkelig at forholdet anmeldes innen forholdet er strafferettslig foreldet. Det stilles ikke krav til søkers medvirkning i forbindelse med etterforskning av straffesaken. Utvalgets flertall foreslår at unntak fra anmeldelsesvilkåret kun er aktuelt der oppgitt skadevolder er død eller er under den kriminelle lavalder. Også i disse tilfellene mener flertallet det må foreligge særlige grunner for å gjøre unntak fra anmeldelsesvilkåret. Dette innebærer at dagens praksis i hovedsak videreføres. Utvalgets mindretall foreslår at det i tillegg skal gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret i saker som gjelder grov vold og seksuelle overgrep mot barn, hvor det er dokumentert at den voldsutsatte av helsemessige årsaker ikke er i stand til å anmelde forholdet.

Et samlet utvalg foreslår at vilkåret om at skadelidte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder videreføres.

Personkretsen som omfattes av dagens lov bør videreføres. Utvalget mener voldsoffererstatning bør være forbeholdt den som er strafferettslig fornærmet, og at det kun unntaksvis bør gis voldsoffererstatning til andre personer. Utvalget mener de grensene som er satt av domstolene og voldsoffererstatningsmyndighetene, treffer den gruppen utvalget mener bør tilkjennes erstatning. Nærhet til handlingen bør i denne sammenheng fortsatt være et tungtveiende moment. Det bør ikke etableres rettskrav på erstatning for etterlatte søsken. Standarden «særlige tilfeller» bør i denne sammenheng praktiseres strengt.

Videre bør oppreisning for skader som oppstår i forbindelse med skadelidtes yrkesutøvelse fort-

satt søkes dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen, og ikke overføres til yrkesskadeerstatningsordningen. For skader oppstått i forbindelse med helsehjelp, bør alle erstatningsposter unntatt oppreisning kreves dekket gjennom pasientskadeerstatningsordningen. Oppreisning bør fortsatt ligge under voldsoffererstatningsordningen.

Endelig mener utvalget at terskelen for hvilke voldshandlinger som utløser oppreisning, bør være noe høyere for polititjenestepersoner. Personskader pådratt i forbindelse med yrkesdeltagelse i militære operasjoner bør ikke være omfattet av ordningen.

Utvalget foreslår at erstatning for real lønnsvekst kun tilkjennes der det foreligger særlige holdepunkter. Utvalget foreslår at det ikke skal betales morarenter på erstatning for lidt inntektstap. Når det gjelder menerstatning, foreslår utvalget å videreføre kravet om at graden av den medisinske invaliditeten og varigheten må være dokumentert ved erklæring fra spesialist. I spørsmålet om oppreisning, foreslår utvalget å opprettholde nemndas adgang til å fravike domstolens utmåling til gunst for skadelidte, slik at hensynet til skadelidte vektlegges foran saksbehandlingshensyn.

Utvalget foreslår at etterlatte skal ha krav på erstatning og oppreisning, men ikke menerstatning. Når det gjelder fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte, mener utvalget at voldsoffererstatningsmyndighetene skal behandle søknadene fra de etterlatte etter hvert som de kommer inn, men avvente utbetaling av andre beløp enn oppreisning til alle søknader er ferdigbehandlet. Det bør imidlertid være adgang for voldsoffererstatningsmyndighetene til å sette en frist for innsending av erstatningskrav i tilfeller hvor det er åpenbart at det totale erstatningsbeløp vil overstige beløpsgrensen.

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsordningen fortsatt skal være begrenset til tap som følge av personskader, og at tingsskader som hovedregel faller utenfor, men anbefaler å videreføre dagens snevre adgang til å få dekket skade på klær og personlige bruksgjenstander som skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt. Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste en avgrensning mot gjenstander som blir frastjålet.

Ved utmålingen bør det etter utvalgets syn fortsatt gjøres fradrag for andre ytelser søker er berettiget til, jf. voldsoffererstatningsloven § 9.

I noen saker ser man at skadelidtes medvirkning til den skadevoldende handlingen brukes som begrunnelse for å sette ned erstatningen. I spørsmålet om avkortning og bortfall som følge av

skadelidtes medvirkning, ønsker utvalget å presisere at nemndas medvirkningsvurdering også her skal følge domstolens vurdering.

Utvalget mener det fortsatt bør gjelde en øvre grense for voldsoffererstatning, og at denne bør inneholde mulighet for unntak i særlige tilfeller. Beløpsgrensen bør være lik for alle nye søknader som settes frem etter at loven trådte i kraft, og knyttes til grunnbeløpet som gjelder på vedtakstidspunktet. Dette innebærer at også nye søknader som etter dagens ordning ville ha blitt behandlet etter Forskriften, som opererer med en øvre grense på kr 200 000, omfattes av de nye reglene og vil ha en beløpsgrense på 60 G. Utvalget anbefaler også å innføre et grunnfradrag på alle erstatningsutbetalinger, tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet.

Det bør fortsatt kreves regress i saker hvor det foreligger fellende dom, forelegg eller påtaleunnløstelse. Det samme gjelder saker hvor det foreligger frifinnende dom for straff, men dom for erstatning. Utvalgets flertall mener imidlertid at statens adgang til å kreve regress bør innsnevres på enkelte andre områder, sammenlignet med gjeldende praksis. For det første bør det ikke kreves regress for krav som ikke er underlagt domsbehandling, eller som er vedtatt ved forelegg. For det andre bør det ved saker hvor erstatningsutbetalingen har grunnlag i en konfliktrådsavtale, ikke kreves regress for annet enn det som fremgår av avtalen. Utvalgets mindretall mener at regress også kan kreves der domstolen ikke har behandlet alle tapsposter.

Utvalget vil opprettholde en adgang for skadevoldere til å få ettergitt regresskrav helt eller delvis dersom særlige grunner foreligger. Utvalget anbefaler at det fremgår tydeligere av loven eller forarbeider hva som skal til for å få nedsatt regresskrav. Personer under 18 år bør ha større muligheter til å få nedsatt regresskrav sammenlignet med dagens praksis.

Organiseringen av regress og nedsettelse slik det fungerer i dag bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at det bør innarbeides rutiner som fremmer informasjonsstrømmen mellom KfV og Statens innkrevingssentral.

Utvalgets flertall mener at gjennomgangen av gjeldende rett viser at det er gode ordninger som sikrer gratis rettshjelp til nær halvparten av de som søker voldsoffererstatning. De sakene der det ikke gis gratis rettshjelp er mindre alvorlige voldssaker. På tross av dette ser utvalget at det er et utdekket behov for rettshjelp, og foreslår derfor at alle skal ha krav på å få dekket inntil 3 timer advokathjelp etter offentlig sats i forbindelse med

søknader om voldsoffererstatning. Utvalget foreslår at alle eksisterende dekningsmuligheter skal opprettholdes. Utvalgets mindretall er enig i at alle dagens rettshjelpstilbud skal bestå. Mindretallet er enig i at tilbudet om gratis rettshjelp er bra for mange skadelidte, særlig for skadelidte med krav på bistandsadvokat. Mindretallet er av den oppfatning at det finnes skadelidte som kan være påført alvorlig skade og tap, og som faller utenfor dagens rettshjelpstilbud. Disse vil ikke få dekket sitt behov for rettshjelp ved flertallets forslag. Mindretallet mener derfor at adgangen til å få dekket advokatutgifter som en del av erstatningen etter voldsskadeerstatningsloven bør utvides sammenliknet med dagens ordning. Dette slik at også disse skadelidte sikres nødvendig advokatbistand.

Voldsoffererstatningsmyndighetene består i dag av Kontoret for voldsoffererstatning, Erstatningsnemnda for voldsofre og Statens sivilrettsforvaltning. Statens sivilrettsforvaltning er Erstatningsnemndas sekretariat. Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer i denne organiseringen.

Erstatningsnemnda for voldsofre skal fortsatt være den foretrukne behandlingsform for de mest kompliserte voldsoffererstatningssakene. Utvalget mener en uavhengig nemnd i større grad gir en tillitvekkende klagebehandling. Nemnda kan la Statens sivilrettsforvaltning avgjøre omgjøringsbegjæringer uten nye opplysninger, kurante krav om regressnedsettelse og saker om saksomkostninger som ikke byr på tvil.

2.2 English Summary

Fair and Predictable – Compensation for Victims of Violent Crime

Official Norwegian Report 2016: 9

The Criminal Injuries Compensation Committee, which was appointed to examine the scheme for the compensation of victims of violent crimes, has undertaken a broad review of the scheme, and has identified a number of areas for improvement. The committee is therefore proposing a new draft act relating to Compensation for Victims of Violent Crime.

A new provision setting out the substantive scope of the Compensation for Victims of Violent Crime Act is proposed. The amendment should specify the different types of criminal offences that entitle the victim to compensation. These include criminal offences specified in section 3-3 of the Damages Act with the exception of sections 222 (False accusation), 268, first paragraph

(Unlawful admission), and 262 (Breach of the Marriage Act). They also include criminal offences mentioned in sections 273 (Bodily injury), 275 (Murder), 279 (Conspiring to commit to a murder or violent crime), 280 (Unlawfully causing considerable injury), 281 (Causing death through negligence), 284 (Genital mutilation) and 288 (Causing helplessness).

The committee also proposes that the scheme should be extended to cover Norwegian citizens and persons residing in Norway who are exposed to violence abroad, in order that they should be eligible for criminal injuries compensation for personal injury and losses that are not covered by ordinary travel insurance. For persons under the age of 18, the committee proposes that any compensation paid by a travel insurance company should not influence the assessment of state criminal injuries compensation. In addition, children who are exposed to serious criminal offences committed by Norwegian citizens or persons residing in Norway at the time the offence is committed, should be able to receive criminal injuries compensation independently of their citizenship and place of residence when the case is tried in a Norwegian court.

The committee proposes that a time limit should be imposed on the right to have the claim for criminal injuries compensation processed, which should be viewed in relation to the period of limitation applicable to the offence concerned. The committee also proposes that there should be no period of limitation for sexual abuse of children, insofar as they are covered by section 3-3 of the Damages Act. With regard to other offences, the new rules for the period of limitation should apply to all claims for criminal injuries compensation that are submitted after the Act takes effect. The majority of the committee considers that the amendment should not apply to claims that have already been decided. A minority considers that the provision should also apply to such claims.

The majority of the committee proposes that the requirement that the criminal offence must have been reported before the claim for compensation can be processed, should be upheld. It is sufficient that the offence has been reported before the relevant period of limitation has elapsed. The applicant is not required to participate in the investigation of the crime. The majority of the committee proposes that an exception to the requirement to report the offence may only be made if the offender has died or is below the age of criminal responsibility. Even in these cases, however, the majority of the committee considers

that exceptions may only be made for special reasons. This means that as a rule current practice will be continued. A minority of the committee proposes that a further exception from the requirement to report may be made in cases of gross violence and sexual abuse of children where it has been documented that the person exposed to the violence is unable for reasons of health to report the offence.

The committee proposes that the requirement that the aggrieved party must request that the claim for compensation is included in any criminal proceedings against the offender should be upheld.

The persons who may receive compensation should be the same as those covered by the existing Act. The committee considers that criminal injuries compensation should be confined to the aggrieved party, and only awarded to other persons in exceptional circumstances. We agree that the limits specified by the courts and the criminal injuries compensation authorities adequately cover the group of persons whom we consider should be awarded compensation. The degree of closeness to the aggrieved party should continue to be given weight in this context. Thus a legal claim to compensation should not be introduced for surviving siblings. The requirement of 'special cases' should be applied restrictively in this context.

Redress for injuries sustained in connection with the injured person's exercise of their occupation should continue to be covered by the criminal injuries compensation scheme, and not by the occupational injury compensation scheme. With regard to injuries sustained in connection with medical treatment, claims for all forms of compensation apart from redress should be addressed to the patient compensation scheme. The criminal injuries compensation scheme should continue to apply to redress.

Finally, the committee considers that the level of violence for which redress may be granted should be somewhat higher for members of the police. Injuries to persons sustained in connection with professional participation in military operations should not be covered by the criminal injuries compensation scheme.

The committee proposes that compensation for real income growth should only be awarded under special circumstances. We also propose that interest should not be paid on overdue compensation for loss of income. With regard to compensation for permanent injury, we propose that the degree and potential duration of medical inva-

lidity must continue to be documented by a statement from a specialist. As regards the question of redress, the committee proposes that the appeal board's right to derogate from the court's assessment in favour of the aggrieved party should be upheld, so that consideration for the aggrieved party outweighs administrative considerations.

The committee proposes that survivors should be eligible for damages or redress, but not for compensation for permanent injury. With regard to the division of criminal injuries compensation between survivors, the committee considers that the criminal injuries compensation authorities should process claims from survivors in the order they are submitted, but should delay payment of sums other than redress until all claims have been finally decided. However, the authorities should be empowered to set a time limit for the submission of compensation claims in cases where it is obvious that the total amount of compensation will exceed the prescribed limit.

The committee proposes that the criminal injuries compensation scheme should continue to be confined to losses sustained as a result of a personal injury, and that damage to property should as a rule fall outside the scope of the compensation scheme. However, personal items damaged as a result of the personal injury are compensated for.

In the view of the committee, deductions should continue to be made for other benefits that the claimant is entitled to, cf. section 9 of the present Compensation for Victims of Violent Crime Act.

If the aggrieved party has been complicit in the criminal offence, this factor has been cited in certain cases as a reason to reduce the amount of compensation. The committee wishes to underline that the decision to reduce or not to pay compensation in view of the aggrieved party's complicity should be based on the judgment of the court. The committee also proposes upholding the provisions in sections 1-1, 1-3 and 5-2 of the Damages Act according to which consideration for the aggrieved party outweighs the liability of the offender under the law of damages.

The committee considers that an upper limit for criminal injuries compensation should continue to be imposed, but that allowance should be made for exceptions under special circumstances. The compensation limit should be the same for all new claims that are presented after the new Act comes into force and should be viewed in the light of the National Insurance basic amount that applies at the time when the claim is decided. This

means that the new rules, which stipulate an upper limit of 60 times the basic amount, will apply to new claims that under the present scheme would have been processed in the light of the Compensation for Victims of Violent Crime Regulations, which stipulate an upper limit of NOK 200 000. The committee also recommends that a basic allowance corresponding to 2.5 % of the National Insurance basic amount should be introduced for all compensation payments.

The practice of claiming recovery in cases where there is a convicting judgement, writ or waiver of prosecution should be continued. The same applies to cases where the accused is acquitted from punishment but sentenced to pay compensation. However, the committee considers that the authority of the state to claim recovery should be limited in certain areas where it is not limited at present. Firstly, recovery should not be claimed in the case of claims that are not subject to judgment proceedings, or where compensation given by a writ has been accepted. Secondly, in cases where the payment of compensation is based on an agreement reached through a mediation board, recovery should only be claimed for what is specified in the agreement.

The committee considers that the offender's right to have the claim for recovery waived entirely or in part for special reasons should be maintained. However, the committee recommends that the legal provisions or the legislative history should clarify in more detail the conditions for reducing recovery. It should be made easier than it is at present for persons under the age of 18 to have the claim for recovery reduced.

The present organisation of the arrangements for recovery and reduced recovery should be maintained. However, the committee considers that procedures should be introduced to improve the flow of information between the Criminal Injuries Compensation Authority and the State Agency for the Recovery of Fines, Damages and Costs.

The majority of the committee considers that a review of existing legislation shows that the arrangements for providing free legal aid to

almost half of those claiming compensation for violent crimes function well, and that the cases where free legal aid is not provided are concerned with less serious violence. In spite of this, however, the committee has noted that there is still an unmet need for free legal aid. We therefore propose that all claimants should be entitled to receive up to three hours of free legal aid at official rates in connection with a compensation claim, and that all existing arrangements for covering the costs of the case should be maintained. A minority of the committee agrees that all the present forms of legal aid should be maintained, and that the free legal aid service benefits many aggrieved parties, especially those with a right to counsel. However, in the minority's view, there are a number of aggrieved parties who have suffered serious injury and losses who fall outside the scope of the present free legal aid scheme, and whose needs will not be met by the majority's proposal. The minority therefore considers that the right to coverage of legal costs as part of the compensation under the Compensation for Victims of Violent Crime Act should be extended beyond the present limits, in order for these aggrieved parties to receive the necessary legal aid.

At present the criminal injuries compensation authorities are the Criminal Injuries Compensation Authority, the Compensation Board for Victims of Violent Crime and the Norwegian Civil Affairs Authority. The Civil Affairs Authority serves as secretariat for the appeals board. The committee does not propose any changes in this organisation.

The committee considers that the Appeals Board for Victims of Violent Crime should continue to be the preferred agency for dealing with the most complicated compensation cases, and that an independent board has greater credibility in decisions on appeals. The Board may leave it to the Norwegian Civil Affairs Authority to decide requests for reversal where no new information has come to light, where there is an existing claim for reduced recovery and in cases relating to the costs of the case where there is no room for doubt.

Kapittel 3

Rettshistorisk fremstilling

3.1 Generelt om rettsutviklingen for fornærmede i straffesaker

Fornærmedes rettigheter i straffeprosessen har blitt styrket gjennom en rekke utredninger med påfølgende lovendringer de siste 25 årene. Dette gjelder rett til informasjon, innsyn og tilstedeværelse i forbindelse med straffesaken, utvidet rett til bistandsadvokat og styrkede rettigheter ved behandling av erstatningskrav. I 1988 satte Justisdepartementet ned et utvalg som i 1992 leverte rapporten NOU 1992:16 Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre. I kjølvannet av utredningen kom Lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (styrking av kriminalitetsofres stilling) i 1994, som blant annet ga utvidet rett til bistandsadvokat samt nye regler for besøksforbud. Fornærmedes rettsstilling ble særlig styrket ved vedtakelsen av Lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) i 2008, som hadde grunnlag i Fornærmedeutvalgets rapport NOU 2006:10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter. Utredningen var foranlediget av rapporten Kontradiksjon og verdighet: Komparativ fremstilling av fornærmedes stilling i de nordiske land, av dr. juris Anne Robberstad (2002). Lovendringene innebar blant annet et nytt kapittel 8 a i straffeprosessloven om fornærmede og etterlatte. Lovendringen ga denne gruppen en rekke utvidede rettigheter i alle ledd av straffesaken.

Fra 2015 kom det nye regler om avhør av barn, Lov om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner) og Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør). De nye reglene gir barn og sårbare voksne særlige rettigheter i form av tilrettelagt avhør for å bedre kvaliteten på forklaringene, samt korte ned saksbehandlingstiden.

3.2 Voldsoffererstatningsordningen av 1976

Det er et klart utgangspunkt i alminnelig erstatningsrett at skadevolder plikter å erstatte tapet som vedkommende volder. Før voldsoffererstatningsordningen måtte skadelidte bære tapet selv der gjerningspersonen var ukjent eller betalingsudyktig. Med fremveksten av trygdesystemet ble skadelidte hjulpet et stykke på vei ved at staten tilbød sykepenger, lege- og sykehusbehandling, medisiner og lignende. Trygdesystemet dekker imidlertid ikke ethvert økonomisk tap. Det omfatter heller ikke erstatning for ikke-økonomisk skade. Skadelidte måtte derfor bære deler av tapet selv hvis gjerningspersonen ikke gjorde opp for seg.

Det var Den Norske Advokatforeningen som tok initiativ til å innføre voldsoffererstatningsordningen. I 1969 nedsatte foreningen et utvalg.¹ Formålet var å se nærmere på en mulig offentlig erstatningsordning som skulle gjelde for ofre for voldsforbrytelser. Utvalget avga sin innstilling i 1970 og konkluderte med at det var behov for en slik ordning. Utvalget viste til forskjellige oppfatninger som kunne begrunne innføring av en offentlig erstatningsordning. For det første viste utvalget til en oppfatning om at samfunnet er forpliktet til å beskytte sine borgere mot forbrytelser, og at staten derfor bør være ansvarlig for at skadelidte faktisk mottar den erstatningen vedkommende er tilkjent. For det andre viste utvalget til en oppfatning som bygger på forsikringsmessige betraktninger, og tanken om at det er urimelig å la offeret selv måtte bære tapet i tilfeller hvor gjerningspersonen er ukjent eller betalingsudyktig. For det tredje viste utvalget til en sosialpolitisk oppfatning om at skader som følge av vold bør

¹ Med daværende høyesterettsadvokat Signe Marie Stray Ryssdal som formann. Øvrige medlemmer av utvalget var høyesterettsadvokat Rolf Christophersen, advokat Egil Hagli, høyesterettsadvokat Johan Hjort og høyesterettsadvokat Johannes Meyer.

erstattes etter de prinsipper som ligger til grunn for de sosiale trygdeordninger.

Utvalget mente at innføring av en offentlig erstatningsordning ville være en naturlig følge av at voldskriminalitet syntes å ha blitt et uunngåelig fenomen i det moderne samfunn. Det burde være statens ansvar å sørge for at voldsofre ble holdt økonomisk skadesløse. Dette begrunnet de med at samfunnsmedlemmene ble utsatt for en reell økende risiko som ikke effektivt lot seg dekke med forsikringsordninger.² Utvalget mente for øvrig at erstatningsordningen ikke burde etableres som en billighetsordning, men at skadelidte og etterlatte etter ordningen burde ha et rettskrav på erstatning.

Justisdepartementet fulgte opp Advokatforeningens forslag ved å nedsette en intern arbeidsgruppe i Lovavdelingen for å utrede samme problemstilling. Arbeidsgruppen la frem sin utredning i 1971. Arbeidsgruppen støttet Advokatforeningens forslag om å innføre en statlig erstatningsordning for personskade voldt ved straffbar handling. Forslaget ble sendt på alminnelig høring. Ingen høringsinstanser motsatte seg å innføre ordningen, men det var delte meninger om hvordan ordningen skulle utformes. Motforestillingene gjaldt særlig spørsmålet om man skulle behandle ofre for vold på en annen måte enn ofre for annen kriminalitet. Høringsinstansene var også uenige i begrunnelsen for ordningen. I likhet med utvalget i Advokatforeningen, forfektet enkelte høringsinstanser kriminalpolitiske synspunkter. Andre fremholdt sosialpolitiske betraktninger som mest vektige. Høringsinstansene hadde videre forskjellig syn på hvorvidt ordningen burde gi skadelidte et rettskrav på erstatning, hvordan behandlingen av erstatningskravene skulle organiseres, og omfanget av erstatningsplikten.

Justisdepartementet la frem forslag om å innføre en offentlig erstatningsordning 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. Departementets begrunnelse for forslaget var todelt: For det første mente departementet at de som begår straffbare handlinger regelmessig har svært liten evne til å betale erstatning, og at ofre for straffbare handlinger derfor står i en erstatningsrettslig særlig ugunstig stilling. Departe-

mentet viste i denne sammenheng også til at det er mye som tyder på at skadelidte ofte befinner seg i trange økonomiske kår. For det andre mente departementet at innføring av en offentlig erstatningsordning til ofre for straffbare handlinger måtte sees som et vesentlig ledd i den moderne kriminalpolitikk. Se mer om begrunnelsen for ordningen i punkt 3.3.

Departementet viste også til at det allerede var innført lignende erstatningsordninger i en rekke andre land, blant annet Sverige, Finland, Storbritannia, Irland, Østerrike, New Zealand og enkelte delstater i USA og Canada. I tillegg ble erstatningsordninger vurdert i blant annet Danmark, Nederland, Vest-Tyskland, Frankrike og Italia.

Departementet foreslo at ordningen, i alle fall i første omgang, burde baseres på billighet. Departementet la i den vurderingen særlig vekt på at også en billighetsordning kunne etableres slik at den gir skadelidte en rimelig erstatningsdekning. Etter departementets syn var det derfor rimelig at staten stod noe friere ved vurderingen av om og i hvilken utstrekning erstatning burde gis. Departementet påpekte at det ikke var meningen at erstatning bare skulle gis når skadelidte var i økonomisk nød. Det normale burde være at vanlige tap som personskaden medførte ble dekket. Erstatningen kunne imidlertid settes ned eller avslås dersom det etter en samlet vurdering fantes rimelig og behovet for erstatning var lite.

Etter forslaget i St.prp. nr. 39 (1975–76) bevilget Stortinget ved stortingsvedtak 5. mars 1976 kr. 1 000 000 på statsbudsjettet for 1976 til ny ordning om billighetserstatning til voldsofre. Representantene på Stortinget vektet hensynene bak ordningen noe forskjellig, men det var bred enighet om at erstatningsordningen skulle innføres. Enkelte tok til orde for at ordningen burde gi skadelidte et rettskrav på erstatning. Innføringen av ordningen som en billighetsordning var likevel et skritt i riktig retning. Ordningen kunne utvides etterhvert som man høstet erfaring med hvordan den fungerte.³

Ved kongelig resolusjon 11. mars 1976 ble det fastsatt forskrifter om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling. Voldsoffererstatningsordningen ble en billighetsordning og Forskriften § 1 fastsatte at det ytes erstatning «i den utrekning det finnes rimelig», likevel med en nedre begrensning på kr. 500 og en øvre begrensning på kr. 100 000. Det ble stilt vilkår om at den

² St.prp. nr. 39 (1975–76) vedlegg 3 s. 37. t, se for eksempel Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 5.1.

³ Se Stortingstidende inneholdende 120. ordentlige Stortingsforhandlinger 1975–76. Forhandlinger i Stortinget (heretter Stortingstidende 1975–76), sak 6 på s. 2541–2549.

straffbare handlingen måtte anmeldes til politiet «uten unødig opphold», jf. forskriften § 4. Det ble imidlertid ikke innført foreldelsesregler. Grunnen til dette var at det var et vilkår om anmeldelse uten ugrunnet opphold, og at ordningen ikke ga skadelidte et rettskrav på erstatning. Forskriften fastsatte at erstatningskravene skulle behandles av en nyoppnevnt nemnd på tre medlemmer, og at Justisdepartementet skulle fungere som sekretariat for nemnda. Klagesaker skulle behandles av Bilighetserstatningsutvalget.

3.3 Rettspolitisk begrunnelse for voldsoffererstatningsordningen

Voldsoffererstatningsordningen har siden innføringen i 1975 blitt begrunnet med to hovedargumenter: et sosialpolitisk argument og et kriminalpolitisk argument. Både innholdet i argumentene og vektingen av dem har imidlertid variert med tiden. Ved innføringen av voldsoffererstatningsordningen i 1976, begrunnet departementet ordningen slik:

*«Det ene er at disse skadevoldere regelmessig har svært liten evne til å betale erstatning. [...] Ofre for straffbare handlinger står derfor erstatningsrettslig i en særlig ugunstig stilling. Denne ugunstige særstilling kunne i og for seg være tilstrekkelig til å begrunne innføring av ordningen. Men det kan også nevnes at mye tyder på at skadelidte i mange tilfelle befinner seg i trange økonomiske kår. Et annet viktig forhold er etter departementets oppfatning at en ordning med statlig erstatning til ofre for straffbare handlinger må kunne ses som et vesentlig ledd i en moderne kriminalpolitikk: Det synes rimelig at fellesskapet (staten) trer inn og med og avdemper eventuelle uheldige virkninger for befolkningen av en mild straffrettspleie; det vil trolig også være lettere å få alminnelig tilslutning i samfunnet til en human kriminalpolitikk når staten yter erstatning til offeret».*⁴

I sin innstilling til Stortinget, støttet Justiskomiteen departementets begrunnelse, og uttalte blant annet at rettsstaten Norge har «et overordnet ansvar for at personer som uforskyldt blir utsatt for vold i forbindelse med straffbare handlinger, i rimelig utstrekning blir holdt økonomisk skadesløse».⁵ Komiteen mente videre at ordningen ville bidra til

*«å vinne større forståelse for en human straffrettspleie, samtidig som den foreslåtte erstatningsordningen også vil kunne bevirke, at den enkelte borger i større grad påvirkes til å yte frivillig assistanse til politiet».*⁶

Forslaget om å innføre voldsoffererstatningsordningen fikk bred støtte på Stortinget, selv om ikke alle var enige i departementets formulering av den kriminalpolitiske begrunnelsen. Stortingsrepresentant Jan P. Syse fra Høyre advarte blant annet mot at man lot erstatningsordningen «*tjene som en slags avlatsbetaling for å slippe voldsforbrytere løs på samfunnet*».⁷ Han anbefalte en diskusjon om human kriminalpolitikk for seg: «*[d]et er nemlig ikke uten videre gitt at den politikk er mest human som utsetter uskyldige mennesker for større voldsrisiko – selv om de får erstatning*».⁸ Statsråd Inger Louise Valle uttalte på sin side at det sentrale formål ved ordningen var å «*gjenopprette det økonomiske tap som personskaden har medført offeret*».⁹ Hun presiserte også at forslaget måtte sees som et klart uttrykk for at hun som justisminister var opptatt av offerets situasjon, og at innføring av en slik ordning ikke måtte oppfattes som noen innrømmelse av eller bekreftelse på at vi var i ferd med å få et samfunn av vold i Norge.¹⁰ Statsrådens uttalelser indikerer at det sosialpolitiske argumentet var det bærende argumentet.

Ved lovfesting av ordningen i 2001, ble ordningen fortsatt begrunnet med både sosialpolitisk og kriminalpolitisk argumentasjon. Departementet bemerket at for den skadelidte er behovet for hjelp i utgangspunktet uavhengig av skadeårsaken.¹¹ Og videre at fra en sosialpolitisk synsvinkel kunne det derfor anføres at skadene i seg selv burde være avgjørende for de offentlige ytelser som tilbys. Dette argumentet har hatt stor gjennomslagskraft ved utviklingen av den moderne velferdsstaten der folketrygden spiller en sentral rolle, og et voldsoffer har krav på de samme trygdeytelser som enhver annen som rammes av sykdom eller skader. Siden trygden ikke dekker ethvert tap, blir denne dekningsformen for mange utilstrekkelig dersom skadevolder ikke selv gjør opp for seg. På grunnlag av det sosialpolitiske synspunkt kunne det etter departementets syn anføres at man burde bygge ut de generelle offentlige trygde- og støtteordningene fremfor å

⁶ Innst. S. nr. 171 (1975–1976) s. 2.

⁷ Stortingstidende 1975–76 s. 2547.

⁸ Stortingstidende 1975–76 s. 2547.

⁹ Stortingstidende 1975–76 s. 2548.

¹⁰ Stortingstidende 1975–76 s. 2548.

¹¹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.1.

⁴ St.prp. nr. 39 (1975–76) del II punkt 1.

⁵ Innst. S. nr. 171 (1975–1976) s. 2.

introdusere særskilte erstatningsordninger for personer som er skadet på en bestemt måte. Her har imidlertid det kriminalpolitiske argumentet spilt en rolle, om enn i en annen form enn ved opprettelsen:

*«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. En slikt ansvar vil imidlertid føre for vidt med tanke på straffbare handlinger generelt, for eksempel 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».*¹²

Det følger av det ovennevnte at både sosialpolitiske og kriminalpolitiske hensyn er bærende argumenter for hvorfor ordningen har blitt opprettholdt og stadig utviklet og utvidet.

3.4 Sentrale endringer i voldsoffererstatningsordningen

Voldsoffererstatningsordningen ble som nevnt i punkt 3.2 forskriftsfestet ved kongelig resolusjon 11. mars 1976. Justisdepartementet fant i 1981 grunn til å gjøre flere endringer i ordningen, og ny forskrift ble fastsatt ved kongelig resolusjon 23. januar 1981. Saksforberedelsen og avgjørelsesmyndigheten ble da overført til fylkesmannen, mens Erstatningsnemnda for voldsofre ble klageinstans for fylkesmannens avgjørelser. I tillegg ble reglene endret slik at de var mer i samsvar med den praksis som etter hvert hadde utviklet seg. Endringene bestod i en viss oppmykning av straffbarhetsvilkåret i forskriften § 1 i de tilfellene der skadelidte var påført betydelig personskade eller skaden hadde medført døden. Videre innebar endringene en oppheving av unntaket for skade

påført i ekteskapet, mellom samboere eller i den nærmeste familie. Visse saksbehandlingsregler ble opphevet som overflødige i lys av forvaltningsloven.

Ved kongelig resolusjon 6. desember 1985 ble forskriften endret igjen. Etter forslag fra Erstatningsnemnda for voldsofre, ble minimums- og maksimumsgrensene hevet til henholdsvis kr. 1 000 og kr. 150 000. Beløpsgrensene hadde stått uendret siden ordningen ble innført, og endringene ble begrunnet med fall i pengeverdien.

Ved kongelig resolusjon 26. november 1993 ble maksimumsgrensen hevet ytterligere til kr. 200 000.

Voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001 med ikrafttredelse fra 1. juli 2001. Justisdepartementet la i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) frem forslag om lov med samme navn. Departementet viste til at både myndighetene og publikum hadde fått verdifull erfaring med ordningen, og at gode grunner talte for å fastsette ordningen ved lov.¹³ Ved innføringen av voldsoffererstatningsloven 2001 ble ordningen gjort om til en rettighetsordning. Skadelidte fikk da et rettskrav på erstatning om visse vilkår var oppfylt. Det var bred enighet om dette i høringsrunden. Flere instanser, blant annet Erstatningsnemnda for voldsofre, uttalte imidlertid at endringen neppe ville innebære noen realitetsforskjell. Ordningen var allerede såpass regelbundet at erstatning alltid ble tilkjent når vilkårene var oppfylt.¹⁴ Det ble også vist til at denne praksisen ble lagt til grunn i forbindelse med ratifikasjon av Den europeiske konvensjon 24. november 1983 om erstatning til voldsofre, se punkt 5.1.2.

Det ble også gjort andre endringer ved lovfestingen. Beviskravet «klar sannsynlighetsovervekt» ble lovfestet, og utmålingsreglene ble knyttet tettere til alminnelige erstatningsrettslige regler. Det siste ble gjort ved henvisninger til, og delvis gjengivelser av, skadeserstatningsloven kapittel 3 i voldsoffererstatningsloven¹⁵. Av særlig stor praktisk betydning, var endringen som innebar at skadelidte på visse vilkår fikk et rettskrav på full menerstatning. Beregningen av menerstatning ble knyttet opp mot skadeserstatningsloven § 3-2. Som følge av et lavt maksimalbeløp i forskriften § 6, hadde menerstatningen tidligere måttet reduseres betraktelig dersom det skulle bli

¹² Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.1.

¹³ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 1.

¹⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.2.

¹⁵ Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning

noe igjen til øvrige poster. Denne endringen kan også sees i sammenheng med at den øvre grense ble hevet betydelig, fra kr. 200 000 til 20 ganger grunnbeløpet, som på det tidspunktet tilsvarte ca. kr 1 000 000.

Departementet foreslo videre å fjerne regelen i forskriften § 12 som åpnet for å dekke partens sakskostnader. Det var delte meninger om forslaget i høringsrunden, men forslaget fikk gjennomslag. Bakgrunnen for forslaget var datidens tresporede dekningsystem som etter departementets syn var uheldig. Man mente det var mest hensiktsmessig at rettshjelp ble dekket etter henholdsvis den offentlige rettshjelpsordningen og bistandsadvokatorordningen. Se mer om dette i punkt 4.11.3.

Voldsoffererstatningsloven ble gjenstand for ytterligere liberalisering og klargjøring ved lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2008. Ordningens saklige virkeområde ble utvidet til blant annet også å omfatte flere alvorlige trusselhandlinger, mishandling i nære relasjoner og menneskehandel. Ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 ble endret fra «forsettlig legemskrenking eller annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang» til «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Det ble overlatt til praksis å trekke den nærmere grensen for bestemmelsen.¹⁶

Videre ble etterlattes rett til erstatning utvidet. Det ble presisert at barn som har opplevd vold mot en nærstående person som er egnet til å skade barnets trygghet og tillit, har rett til voldsoffererstatning. Hensynet til barn og unge ble ytterligere styrket ved innføringen av foreldelsesregelen som bestemmer at det alltid er tilstrekkelig å fremme søknad om voldsoffererstatning før skadelidte fyller 21 år.

På bakgrunn av et ønske om å opplyse sakene best mulig, ble det innført en regel om at KfV i særlige tilfeller kan bestemme at en part skal få dekket utgifter til å innhente erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende. Anmeldelsesvilkåret ble opprettholdt, men vilkåret om at det straffbare forholdet måtte være anmeldt «uten unødig opphold», ble fjernet. Også kravet om at anmeldelsen måtte inneholde en begjæring om straff som ikke senere var trukket tilbake, ble fjernet. Det ble innført en større mulighet til å fravike vilkåret om anmeldelse i særlige tilfeller.

¹⁶ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) Om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 3.1.

Endelig ble det presisert at det ikke skal lempes eller reduseres i voldsoffererstatningsutbetalingen som følge av skadevolders alder, økonomi mv., slik det er anledning til etter skadeserstatningsloven § 5-2.

Når det gjelder organiseringen av ordningen, ble det innført en regel om at Erstatningsnemnda for voldsofres leder alene kunne avgjøre saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål. Erstatningsnemnda for voldsofre kunne etter endringen også delegere vedtaksmyndigheten til sitt sekretariat.

I 2009 ble den øvre grensen for utbetaling av voldsoffererstatning hevet fra 20 til 40 ganger grunnbeløpet. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2009.¹⁷

I 2011 la departementet frem forslag om en del endringer i voldsoffererstatningsordningen i Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven. Forslagene var initiert av terrorangrepet mot Regjeringskvartalet og Utøya den 22. juli 2011. Departementet foreslo å fastsette nærmere regler for gjennomføring av muntlige konferanser i forskrift, utvidelse av personkretsen til å omfatte personer som bistår ofre, og heving av den øvre grensen til 60 G. Departementet foreslo også at den øvre grensen skulle kunne fravikes i særlige tilfeller. Endelig foreslo departementet at domstolene på visse vilkår skal kunne avsi dom for selve oppreisningsbeløpet utmålt av voldsoffererstatningsmyndighetene. Endringene fikk gjennomslag og trådte i kraft 30. mars 2012. Endringene i voldsoffererstatningsloven § 1 og § 11 gjelder for tilfeller der det søkes om voldsoffererstatning som følge av handlinger som skjedde 1. januar 2011 eller senere.

Endringene i foreldelsesreglene i straffeloven 1902 i 2014 har også betydning for voldsoffererstatningsordningen¹⁸. Dette har sammenheng med at voldsoffererstatningsloven bygger både på strafferettslige og sivilrettslige foreldelsesregler, se punkt 4.4. Med virkning fra 1. juli 2014 ble saker om drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 år og 16 år unntatt fra foreldelse.¹⁹

¹⁷ Se om bakgrunnen for endringen i Ot.prp. nr. 12 (2008–2009) Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade valda ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningslova) og Innst. O. nr. 31 (2008–2009) Innstilling til Odelstinget fra Justiskomiteen.

¹⁸ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

¹⁹ Se Prop. 65 L (2013–2014) Endringer i straffeloven 1902 (foreldelse og forvaring), Innst. 263 L (2013–2014) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 1902 (foreldelse).

Krav om voldsoffererstatning som følge av de aktuelle handlingene vil etter lovendringen aldri foreldes. Samtidig endret voldsoffererstatningsmyndighetene sin praksis fra å legge til grunn de strafferettslige foreldelsesfristene som gjaldt på

vedtakstidspunktet, til å legge til grunn det regelsettet som gjaldt på skadetidspunktet for den enkelte handling.²⁰

²⁰ Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2014-1024.

Del II
Gjeldende rett

Kapittel 4

Gjeldende rett

4.1 Innledning

Reglene for voldsoffererstatning finnes i voldsoffererstatningsloven av 2001. I det følgende gis en tematisk oversikt over gjeldende rett. Tematikken er i samsvar med mandatet og med hvordan utredningen er bygget opp i det videre. En mer utførlig fremstilling av voldsoffererstatningsloven finnes i Henning Brath, *Voldsoffererstatningsloven med kommentarer*, 2. utgave, Gyldendal akademisk forlag, Oslo 2015. Se også Albert Schönning, *Erstatning fra staten til voldsofre*, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 1991.

4.2 Voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde

Voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning angir lovens saklige virkeområde:

«Den som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, eller dennes etterlatte, har rett til voldsoffererstatning fra staten etter reglene i loven her.»

Bestemmelsen gir regler for hvilke typer handlinger skadelidte må være utsatt for, og hvilken type skade handlingen må ha medført for at skadelidte skal ha et rettskrav på voldsoffererstatning. Reglene om saklig virkeområde er forankret i ordningens rettspolitiske begrunnelse.¹ Dette gjør at vilkårene for voldsoffererstatning skiller seg fra alminnelig erstatningsrett: Skadelidte må ha blitt påført en «personskade» som følge av en «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten», jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Bestemmelsen gjelder for søknader med grunnlag i handlinger som skjedde 1. januar 2008 eller senere.²

¹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.3, Innst. O. nr. 46 (2000–2001) punkt 3.2 og Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

Både de subjektive og objektive straffbarhetsvilkårene må være oppfylt for at handlingen skal omfattes av ordningen. I voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd siste setning gjøres det imidlertid enkelte unntak fra de subjektive straffbarhetsvilkårene i voldsoffererstatningssammenheng. Det følger av voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd siste setning at «*voldsoffererstatning ytes selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 44 eller under 15 år, eller det foreligger overskridelse av nødverge som er straffri etter straffeloven § 48 fjerde ledd*». Både forsettlig og uaktsomme handlinger omfattes av ordningen, men i utgangspunktet omfattes ikke ulykker og hendelige uhell.

I saker hvor gjerningspersonen er straffedømt for den aktuelle handlingen, legger voldsoffererstatningsmyndighetene som den klare hovedregel domstolens bevisvurdering til grunn. Det vil da være uproblematisk å slå fast om vilkåret om «straffbar handling» er oppfylt. Vilket utgjør imidlertid ikke noe unntak fra hovedregelen om straffedommers positive rettskraft. En straffedom er dermed ikke bindende i en senere sivil sak, eller i en sak om voldsoffererstatning. Dette betyr at en frifinnende straffedom ikke hindrer domstolen i å idømme skadevolder et sivilt erstatningskrav. Det betyr også at voldsoffererstatningsmyndighetene kan yte voldsoffererstatning selv om skadevolder forblir ukjent eller om straffesaken er henlagt. Voldsoffererstatningsmyndighetene må i slike tilfeller foreta en selvstendig bevisvurdering for å fastslå om den aktuelle handlingen er straffbar, se punkt 4.7. Dette kan reise spørsmål med hensyn til uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 nr. 2. Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel 16.

² Forut for lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) 21. desember 2007 nr. 125 var ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 følgende: «Den som har lidd personskade som følge av en forsettlig legemskrenking eller en annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang».

Det må være tale om en straffbar handling som «krenker livet, helsen og friheten». Dette innebærer at ikke enhver straffbar handling utløser et rettskrav på voldsoffererstatning. Statens ansvar for å forhindre voldsforbrytelser står ifølge departementet i en særstilling: «Disse forbrytelsene representerer en direkte trussel mot folks liv og helse og krenker dermed de mest fundamentale rettsgodene i vårt samfunn».³ Departementet har i forarbeidene nevnt enkelte særlige typer straffbare handlinger som omfattes av ordningen. Eksempelvis har departementet uttalt at voldsoffererstatning kan tilkjennes ved trusler som omfattes av straffeloven 1902 § 227, mishandling i nære relasjoner omfattet av straffeloven 1902 § 219 og brudd på menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 224.⁴ Derimot vil voldsoffererstatningsordningen ikke dekke brudd på forurensingsloven eller brann- og eksplosjonsvernloven, selv om det skulle oppstå personskader.⁵ Lovgiver har ikke angitt en uttømmende liste over hvilke straffbare handlinger som omfattes, men latt det være opp til praksis å fastlegge den nærmere grensdragningen. De vanligste straffbare handlingene har vært brudd på bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 22, som omhandler forbrytelser mot liv, legeme og helbred slik som legemsfornærmelser og legemsbeskadigelser. Dette kapittelet er videreført i straffeloven 2005 kapittel 25 om voldslovbrudd mv. Brudd på bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 19 om seksualforbrytelser danner også ofte utgangspunkt for voldsoffererstatning. I straffeloven 2005 finner vi disse bestemmelsene i kapittel 26 seksuallovbrudd. Se en nærmere gjennomgang av voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis i punkt 10.3.

Barn som har «opplevd vold mot en nærstående person» har etter omstendighetene også krav på voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum, se punkt 4.6. Voldsoffererstatning kan dessuten ytes ved personskade som har oppstått «i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet...» eller «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», jf. voldsoffer-

erstatningsloven § 1 annet ledd bokstav a og b, se punkt 4.6. I tilfeller som nevnt i annet ledd, kan det ytes erstatning selv om skaden skyldes et hendelig uhell.⁶

Voldsoffererstatningsordningen omfatter ikke skader som omfattes av bilansvarsloven, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 tredje ledd. Det ble tidligere gjort unntak fra denne regelen dersom bilen var brukt som et farlig redskap, se Erstatningsnemndas vedtak ENV-2005-1084A og vedtak ENV-2009-140. Bilansvarsloven ble imidlertid endret 1.juli 2009 slik at oppreisningsansvar nå er en del av den obligatoriske bilansvarsforsikringen. Skader som har skjedd etter denne datoen, og som omfattes av bilansvarsloven, faller i sin helhet utenfor voldsoffererstatningslovens virkeområde, se Erstatningsnemndas vedtak ENV-2011-286.

I tillegg til at skadelidte må være utsatt for en straffbar handling, må den straffbare handlingen ha medført en «personskade», jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Som personskade regnes både fysiske og psykiske skader, forbigående og varige skader, og senskader.⁷ Hvilke poster som dekkes, reguleres av voldsoffererstatningsloven kapittel 2, se punkt 4.8.

Skadelidte har krav på voldsoffererstatning. Dette innebærer at voldsoffererstatning skal utbetales dersom vilkårene er oppfylt.

4.3 Voldsoffererstatningsordningens geografiske virkeområde

Voldsoffererstatningsloven § 2 gir regler om voldsoffererstatningsordningens geografiske virkeområde. Bestemmelsens første ledd fastsetter hovedregelen om at voldsoffererstatning ytes når den skadevoldende handling har funnet sted «i riket» m.m. Det kreves altså ikke at skadelidte er norsk statsborger eller bosatt i Norge. Blir man utsatt for en straffbar handling i utlandet, er imidlertid hovedregelen at man må søke om voldsoffererstatning i det respektive landet.⁸

Voldsoffererstatningsordningens geografiske virkeområde kan sees i sammenheng med ordningens rettspolitiske begrunnelse: Staten har påtatt seg et særlig ansvar for å beskytte personer mot visse straffbare handlinger i Norge. Staten kan i liten eller ingen grad forhindre slike handlinger i andre land. Prinsippet om at det er myndighetene i hendelseslandet som skal yte voldsoffererstat-

³ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.1.

⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1. Trusler hadde før lovendringen i 2008 som hovedregel falt utenfor ordningen.

⁵ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 5 merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget. Det kan for eksempel gjelde forsømt vedlikehold.

⁶ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8.

⁷ Brath (2015) s. 50.

⁸ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.4.

ning er nedfelt i Den europeiske konvensjon om erstatning til voldsofre artikkel 3, se punkt 5.1.2 og utvalgets drøftelse av geografisk virkeområde i kapittel 11.

Etter voldsoffererstatningsloven § 2 annet ledd kan voldsoffererstatning også ytes dersom skadelidte eller vedkommendes etterlatte «hadde bopel i riket på skadetidspunktet [...] når særlige grunner tilsier det». Erstatningsnemnda for voldsofre praktiserer vilkåret om bopel i riket på skadetidspunktet som et absolutt vilkår, jf. blant annet vedtak ENV 2008-1737 og vedtak ENV-2007-573-1.

Det er opp til voldsoffererstatningsmyndighetenes skjønn å vurdere om vilkåret om særlige grunner er oppfylt.⁹ Erstatningsnemnda for voldsofre har i vurderingen blant annet lagt vekt på om hendelseslandet har en tilsvarende erstatningsordning, skadens alvor, om den skadelidte har tilknytning til norsk miljø og utenlandsoppholdets varighet. Erstatningsnemnda for voldsofre har lagt til grunn at skadelidte primært må søke om erstatning i hendelseslandet dersom landet har sluttet seg til Den europeiske konvensjon om erstatning til voldsofre.¹⁰ Det samme gjelder stater som har en erstatningsordning uten å være tilsluttet konvensjonen. Gitt at den utenlandske voldsoffererstatningsordningen ikke omfatter alle erstatningspostene som den norske ordningen omfatter, kan voldsoffererstatning tilkjennes for eventuelle udekte krav. Dette var tilfellet i Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2013-1727. Saken gjaldt en søker som var utsatt for en voldshendelse i Hellas. Erstatningsnemnda for voldsofre tilkjente menerstatning og oppreisning, men slo fast at skadelidte måtte søke dekning av økonomisk tap etter den greske ordningen.

Skadelidte skal ikke få erstatning både i Norge og i utlandet. Dette har sammenheng med voldsoffererstatningsordningens subsidiære karakter og det alminnelige erstatningsrettslige prinsipp om at skadelidte har krav på full erstatning, verken mer eller mindre. Se for øvrig punkt 4.8.7 om fradrag i utmålingen.

4.4 Foreldelse av voldsoffererstatningskrav

4.4.1 Innledning

Foreldelsesregler ble innført i voldsoffererstatningsordningen ved lovfestingen i 2001. Departementet begrunnet innføringen av foreldelsesre-

gler med at ordningen da gikk fra å være en billighetsordning til å bli en rettighetsordning.¹¹ All den tid skadelidte hadde et rettskrav på voldsoffererstatning, var det ifølge departementet også naturlig at dette kravet var gjenstand for foreldelse. Selv om forskriften ikke hadde regler om foreldelse, ble det i praksis likevel innfortolket passivitetsbetraktninger i rimelighetsvurderingen etter forskriften § 1, se punkt 4.4.4. Foreldelsesreglene har blitt endret flere ganger, og regelsettet som gjelder voldsoffererstatningssaker er i dag forholdsvis komplisert og uoversiktlig. Dette skyldes blant annet at foreldelsesreglene i voldsoffererstatningsloven bygger på både sivilrettslige og strafferettslige foreldelsesregler. De strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret flere ganger.

4.4.2 Hensyn bak foreldelsesregler

Det er en rekke hensyn som begrunner regler om foreldelse: hensynet til avvikling av utestående fordringer, oppfordringshensyn, bevishensyn, innrettelseshensyn, trygghetshensyn, alminnelige prosessøkonomiske hensyn, rettssikkerhetshensyn og praktiske hensyn.¹² Både allmenne interesser og hensynet til skyldner og fordringshaver tilsier at man har foreldelsesregler. Et hensyn mot foreldelsesregler er hensynet til fordringshavers krav; prinsippet om at forpliktelser alltid skal gjøres opp.

Bevishensyn og praktiske hensyn gjør seg særlig gjeldende i voldsoffererstatningssaker. Jo flere år som har gått siden den straffbare handlingen, desto vanskeligere kan det være å bevise at den har skjedd. Bevis kan forsvinne eller tape verdi fordi sentrale vitner dør eller har glemt hva de så eller hørte. Avviklingshensyn og oppfordringshensyn gjør seg også gjeldende i voldsoffererstatningssammenheng. Det er mer komplisert å avklare gamle saker, og rask avvikling er dermed ressursbesparende. Foreldelsesregler kan også virke som en oppfordring til skadelidte om å søke om voldsoffererstatning, da kravet ellers vil gå tapt. Foreldelsesreglene begrunnes også med hensyn til skyldnere. Også der krav springer ut av straffbare forhold kan det argumenteres med at en skyldner skal kunne få innrette seg på at gamle krav ikke dukker opp lang tid senere. Når staten er skyldner gjør ikke dette syn seg gjeldende i

⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.12.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8, spesialmerknader til § 3.

¹² Anne Cathrine Røed *Foreldelse av fordringer*, Cappelen Akademisk forlag, 3. utgave, Oslo, 2010 s. 51.

samme grad. Regressreglene gjør likevel at dette er et relevant argument.

4.4.3 Foreldelse av voldsoffererstatningskrav etter voldsoffererstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd må søknad være fremsatt for KFV «før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven.» Det er likevel tilstrekkelig at søknaden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffeansvar er foreldet etter reglene i straffeloven eller før skadelidte fyller 21 år. Voldsoffererstatningsmyndighetene legger til grunn den fristen som er mest gunstig for søker.

Voldsoffererstatningsordningen bygger på alminnelig erstatningsrett.¹³ Utgangspunktet er at skadelidte har krav på samme beløp som vedkommende ville fått av gjerningspersonen. Derfor tar voldsoffererstatningsloven utgangspunkt i de samme foreldelsesreglene som gjelder for erstatningskravet mot gjerningspersonen, og de sivilrettslige foreldelsesreglene gjelder etter voldsoffererstatningsordningen.¹⁴ I tillegg har det blitt innført en sikkerhetsventil ved at det er tilstrekkelig at søknaden fremsettes innen gjerningspersonens straffeansvar er foreldet etter de strafferettslige foreldelsesreglene, eller før skadelidte fyller 21 år.¹⁵

Reglene om sivilrettslig foreldelse følger av foreldelsesloven¹⁶. Foreldelsesloven § 9 regulerer foreldelse av krav på skadeserstatning. Det følger av bestemmelsen at den alminnelige foreldelsesfristen er tre år. Fristen regnes fra den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Foreldelsesfristen kan derfor bli mye lenger enn tre år når det gikk lang tid til skadelidte fikk nødvendig kunnskap om skaden.

Det følger imidlertid av foreldelsesloven § 9 første ledd nr. 2 at kravet uansett foreldes senest etter 20 år. Dette er en absolutt foreldelsesfrist. Et unntak fra dette er der skaden er voldt mens skadelidte er under 18 år, og den ansvarlige, før opphøret av det skadegjørende forhold, kjente eller burde kjenne til at dette kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade.

Voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd siste setning inneholder som nevnt over ytterligere en

utvidelse av foreldelsesfristen for skadelidte som ikke har fylt 21 år på søknadstidspunktet. Foreldelse vil for disse tilfelle aldri gjøres gjeldende. Unntaket er ment som en sikkerhetsventil i tilfeller hvor verge ikke har sørget for å sende søknad om voldsoffererstatning i tide.¹⁷

De strafferettslige foreldelsesreglene følger av straffeloven kapittel 15, se særlig §§ 86 og 87. Foreldelsesfristene avhenger av strafferammen for de ulike straffbare forholdene, og varierer fra 2 år til 25 år. Ved lovendringen i 2014 ble den strafferettslige foreldelsesfristen fjernet for drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 og 16 år. Dette innebærer at straffeansvaret for disse forbrytelsene aldri foreldes, se straffeloven § 91. Det gjør dermed heller ikke krav på voldsoffererstatning som følge av en av disse forbrytelsene. Endringene i straffeloven gjelder også for handlinger som er begått før loven trådte i kraft, såfremt foreldelse ikke allerede var inntrådt.¹⁸ Foreldelsesfristen regnes som hovedregel fra den dagen det straffbare forholdet opphører, jf. straffeloven § 87. For enkelte typer lovbrudd regnes fristen fra den dag den fornærmede fyller 18 år. Dette gjelder blant annet tvangsekteskap etter § 253, menneskehandel etter § 257 og kjønnslemlestelse etter § 284, i tillegg til forsøk på seksuell omgang med barn under 14 og 16 år.

De strafferettslige foreldelsesreglene har som nevnt blitt endret en rekke ganger, og som regel i retning av lengre foreldelsesfrister. Det har også kommet enkelte nye bestemmelser, som innebærer at en straffbar handling omfattes av et strengere straffebud, og således foreldes senere. Det er således avgjørende hvilket regelsett som legges til grunn. I vedtak ENV-2014-1024 slo nemnda fast at det er regelverket som gjaldt på hendelsestidspunktet som legges til grunn ved vurdering av strafferettslig foreldelse. Tidligere var det vedtakstidspunktets regelverk som ble lagt til grunn.

Erstatningsnemnda for voldsofre la tidligere til grunn at voldsoffererstatningskrav skulle vurderes etter de sivilrettslige foreldelsesreglene hvis det forelå rettskraftig straffedom i saken, jf. vedtak ENV-2013-3491. Grunnen til dette var at den strafferettslige foreldelsesfristen da vil være avbrutt, jf. straffeloven § 88. I forbindelse med endringer i straffeloven i 2014, uttalte imidlertid departementet at krav om voldsoffererstatning etter deres syn også skal vurderes etter de strafferettslige foreldelsesreglene selv om den straffe-

¹³ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.2.

¹⁴ Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.9.

¹⁵ loc.cit.

¹⁶ Lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer

¹⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.5.

¹⁸ Prop. 65 L (2013–2014) punkt 3.6 og Innst. 263 L (2013–2014) s. 1.

rettslige foreldelsesfristen er avbrutt.¹⁹ Departementet uttalte videre:

«Dette innebærer at krav om voldsoffererstatning knyttet til drap som omfattes av departementets nye lovforslag, aldri vil bli foreldet. Det gjelder selv om noen er dømt for drapet. Begrunnelse for en slik forståelse er at det vil kunne virke støtende dersom et krav knyttet til drap foreldes raskere enn et krav knyttet til for eksempel en voldshandling omfattet av straffeloven 1902 § 228 første ledd. Dessuten vil saken gjerne være tilstrekkelig opplyst, slik at bevisenssynet bak foreldelsesreglene i liten grad gjør seg gjeldende.»

Foreldelsesfristen for krav om voldsoffererstatning avbrytes ved at skadelidte fremsetter søknad for KfV, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd.

4.4.4 Foreldelse av voldsoffererstatningskrav etter Forskriften

De materielle reglene i voldsoffererstatningsloven, inkludert foreldelsesreglene i voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd, gjelder for hendelser som skjedde 1. juli 2001 eller senere. Søknader knyttet til hendelser forut for dette tidspunktet behandles etter Forskriften. De foreldelsesreglene som er gjennomgått ovenfor gjelder derfor ikke for søknader som behandles etter Forskriften.

Voldsoffererstatningslovens saksbehandlingsregler gjelder imidlertid også for forskriftssaker.²⁰ Etter voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd var det tidligere et vilkår at det aktuelle forholdet måtte være anmeldt «uten unødig opphold». Erstatningsnemnda for voldsofre la i sin praksis til grunn at vilkåret var oppfylt om forholdet var anmeldt innen fire til fem dager. Anmeldelsesvilkåret var imidlertid alltid gjenstand for en konkret vurdering. Det kunne for eksempel tenkes unntak i tilfeller hvor skadelidte var utsatt for familie vold eller hvor skadelidte ellers stod i et avhengighetsforhold til skadevolder.²¹ Sammen med at ordningen var en billighetsordning, gjorde anmeldelsesvilkåret at det ikke var behov for foreldelsesregler i forskriften. Hensynene som begrunner foreldelsesregler ble ivaretatt ved at forholdet måtte anmeldes raskt. Dessuten hadde ikke skadelidte

et rettskrav på erstatning, men kunne tilkjennes erstatning etter en rimelighetsvurdering. Anmeldelsesvilkåret ble videreført i voldsoffererstatningsloven, men det ble lempet ved lovendring i 2008, se punkt 4.5. Denne endringen fikk i utgangspunktet kun virkning for handlinger skjedd etter 1.1. 2008.²² Lempingen har imidlertid i praksis også fått betydning for krav knyttet til handlinger skjedd før dette tidspunktet.²³

Etter overgangsregelen i voldsoffererstatningsloven § 19 første ledd, skal ikke foreldelsesregelen i § 3 annet ledd komme til anvendelse i saker som behandles etter forskriften. Selv om forskriften ikke har eksplisitte regler om foreldelse, har man imidlertid i praksis vektlagt passivitetsbetraktninger i rimelighetsvurderingen etter Forskriften § 1, som lyder:

«I den utstrekning det finnes rimelig yter staten erstatning etter disse forskriftene for personskaade voldt ved forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang.»

Det følger av kongelig resolusjon 12. mars 1976, som ligger til grunn for forskriften, at det ikke ble ansett nødvendig å innføre foreldelsesregler. Det fremgår imidlertid at «[d]ersom søkeren venter urimelig lenge med å søke erstatning, bør [...] nemnda tillegge en slik passivitet vekt ved sin rimelighetsvurdering av om erstatning skal ytes. Særlig gjelder dette om søkeren venter så lenge at et erstatningskrav ville vært foreldet etter de alminnelige foreldelsesregler». Erstatningsnemnda for voldsofre har i sin praksis lagt til grunn at det ikke er utelukket at foreldelsesregler kan få anvendelse på forhold som faller innenfor Forskriften, jf. blant annet vedtak ENV-2010-144. I vedtaket heter det:

«Å tolke foreldelsesregler inn i forskriften er etter nemndas syns nødvendig for å harmonisere regelverkene for voldsoffererstatning fra staten og hindre forskjellsbehandling mellom saker som behandles fullt ut etter loven og de som behandles etter forskriften. Det ville etter nemndas syn vært uheldig at forhold som har funnet sted før lovens ikrafttredelse ikke skal anses foreldet og således komme bedre ut, samtidig som foreldelsesreglene regulerer alle nyere forhold som behandles etter

¹⁹ Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.9.

²⁰ Jf. voldsoffererstatningsloven § 19 annet ledd.

²¹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.5.

²² Endringslov til voldsoffererstatningsloven (LOV-2007-12-21-125) del II. «Endringene i § 1, § 3 og § 7 kommer ikke til anvendelse i tilfeller der det søkes om voldsoffererstatning på grunn av handlinger som har funnet sted før lovens ikrafttredelse.»

²³ Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2007-2787

loven og følgelig kan lede til at erstatningssøknaden i slike saker avslås. Likebehandlingshensynet anses derfor som et relevant moment i rimelighetsvurderingen».

I Sivilombudsmannens uttalelse 24. november 2014 i sak 2013/2668 fremgår det videre at Erstatningsnemnda for voldsofre legger til grunn at foreldelsesregler ikke «uavkortet» gjelder i forskriftsakene, men at foreldelse er en del av helhetsvurderingen som foretas i henhold til Forskriften § 1. Videre at foreldelsesreglene i voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd ikke får direkte virkning for saker som behandles etter Forskriften, men at foreldessynspunktet i praksis har blitt tillagt avgjørende vekt i rimelighetsvurderingen:

«Slik nemnda ser det er en vurdering av særlige grunner til å lempe på vilkåret om rask anmeldelse en del av den helhetlige rimelighetsvurderingen i saker som reguleres av forskriften. Man kan etter nemndas syn ikke da forlate standpunktet om at foreldelse tillegges avgjørende vekt. Det vil gi en situasjon hvor det ikke lenger er en tidsmessig yttergrense for hvor lenge en skadelidt kan forholde seg passiv».

Med henvisning til Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2010-144 la departementet i 2014 til grunn at nemndas tolkning var fast praksis.²⁴ Sivilombudsmannen konkluderte imidlertid i sin uttalelse med at det ikke er rettslig grunnlag for Erstatningsnemndas praksis med å legge avgjørende vekt på om et skadetilfelle er foreldet i saker etter Forskriften. Sivilombudsmannen var enig i at det er relevant å legge vekt på tidsmomentet i sakene hvor det foretas en rimelighetsvurdering etter Forskriften, men at det ikke kan anvendes en generell regel og at det synes å ha utviklet seg en mer absolutt praksis enn det er hjemmel for.

Justisdepartementet kom den 19. mai 2015 med en uttalelse, hvor departementet sa seg enig med Sivilombudsmannen i at foreldelsesreglene i voldsoffererstatningsloven ikke kan gis direkte anvendelse i forskriftsakene. De uttalte at det må gjøres en reell rimelighetsvurdering ved anvendelse av Forskriften § 1, hvor passivitetsbetraktninger vil være ett av flere momenter som kan gjøre seg gjeldende. Nemnda har fra og med juni 2015 endret sin praksis i tråd med ombudsmanens uttalelse. I nemndas vedtak ENV-2014-1395 ble følgende uttalt:

«Voldsoffererstatning tilkjennes i den utstrekning det finnes rimelig, jf. voldsoffererstatningsforskriften § 1.

I uttalelse fra Sivilombudsmannen av 21. november 2014 [SOM-2013-2668] fremgår det at det ikke er rettslig grunnlag for å gi voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler direkte anvendelse i saker som reguleres av voldsoffererstatningsforskriften.

Langvarig passivitet vil imidlertid inngå som et moment i vurderingen av hvorvidt det anses rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsforskriften § 1. Nemnda vil derfor foreta en konkret helhetsvurdering av hvorvidt det anses rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning i det foreliggende tilfellet.»

I denne konkrete saken fant nemnda det ikke rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning, og la vekt på langvarig passivitet i forhold til anmeldelse av forholdet (23 år) og søknad om voldsoffererstatning, at det forelå få tidsnære bevis, at overgrepenes art og omfang var uklart, samt uklar årsaksammenheng mellom handlinger og søkers psykiske skader.

Et eksempel på at nemnda fant det rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning, til tross for langvarig passivitet vedrørende søknad om voldsoffererstatning, er nemndas vedtak ENV-2015-167. Nemnda la i vurderingen blant annet vekt på at det forelå rettskraftig dom i saken der skadevolder var dømt for de straffbare forhold som det ble søkt voldsoffererstatning for.

4.5 Kravet til anmeldelse og vilkåret om å fremme erstatningskrav i straffesaken

Den straffbare handlingen må være anmeldt til politiet for at skadelidte skal ha krav på voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd første punktum. Bakgrunnen for vilkåret er at anmeldelser bidrar til at straffbare handlinger påtales og at gjerningspersonen straffes.²⁵ Vilkåret utgjør på denne måten en oppfordring til fornærmede om å anmelde forholdet. Terskelen for å gi en falsk anmeldelse er også trolig høyere enn terskelen for å sende en uriktig søknad om voldsoffererstatning.²⁶ Selv om en rask anmeldelse kan være avgjørende for oppklaring av saken, stilles det ikke lenger vilkår om at anmeldelsen må gjø-

²⁴ Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.9.

²⁵ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7.

²⁶ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7.

res innen en bestemt tidsfrist, jf. punkt 4.4.4.²⁷ Det stilles heller ikke vilkår om at anmeldelsen må inneholde en begjæring om straff og at begjæringen ikke er trukket tilbake.²⁸

Etter § 3 tredje ledd siste setning kan det gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret. Praksis bør etter departementets syn ikke være så streng at anmeldelse blir en prinsippsak, men det bør heller ikke være slik at man kan velge om man vil anmelde.²⁹ Momenter ved vurderingen er blant annet «*hvor godt saken er dokumentert, om det er vektige grunner for å unnlate å anmelde, og samfunnets interesse i at den aktuelle handlingen blir anmeldt*».³⁰ I de tilfellene hvor anmeldelsen ikke har noen hensikt i seg selv, for eksempel fordi straffeansvaret er foreldet, bør det ifølge forarbeidene gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret. Det vil også være meningsløst å kreve anmeldelse i saker hvor påtalemyndigheten tar ut tiltale etter allmenne hensyn, for eksempel etter straffeloven § 271, og skadevolder dømmes for forholdene.³¹

Skadelidte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd annet punktum. I henhold til forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) § 8-6 tredje ledd, skal politiet opplyse om at dette er et vilkår for å få voldsoffererstatning. Bestemmelsen ble innført med virkning fra 1. november 2009, og det har i ettertid utviklet seg en mer liberal praktisering av vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd annet punktum. I tilfeller hvor det likevel ikke fremkommer av politidokumentene at politiet har opplyst den skadelidte om vilkåret, gjøres det regelmessig unntak i henhold til voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd tredje punktum. Dette gjelder også i saker hvor det straffbare forholdet ble anmeldt før endringen i påtaleinstruksen i 2009. Se for eksem-

pel Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2010-1560 og vedtak ENV-2010-787. Erstatningsnemnda for voldsofre har imidlertid avslått søknader hvor skadelidte eksplisitt og bevisst velger ikke å kreve at erstatningskravet tas med på tross av at politiet har gjort skadelidte oppmerksom på at dette avskjærer vedkommende fra voldsoffererstatning.³²

4.6 Personkrets

Utgangspunktet er at voldsoffererstatningsordningen dekker den som er strafferettslig fornærmet, jf. formuleringen «[d]en som har lidd personskade» i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Den straffbare handlingen må altså være rettet mot egen person. Det følger imidlertid av samme bestemmelse at voldsoffererstatningsordningen også omfatter «dennes etterlatte». Erstatning til etterlatte reguleres i voldsoffererstatningsloven § 7, se under.³³

Videre er *barn* gitt et særskilt erstatningsrettslig vern etter voldsoffererstatningsordningen. Barn som har «opplevd vold mot en nærstående person», der hendelsen har vært «egnet til å skade barnets trygghet og tillit», har et rettskrav på oppreisningserstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum. Barn kan i slike tilfeller også tilkjennes erstatning for personskade etter § 4 og menerstatning etter § 5. Kjerneområdet for bestemmelsen vil være vold mot barnets omsorgsperson, men også vold mot andre, for eksempel barnets søsken, kan omfattes.³⁴

Barn har i alminnelighet krav på erstatning for blant annet psykisk skade (personskade) som oppstår dersom barnet opplever at foreldrene eller andre nærstående personer utsettes for vold. Regelen i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum går imidlertid noe lenger enn alminnelig erstatningsrett ved at barnet gis et rettskrav på erstatning selv om skadevolderen ikke er erstatningspliktig etter alminnelig erstatningsrett.³⁵ Etter regelen må det ikke foreligge person-

²⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.9. Frem til lovendringen i 2008 ble det stilt vilkår om anmeldelse «uten unødig opphold». For søknader om voldsoffererstatning for straffbare handlinger som skjedde forut for lovendringen, gjelder fortsatt dette vilkåret.

²⁸ Se Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.10 om å sløyfe vilkåret om at anmeldelsen måtte inneholde en begjæring om straff og at denne ikke senere var trukket tilbake. Departementet la vekt på at Stortinget hadde vedtatt endringer i straffeprosessloven som opphevet ordningen med påtalebegjæring fra den fornærmede slik at påtalemyndigheten da skulle påtale forholdet uavhengig av om den fornærmede begjærte det. Et vilkår om at fornærmede måtte ha begjært straff ble da overflødig i voldsoffererstatningssammenheng.

²⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7.

³⁰ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7.

³¹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.7.

³² Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.11 og for eksempel Erstatningsnemndas vedtak ENV-2010-131, ENV-2010-702 og ENV-2010-129.

³³ Voldsoffererstatningsloven § 7, som regulerer etterlattes krav på erstatning, er plassert i voldsoffererstatningslovens kapittel 2 om utmåling. Hvem som er berettiget til voldsoffererstatning behandles imidlertid uttømmende her.

³⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 5.

³⁵ Se for eksempel Hålogaland lagmannsretts dom inntatt i LH-2014-32775.

skade – det er tilstrekkelig at opplevelsen er «egnet til å skade barnets trygghet og tillit».³⁶

Av voldsoffererstatningsloven § 1 annet ledd bokstav a følger det at voldsoffererstatning også kan tilkjennes ved personskade som har oppstått i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet. Annet ledd gir, i motsetning til første ledd, ikke rettskrav på erstatning. Forvaltningen har en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne erstatning til personer som omfattes av ordlyden. Etter bestemmelsens bokstav b gjelder dette også i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling som omfattes av ordningens saklige virkeområde, eller for å avverge eller begrense skadefølgene av en slik handling. Bokstav b ble tatt inn ved lovendringen i 2012. Voldsoffererstatningsloven § 1 annet ledd bokstav b går lenger enn alminnelig erstatningsrett.

Som nevnt over, har etterlatte krav på voldsoffererstatning i tilfeller hvor fornærmede dør som følge av den straffbare handlingen, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Hovedtrekkene i bestemmelsens første og annet ledd svarer til skadeserstatningsloven §§ 3-4 og 3-5 annet ledd, men er tilpasset voldsoffererstatningsordningen.

I voldsoffererstatningsloven § 7 første ledd første punktum etableres et rettskrav på voldsoffererstatning til «den eller de etterlatte som avdøde ved dødsfallet helt eller delvis forsørget». Etter nemndas skjønn kan voldsoffererstatning også tilkjennes «selv om avdøde ikke ved dødsfallet forsørget den etterlatte, forutsatt at denne i nær fremtid kunne påregne forsørging», jf. § 7 første ledd annet punktum. I sistnevnte tilfelle har etterlatte altså ikke rettskrav på erstatning. Det er forsørgelsens omfang, og den etterlattes mulighet for selv å bidra til sin forsørging, som er grunnlaget for vurderingen. Det stilles ikke vilkår om at den avdøde hadde rettslig forsørgelsesplikt overfor den som ble forsørget. Det avgjørende er om det forelå faktisk forsørgelse.³⁷ Trygdeytelser, andre offentlige støtteordninger og forsikringsutbetalinger kommer til fradrag her som ved utmåling av voldsoffererstatning for øvrig, jf. voldsoffererstatningsloven § 9, se punkt 4.8.7. I tillegg skal utgifter til gravferden dekkes, og eventuelt andre utgifter i anledning dødsfallet i den grad det finnes rimelig, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 annet ledd.

Videre har også «avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre rett til erstatning for person-

skade». Disse kan i tillegg tilkjennes oppreisningserstatning, uten at det stilles krav om personskade, jf. § 7 tredje ledd annet punktum. Dette gjelder i «særlige tilfeller» også søsken, jf. § 7 tredje ledd siste punktum. Voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd ble inntatt i loven ved lovendringen i 2008. Formålet med endringen var å styrke de etterlattes erstatningsrettslige vern og knytte bestemmelsen tettere opp mot de alminnelige reglene i voldsoffererstatningsloven § 4 om erstatning for økonomisk tap.³⁸ Selv om endringen innebar en utvidelse sammenlignet med alminnelig erstatningsrett, og dermed også et brudd på prinsippet om voldsoffererstatningsordningens subsidiaritet, mente departementet at hensynet til etterlatte måtte veie tyngre. I den grad disse reglene går utover hva skadelidte har krav på etter alminnelig erstatningsrett, krever voldsoffererstatningsmyndighetene ikke regress fra skadevolder for det overskytende beløpet.³⁹

Dødsfallet anses som ett skadetilfelle, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 fjerde ledd. Det betyr at dersom avdøde forsørget sin ektefelle og flere barn, vil de samlede utbetalingene ikke kunne overstige den øvre grensen nedfelt i § 11.

Etter alminnelig erstatningsrett kan pårørende etter omstendighetene tilkjennes erstatning, se for eksempel Rt-1975-670 (Sykebesøksdommen). Pårørende er imidlertid ikke eksplisitt gitt erstatningsrettslig vern i voldsoffererstatningsloven. I forbindelse med lovendringen i 2008 uttalte departementet følgende:

«Departementet vil foreslå at også denne gruppen [pårørende] kan tilkjennes voldsoffererstatning i samme utstrekning som den gjør etter alminnelig erstatningsrett».

Dette ble likevel ikke fulgt opp med lovendring. I høringsnotat 7. desember 2011 drøftet departementet spørsmålet om pårørendes rett til voldsoffererstatning burde lovfestes. Det ble da også vist til at voldsoffererstatningsmyndighetene i praksis tilkjente voldsoffererstatning til pårørende i tråd med alminnelig erstatningsrett. Departementet konkluderte med at pårørendes rett til erstatning ikke burde kodifiseres.⁴⁰ Kodifisering ville i henhold til departementet være uheldig fordi det er lovteknisk vanskelig å utforme en tilstrekkelig presis og smidig regel.

³⁶ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 5.

³⁷ Brath (2015) s. 132.

³⁸ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.3

³⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.3.

⁴⁰ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 7.1.4.

Erstatningsnemnda for voldsofre har lagt til grunn at voldsoffererstatningsloven § 7 etter lovendringen i 2008 gir en uttømmende regulering av etterlattes erstatningsrettslige vern, og at etterlatte ikke lenger kan omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1 bare i egenskap av å være etterlatt, se for eksempel vedtak ENV-2014-24. Erstatningsnemnda for voldsofre presiserer i vedtaket at pårørende som den klare hovedregel ikke omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Etter Erstatningsnemnda for voldsofres syn ville det stride mot den allmenne rettsfølelsen om pårørende hadde hatt et sterkere erstatningsrettslig vern enn de etterlatte. På den bakgrunn la Erstatningsnemnda for voldsofre til grunn at pårørende bare kan tilkjennes voldsoffererstatning i den utstrekning den pårørende etter en analogisk tolkning omfattes av voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd første punktum, jf. voldsoffererstatningsloven § 4. Erstatningsnemnda for voldsofre anser at en slik tolkning bare er aktuelt i «*helt spesielle tilfeller, hvor handlingens objektive grovhet og skadeomfanget er særlig alvorlig*». Relevante momenter vil være graden av skyld hos skadevolder, om den straffbare handlingen har vært særlig egnet til å påføre søker et psykisk traume samt om det foreligger påregnelig årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og søkers traume.⁴¹

4.7 Beviskravet i saker om voldsoffererstatning

Beviskravet i voldsoffererstatningsordningen er klar sannsynlighetsovervekt. Dette beviskravet ble utviklet i praksis og ble fastslått i voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd ved lovfestingen i 2001.

I straffesaker kreves det at forhold skal bevises utover enhver rimelig tvil. Uttrykt i prosent antas det i teorien at det kreves opp mot 100 prosent sannsynlighet for domfellelse. Terskelen for domfellelse i straffesaker er altså meget høy. Beviskravet etter alminnelig erstatningsrett er sannsynlighetsovervekt. Dette uttrykkes som mer enn 50 % sannsynlig. I saker med særlig belastende faktiske forhold, så kreves det mer enn dette. Tilsvarende så vi av innledningen at beviskravet for å få voldsoffererstatning er strengere enn etter vanlig erstatningsrett – da det kreves klar sannsynlighetsovervekt for å få voldsoffererstatning. For å få voldsoffererstatning kreves det

altså et sted imellom erstatningsretten (sannsynlighetsovervekt) og strafferetten (ut over enhver rimelig tvil). Dette innebærer at det kreves mer enn 50 %, men ikke så mye som oppunder 100 %.

Voldsoffererstatningsordningen skiller seg fra alminnelig erstatningsrett ved at det i ordningen stilles vilkår om at det har skjedd en bestemt straffbar handling. Lovgiver har ment at det derfor bør kreves noe mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for å tilkjenne voldsoffererstatning.⁴² Se for øvrig utvalgets drøftelse i kapittel 16.

Det er sikker rett at frifinnelse i en straffesak ikke er til hinder for at det likevel kan pådømmes sivile erstatningskrav. Det har blitt stilt spørsmål ved om et slikt resultat krenker uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 2. Den europeiske menneskerettsdomstols avgjørelser i sak Ringvold mot Norge (EMDN-1997-34964), Y mot Norge (EMDN-2000-56568), Orr mot Norge (EMDN-2004-31283) og N.A. mot Norge (EMDN-2011-27473) forstås slik at det ikke er i strid med uskyldspresumsjonen at en person som er frifunnet for straff, i samme eller senere sak blir dømt til å betale erstatning. Forutsetningen er at man ved begrunnelsen ikke skaper tvil om tiltaltes strafferettslige uskyld. Se også Høyesteretts dom i Rt-2003-1671 og Rt-2009-1456. I slike tilfeller, hvor det er tale om å legge til grunn et faktum som er sterkt belastende for en part, legges det imidlertid til grunn et skjerpet beviskrav for erstatning og oppreisning.⁴³ Det betyr at det kreves noe mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt, men likevel mindre enn hva som kreves for å idømme straff. Høyesterett har på denne måten skjerpet det sivilrettslige beviskravet, se for eksempel Høyesteretts dom Rt-2005-1322 med videre henvisninger. I dommens avsnitt 26, presiserer Høyesterett at «*det ikke er dekning i rettspraksis for en generell regel om et skjerpet beviskrav for erstatning og oppreisning alene på det grunnlag at tiltalte er frifunnet for forholdet, heller ikke i tilfelle der frifinnelsen er skjedd i samme sak som den etterfølgende pådømmelsen av de borgerligere rettskrav*». Høyesterett uttaler videre at det er der det sivilrettslige kravet må baseres på et særlig belastende faktum, at beviskravet skjerpes. Rettspraksis kan imidlertid ikke forstås slik at ethvert straffbart forhold innebærer et slikt belastende eller klanderverdig faktum. Spørsmålet må avgjøres ut fra en konkret vurdering av det aktuelle for-

⁴¹ Se for eksempel ENV-2014-1481 og ENV-2014-24.

⁴² Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.5.

⁴³ Skoghøy *Tvistemål*, 2. utgave (2001) s. 684 flg. jf. s. 674 flg.

holdet. Hvor sterkt beviskravet skal skjerpes, kan også variere.

Lovgiver har ment at beviskravet i voldsoffererstatningsordningen skal være det samme som når domstolen behandler saker om erstatning med et særlig belastende faktum:

*«En annen løsning ville lede til at de personer som forfølger sitt krav direkte overfor den prinsipalt ansvarlige, skadevolderen, stilles overfor strengere beviskrav enn de som søker dekning av staten gjennom voldsoffererstatningsordningen. Dette vil bidra til en uønsket kanalisering av erstatningsansvaret bort fra den prinsipalt ansvarlige og over på staten. Det ville være i strid med intensjonene bak ordningen. [...] Dessuten vil beviskravet i en eventuell regressomgang være det samme som i et søksmål mellom skadelidte og skadevolder».*⁴⁴

Beviskravet er det samme der gjerningspersonen er ukjent:

*«I motsatt fall vil det medføre tilfeldig forskjellsbehandling av volds ofre, avhengig av om gjerningspersonen er kjent eller ikke. Dersom beviskravene skulle være mindre strenge i saker med ukjent gjerningsperson, vil det medføre at erstatningssøkeren ved å unnlate å oppgi hvem skadevolder er der denne er kjent for søkeren, ville blitt underlagt mindre strenge bevisregler. Dette ville være urimelig i seg selv i tillegg til at det ville svekke mulighetene for å få belyst saken på en skikkelig måte».*⁴⁵

Beviskravet klar sannsynlighetsovervekt gjelder bare vurderingen av om en straffbar handling som nevnt i voldsoffererstatningsloven § 1, har skjedd. Andre bevistema, som for eksempel om det foreligger adekvat årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og skaden, skadens omfang og skadelidtes eventuelle medvirkning, er underlagt det alminnelige beviskravet i sivile saker; alminnelig sannsynlighetsovervekt.⁴⁶

4.8 Utmåling av voldsoffererstatning

4.8.1 Generelt

Voldsoffererstatningsordningen følger alminnelige erstatningsrettslige prinsipper når det gjelder

utmåling. I alminnelig erstatningsrett følger vi særlig fire grunnleggende utmålingsprinsipper: prinsippet om full erstatning, skadelidtes tapsbegrensningsplikt, supplementsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet) og prinsippet om at skadelidtes fordeler ved skaden skal komme til fradrag ved erstatningsberegningen.⁴⁷ Som vi skal se i det videre, gjelder disse prinsippene også ved utmåling av voldsoffererstatning.

Da voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001, ble reglene om utmåling av voldsoffererstatningen knyttet enda tettere opp mot de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3 enn hva som fulgte av Forskriften, jf. punkt 3.4. Formålet var å gjøre voldsoffererstatningsloven mer oversiktlig og lettere tilgjengelig for brukerne.⁴⁸

Ettersom voldsoffererstatningsordningen regulerer forholdet mellom staten og den skadelidte, og ikke forholdet mellom skadevolder og den skadelidte, er det imidlertid ikke fullt samsvar mellom utmålingsreglene i voldsoffererstatningsloven og skadeserstatningsloven, se punkt 4.8.2.

For at statens erstatningsansvar etter voldsoffererstatningsordningen skal utløses, må de grunnleggende vilkårene for erstatning være oppfylt: det må foreligge et ansvarsgrunnlag, et tap eller en skade og en tilstrekkelig nær og påregnelig årsakssammenheng.⁴⁹

Voldsoffererstatningsloven hjemler seks erstatningsposter, som kan fordeles under to overordnede poster:

- Økonomisk tap (voldsoffererstatningsloven § 4):
 - Erstatning for lidt (påført) inntektstap
 - Erstatning for lidte (påførte) utgifter
 - Erstatning for redusert inntektsevne (tap i fremtidig erverv)
 - Erstatning for merutgifter i fremtiden
- Ikke-økonomisk skade:
 - Menerstatning (voldsoffererstatningsloven § 5)
 - Oppreisning (voldsoffererstatningsloven § 6)

⁴⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.5.

⁴⁵ Loc.cit.

⁴⁶ Loc.cit.

⁴⁷ Se mer om erstatningsrettslige utmålingsprinsipper i for eksempel Peter Lødrup *Lærebok i erstatningsrett*, 6. utgave, Oslo 2009 s. 469 flg.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.8.

⁴⁹ Se nærmere om grunnvilkårene for skadeerstatningsansvar i for eksempel Nygaard *Skade og ansvar*, 6. utgave, Bergen 2007 kapittel 3.

4.8.2 Om forholdet til domstolenes erstatningsutmåling

Domstolene bestemmer hva gjerningspersonen skal betale til skadelidte mens voldsoffererstatningsmyndighetene bestemmer hva staten skal betale til skadelidte. Domstolenes avgjørelser har ikke rettskraftsvirkning for voldsoffererstatningsmyndighetene. Domstolens avgjørelser har likevel stor betydning. Departementet har uttalt følgende om forvaltningens forhold til domstolenes erstatningsutmåling i voldsoffererstatningssaker:

*«Departementet har tillit til at domstolene fatter riktige avgjørelser. Domstolene har normalt et bedre faktisk grunnlag å bygge avgjørelsen på enn voldsoffererstatningsmyndigheten, jf. blant annet ved at de bygger på umiddelbar bevisførsel. 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, idet det vil kunne svekke domstolenes legitimitet».*⁵⁰

Etter departementets syn skal det altså mye til før voldsoffererstatningsmyndighetene vurderer utmåling annerledes enn domstolene. Dette gjelder særlig utmåling av økonomisk tap. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der det dokumenteres nye utgifter etter domstolenes behandling av saken.⁵¹

Erstatning for ikke-økonomisk skade har en annen karakter fordi det ikke er utgifter som skal erstattes, men varige men, lidelser og krenkelsers. Når det gjelder menerstatning, har det utviklet seg relativt standardiserte utmålingsregler der man blant annet tar utgangspunkt i invaliditetsgraden og skadelidtes alder, se skadeserstatningsloven § 3-2 og voldsoffererstatningsloven § 5. Erstatningsnemnda for volds ofre følger disse prinsippene, men også her kan nye opplysninger komme til etter domstolsbehandling. Når det gjelder oppreisningserstatning, fastsettes det etter en skjønnsmessig og konkret vurdering, jf. også skadeserstatningsloven § 3-5 og voldsoffererstatningsloven § 6. Likevel har det i rettspraksis utkrystallisert seg generelle nivåer for utmålingen. Det følger av forarbeidene at voldsoffererstatningsmyndighetene skal ta utgangspunkt i

det generelle oppreisningsnivået som fastsettes av domstolene, noe som også følges i praksis.⁵²

Det fremgår av forarbeidene at voldsoffererstatningsmyndighetene i utgangspunktet ikke bør redusere erstatningen mer enn forskjellene i regelverket tilsier.⁵³ Det som særlig skiller utmåling etter alminnelig erstatningsrett og voldsoffererstatningsordningen, er at domstolene etter alminnelige regler kan redusere erstatningen som følge av skadevolders forhold, se punkt 4.8.8, at voldsoffererstatningsordningen har en nedre og øvre grense for erstatning, se punkt 4.9, og at ikke alle tapsposter dekkes av voldsoffererstatningsordningen, for eksempel erstatning for tingsskader, se punkt 4.8.6.

4.8.3 Økonomisk tap

Det er et grunnleggende prinsipp at skadelidtes økonomiske tap skal dekkes fullt ut.⁵⁴

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd første punktum, at «voldsoffererstatningen skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden». Dette samsvarer med skadeserstatningsloven § 3-1. Det fremgår videre av voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd annet punktum at erstatning for tap i inntekt og fremtidig erverv fastsettes særskilt og utmåles etter reglene i skadeserstatningsloven § 3-1 annet ledd. Voldsoffererstatningsordningen har likevel en øvre og nedre grense for hva skadelidte kan få utbetalt i voldsoffererstatning, se punkt 4.9.

Når det gjelder påført (lidt) inntektstap, utgjør dette inntektstapet i tiden mellom skadetidspunktet og oppgjørstidspunktet. Skillet mellom hva som anses som lidt tap og fremtidig tap, trekkes altså ved vedtakstidspunktet.

Det er normalt enkelt å fastsette det påførte inntektstapet. Det tas utgangspunkt i forskjellen mellom skadelidtes inntekt med skaden og inntekt uten skaden. Som følge av tapsbegrensningsplikten, må skadelidte selv bære følgene av at eventuell restarbeidsevne ikke er utnyttet. I tråd med prinsippet om at voldsoffererstatningsordningen er subsidær, gjøres det fradrag for lønn under sykdom og liknende ytelser, herunder trykdeytelser, ytelser fra pensjonsordninger, for-

⁵² Ot.prp. nr. 4 (2000-01) punkt 5.8 og Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) punkt 3.13.

⁵³ Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) punkt 3.13.

⁵⁴ Nygaard s. 73 og Ot.prp. nr. 4 (2000-2001) punkt 5.8. De mest sentrale avgjørelsene om dekning av økonomisk tap, er høyesterettsdommene inntatt i Rt-1993-1524 (Ølberg), Rt-1993-1538 (Horseng),

⁵⁰ Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) punkt 3.13.

⁵¹ Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) punkt 3.13.

sikringsytelser og annen økonomisk støtte som skadelidte er berettiget til som følge av skaden.

Lidt skade omfatter merutgifter skadelidte har hatt som følge av skaden før vedtakstidspunktet og utgifter som antas å påføres skadelidte i fremtiden. I praksis vil det offentlige dekke mange utgiftsposter etter en skade. Disse utgiftene dekkes ikke av voldsoffererstatningsordningen. Folketrygden dekker for eksempel utgifter til sykehusopphold og store deler av utgifter til medisiner og annen legehjelp. Kommunene er også forpliktet til å yte bistand etter helse- og sosiallovgivningen.

Når det gjelder erstatning for tapt inntektsevne (tap i fremtidig erverv), må man for det første fastsette hva skadelidte ville ha tjent uten skaden. For det annet må man vurdere hva skadelidte vil tjene i fremtiden med skaden. Differansen utgjør den tapte inntektsevnen. Den tapte inntektsevnen kan være vanskelig å fastsette. En rekke usikkerhetsmomenter kan gjøre seg gjeldende, blant annet hvilke karrieremuligheter skadelidte ville hatt og hvor lenge skadelidte ville arbeidet gitt at skaden ikke skjedde, fall i pengeverdien, prisstigning og lønnsutvikling. Ervervsevnen må ikke forveksles med medisinsk invaliditet, som kan gi grunnlag for menerstatning, se punkt 4.8.4.

Erstatningen skal som hovedregel utbetales som en engangssum. Man må derfor fastsette nåverdien av inntekter som ville kommet suksessivt i en rekke år fremover. Man trekker da fra fordelene ved å få utbetalt hele erstatningen som et engangsbeløp ved å diskontere det årlige beløpet. Diskonteringen beregnes blant annet på grunnlag av en kapitaliseringsrente. Etter Høyesteretts dom i Rt-2014-1203 er kapitaliseringsrenten 6 %.

Fremtidige utgifter kan blant annet være utgifter for særskilt undervisning, hjemmehjelp, terapi eller tannlegebehandling utover hva som dekkes av det offentlige.

Fremtidig tap kan være vanskelig å beregne. Domstolen fastsetter i større grad enn Erstatningsnemnda for voldsofre en engangssum som skal dekke fremtidige utgifter. Praksis viser at voldsoffererstatningsmyndighetene behandler et stort antall tilleggsøknader om fremtidige utgifter slik at det i en del saker fattes en rekke vedtak. Et viktig hensyn bak muligheten til å fremme tilleggsøknader er at voldsutsatte kan vente med å fremsette søknaden før opplysningene som skal danne grunnlag for søknaden er sikre.

Det er ikke tilstrekkelig at skadelidte har hatt økte utgifter etter skaden; utgiftene må ha vært nødvendige som følge av skaden, jf. formuleringen i voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd

første punktum «utgifter som personskaden antas å påføre». Denne regelen er i samsvar med alminnelige erstatningsrettslige regler. Høyesterett fastslo i Rt-1975-670 at utgiftene verken må være «upåregnelige eller unødvendige». Standpunktet er fulgt opp med lignende uttalelser i flere senere avgjørelser, se for eksempel dommene inntatt i Rt-1993-1547 (Skoland), Rt-1996-958 (Stokstad), Rt-1999-1967 (Rott) og Rt-2002-1436 (Bråtane). Høyesterett uttaler i sistnevnte dom at fremtidige utgifter i første rekke er et supplement til de offentlige ytelsene for å sikre skadelidte mer selvstendighet, uavhengighet og trivsel. Det alminnelige kravet til årsakssammenheng må være oppfylt for at voldsoffererstatningsmyndighetene kan tilkjenne erstatning for utgiftsposter.

Det oppstår i praksis en rekke spørsmål om hva som kan dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4. I Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2012-1763 kom nemndas flertall til at skadelidtes transportutgifter for å besøke sin kjæreste (tidligere samboer) og felles barn i etterkant av en voldshendelse som angivelig hadde ødelagt samboerforholdet, ikke var påregnelige utgifter som kunne dekkes etter ordningen. Erstatningsnemnda har imidlertid tilkjent utgifter til transport og opphold for foreldrene til skadelidt som har vært utsatt for et svært traumatisk overfall, se vedtak ENV-2009-131. Nemnda fant at skadelidte hadde særlig behov for psykisk støtte fra familien i etterkant av hendelsen.

I andre saker har nemnda tilkjent erstatning for flytteutgifter i etterkant av voldshendelser, se for eksempel vedtak ENV-1464-1 og vedtak ENV-2008-1716, men avslått flytteutgifter i vedtak ENV-2011-767 fordi søker ikke befant seg i en slik akutt og alvorlig situasjon at flytting var nødvendig. Når det gjelder utgifter til privatpraktiserende psykolog og psykiater, har nemnda tilkjent erstatning for dette i tilfeller der det har vært særlige behov for det, se for eksempel vedtak ENV-2010-173 og vedtak ENV-2010-1122. I sistnevnte sak fant imidlertid Erstatningsnemnda at utgifter til akupunktur og tradisjonell kinesisk medisin ikke var nødvendig, og avslø derfor kravet.

Også advokatutgifter kan søkes erstattet etter voldsoffererstatningsloven § 4, se punkt 4.11.3.

Voldsoffererstatningsloven § 4 annet ledd fastsetter at personer under 16 år skal tilkjennes standardisert erstatning for tap i fremtidig erverv etter reglene om standardisert erstatning til barn i skadeserstatningsloven § 3-2a. Fastsettelse av erstatning for fremtidig erverv beror på mange usikkerhetsmomenter, særlig når det gjelder barn som ennå ikke har valgt sin yrkesvei. Formålet

med regelen er blant annet å unngå usaklig forskjellsbehandling av unge skadelidte. Skadeserstatningsloven § 3-3 gir unntak fra reglene om standardisert erstatning til barn under 16 år. Den bestemmer at erstatning likevel ikke skal utmåles etter standardiserte satser dersom skadelidte er utsatt for nærmere bestemte straffbare handlinger.⁵⁵ Det fremgår ikke av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 4 annet ledd om unntakene i skadeserstatningsloven § 3-3 skal komme til anvendelse i voldsoffererstatningssammenheng. Forarbeidene er også tause på dette punktet. Dersom skadeserstatningsloven § 3-3 kommer til anvendelse i voldsoffererstatningssammenheng, blir det lite igjen av anvendelsesområdet til erstatningsregelen i voldsoffererstatningsloven § 4 annet ledd. Brath uttaler at så lenge skadeserstatningsloven § 3-3 ikke nevnes uttrykkelig i voldsoffererstatningsloven, kommer den heller ikke til anvendelse. På den annen side ser han ingen begrunnelse for å fravike standardiseringsordningen ved brudd på straffebestemmelsene som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3.⁵⁶

4.8.4 Menerstatning

Menerstatning er erstatning for ikke-økonomisk tap, og skal gi skadelidte mulighet til å avhjelpe tapt livsutfoldelse. I forarbeidene til skadeserstatningsloven omtales menerstatning som «en slags ulempeerstatning».⁵⁷

Menerstatning reguleres i voldsoffererstatningsloven § 5 og svarer i hovedtrekk til skadeserstatningsloven § 3-2. Både voldsoffererstatningsloven § 5 og skadeserstatningsloven § 3-2 bygger i stor grad på reglene om menerstatning ved yrkesskade i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).⁵⁸ Nærmere regler om utmåling av menerstatningen er fastsatt i forskrift 21. april 1997 nr. 373 om menerstatning ved yrkesskade (ME-forskriften). Det følger av Erstatningsnemnda for voldsofres praksis at menerstatning beregnes i tråd med de standardiserte reglene for menerstatning etter yrkesskade som kommer til uttrykk i ME-forskriften, se blant annet vedtak ENV-2013-475.

Menerstatning utmåles på grunnlag av hvilken medisinsk invaliditet den aktuelle skaden har medført. Det må være tale om en «varig og betydelig skade av medisinsk art», jf. voldsoffererstatningsloven § 5 første ledd. Med «medisinsk art» forstås både fysisk og psykisk skade. Skaden må være «varig». Menerstatning kan med andre ord ikke tilkjennes hvor skadelidte blir helbredet. Det betyr imidlertid ikke at skaden må vare livet ut. Forarbeidene gir ikke svar på hvordan varighetskriteriet skal tolkes. Høyesterett har i dommen inntatt i Rt-2003-841 lagt til grunn at en skade med ti års varighet må antas å ligge i nedre sjikt av hva som kan gi grunnlag for menerstatning. Erstatningsnemnda for voldsofre har fulgt denne praksisen og avslått krav om menerstatning i tilfeller der skaden har en dokumentert varighet på seks til syv år, se vedtak ENV-2014-1994. Dette på tross av at tingretten i samme sak hadde tilkjent menerstatning på kr. 100 000 for psykiske skader.

Skaden må være «betydelig». Uførhetsgraden må være 15 % eller mer, jf. voldsoffererstatningsloven § 5 første ledd tredje punktum. Fastsettelsen av invaliditetsgraden beror på en medisinsk vurdering. Det kreves en spesialisterklæring for at invaliditetsgraden skal kunne fastsettes til bruk for erstatningsutmålingen. Skaden må stabilisere seg før den medisinske invaliditeten kan fastslås.

Etter alminnelig erstatningsrett er det bare skadelidte selv som er berettiget til menerstatning. Voldsoffererstatningsmyndighetene har fulgt samme praksis, se for eksempel vedtak ENV-2005-829 med videre henvisninger. Voldsoffererstatningsloven § 7 som regulerer erstatning til etterlatte, omfatter ikke menerstatning, og bestemmelsen tolkes uttømmende. Av voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd tredje punktum følger det imidlertid at barn som har opplevd vold mot nærstående kan tilkjennes menerstatning.

Gjeldende fra 1. januar 2016 fikk § 5 første ledd et nytt tredje punktum tilsvarende skadeserstatningsloven § 3-2 første ledd tredje punktum. Etter endringen skal prognoser om forkortet levetid som følge av den ansvarsbetingende hendelse ikke redusere erstatningen.⁵⁹

Menerstatning er en selvstendig erstatningspost og tilkjennes uavhengig av utbetaling av andre erstatningsposter. Dette innebærer at andre erstatningsposter ikke kommer til fradrag ved fastsettelse av menerstatningen. Menerstatningen utbetales i praksis som en engangsyttelse.

⁵⁵ Straffeloven §§ 222, 251, 253, 254, 257, 259, 262, 263, 266, 268 første ledd, 271, 282, 291, 294, 295, 296, 299, 302, 304, 312, 313, 314, 327 eller 330.

⁵⁶ Brath (2015) s. 109.

⁵⁷ Lødrup s. 511.

⁵⁸ Se folketrygdloven som regulerer forholdet mellom folketrygden og skadelidte ved fastsettelse av menerstatning som følge av yrkesskade.

⁵⁹ Om endringen, se Prop. 47 L (2014–2015) og Innst. 188 L (2014–2015). Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2016.

4.8.5 Oppreisning

Oppreisning er en erstatningspost som tilkjennes for «den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art», jf. voldsoffererstatningsloven § 6 første ledd første punktum. Høyesterett har i Rt-2008-65 uttalt at *«[s]elv om oppreisning også er preventivt og pønalt begrunnet, er formålet med oppreisning først og fremst å gi fornærmede kompensasjon for den påførte skade eller krenkelse, se Rt-2006-61 med videre henvisninger»*.

Voldsoffererstatningsloven § 6 bygger på skadeserstatningsloven § 3-5, men er tilpasset de spesielle forholdene som gjelder for voldsoffererstatning. En har i voldsoffererstatningsloven for eksempel sløffet vilkårene i skl. § 3-5 om hvilke krenkelser skadelidte må være utsatt for. Vilåret for å få oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen er at skadelidte er utsatt for en straffbar handling som omfattes av ordningens saklige virkeområde som angitt i voldsoffererstatningsloven § 1. Det fremgår av voldsoffererstatningsloven § 6 første punktum at skadelidte «kan» tilkjennes en *«engangssum som finnes rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art»*. Skadelidte har altså ikke et rettskrav på oppreisning. Dette betyr imidlertid lite i praksis – dersom vilkårene er oppfylt, tilkjennes normalt oppreisningserstatning.

Det fremgår av forarbeidene til voldsoffererstatningsloven § 6 at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke skal være strengt bundet av erstatningsrettslige regler ved utmålingen av erstatningen, og heller ikke av domstolenes erstatningsavgjørelse i den enkelte sak.⁶⁰ Bakgrunnen for bestemmelsen var i første rekke frykt for at en omfattende bevisførsel ville sprengte enhver rimelig ramme for ordningen.⁶¹ Forarbeidene fastslår likevel at de alminnelige reglene for utmåling av erstatning i skadeserstatningsloven skal være utgangspunkt for utmåling av voldsoffererstatning.

Erstatningsnemnda for volds ofre har fulgt alminnelige erstatningsrettslige utmålingsprinsipper, med unntak av særregelen som fremgår av voldsoffererstatningsloven § 6 første ledd annet punktum: Dersom den erstatningsbetingede handlingen er en krenking eller mislig adferd som nevnt i straffeloven §§ 299, 302 og 304, skal det ved utmålingen særlig legges vekt på «handlin-

gens art, hvor lang tid forholdet har pågått, om handlingen er misbruk av slektskapsforhold, omsorgsforhold, avhengighetsforhold eller tillitsforhold, og om handlingen er begått på en særlig smertefull og krenkende måte».

Det finnes rikholdig rettspraksis som gir føringer på oppreisningsnivået i ulike typetilfeller, og det vises til denne.⁶² Erstatningsnemnda for volds ofre uttaler i sin praksis at de ved utmålingen av oppreisningserstatning legger vekt på «hvor alvorlig handlingen er isolert sett, sammenholdt med de konsekvenser handlingen har fått for søkeren», se for eksempel vedtak (ENV-2010-791) og vedtak (ENV-2014-3297).

Det har etter hvert utviklet seg normer for utmåling, som også voldsoffererstatningsmyndighetene forholder seg til. Eksempelvis har Høyesterett i dommen inntatt i Rt-2011-743 fastslått at oppreisningsnivået for voksne fornærmede utsatt for voldtekt er kr. 150 000. Høyesterett uttalte i samme dom at det gjennomgående vil være riktig med høyere oppreisning til mindreårige fornærmede. I den konkrete saken ble den 17 ½ år gamle fornærmede tilkjent kr. 175 000.

Oppreisning er en selvstendig erstatningspost som tilkjennes uavhengig av utbetaling av andre erstatningsposter. Erstatning for økonomisk tap eller menerstatning kommer dermed ikke til fradrag i oppreisningserstatningen. I denne sammenheng vises det også til Høyesteretts dom inntatt i Rt-2014-392, hvor Høyesterett uttalte seg om forholdet mellom menerstatning og oppreisning.

4.8.6 Erstatning for tingsskader

Hovedregelen er at voldsoffererstatningsordningen dekker personskade, ikke tingsskade. Dette skiller seg fra alminnelig erstatningsrett som gir skadelidte krav på erstatning for både personskade og tingsskade.

Voldsoffererstatningsloven § 8 representerer et unntak fra nevnte hovedregel. Den gir hjemmel for å dekke «skade på vanlige klær, proteser og andre personlige bruksting som den skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt». Praksis har fastsatt de nærmere grensene for hva som omfattes av unntaksbestemmelsen.

Erstatningsnemnda for volds ofre har tilkjent erstatning for ødelagt mobiltelefon og ødelagte klær som følge av en voldshendelse, jf. vedtak ENV-2014-2811. Krav på kamera og kamerastativ er imidlertid avslått, se vedtak ENV-2014-1774.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.8.

⁶¹ Schönning s. 89.

⁶² Et eksempel er Rt-2011-743, som fastsatte normalnivået for oppreisning for voldtekt til kr 150 000.

Erstatningsnemnda for voldsofre har i sin praksis også lagt til grunn at skade på innbo ikke er dekningsberettiget gjennom voldsoffererstatningsordningen, jf. sistnevnte vedtak med videre henvisninger.

4.8.7 Fradrag i utmålingen

Voldsoffererstatningsordningen er en subsidiær ordning. Det betyr at den skal dekke erstatning i den grad skadelidte ikke får dekket dette på annen måte, for eksempel av gjerningspersonen, folketrygden eller eget forsikringsselskap. Ved utmåling skal det derfor gjøres fradrag for andre ytelser søker er berettiget til, jf. voldsoffererstatningsloven § 9. Det følger av lovens system at eventuelt utbetalt erstatning fra skadevolder også skal trekkes fra ved utmålingen.

Regelen i voldsoffererstatningsloven § 9 gir et uttrykk for det alminnelig erstatningsrettslige prinsippet om at skadelidte er berettiget full erstatning; verken mer eller mindre. Samme skade skal bare erstattes én gang. Søkers tapsbegrensningsplikt gjelder også med hensyn til å utnytte de dekningsmuligheter vedkommende er berettiget til, se for eksempel Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2010-613. Dersom søker for eksempel har krav på yrkesskadeforsikring, men unnlater å søke om det, vil krav på dekning av økonomisk tap avslås. Voldsoffererstatningsordningen dekker imidlertid krav på oppreisning siden yrkesskadeforsikringen ikke dekker dette, se for eksempel vedtak ENV-2011-23. Videre vil krav på voldsoffererstatning avslås dersom søker har inngått forlik med et forsikringsselskap. Dette gjelder også om det senere viser seg at forliket ikke ga skadelidt full erstatning, se for eksempel vedtak ENV-2011-1042.

Voldsoffererstatningsmyndighetene kan på den annen side ikke pålegge skadelidte å tegne privat forsikring. Skadelidte vil derfor få tilkjent erstatning for skade som eksempelvis ville blitt dekket av en reiseforsikring. Når det gjelder ytelser fra folketrygden, kan voldsoffererstatningsordningen dekke dokumentert tap utover det søker allerede har mottatt, for eksempel egenandeler eller mellomlegg, se vedtak ENV-2010-613.

Fradraget skal skje post for post, ikke krone for krone. Når det gjelder erstatning fra skadevolder, kreves det i praksis ikke at skadelidte har forsøkt å inndrive dette. Det kreves imidlertid at skadelidte har krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder, jf. voldsoffer-

erstatningsloven § 3 tredje ledd. Se for øvrig punkt 4.5.

4.8.8 Avkortning og bortfall som følge av skadelidtes medvirkning

Dersom skadelidte selv har medvirket til skaden kan erstatningen settes ned. Dette gjelder etter alminnelig erstatningsrett, og også etter voldsoffererstatningsloven § 10. Forutsetningen er at skadevolderen er ansvarlig, men at skadelidte ved sin uaktsomhet har bidratt ved egen skyld. De bærende hensyn bak disse reglene er reparasjonshensynet og prevensjonshensynet.⁶³ For voldsoffererstatningsordningen gjelder det også et særlig hensyn som handler om at voldsoffererstatningen utbetales over statsbudsjettet. Det er ikke gitt at staten bør dekke skader som har oppstått fordi den skadelidte har utsatt seg selv for høy risiko ved å oppsøke kriminelle miljøer eller delta i kriminell virksomhet.

Voldsoffererstatningsloven § 10 bestemmer at voldsoffererstatning kan settes ned eller falle bort på grunn av skadelidtes medvirkning på samme måte som etter skadeserstatningsloven § 5-1. Av skadeserstatningsloven § 5-1 nr. 1 følger det at erstatningen etter en rimelighetsvurdering kan settes ned eller falle bort ved skadelidtes medvirkning under hensyn til «atferden, og dens betydning for at skaden skjedde, omfanget av skaden og forholdene ellers». Som medvirkning regnes også når skadelidte eller erstatningssøkeren «har latt være i rimelig utstrekning å fjerne eller minske risikoen for skade eller etter evne å begrense skaden», jf. skadeserstatningsloven § 5-1 nr. 2.⁶⁴

Det tas for det første stilling til om skadelidte har medvirket, og deretter til om medvirkningen skal lede til bortfall eller reduksjon av erstatningen. Til det første spørsmålet blir vurderingstemaet om den skadelidte har utvist den forsiktighet som situasjonen tilsa.⁶⁵ Skadeserstatningsloven § 5-1 skiller ikke mellom ulike skyldformer (lettere grader av uaktsomhet, vanlig uaktsomhet, grov uaktsomhet, forsettlig), men graden av skyld vil likevel spille inn i vurderingen av om, og i tilfelle hvor mye, erstatningen skal settes ned. I medvirkningsvilkåret ligger det også et krav om

⁶³ Lødrup s. 410.

⁶⁴ Spørsmålet om skadeserstatningsloven § 5-1 nr. 2 også gjelder for skadelidtes plikt etter at skaden er voldt for å redusere omfanget av den, er omstridt, se Nygaard s. 391 og Lødrup s. 416.

⁶⁵ Lødrup s. 413.

årsakssammenheng mellom skadelidtes atferd og skaden. Skadelidtes handlemåte må normalt ha vært en nødvendig betingelse for at skaden oppsto.⁶⁶

Som nevnt over, beror spørsmålet om erstatningen skal falle bort eller settes ned, på en konkret rimelighets- og totalvurdering. Lovens ordlyd trekker frem flere forhold som skal inngå i rimelighetsvurderingen. Rimelighetsvurderingen skal for det første knyttes opp mot skadelidtes atferd, og dernest atferdens betydning for at skaden skjedde. Videre skal det legges vekt på omfanget av skaden og eventuelle andre forhold av betydning. Partenes tilknytning til årsaksforløpet vil være av vesentlig betydning.

Medvirkningsregelen gjelder både den direkte skadelidte og eventuelt andre erstatningssøkere, for eksempel etterlatte eller pårørende. Dersom etterlatte eksempelvis har medvirket til skadelidtes død, vil erstatning kunne avkortet eller falle bort.

Det fremgår av forarbeidene til voldsoffererstatningsloven at forvaltningen prinsipielt ikke bør komme til et annet resultat enn domstolene i vurderingen av skadelidtes medvirkning.⁶⁷ Når domstolen har konkludert med at skadelidte ikke har medvirket, vil søkeren få en berettiget forventning om voldsoffererstatning. Dersom forvaltningen likevel avkorter erstatningsbeløpet som følge av skadelidtes medvirkning, vil det kunne undergrave domstolenes legitimitet, jf. også punkt 4.8.2. Siden Erstatningsnemnda for voldsofre i sine vedtak ikke alltid opplyser om rettens syn på medvirkningsspørsmålet, er det vanskelig å få et godt bilde av hvorvidt Erstatningsnemnda for voldsofre følger domstolens vurdering på dette punktet.

Det fremgår imidlertid eksplisitt i en rekke vedtak at Erstatningsnemnda for voldsofre har konkludert med medvirkning på tross av at domstolen har konkludert motsatt, se for eksempel vedtak ENV-2011-35, vedtak ENV-2013-2541 og vedtak ENV-2015-3282. Erstatningsnemnda for voldsofre har begrunnet dette med at voldsoffererstatning er et forhold mellom staten og skadelidte, og at Erstatningsnemnda for voldsofre derfor kan vektlegge «kriminalpolitiske hensyn». Videre kommer det frem at voldsoffererstatningsordningen ikke er ment å dekke følgene av volds-

handlinger i kriminelle miljøer, ei heller konsekvenser av at skadelidte har bedrevet kriminell virksomhet.

I vedtak ENV-2013-927 kom også Erstatningsnemnda for voldsofre, i motsetning til domstolens vurdering, til at voldsoffererstatningen måtte bortfalle i sin helhet som følge av medvirkning. Skadevolder hadde tvunget søkeren til å reise fra Litauen til Norge for å begå vinningskriminalitet, og ble dømt for menneskehandel. Skadevolder ble også dømt til å betale oppreisning til ofrene. Høyesterett uttalte følgende om oppreisningen og voldsoffererstatningsordningen i Rt-2013-39 avsnitt 58 og 59:

«Jeg har kommet til at de domfelle bør pålegges å betale oppreisningserstatning til de fornærmede ungdommene. Det har etter mitt syn stor vekt at menneskehandelen her omfatter mindreårige i en svært sårbar situasjon. De fornærmede har levd under kummerlige forhold mens de har vært i Norge, og de har følt seg presset til å begå tyveriene. Slik situasjonen deres er beskrevet i lagmannsrettens dom, kan det ikke være tvilsomt at de har opplevd frykt – både for represalier fra de domfelle, for å bli overlatt til seg selv i et fremmed land og for å bli pågrepet av politi og/eller andre myndigheter.

Forsvarerne har pekt på at det vil være uheldig hvis voldsoffererstatningsordningen utbetaler erstatning til personer som er domfelt for tyverier. Det er anført at dette kan gi et insitament til slik kriminell aktivitet. Jeg finner det ikke nødvendig å ta stilling til om det i det hele tatt kan være grunnlag for utbetaling fra ordningen i denne saken, jf. vilkåret om personskaade i voldsoffererstatningsloven 20. april 2001 nr. 13 § 1. For meg står det uansett som klart at det må være opp til lovgiver å vurdere eventuelle begrensninger ut fra slike betraktninger».

Erstatningsnemnda for voldsofre konkluderte med at søkeren hadde medvirket til vinningskriminaliteten ved å bli med til Norge og at erstatningen derfor bortfalt i sin helhet. Erstatningsnemnda for voldsofre presiserer i disse tilfellene at søkeren fremdeles har sitt erstatningskrav mot oppgitt skadevolder i behold.

Av skadeserstatningsloven § 5-1 nr. 1 annet punktum følger det at reglene om bortfall og avkortning som følge av medvirkning ikke gjelder for skadelidte som er under ti år på skadetidspunktet.

I voldsoffererstatningsloven § 10 annet ledd slås det fast at voldsoffererstatning ikke skal lem-

⁶⁶ Lødrup s. 413 og Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2010-1384.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.13. Det fremgår av forarbeidene at unntak kan tenkes dersom i tilfeller hvor det er kommet nye og viktige opplysninger etter at domstolen avgjorde saken.

pes eller reduseres etter reglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2. Regelen innebærer at skadelidte skal ha full erstatning etter voldsoffererstatningsordningen selv om skadevolders ansvar i henhold til alminnelig erstatningsrett skulle bli redusert som følge av at skadevolder var mindreårig, bevisstløs sinnssyk mv., eller om retten finner at skadevolders ansvar etter omstendighetene virker urimelig tyngende for vedkommende. Denne regelen innebærer at voldsoffererstatningsordningen går lenger enn skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett. Voldsoffererstatningsmyndighetene kan ikke kreve regress mot skadevolder for eventuelt overskytende beløp. Regelen ble innført i voldsoffererstatningsloven ved lovendring i 2008, men skal ha vært en lovfesting av voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis.⁶⁸

4.9 Øvre og nedre grense for voldsoffererstatning

Voldsoffererstatningsordningen har en øvre og nedre grense for hva som kan tilkjennes i erstatning. Dette skiller ordningen fra alminnelig erstatningsrett. Den øvre grense er begrunnet med statens behov for å forutberegne sine utgifter, mens den nedre grensen er begrunnet med at staten ikke bør lastes med bagatellsaker.⁶⁹ Departementet uttalte i forbindelse med endringen av den øvre grense i 2012 at voldsoffererstatningen bør «sikre at ofrene, i den grad det er mulig, kan ha et normalt liv med et normalt forbruk. Det bør ikke være fellesskapets ansvar å dekke tapet fullt ut i situasjoner der offeret har et høyt erstatningskrav fordi vedkommendes inntekt og forbruk før skaden var høyt».⁷⁰

Beløpsgrensene er regulert i voldsoffererstatningsloven § 11. Den øvre grensen er knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G). Den øvre grensen er i dag 60 G. Dette utgjør per 1. mai 2015 kr. 5 404 080.⁷¹ Den nedre grensen er kr. 1000. Maksimalbeløpet knytter seg til hvert enkelt skadetilfelle.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.15.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.8 under departementets merknader. Justiskomiteen uttalte imidlertid at alle skadelidte som oppfyller vilkårene for voldsoffererstatning i prinsippet burde være sikret full dekning for sitt tap, og ba om at utviklingen ble nøye fulgt, se Innst. O. nr. 46 (2000-01) s. 6.

⁷⁰ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 6.4.

⁷¹ Grunnbeløpet for 2016 var ikke klart ved ferdigstilling av denne rapporten.

Den øvre grensen kan også fravikes i «særlige tilfeller», jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum. Unntaksbestemmelsen ble innført ved lovendring i 2012, og er ment å sikre de tilfellene hvor den øvre grense slår særlig urimelig ut.⁷² Departementet anså det som lite sannsynlig at noen skadelidte ville ha erstatningskrav utover 60 G når kravet er beregnet ut fra en alminnelig levestandard, og praksis viser at det per 1.6.2016 er utbetalt erstatning i henhold til unntaksbestemmelsen i én sak.⁷³

Etter lovendringen i 2012, ga Justis- og beredskapsdepartementet en instruks til voldsoffererstatningsmyndighetene om når den øvre grensen kan fravikes. I instruks 19. juni 2013 fremgår det blant annet at fravikelse av øvre grense kan være aktuelt i tilfeller der unge mennesker blir tilnærmet 100 prosent invalidiserte og varig uføre. Et erstatningskrav vil i slike tilfeller kunne overstige 60 G også der dette er beregnet ut fra en alminnelig levestandard som følge av mange års tapt arbeidsinntekt, stort pleiebehov og høye utgifter til ombygging av bolig. Dersom det foreligger «særlige tilfeller», skal utbetaling bare overstige 60 G i den grad kravet er beregnet ut fra en alminnelig levestandard.

Høyesterett har i Rt-2013-484 slått fast at det er verdien av G på skadetidspunktet som skal legges til grunn ved fastsettelsen av den øvre grensen. For skadelidte som omfattes av lovendringen i 2012, det vil si handlinger som har funnet sted etter 1. januar 2011, er det i henhold til uttalelser i forarbeidene imidlertid vedtakstidspunktet som skal legges til grunn.⁷⁴

Den øvre grense har blitt endret flere ganger, jf. punkt 3.4. Overgangsreglene bestemmer at det er den til enhver tid gjeldende øvre grense på hendelsestidspunktet som skal gjelde. Dersom den aktuelle skaden skjedde 2008, vil den øvre grense for utmåling av erstatningen eksempelvis være 20 G.

Regelen om den øvre grensen må ikke forveksles med utmålingsreglene. Voldsoffererstatning utmåles på grunnlag av alminnelige erstatningsrettslige regler, uavhengig av den øvre grensen. Dersom erstatningen viser seg å overstige den øvre grense og det ikke er grunnlag for å bruke unntaksbestemmelsen i § 11 første ledd annet punktum, blir beløpet avkortet.

⁷² Prop. 65 L (2011–2012) punkt 6.4.

⁷³ ENV-2013-913-2

⁷⁴ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 11.2 og 10.2

4.10 Regress og ettergivelse

4.10.1 Regress

Regress er et krav om å få dekket et beløp man har betalt for en annen. Statens regressadgang etter voldsoffererstatningsordningen må sees i sammenheng med ordningens rettspolitiske begrunnelse og subsidiære karakter, jf. punkt 3.3 og 4.8.7. Utgangspunktet er at skadevolder står økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor skadelidte. Når staten utbetaler erstatning til en skadelidende part, overtar derfor staten kravet som den skadelidte har mot skadevolderen. Statens regresskrav mot skadevolder reguleres i voldsoffererstatningsloven § 15 første ledd. Etter bestemmelsen skal søkers krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden gå over på staten i den utstrekning det utbetales voldsoffererstatning.

KFV avgjør om det skal søkes regress og treffer i tilfelle vedtak om det, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 tredje ledd.⁷⁵ Skadevolder er part i selve regress-saken, og kan påklage vedtaket til Erstatningsnemnda for voldsofre.

Det følger av forarbeidene til voldsoffererstatningsloven at regresskrav skal fremsettes der gjerningspersonen er straffedømt for de forhold som danner grunnlag for søknader om voldsoffererstatning, selv om erstatningskravet ikke ble pådømt i straffesaken. Det kreves da regress for det beløpet voldsoffererstatningsmyndighetene har tilkjent i voldsoffererstatning. Der erstatningskravet ble pådømt i straffesaken, skal det ikke kreves regress for et høyere beløp enn hva domstolen har fastsatt. Dette gjelder selv om tilkjent voldsoffererstatning er høyere. Hvis straffesaken mot skadevolder ikke er avgjort ved fellende dom, vedtatt forelegg eller påtaleunntatelse, skal det normalt ikke kreves regress.⁷⁶

Det oppstår noen ganger tilfeller hvor domstolen frikjenner tiltalte for straff, men idømmer erstatning, se punkt 4.7. Erstatningsnemnda for voldsofre har i slike tilfeller krevd regress fra skadevolderen, se for eksempel vedtak ENV-2014-1487. Erstatningsnemnda for voldsofre har vist til

⁷⁵ Etter Forskriften § 7 var det ikke nødvendig å treffe eget vedtak om regress fordi skadevolder var part i selve voldsoffererstatningssaken. Etter lovfestingen av ordningen i 2001 er skadevolder ikke lenger part i voldsoffererstatningssaken, og voldsoffererstatningsmyndighetene treffer derfor vedtak om at det skal kreves regress mot skadevolder slik at hensynet til kontradiksjon blir ivaretatt overfor skadevolder.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.7.

at Høyesterett har slått fast at illeggelse av regress i saker hvor oppgitt skadevolder er frifunnet fra straffansvar, men dømt til erstatningsansvar, ikke i seg selv er å anse som en krenkelse av uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 2. Se også vedtak ENV-2005-625. Spørsmålet om uskyldspresumsjonen er krenket, beror på en vurdering av hvordan regressvedtaket er begrunnet.

Vedtaket om regress er et særskilt tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven, jf. voldsoffererstatningsloven § 17 første ledd. Det er Statens innkrevingsentral som driver inn statens regresskrav, jf. § 17 annet ledd. KFV sender alle regressvedtak til Statens innkrevingsentral for inndriving.⁷⁷

4.10.2 Ettergivelse

Statens regresskrav kan etter en konkret vurdering helt eller delvis ettergis dersom «utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det», jf. voldsoffererstatningsloven § 15 annet ledd.

Departementet foreslo i sitt høringsnotat 25. april 2007 å oppheve voldsoffererstatningsloven § 15 annet og tredje ledd slik at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke lenger kunne ettergi regresskrav mot skadevolderen. Begrunnelsen var blant annet at skadevolderen kan få lempet det underliggende erstatningskravet på visse vilkår i skadeserstatningsloven, og at en ytterligere lemping i forbindelse med voldsoffererstatningsordningen ville utgjøre en tilfeldig fordel for ham. Forslaget var for en stor del også motivert av ønsket om å effektivisere saksbehandlingen.⁷⁸ Det var delte meninger om forslaget, og departementet fulgte det ikke opp. Departementet bemerket at det kan være behov for at staten i unntakstilfellene helt eller delvis ettergir kravet for at skadevolderen gis en reell mulighet til å etablere seg på ny etter lang soning. Det viste seg også at sakene om ettergivelse ikke var særlig ressurskrevende. Dessuten mente man det var en bedre løsning at voldsoffererstatningsmyndighetene behandlet slike saker, enn at for eksempel Statens innkrevingsentral eller namsmyndighetene gjorde det.⁷⁹

⁷⁷ Statens innkrevingsentral skal også kreve inn erstatning tilkjent en skadelidt eller dennes etterlatte i sivil sak på grunn av en straffbar handling som krenker liv, helse eller frihet, etter begjæring fra den berettigede, jf. Lov om Statens innkrevingsentral § 1, jf. Forskrift til SI-loven § 1 e).

⁷⁸ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.20.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.20.

Voldsoffererstatningsmyndighetene fører en streng praksis for ettergivelse av regresskrav. Dette har sammenheng med det klare utgangspunktet om at det er skadevolderen som står økonomisk til ansvar for sine handlinger. Etter Erstatningsnemnda for voldsofres praksis danner økonomiske forhold alene ikke grunnlag for ettergivelse. Søknad om ettergivelse har også blitt avslått der hvor skadevolder har hatt kognitive vansker, rehabiliteringsbehov og dårlig økonomi, jf. vedtak ENV-2014-350.

Erstatningsnemnda for voldsofre har lagt vekt på skadevolderens unge alder, jf. vedtak ENV-2010-1138. Skadevolder i saken var 16 år og rusmisbruker da den straffbare handlingen skjedde. Det ble vektlagt at han var under rehabilitering, og at han hadde små muligheter for å få en inntekt i nær fremtid. Erstatningsnemnda for voldsofre har også ettergitt regresskrav med 50 % i et tilfelle der skadevolder var lettere psykisk utviklingshemmet, jf. vedtak ENV-2013-2850.

4.11 Saksbehandlingsregler

4.11.1 Generelt

Voldsoffererstatningslovens saksbehandlingsregler anvendes i alle saker der søknaden er innlevert etter lovens ikrafttredelse, jf. voldsoffererstatningsloven § 19 annet ledd. Der det etter lovens ikrafttredelse søkes om voldsoffererstatning på grunn av en straffbar handling som skjedde før ikrafttredelsen, må voldsoffererstatningsmyndighetene altså følge de materielle reglene i Forskriften og de prosessuelle reglene i voldsoffererstatningsloven.⁸⁰

Forvaltningsloven gjelder for behandling av voldsoffererstatningssaker når ikke annet fremgår av voldsoffererstatningsloven. Dette kan utledes direkte av forvaltningsloven § 1, men fremgår også av voldsoffererstatningsloven § 14 første ledd. De alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene som er utarbeidet i teori og praksis gjelder dermed for behandling av voldsoffererstatningssaker. Det stilles i tillegg en rekke krav til saksbehandlingen hos voldsoffererstatningsmyndighetene som ikke fremgår direkte av voldsoffererstatningsloven, for eksempel:

- Krav til habilitet
- Taushetsplikt
- Krav til forhåndsvarsel
- Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt
- Partsoffentlighet
- Krav til vedtaket
- Klage- og omgjøringsregler⁸¹

4.11.2 Særlige saksbehandlingsregler i voldsoffererstatningsloven

4.11.2.1 Saksbehandlingsregler etter voldsoffererstatningsloven § 14

Voldsoffererstatningsloven § 14 annet til femte ledd oppstiller noen særlige regler for saksbehandlingen etter voldsoffererstatningsloven. For det første anses skadevolder ikke som part i selve voldsoffererstatningssaken, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 annet ledd. Dette er til forskjell fra hva som gjaldt etter Forskriften, hvor skadevolder etter § 8 er part i saken. Skadevolders partsstatus ble endret da ordningen ble lovfestet i 2001.⁸² Skadevolder, men ikke skadelidte, er til gjengjeld part i saken om regress, jf. punkt 4.10.1. At skadevolder ikke er part i voldsoffererstatningssaken innebærer blant annet at skadevolder ikke mottar forhåndsvarsel eller gis adgang til å uttale seg i forkant av et vedtak om voldsoffererstatning, og at skadevolder ikke kan påklage vedtak om voldsoffererstatning.

For det andre utsettes avgjørelsen av voldsoffererstatning inntil en eventuell straffesak mot skadevolderen er endelig avgjort, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd. Det samme gjelder dersom det er reist sivil sak med krav om erstatning fra skadevolderen. Unntak kan imidlertid gjøres i særlige tilfeller.

For det tredje utbetales erstatningen når det er truffet vedtak om at erstatning skal ytes, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 fjerde ledd. Voldsoffererstatning utbetales så snart KfV har fattet vedtak i saken – det kreves ikke at klagefristen er utløpt eller at Erstatningsnemnda for voldsofre har truffet endelig vedtak.⁸³ Dersom vedtak om erstatning avventer forhold som ikke søkeren kan lastes

⁸⁰ Selv om det administrativt ville vært enklere med overgangsregler som medførte at voldsoffererstatningsloven gjaldt i alle tilfeller søknad var fremsatt etter lovens ikrafttredelse, ville økningen av maksimalgrensen for erstatningsutbetaling og innføringen av absolutte foreldelsesfrister i så fall ført til urimelige resultater, se Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8.

⁸¹ Utvalget går ikke nærmere inn på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, men henviser til fremstillinger av forvaltningsrett.

⁸² Om begrunnelsen for endringen, se Ot. prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.6.

⁸³ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.9.

for, kan forskudd utbetales i den utrekning det finnes rimelig.

For det fjerde kan en part få dekket utgifter til innhenting av erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 femte ledd. Regelen ble innført ved lovendringen i 2008. Departementet uttalte i den forbindelse at det ved vurderingen av om slike utgifter skal dekkes må legges vekt på sannsynligheten for at de aktuelle bevisene blir utslagsgivende i skadelidtes favor.⁸⁴

Endelig følger det av voldsoffererstatningsloven § 14 sjette ledd at Kongen kan gi forskrift om nærmere saksbehandlingsregler. Dette er gjort for å regulere skadelidtes mulighet til muntlig behandling av saken, se punkt 4.11.4.

4.11.2.2 Tilbakebetaling av voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven § 16

Bortfall eller nedsettelse av tilkjent voldsoffererstatning må skje innenfor rammene av reglene i forvaltningsloven § 34 tredje ledd. Voldsoffererstatningsmyndighetene kan kreve tilbakebetaling av voldsoffererstatning eller forskudd på voldsoffererstatning dersom «søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen. Det samme gjelder dersom søkeren senere får dekket tapet på annen måte», jf. voldsoffererstatningsloven § 16 første ledd.

Regelen er et utslag av voldsoffererstatningsordningens subsidiære karakter og det alminnelige erstatningsrettslige prinsipp om at skadelidte har krav på full erstatning – verken mer eller mindre, jf. punkt 3.3 og 4.8.7.

Etter voldsoffererstatningsloven § 16 kreves det ikke at søker bevisst eller uaktsomt har gitt uriktige, eller fortiet, opplysninger av betydning. Erstatningsnemnda for voldsofre har i tråd med Sivilombudsmannens uttalelse SOMB-2008-102 lagt vekt på hvor lang tid som har gått siden utbetalingen, og om feilen hadde sitt utspring i en feil fra det offentlige, se vedtak ENV-2007-1718-1.

Det er KFV som avgjør om det skal kreves tilbakebetaling og treffer i så fall vedtak om det, jf. voldsoffererstatningsloven § 16 annet ledd.

4.11.2.3 Prøvingsrett og klage til Sivilombudsmannen

De alminnelige reglene for prøvingsrett gjelder også for voldsoffererstatningssaker.⁸⁵ Det betyr at

domstolene kan prøve gyldigheten av vedtak om voldsoffererstatning, men som hovedregel ikke overprøve vurderinger som ligger innenfor voldsoffererstatningsmyndighetenes frie skjønn. At skadelidte ikke kan få dom for det underliggende kravet er slått fast av Høyesterett i Rt-2009-170.

Som alle andre forvaltningsvedtak, kan vedtak om voldsoffererstatning klages inn for Sivilombudsmannen i henhold til lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

4.11.3 Særlig om dekning av advokatutgifter

Frem til 2001 åpnet Forskriften § 12 for dekning av en parts sakskostnader. Denne adgangen var etter praksis subsidiær med hensyn til den offentlige rettshjelpsordningen. Da ordningen ble lovfestet i 2001 foreslo departementet å sløyfe bestemmelsen om dekning av sakskostnader i voldsoffererstatningsloven.⁸⁶ Departementet mente at behovet for dekning av utgifter til juridisk bistand ble tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene om fritt rettsråd i rettshjelpsloven. Departementet mente videre at datidens tre-sporede system for dekning av advokatutgifter var uheldig. Ettersom dekningsmuligheten etter Forskriften § 12 var subsidiær, hadde skadelidte vært henvist til først å søke om dekning etter den offentlige rettshjelpsordningen etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri retts hjelp (rettshjelpsloven). Forskriften § 12 åpnet bare for dekning av sakskostnader i særlige tilfeller, og skadelidte kunne først søke om dekning etter voldsoffererstatningsordningen når det forelå et avslag eller vedtak om delvis dekning etter rettshjelpsordningen. Sakskostnader i forbindelse med klagesaker ble dekket etter forvaltningsloven § 36.

Departementet mente at det ville være en bedre løsning å sikre et godt retts hjelpstilbud for voldsofre gjennom rettshjelpsloven og forvaltningsloven, i stedet for å ha spredte retts hjelpsbestemmelser i særlovgivningen. Forslaget ble fulgt opp. Det ble vist til at voldsoffererstatningsordningen i seg selv har en viktig retts hjelpsfunksjon ved at ordningen fritar skadelidte for risikoen for at skadevolderen er ukjent eller betalingsudyktig, og dessuten for å reise søksmål mot skadevolderen når erstatningskravet ikke tas med i straffesaken. Justiskomiteen var enig i at det var mest hensiktsmessig å hjemle dekning av sakskostnader i rettshjelpsloven. De understreket likevel viktigheten av at voldsofre ble sikret tilstrekkelig retts-

⁸⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.19.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.2.

⁸⁶ Se utdrag fra høringsnotat 13. mars 2000 i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.10.

hjelp. Justiskomiteen ba derfor om at rettshjelp til voldsofre ble særskilt fulgt opp i forbindelse med oppfølging av stortingsmeldingen om fri rettshjelp, og at det inntil videre ble ført en liberal praksis.⁸⁷

I forbindelse med lovendringen i 2012, bemerket også departementet at det i utgangspunktet er meningen at voldsofre skal kunne søke om voldsoffererstatning på egen hånd.⁸⁸ Dekning av kostnader i klageomgangen skal imidlertid fortsatt dekkes etter forvaltningsloven § 36. Bestemmelsen gir rett til dekning av sakskostnader som har vært nødvendige for å endre et vedtak.

Det følger likevel etter fast praksis i Erstatningsnemnda for voldsofre at utgifter til advokatbistand kan dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4. Advokatutgiftene blir da en del av det samlede beløpet som er begrenset av voldsoffererstatningsordningens øvre grense, jf. punkt 4.9. Rettstilstanden er derfor i dag at søker kan få dekket sine utgifter til advokat for bistand til sak om voldsoffererstatning etter fire ulike ordninger og regelsett:

- Den offentlige rettshjelpsordningen etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven).
- Bistandsadvokatordningen etter lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) kapittel 9a.
- Voldsoffererstatningsordningen etter voldsoffererstatningsloven § 4.
- Forvaltningsloven § 36.

Den offentlige rettshjelpsordningen er en subsidiær ordning, jf. rettshjelpsloven § 5 første ledd. Dersom skadelidte har krav på bistandsadvokat etter reglene i straffeprosessloven, skal derfor rettshjelp til søknad om voldsoffererstatning dekkes etter bistandsadvokatordningen. I de tilfellene søker ikke har krav på bistandsadvokat, er dekning etter rettshjelpsordningen aktuelt. Av rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6 følger det at rettshjelpsordningen dekker søknad eller klage i sak om voldsoffererstatning. Forutsetningen er imidlertid at søker har inntekt og formue under bestemte grenser.⁸⁹ Dersom søker verken er

berettiget juridisk bistand etter rettshjelpsordningen eller etter bistandsadvokatordningen, kan advokatutgiftene etter praksis altså dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4.

Ved dekning etter rettshjelpsordningen og bistandsadvokatordningen dekkes advokatutgiftene i henhold til forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. og Rundskriv G/13-05. Advokatens salær fastsettes etter offentlig salærsats (pt. kr 995 per time). Arbeidet dekkes etter medgått tid, men er begrenset til det som anses rimelig og nødvendig. Ved dekning etter voldsoffererstatningsloven § 4, dekkes imidlertid advokatutgiftene i henhold til advokatens ordinære timesats, som normalt er vesentlig høyere enn offentlig sats. Beløpet kan settes ned under henvisning til at det bare er «rimelige og nødvendige» utgifter som skal dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4.

En aktuell problemstilling er spørsmålet om bistandsadvokatordningen også dekker arbeidet med erstatningssaken når søknaden blir fremmet etter at straffesaken er ferdig, og bistandsadvokatoppdraget avsluttet. For at en skadelidt skal få dekket utgiftene etter bistandsadvokatordningen, må advokaten i slike tilfelle be om å bli oppnevnt på nytt, en såkalt reoppnevning. Et behov for reoppnevning kan også være foranlediget av at det lenge etter at straffesaken er avsluttet har oppstått nye tap som ikke ble behandlet under straffesaken, og som skadelidte ønsker å kreve dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen. I rettspraksis er det flere eksempler på slik reoppnevning. I Rt-1996-293 la Høyesterett til grunn at arbeid med søknad om voldsoffererstatning omfattes av bistandsadvokatens oppgaver i forbindelse med straffesaken, jf. strpl. § 107c. Dette gjelder også i tilfeller hvor straffesaken er avsluttet, selv om det skulle ha gått lang tid siden sakens avslutning, jf. Rt-1999-254. I denne saken hadde det gått 10 år fra straffesaken var avsluttet. Det var heller ikke et hinder at skadelidte ikke hadde hatt bistandsadvokat i forbindelse med straffesaken.

Også departementets rundskriv (G-2005-13 side 13) med kommentarer til stykkprisforskriften gir uttrykk for at bistandsadvokatordningen alltid vil dekke arbeid med en voldsoffererstatningssak. Det fremgår her at *«fornærmede har etter straffeprosessloven § 107c rett til bistand i forbindelse med en eventuell søknad om voldsoffererstatning fra staten, jf. Rt-1996-293 og Rt-1999-254, jf. Ot.prp.nr.33 (1993–1994) s. 36. Dette antas også å omfatte bistand i forbindelse med en eventuell klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning»*.

⁸⁷ Innst. O. nr. 46 (2000–2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) s. 7. Justiskomiteen må ha siktet til St.meld. nr. 25 (1999–2000) Om fri rettshjelp.

⁸⁸ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 7.2.4.

⁸⁹ Inntektsgrensen for enslige er kr. 246 000 i bruttoinntekt eller over kr. 100 000 i nettoformue. Inntektsgrensen for søkere som har ektefelle/samboer er totalt kr. 369 000.

På denne bakgrunn har voldsoffererstatningsmyndighetene avslått å behandle krav om advokatutgifter når søker har hatt bistandsadvokat. I tilfeller hvor søker kunne vært berettiget bistandsadvokat, men ikke utprøvd muligheten for dette, har voldsoffererstatningsmyndighetene likevel behandlet kravet.

Søknader om fritt rettsråd, derimot, har konsekvent blitt avslått etter § 5, når søker har eller har hatt krav på bistandsadvokat.

Oslo tingretts standpunkt har vært at bistandsadvokatens primære oppgave er å ivareta fornærmedes prosessuelle rettigheter og plikter i anledning straffesaken. De anser at det er mer nærliggende for voldsoffererstatningsmyndighetene å avgjøre spørsmålet om advokatbistand i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning har vært rimelig og nødvendig. Dette ble kommunisert i møter utvalget har hatt med representanter fra domstolen, men har også kommet til uttrykk i Oslo tingretts avgjørelser i saker hvor advokater har søkt seg oppnevnt som bistandsadvokat etter at straffesaken var avsluttet. I Rt-2014-730 fastslo Høyesterett at der det har gått lang tid fra straffesaken var avsluttet, er sivilrettsforvaltningen nærmere til å vurdere behovet for advokatbistand.⁹⁰ Høyesterett mente det da var naturlig å henvise til andre dekningsordninger for rettshjelp enn bistandsadvokatordningen. I dette tilfellet hadde det gått 14 år. Nøyaktig hvor lang tid som skal ha gått for at domstolen ikke lenger er «nærmest til å behandle kravet», er i dag uavklart. I Borgarting lagmannsretts avgjørelse LB-2014-196308, ble 5 år ansett som for lang tid til å falle inn under bistandsadvokatordningen.

Ved vurderingen av dekning av advokatutgifter etter voldsoffererstatningsloven § 4, har Erstatningsnemnda for volds ofre tidligere lagt avgjørende vekt på om søknaden har ført frem, jf. vedtak ENV-2012-1756. Erstatningsnemnda for volds ofre har imidlertid i nyere tid endret denne praksisen, se vedtak ENV-2014-2735. Advokatutgifter ble i saken tilkjent på tross av at den aktuelle tilleggsøknaden ikke førte frem.

4.11.4 Særlig om muntlige konferanser ved behandling av saker etter voldsoffererstatningsloven

Forvaltningsloven gjelder for behandlingen av voldsoffererstatningssaker, og saksbehandlingen er som hovedregel skriftlig. Etter forvaltningsloven § 11 d kan imidlertid en part på visse vilkår «gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken». Voldsoffererstatningsmyndighetene har frihet til å vurdere om det er forsvarlig å gjennomføre muntlig konferanse, og eventuelt å vurdere hvilket omfang den skal ha.⁹¹ For å imøtekomme søkers rett etter forvaltningsloven § 11 d, har KfV etablert et servicetorg som tar imot alle henvendelser fra søkere. Videre kan søkeren snakke med saksbehandleren hos Erstatningsnemnda for volds ofres sekretariat (Statens sivilrettsforvaltning). Søkere tilbys for øvrig også muntlig veiledning ved å henvende seg til Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre. Rådgivningskontorene betjener også støttetelefonen for kriminalitetsofre.

Departementet har lagt til grunn at bestemmelsen i forvaltningsloven ivaretar skadelidtes behov for muntlige samtaler med saksbehandler ved behandling av søknader om voldsoffererstatning.⁹² I lys av 22. juli-saken, foreslo departementet likevel å forskriftsfeste regler for voldsoffererstatningsmyndighetenes gjennomføring av muntlige konferanser. Man antok at det kunne bli særlig aktuelt å gjennomføre muntlige konferanser i forbindelse med behandlingen av voldsoffererstatningssaker som følge av terrorhandlingene.⁹³ Departementet argumenterte med at klare saksbehandlingsregler sikrer likebehandling og bidrar til effektiv behandling. På denne bakgrunn ble voldsoffererstatningsloven § 16 sjette ledd innført, jf. punkt 4.11.2. Forskriftsmyndigheten ble senere delegert til Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennomføring av muntlige konferanser i voldsoffererstatningssaker reguleres nå av forskrift 11. september 2012 nr. 885 om muntlig konferanse i saker etter voldsoffererstatningsloven.

Muntlige konferanser etter forskriften er et tilbud som kommer i tillegg til retten til å snakke med en saksbehandler etter forvaltningsloven § 11 d. Departementet har forutsatt at hensynet til sakens opplysning skal ivaretas. Voldsoffererstatningsmyndighetene kan avslå søker å møte personlig med hjemmel i forvaltningsloven § 11 d

⁹⁰ Det er uklart om det tidligere hadde vært oppnevnt bistandsadvokat i saken, slik at saken gjaldt en reoppnevning, eller om dette var første gang bistandsadvokat ble foresøkt oppnevnt.

⁹¹ Ot.prp. nr. 75 (1993–94) punkt 10.4.

⁹² Prop. 65 L (2013–2014) punkt 4.2.

⁹³ Høringsnotat 7. desember 2011 punkt 4.

dersom myndighetene finner at saken opplyses fullstendig ved en telefonsamtale. Det fremgår av det som er skrevet ovenfor at nemnda har mulighet til å gjennomføre muntlig konferanse. Tidligere ble det ofte gjennomført slike muntlige konferanser. Nå er muntlige konferanser forbeholdt prinsipielle saker, jf. forskriftens § 1. Det er KfV eller lederen for Erstatningsnemnda for voldsofre som bestemmer om hele eller deler av søknaden behandles i muntlig konferanse. Den muntlige konferansen holdes i et av organenes lokaler. I utgangspunktet gjennomføres konferansen for lukkede dører, men parten kan uttrykkelig samtykke til at pressen eller andre kan være tilstede, jf. forskriften § 2 annet ledd. Søker kan la seg bistå av en prosessfullmektig og en nærstående i konferansen, jf. forskriften § 3. Møteleder kan beslutte at andre enn søkeren gis anledning til å forklare seg. I så fall har søker rett til å være til stede. I etterkant av 22. juli 2011 ble det avholdt muntlig konferanse i noen utvalgte «pilotsaker» for å bidra til en god og effektiv behandling av søknadene om voldsoffererstatning for skader påført ved terrorangrepet.

4.12 Organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene

Voldsoffererstatningsmyndighetene består i dag av KfV, Erstatningsnemnda for voldsofre og Statens sivilrettsforvaltning. Statens sivilrettsforvaltning er Erstatningsnemndas sekretariat.

Da voldsoffererstatningsordningen ble opprettet, ble saksbehandlingen lagt til en uavhengig nemnd på tre medlemmer. Justisdepartementet var sekretariatet for Erstatningsnemnda for voldsofre. Departementet foreslo opprinnelig ikke at vedtak om voldsoffererstatning kunne påklages. Justiskomiteen mente imidlertid at ordningen måtte ha et klageorgan. Stortinget sluttet seg til forslaget om at Stortingets billighetsutvalg skulle gis denne oppgaven.

Ved forskriftendring i 1981 ble saksbehandlingen overført til fylkesmennene. Erstatningsnemnda for voldsofre ble da klageinstans. Justisdepartementet fortsatte som sekretariat for Erstatningsnemnda for voldsofre.

KfV ble opprettet i Vardø 1. september 2003. Det er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. KfV overtok fylkesmennenes ansvar for å behandle voldsoffererstatningssøknader i første instans. Hensikten med opprettelsen var å sikre effektiv saksbehandling og likebehandling.⁹⁴

Justissekretariatene ble opprettet 1. januar 2004, og overtok da sekretariatsfunksjonen for Erstatningsnemnda for voldsofre. Justissekretariatene byttet navn til Statens sivilrettsforvaltning i 2009. Statens sivilrettsforvaltning er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 13 at KfV fatter vedtak i voldsoffererstatningssaker og at Erstatningsnemnda er klageinstans. Erstatningsnemnda består av tre medlemmer og har ellers ingen ansatte. I dag består nemnda av konstituert lagdommer (tidligere sorenskriver) Harald Jølle, advokat Carl Gunnar Sandvold og spesialist i psykiatri Marianne Jakobsen. Statens sivilrettsforvaltning fungerer som nemndas sekretariat og forbereder sakene. Møtene finner sted i Statens sivilrettsforvaltnings lokaler.

Statens sivilrettsforvaltning fatter også vedtak etter delegert myndighet i et stort antall saker, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd. Det følger av bestemmelsen at Erstatningsnemnda for voldsofres leder alene kan avgjøre saker som «ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål», og at slike saker også kan delegeres til sekretariatet. Dele-gasjonsadgangen er nærmere beskrevet i Erstatningsnemnda for voldsofres delegasjonsvedtak 18. desember 2013 med tilhørende retningslinjer som finnes på hjemmesiden til Statens sivilrettsforvaltning. Per 1. januar 2015 fatter Statens sivilrettsforvaltning vedtak i omtrent 64 % av klagesakene.

Justis- og politidepartementet sendte på høring 15. juni 2010 forslag om å legge ned Erstatningsnemnda for voldsofre. Statens sivilrettsforvaltning skulle i stedet være klageinstans. Det var delte meninger om forslaget, og det ble aldri fulgt opp med lovendringsforslag til Stortinget.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.16.

Kapittel 5

Internasjonal og utenlandsk rett

5.1 Folkerettslige forpliktelser

5.1.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 4. november 1950 og FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter

Både Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) gjelder som norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Uskyldspresumsjonen er av særlig interesse her. Uskyldspresumsjonen følger av likelydende formuleringer i henholdsvis EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2:

«Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law».

Den norske oversettelsen lyder slik:

«Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven».

Uskyldspresumsjonen har i vår sammenheng betydning når det gjelder voldsoffererstatningsordningens formulering av beviskrav og statens mulighet til å kreve regress hos skadevolder, jf. punkt 4.7 og 4.10. Det vises til fremstillingene ovenfor.

5.1.2 Europarådets konvensjon 24. november 1983 om erstatning til voldsofre

Europarådets konvensjon 24. november 1983 om erstatning til voldsofre (nr. 116) (voldsoffererstatningskonvensjonen) er en rammekonvensjon som stiller krav til medlemsstatene om å ha en offentlig erstatningsordning for voldsofre. Norge

undertegnet konvensjonen 24. november 1983, og ratifiserte konvensjonen i 1992. Norge er derfor internasjonalt forpliktet til å ha en statlig voldsoffererstatningsordning.

Konvensjonens hovedprinsipper tilsvarer i stor grad de prinsipper som ligger til grunn for den norske voldsoffererstatningsordningen. Konvensjonens hovedregel er at en ratifiserende stat forplikter seg til å betale erstatning til ofre for voldshandlinger begått på statens territorium, såfremt full erstatning ikke fås fra andre kilder, jf. konvensjonen artikkel 2. Konvensjonen omfatter alle borgere av stater som har sluttet seg til konvensjonen. Den omfatter også alle borgere fra Europarådets medlemsland med fast bopel i en ratifiserende stat. Konvensjonen oppstiller enkelte minimumskrav til medlemsstatene når det gjelder utforming av erstatningsordning for voldsofre, men overlater til statene å utforme de nærmere reglene for erstatningsordningen. Blant annet følger det av konvensjonen at erstatningsordningene skal gi rettskrav på erstatning. Ved ratifikasjon ble det stilt spørsmål ved om den norske voldsoffererstatningsordningen oppfylte dette kravet. På det tidspunktet var ordningen utformet som en billighetsordning. Fordi praksis var tilnærmet regelbundet, mente man likevel at Norge oppfylte konvensjonsforpliktelsene.¹

Videre stiller konvensjonen krav om at erstatningsordningen skal dekke tapt og fremtidig inntekt, og at det ved dødsfall skal dekkes begravesomkostninger og erstatning for tap av forsørger. Konvensjonen stiller også krav til informasjonsarbeid. Konvensjonen åpner for at statene kan sette både øvre og nedre grense for erstatningsutbetalingen, og for å sette frister for fremsettelse av søknad om erstatning. Det åpnes også for at man kan redusere erstatningsbeløpet på bakgrunn av søkerens økonomiske situasjon eller subjektive skyld i forbindelse med den straffbare handlingen.

¹ St.prp. nr. 44 (1991–92) (nr. 116) punkt 1.

Den norske voldsoffererstatningsordningen går på en rekke punkter lenger enn kravene som stilles i konvensjonen. Den praktiske betydningen av konvensjonen er derfor forholdsvis liten. Den forplikter imidlertid øvrige medlemsstater til å dekke voldsoffererstatning til norske borgere som utsettes for straffbare handlinger i andre konvensjonsstater, jf. konvensjonens artikkel 3. Erstatningsnemnda for voldsofre har i sin praksis lagt til grunn at det ikke ytes voldsoffererstatning i Norge til norske statsborgere når skaden skjedde i et land som har en voldsoffererstatningsordning. De fleste andre lands ordninger er imidlertid mindre omfattende enn den norske ordningen. Om den utenlandske ordningen eksempelvis ikke dekker oppreisning, kan skadelidte søke om dette etter norsk ordning, jf. punkt 4.3. Prinsippet om at erstatning skal ytes av den stat hvor den skadevoldende handling skjedde, byr også på praktiske utfordringer for søkerne. Ordningene varierer, for eksempel med hensyn til frist for å fremsette søknad og krav til dokumentasjon, og ikke alle land har utarbeidet informasjon på engelsk.

Det er flere europeiske stater som ikke har tiltrådt konvensjonen, eksempelvis Bulgaria, Hellas, Russland, Slovenia, Ungarn, Irland, Italia, Latvia, Litauen, Polen og Tyrkia. Noen av statene har likevel en voldsoffererstatningsordning som følger av implementeringen av EUs direktiv 2004/80/EC 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre, se punkt 5.1.3.

5.1.3 EUs direktiv 2004/80 EC 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre²

På grunnlag av et forslag fra EU-kommisjonen ble det 29. april 2004 utstedt et direktiv om erstatning til voldsofre: EU-direktiv 2004/80/EC 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre (voldsoffererstatningsdirektivet). Direktivet gjelder for Norge gjennom EØS-avtalen. Formålet med direktivet er beskrevet slik:

*«The aim of this directive is to set up a system of cooperation to facilitate access to compensation for victims of crimes in cross-border situations. This system operates on the basis of Member States' compensation schemes for victims of violent intentional crime committed in their respective territories».*³

Ofre for kriminalitet bør sikres en rettferdig og rimelig erstatning uavhengig av hvor i EU skaden er påført. Direktivet stiller derfor krav til medlemsstatene om å ha nasjonale regler som sikrer voldsofre en rimelig og passende erstatning når den erstatningsbetingende handlingen skjer på eget territorium, jf. direktivets artikkel 12. Direktivet skal også bidra til godt samarbeid mellom medlemsstatene ved å stille krav til det enkelte medlemsland om å dekke voldsoffererstatning for hendelser som skjer på deres territorium, jf. artikkel 1 og 2. På denne måten skal alle EU-borgere være berettiget erstatning uavhengig av i hvilket EU-land skaden oppstår i. Dette formålet kan sees i sammenheng med EUs overordnede mål om å bygge ned hindringer for fri bevegelighet.

Selv om de fleste EU-land allerede hadde innført statlige erstatningsordninger for voldsofre før fastsettelse av direktivet, var det store variasjoner mellom ordningene. Dette førte til ulik behandling av EU-borgere avhengig av hvor skaden hadde skjedd. I likhet med voldsoffererstatningskonvensjonen, oppstiller direktivet derfor minimumskrav til medlemsstatenes erstatningsordninger. Siden dette bare er minimumskrav, er det imidlertid fortsatt forskjeller mellom ordningene, jf. 5.1.2.

Direktivet stiller blant annet enkelte krav til saksbehandlingen, og til at erstatningen skal være rettferdig og rimelig («fair and appropriate»). Direktivet stiller også krav til informasjonsarbeid slik at potensielle søkere har reell tilgang til erstatningsordningen.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0080>

³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33174_en.htm

5.2 Voldsoffererstatningsordninger i enkelte andre land

5.2.1 Innledning

Tabell 5.1 Sammenligning av nordiske voldsoffererstatningsordninger

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Saklig begrenset til voldshandlinger?	Ja, straffbare handlinger som krenker livet, helsen eller friheten – (preg av vold/tvang)	Nei, enhver straffbar handling	Nei, enhver straffbar handling	Nei, enhver straffbar handling
Barn opplevd vold	Ja	Ja	Ja	Nei
Geografisk virkeområde: Alle handlinger i eget land	Ja	Nei, krav til tilknytning til Sverige	Ja	Nei, krav til bopel i Finland/EU og tilknytning til Finland
Handlinger i utlandet	Ja, dersom bopel Norge/statsborger og særlige grunner	Ja, dersom bopel i Sverige	Ja, dersom bopel i Danmark, og handlingen skjer i «lukket dansk miljø» eller ifm arbeid. Turister ikke omfattet	Ja, dersom bopel i Finland, og tilknytning til Finland mv. (særlige grunner)
Tingsskade: Klær og personlig bruksting som voldsutsatt hadde på seg	Ja	Ja	Ja	Ja
Tingsskader voldt av personer anbrakt i anstalt eller institusjon	Nei	Ja	Ja	Ja
Plikt til å innkreve erstatning fra skadevolder først	Nei	Ja	Ja	Nei
Klageadgang til overordnet organ	Ja	Nei	Nei	Nei
Domstolsprøving	Kun realitetsbehandling, unntatt oppreisning	Nei	Ja, full prøvelsesrett	Ja, forsikringsdomstolen
Øvre grense	60 ganger grunnbeløpet (5 404 080 NOK per 1.1.2016)	20 ganger basbeløpp (per 1.1.16 NOK 926 000)	Tak per post, eks. 72 500 DKK i oppreisning, 932 000 DKK i forsørgertap, og 8 712 500 DKK i inntektstap. Endres hvert år	61 000 euro for personskade 30 500 euro for tingsskade
Nedre grense	1 000 NOK	100 SEK	Nei	Nei
Grunnfradrag	Nei	Ja	Nei	210 euro
Oppreisning nivåvoldtekt	150 000 NOK	100 000 SEK	125 000 DKK	-

5.2.2 Sverige

Sverige innførte i 1971 en offentlig erstatningsordning til ofre for straffbare handlinger. Ordningen ble regulert i brottsskadeanslaget. Erstatningen var behovsprøvd og tok i første rekke sikte på å tilgodese ofrene som hadde størst økonomisk behov for erstatning.⁴ Ordningen kan derfor sammenlignes med det vi i Norge kaller en billighetserstatningsordning. Ordningen har blitt endret flere ganger.⁵ Blant annet ble ordningen gjort om til en rettighetsordning ved lovendring i 1978. Personskader skulle da erstattes uten behovsprøving etter prinsippet om full erstatning, likevel med en øvre begrensning. Reglene om «brottskadeersättning» følger i dag av brottskadelagen 2014.

Da brottsskadelagen ble innført var den kriminalpolitiske debatten i Sverige mer rettet mot gjerningspersonens rehabilitering enn voldsofferet. Dette kommer til syne gjennom begrunnelsen for at ordningen ble innført i 1971. Følgende fremgår av forarbeidene til brottskadelagen 1971:

«Ett ökat statligt ansvar för brottsskador kan nämligen bidra till att allmänheten får en positiva attityd till den öppnare och mer humana kriminalvård som statsmakterna under stor enighet har fattat beslut om. [...] Ett sådant samhällsansvar skulle också – i förening med återhållsamhet i utövningen av regress mot skadevällaren – kunna underlätta rehabiliteringen av den som till följd av brott har ådragit sig en omfattande skadeståndsbörda. Hans vilja att ta arbete måste uppenbarligen främjas, om han inte förföljs av alltför betungande skadeståndsanspråk.»

[...] En särskild fördel med ett statligt brottsskadesystem är att staten genom att ta över den skadelidandes skadeståndsanspråk mot den brottslige skadevällaren får möjlighet att i varje särskilt fall göra en rimlig avvägning mellan de intressen som jag nyss pekade på. Allmänt sett anser jag att de värdpolitiska synpunkterna måste väga över intresset att skadevällaren till varje pris fullgör sin betalningsskyldighet. Staten bör alltså utöva sin regressrätt mot skadevällaren med stor försiktighet, så att dennes anpassning till samhället inte i onödan försvåras. Liksom utredningen räknar jag därför med att denna regressrätt kommer att användas endast i undantagsfall».⁶

Fokuset har siden den gang blitt rettet mer mot voldsofferet. I forarbeidene til brottsofferlagen 2014 fremheves hensynet til å minske skadevirkningene for voldsofferet, og at økonomisk kompensasjon er en viktig del av dette. Det vises til at kompensasjon til voldsofre er en viktig del av et demokratisk og rettssikkert samfunn, og at voldsofre skal kjenne tiltro til erstatningssystemet og være trygge på at de får adekvat støtte fra staten når det trengs som mest. Det vises også til at voldsofre ofte har problemer med å få utbetalt erstatning direkte fra gjerningspersonen, og at det derfor finnes et særskilt behov for økonomisk bistand i slike tilfeller.⁷

Ordningens subsidiære karakter står imidlertid sterkt. Dersom gjerningspersonen er kjent, må skadelidte først forsøke å inndrive erstatningen fra gjerningspersonen. Skadelidte må også forsøke å dekke erstatningen gjennom forsikring før voldsoffererstatning kan utbetales. I fall gjerningspersonen er betalingsudyktig og forsikring ikke er dekkende, kan voldsofferet søke om voldsoffererstatning.

I forbindelse med innføringen av brottsofferlagen 2014, diskuterte man om voldsoffererstatning burde kunne utbetales direkte etter den straffbare hendelsen, eller i alle fall direkte etter at dom er falt slik at skadelidte ville slippe å bruke tid og krefter på å forsøke å drive inn erstatningen fra gjerningspersonen. I forarbeidene vises det i den forbindelse til at forskjellen mellom den svenske og norske ordningen, er at den svenske ordningen

«bygger [...] på en samverkan mellan brottsskadeersättning, brottsskadestånd [alminnelig erstatning fra gjerningspersonen] samt offentliga och privata försäkringsalternativ. Bland annat täcker en svensk hemförsäkring normalt personskador som inträffar på grund av brott, vilket inte alltid är fallet utomlands. Någon motsvarighet till den svenska kränkingsersättningen betalas inte heller enligt någon försäkring i Norge».⁸

Det fremgår videre:

«Om brottsskadeersättning betalas direkt, saknas incitament för enskilde teckna överfallsskydd; ersättning skulle ju betalas ändå. Detta skulle på

⁴ SOU 2012: 26 punkt 2.1.

⁵ Se mer om utviklingen av ordningen i SOU 2012: 26 punkt 2.1.

⁶ Regjeringens proposition 1977/78:126 s. 9, sitert i SOU 2012: 26 punkt 2.1.

⁷ Regjeringens proposition 2013/14: 94 punkt 5.1.

⁸ Justitietskontorets betänkande 2013/14: Ju38 s. 4.

sikt kunna leda till att skyddet helt togs bort ur de svenska hemförsäkringarna, något som skulle drabba framför allt de brottsoffer som inte får sin sak prövad av domstol. En förändring i detta avseende skulle även innebära en betydande kostnadsökning för staten. Försäkringsbolagen betalar enligt uppgift varje år ut över 100 miljoner kr i ersättning till brottsoffer, vilket överstiger vad som betalas i brottsskadeersättning under ett år.»

Det er ulike regler som regulerer alminnelig erstatningsrett og voldsoffererstatningsordningen, og erstatningsbeløpene kan derfor være forskjellige. Det synes som man er mindre opptatt av at voldsoffererstatningsordningen skal samsvare med alminnelig erstatningsrett i Sverige sammenlignet med i Norge.

Ved innføringen av brottsofferlagen 2014 ble voldsofres stilling forsterket, gjerningspersonens ansvar ble skjerpet, og saksbehandlingen hos Brottsoffermyndigheten ble bedret. Den øvre grense for erstatningsutbetaling ble tatt bort, og volds ofre ble gitt en utvidet frist på å fremme søknad om erstatning. I tillegg ble det innført en regel som bestemmer at Brottsoffermyndigheten ikke kan tilkjenne lavere beløp i voldsoffererstatning for «kränking» enn hva domstolen har tilkjent. Det ble også innført mer effektive regler når det gjelder regress.

Også den svenske ordningen dekker «personskade», og det forstås som både fysisk og psykisk skade. Den skal være medisinsk påviselig, noe som betyr at man skal kunne konstatere en skade ved en medisinsk undersøkelse. Det gjøres imidlertid unntak fra dette i visse tilfeller ved sjablonisert erstatningsbeløp for blant annet voldtekt. Man trenger da ikke vise frem en medisinsk utredning for å få erstatning. Erstatningsnivå for krenkelses samsvarer med alminnelig erstatningsrett. I unntakstilfeller kan også tingsskader og rene formueskader dekkes. Se punkt 8.5.1.

Det er *Brottsoffermyndigheten* som behandler saker om voldsoffererstatning. Saksbehandlingstiden er normalt to til seks måneder fra søknadstidspunktet. Erstatningen utbetales senest en uke deretter. Enkle saker som krever liten eller ingen videre utredning kan behandles raskere. Det er særlig når Brottsoffermyndigheten må innhente tilleggsopplysninger og dokumenter at saksbe-

handlingen tar tid. Det er ikke mulig å klage på Brottsoffermyndighetens avgjørelser. Staten krever regress fra gjerningspersonen.

Utvalget har gått nærmere inn på enkelte regler underveis i utredningen, hvor de norske reglene vurderes.

5.2.3 Danmark

Ordnningen med erstatning fra staten til ofre for forbrytelser ble innført i Danmark i 1976. Loven ble endret i 1994, 1997, og et titalls ganger mellom 2000 og 2014. Ordnningen var opprinnelig en billighetsordning, men etter dagens regler har ofrene et rettskrav på erstatning fra den danske stat etter nærmere fastsatte regler.

Utvalget har omtalt ordnings regler og dekningsområder underveis i utredningen, i sammenheng med tilsvarende regler i den norske voldsoffererstatningsordningen.

5.2.4 Finland

Finland innførte i 1973 en lovfestet ordning som gir ofre for straffbare handlinger rettskrav på erstatning fra den finske stat etter nærmere fastsatte regler. I 2006 kom en ny brottskadelag, som i det vesentlige omfatter alle handlinger fra og med 1. januar 2006.

Utvalget har omtalt ordnings regler og dekningsområder underveis i utredningen, i sammenheng med tilsvarende regler i den norske voldsoffererstatningsordningen.

5.2.5 Utvalgets betraktninger

Gjennomgangen av de nordiske lands erstatningsordninger ovenfor, sammenholdt med beskrivelser underveis i kapitlene, viser etter utvalgets oppfatning at den norske voldsoffererstatningsordningen samlet sett er den mest fordelaktige for voldsutsatte. Dette gir seg først og fremst utslag i at oppreisningsbeløpene, samt det beløp som maksimalt kan utbetales, ligger på et høyere nivå. Utvalget vil også trekke frem at den norske ordningen har lempeligere vilkår hva gjelder foreldelsesfrister, krav til anmeldelse og ordningens subsidiære karakter, sammenlignet med flere av de nordiske landene.

Kapittel 6

Statistikk – den kvantitative utviklingen av voldsoffererstatningsordningen

6.1 Innledning

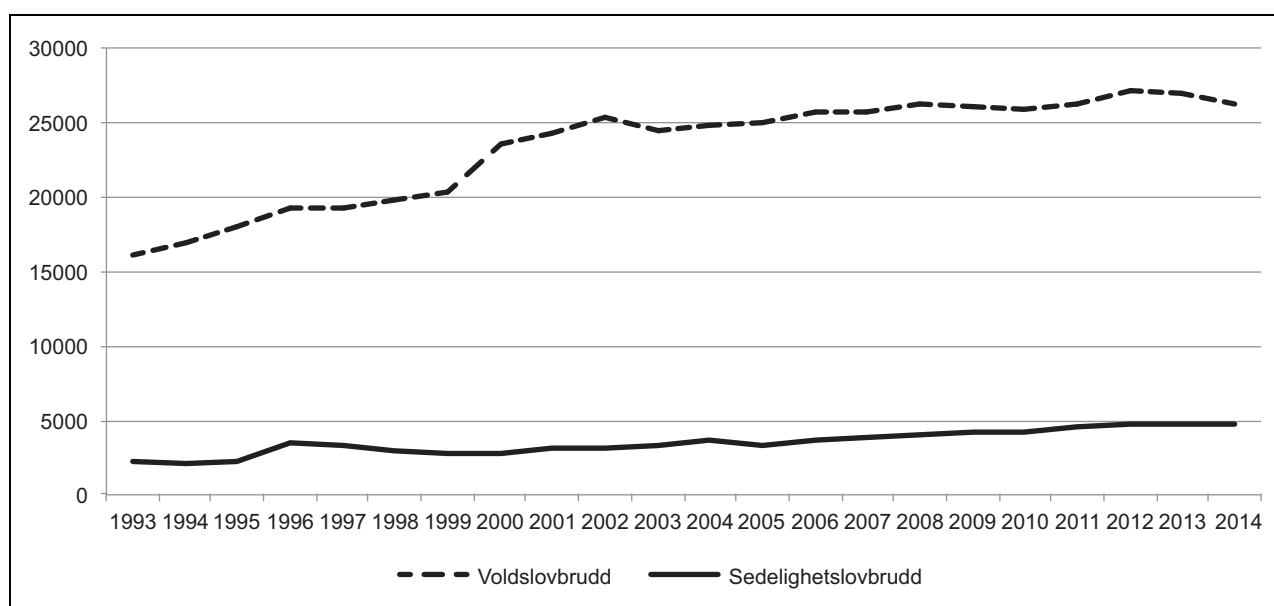
Det fremgår av beskrivelsen av den historiske utviklingen i kapittel 3 og gjeldende rett i kapittel 4 at voldsoffererstatningsordningen har gjennomgått en betydelig utvikling de siste 30 årene. Dette har selvfølgelig også gitt seg utslag i endringer i antall saker om voldsoffererstatning, i utbetalinger og beløp innkrevd gjennom regress. I dette kapitlet vil utvalget gi en oversikt over de mest sentrale utviklingstrekkene når det kommer til antall saker og omfang av utbetalinger. Startpunktet for beskrivelsen av utvikling vil vi imidlertid ta i den generelle utviklingen av voldslovbrudd.

6.2 Utviklingen i anmeldt volds- og sedelighetskriminalitet

Det fremgår av kapittel 4 om gjeldende rett at voldsoffererstatning utbetales til personer som

har vært utsatt for en straffbar voldshandling som er anmeldt. Utviklingen av anmeldte volds- og sedelighetslovbrudd vil derfor gi oss en ramme for utviklingen og ordningens mulige omfang.

Årsaken til at tabellen ikke går lengre tilbake i tid er at anmeldelser først ble registrert fra 1993. Det fremgår av figur 6.1 at antallet anmeldte voldslovbrudd har steget fra om lag 16 000 i 1993 til om lag 26 000 i 2014. I samme periode har antallet anmeldte sedelighetslovbrudd økt fra om lag 2000 til i overkant av 4000. Ikke alle de anmeldte volds- og sedelighetslovbruddene vil kunne gi rett til voldsoffererstatning. Svært mange av disse lovbruddene vil likevel kunne gi rett til erstatning. Totaltallet på 30 000 i 2014 forteller oss derfor noe om yttergrensene for ordningens omfang.



Figur 6.1 Lovbrudd anmeldt, etter lovbruddstype og tid. Lovbrudd anmeldt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6.3 Utviklingen av søknader om voldsoffererstatning

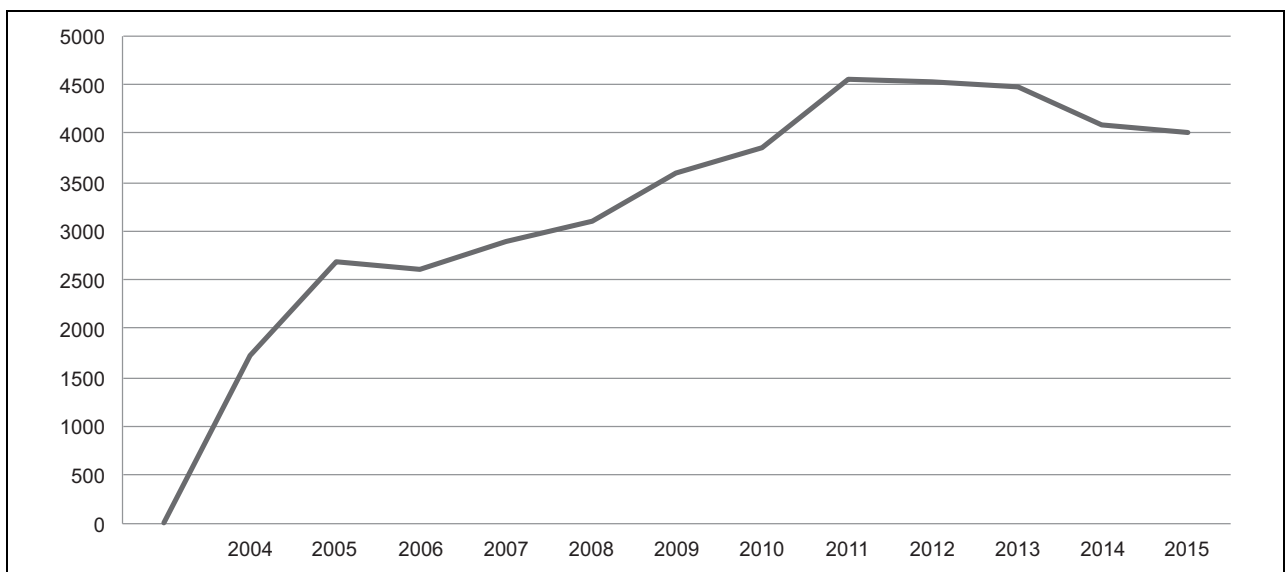
Dersom vi går videre inn i materialet og ser på utviklingen av antall søknader om voldsoffererstatning, finner vi følgende utvikling.

Figur 6.2 viser antall nye søknader fra 2004 til 2015. Årsaken til at 2004 er valgt som startår er at KfV ble etablert 1. september 2003. Det første hele året med sammenliknbar statistikk er 2004. Vi ser av figuren at det har vært en forholdsvis jevn vekst i tiåret mellom 2004 og 2014, med 2011 som det året det kom inn flest søknader, som følge av 22. juli 2011-sakene. Tallene var på 2011-nivå både i 2012

og 2013, mens vi ser en svak reduksjon i 2014 og 2015. I 2015 kom det inn 4022 nye søknader. Sammenliknet med tabellen ovenfor, som viste utviklingen i volds- og sedelighetskriminalitet, ser vi at de drøyt 4000 nye søknadene som kom i henholdsvis 2014 og 2015 er svært langt unna de 30 000 volds- og sedelighetslovbruddene som ble anmeldt i 2014.

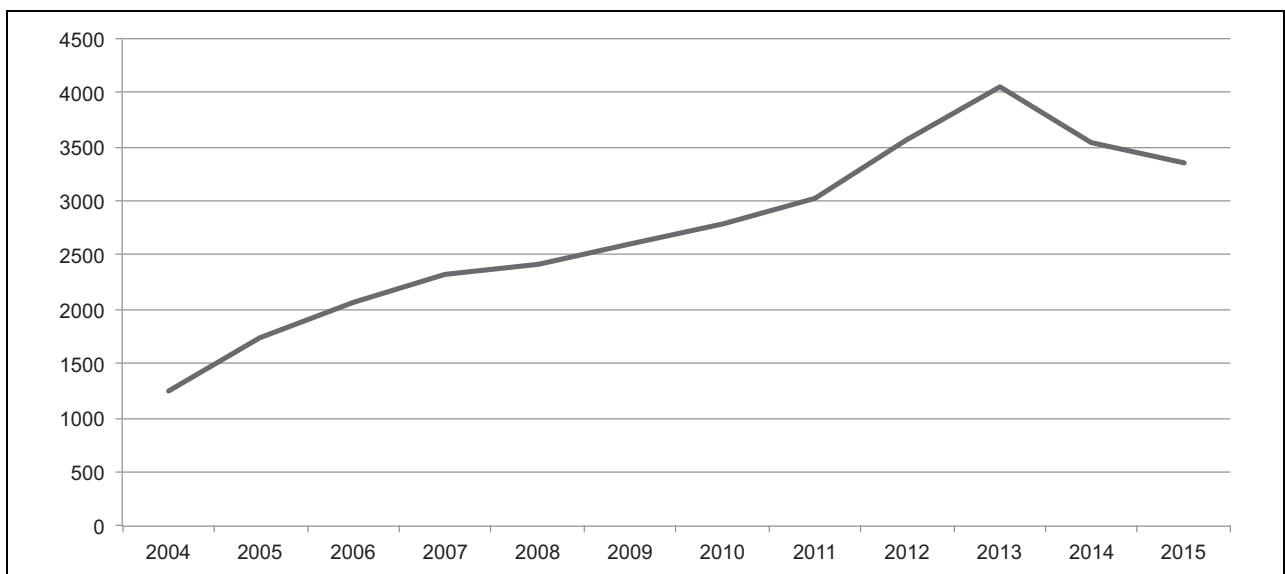
6.4 Innvilgede søknader

Det var selvfølgelig ikke alle søknadene som ble innvilget. I figur 6.3 ser vi antallet innvilgede søknader i perioden 2004–2015.



Figur 6.2 Nye søknader 2004–2015. Absolutte tall (tilleggssøknader ikke inkludert).

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.3 Innvilgede søknader helt eller delvis 2004–2015. Absolutte tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.1 Innvilgelsesprosent 2004–2014

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	61 %	69 %	70 %	69 %	77 %	74 %	72 %	65 %	72 %	66 %	64 %	66 %

En ser av figurene 6.2 og 6.3 at utviklingen i antall innvilgede søknader følger utviklingen av antall nye søknader, men at antallet innvilgede søknader selvfølgelig ligger noe under antallet nye søknader – da ikke alle søknader blir innvilget. Dette ser man enda tydeligere i tabell 6.1 som viser innvilgelsesprosent (altså prosentvis hvor mange søknader som ble innvilget av alle nye søknader) i perioden 2004–2015.

Vi ser av tabellen at innvilgelsesprosenten var jevnt stigende fra 2004 og frem til 2008, som var toppåret med 77 %. Etter 2008 har tendensen vært svakt fallende. Det er ikke urimelig å tenke at med en betydelig økning i antall søknader slik det har vært i perioden etter 2008, ville det komme inn noe flere søknader som ikke er berettiget erstatning, noe som kan forklare den svakt synkende innvilgelsesprosenten. I hele perioden har innvilgelsesprosenten holdt seg innenfor spennet 61 % til 77 %, noe som må sies å være en moderat variasjon.

6.5 Utbetalt erstatning

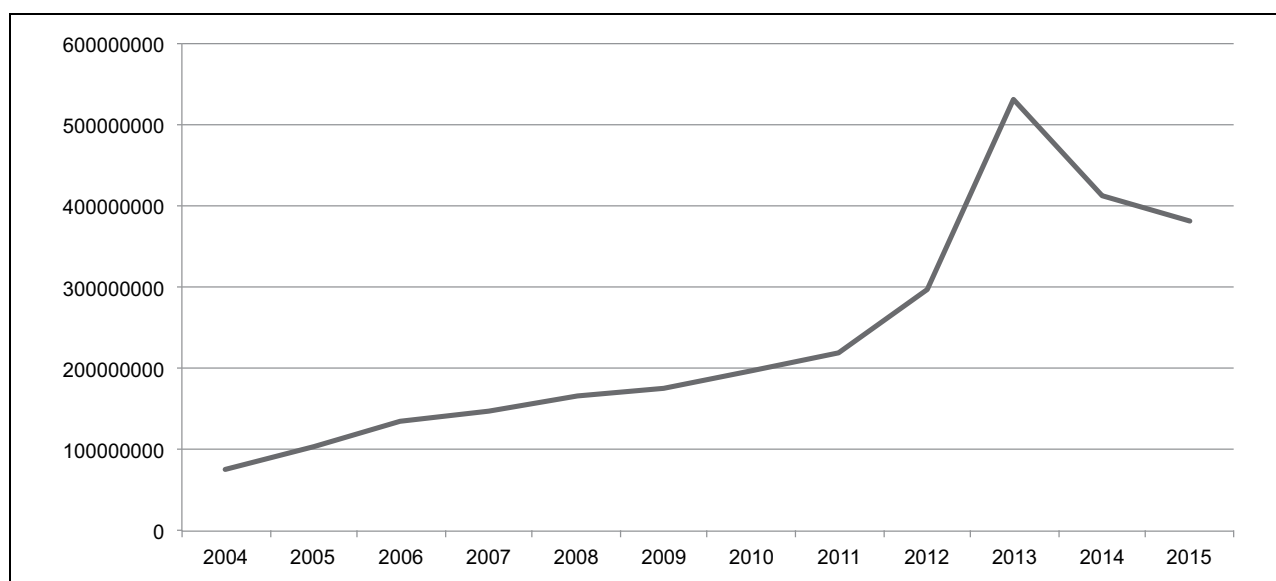
Med den kraftige økningen i antall søknader er det å forvente at utbetalingene i kroner har økt i

perioden. I figur 6.4 ser man endringene i utbetalt erstatning totalt i perioden 2004–2015.

En ser av figuren at det er skjedd en kraftig økning i den totale utbetalte voldsoffererstatningen fra beskjedne 74 900 000 i 2004 til 382 528 000 i 2015. Året med høyest utbetaling var imidlertid i 2013, da det ble utbetalt nesten 531 millioner kroner (530 792 300). Den kraftige økningen i 2013 og delvis 2014, må sees som en direkte følge av erstatningsutbetalingene etter terroren 22. juli 2011. Utvalget forventer at utbetalingene på sikt vil være noe lavere enn i 2013. Det er også viktig å merke seg at utviklingen ikke er korrigert for de endringer i kroneverdien som har skjedd i perioden.

6.6 Oppsummering – den kvantitative utviklingen av voldsoffererstatningsordningen

Dette kapitlet har gitt en oversikt over den tallmessige utviklingen av voldsoffererstatningsordningen. I årene mellom 2004 og 2014 er det skjedd en kraftig økning i søknader, innvilgede søknader og utbetalinger. Relativt sett har utbetalingene økt mest, men disse tallene er ikke korrigert for endringer i kroneverdien og noe av endringen er



Figur 6.4 Totalt utbetalt voldsoffererstatning. Norske kroner 2004–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

en midlertidig økning som kan knyttes til 22. juli 2011.

Utviklingen er helt i tråd med det som har vært de politiske føringene på området. Det har vært en ønsket utvikling at ordningen skal bli

kjent blant voldsofre og at flere skal søke, samt at kravene skal dokumenteres så godt at de gir grunnlag for utbetaling til de voldsofrene som har krav på erstatning. Alt dette kan vi se igjen i tallene som er presentert i dette kapitlet.

Kapittel 7

Evalueringer av voldsoffererstatningsloven

7.1 Justisdepartementets evaluering fra 2003

I 2003 innhentet Justisdepartementet skriftlige innspill om voldsoffererstatningsloven fra forskjellige organisasjoner o.l., i tillegg til at departementet arrangerte et åpent evalueringsmøte¹.

Justisdepartementet analyserte statistikk over avgjørelsene i voldsoffererstatningssakene for å se hvordan voldsoffererstatningsloven fungerte i forhold til den tidligere forskriften. Tallene viste at voldsfrenes stilling hadde blitt styrket etter lovfesting i 2001. Innvilgelsesprosenten hadde økt, og det samme gjaldt gjennomsnittsutbetalingene og den totale utbetalingen etter ordningen.

7.2 Evaluering av Kontoret for voldsoffererstatning

Deloitte gjennomførte i 2013 en evaluering av KfV. Utgangspunktet for evalueringen var manglende måloppnåelse i form av for lang saksbehandlingstid og lavere produktivitet enn forventet. Rapporten er nærmere omtalt i kapittel 22.

7.3 NKVTS Rapport 2/2016. «Men hva er det egentlig ment for?»

I rapporten «Men hva er det egentlig ment for?» har forfatterne Lisa Govasli Nilsen, Åse Langballe og Grete Dyb undersøkt hvordan overlevende ungdommer fra terrorangrepet på Utøya i 2011 opplevde det å få utbetalt voldsoffererstatning, i form av oppreisning, av staten i etterkant. Dette er ikke en evaluering av voldsoffererstatningsloven. Vi velger likevel å nevne denne kort her, da den har en relevans for arbeidet.

Rapporten tar utgangspunkt i dybdeintervjuer gjennomført med 256 personer som var på Utøya

under angrepet. Intervjuene ble gjennomført tre år etter terrorangrepet, som en del av NKVTS' større forskningsprosjekt «Terrorangrepet. Opplevelser og reaksjoner hos de som overlevde på Utøya».

Intervjuene med ungdommene viste at svært mange opplevde voldsoffererstatningen som viktig, både som en økonomisk støtte i en vanskelig hverdag og som en symbolsk handling av staten for å anerkjenne dem som ofre. Samtidig påpekte forfatterne en ambivalens hos flere av ungdommene, noe de så i sammenheng med fleksibiliteten som ligger i ordningen. Den gjør at mottakerne selv må tillegge ordningen betydning og mening, og dette kan være utfordrende for særlig de yngste ofrene. Blant annet fortalte flere av ungdommene at de var usikre på om de fortjente eller trengte pengene, og forfatterne trekker frem åpenbare misforståelser av ordningen blant ungdommene.

For å minimere usikkerhet, ambivalens og misforståelser tilknyttet voldsofferordningen, konkluderer forfatterne med at klarere og mer entydig informasjon om formålet med oppreisningserstatningen hadde vært hensiktsmessig. I denne sammenhengen ser forfatterne bistandsadvokatens rolle som sentral.

7.3.1 NKVTS Rapport 2/2014 – En velvillig og oppmerksom tilhører

Formålet med rapporten var å studere hjelpen som ytes til mennesker som er blitt utsatt for vold, herunder deres møte med hjelpeapparatet og politiet, både fra de voldsutsattes og hjelpeapparatets/politiets synsvinkel. Rapporten trekker frem økt informasjon og kunnskap om tilgjengelige hjelpetilbud, samarbeid innad i hjelpeapparatet i kombinasjon med økt kompetanse hos hjelpetjenesten, som avgjørende for en velfungerende offeromsorg. Med god kompetanse menes ikke nødvendigvis kun spesialkunnskap om vold, men også evne og vilje til å inkludere den voldsutsattes perspektiver i sitt arbeid. Rapporten vurderte også Brottoffermyndigheten som mulig modell for norsk «nasjonal offeromsorg».

¹ Omtalt i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 2.2. Se St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Del III
Utvalgets vurderinger

Kapittel 8

Prinsipiell vurdering av voldsoffererstatningsordningen

8.1 Innledning

De siste tyve årene har fornærmedes stilling i straffesaker blitt styrket. Parallelt med dette har voldsoffererstatningsordningen gjennomgått en rekke endringer. Et resultat av dette er at loven og Forskriften er endret mange ganger, noe som har resultert i et regelverk som kan fremstå som uoversiktlig. Det fremgår av mandatets punkt 2 at det er behov for et «samlet oversyn og en prinsipiell og lovteknisk gjennomgang» av voldsoffererstatningsordningen. Det fremgår videre i punkt 3 at utvalget skal foreta en bred vurdering av ordningen, og vurdere om gjeldende lov virker etter sin hensikt. Utvalget forstår mandatet slik at utvalget skal foreta en prinsipiell vurdering av hva voldsoffererstatningsordningen bør være.

Ordningen har siden innføringen blitt begrunnet med både sosialpolitiske og kriminalpolitiske hensyn. Forarbeidene sier imidlertid lite om hvordan hensynene har blitt vektet ved utforming av de enkelte bestemmelsene i loven. Utvalget forstår mandatet slik at det er ønskelig med en vurdering av hvordan ordningen bør begrunnes i dag. Bakgrunnen for voldsoffererstatningsordningen vil være avgjørende for hvordan ordningen utvikles og hvordan loven utformes.

Sentralt for utvalget er at ordningen skal være rettferdig og gi forutsigbare avgjørelser innen rimelig tid. I tillegg skal ordningen være tillitsskapende.

Det følger av både lovtekst og forarbeider at loven og praktiseringen av den skal ligge nært alminnelig erstatningsrett og at alminnelig erstatningsrett skal gjelde så langt det passer. Dette kan ha sammenheng med hensynet til rettsharmoni og lovteknikk. Samsvar mellom voldsoffererstatningsordningen og skadeserstatningsloven gir et enklere og mer oversiktlig regelverk, både for skadelidte og forvaltningen. For øvrig er det flere unntak fra alminnelig erstatningsrett i voldsoffererstatningsloven av 2001. Reglene om en øvre og en nedre grense for hva som kan ytes i erstatning er et eksempel på det. Et annet eksempel er rege-

len om at man ved utmåling av voldsoffererstatning ikke skal ta hensyn til forhold på skadevolders side. Det har også utviklet seg en praksis hvor voldsoffererstatningsmyndighetene har fraveket domstolenes vurderinger på enkelte punkter. Disse avvikene utgjør noen ganger en fordel, og andre ganger en ulempe for skadelidte. Et eksempel på avvik fra alminnelig erstatningsrett til ulempe for skadelidte er medvirkningsregelen, som er omtalt i punkt 4.8.8. Avvik til fordel for skadelidte kan illustreres gjennom at voldsoffererstatningsmyndighetene opererer med høyere oppreisningsnivåer enn domstolene i noen tilfeller. Som utvalget vil komme tilbake til, opererer voldsoffererstatningsmyndighetene som regel med kr. 15 000 som et minstebeløp. Se blant annet nemndas vedtak ENV-2013-2532, nærmere omtalt i punkt 17.5.

Mandatet legger opp til at voldsoffererstatningsordningen også i fortsettelsen skal ligge nært opp til alminnelig erstatningsrett. Med utgangspunkt i en vurdering av hva ordningen skal være, kan det likevel reises spørsmål om hvor langt paralleller til alminnelig erstatningsrett passer.

Norge er internasjonalt forpliktet til å ha en voldsoffererstatningsordning, jf. punkt 5.1. Utvalget er derfor ikke bedt om å vurdere om voldsoffererstatningsordningen skal videreføres. Utvalget vil for øvrig påpeke at dagens voldsoffererstatning er utviklet i tråd med føringer fra voldsoffererstatningskonvensjonen og EUs direktiv om voldsoffererstatning omtalt under kapittel 5. Slik utvalget ser det, er spørsmålet om ordningen i det vesentlige bør ha en sosialpolitisk eller kriminalpolitisk begrunnelse.

8.2 Hvordan det rettspolitiske grunnlaget for ordningen kan gi utslag i utforming av regelverket

Over tid har det utviklet seg en kriminalpolitisk begrunnelse for voldsoffererstatningsordningen.

Begrunnelsen har blitt formulert slik at der staten ikke lykkes med å beskytte borgerne mot voldskriminalitet, bør staten sørge for at den som rammes av kriminalitet holdes økonomisk skadeløs. I denne sammenheng har man ansett voldskriminalitet for å stå i en særstilling.

Gitt at det kriminalpolitiske argumentet er det bærende argumentet for ordningen, vil det være skadeårsaken som gir grunnlag for erstatning, og ikke skaden i seg selv.

Dersom det erstatningsrettslige argumentet er bærende for ordningen, vil staten tre inn i skadelidtes krav mot skadevolderen og dekke det tap skadelidte ellers ville fått utbetalt dersom skadevolder var kjent og betalingsdyktig. Ordningen vil da ligge nært opptil reglene i alminnelig erstatningsrett. Staten utbetaler da det samme beløpet som domstolen ville ha kommet frem til etter vanlige erstatningsrettslige regler. Om skadevolderen er ukjent eller domstolen av andre grunner ikke har vurdert skadelidtes erstatningskrav, blir skadelidtes erstatningskrav utmålt etter samme regler og prinsipper av forvaltningen som av domstolen. Et slikt utgangspunkt kan lede til en ordning som skiller seg fra dagens ordning både til gunst og ugunst for skadelidte, fordi dagens voldsoffererstatningsordning fraviker fra alminnelig erstatningsrett både til gunst og ugunst for skadelidte på enkelte punkter.

Dersom man rendyrker en kriminalpolitisk begrunnelse for ordningen, kan dette blant annet få betydning for ordningens geografiske virkeområde. Norske myndigheter kan ikke forhindre voldshendelser i andre land. En rendyrket kriminalpolitisk begrunnelse vil derfor tale for at ordningen bare bør dekke erstatning som følge av straffbare handlinger i Norge. Dette ville snevre inn det geografiske virkeområdet sammenlignet med hva som er tilfellet i dag.

Den ordningen vi har i dag er ikke rendyrket i sin form, verken med en kriminalpolitisk eller erstatningsrettslig begrunnelse. Den har også sterke sosial- og velferdspolitiske elementer i seg. Voldsoffererstatningsordningen er altså også begrunnet med sosialpolitiske hensyn. Argumentet handler om at staten bør ha ansvar for innbyggernes helse, ve og vel, og sikre at ingen skal komme spesielt dårlig ut økonomisk. I det sosialpolitiske argumentet ligger samtidig et budskap om at ytelse fra staten ikke skal overstige den enkeltes grunnleggende økonomiske behov.

Dersom det bærende argumentet for voldsoffererstatningsordningen er sosial- og velferdspolitiske hensyn, vil man etter utvalgets syn stå noe friere ved utformingen av ordningen sammenlig-

net med om man utelukkende skulle bygge på en erstatningsrettslig begrunnelse. Det avgjørende vil i så tilfelle være om man mener staten bør dekke den aktuelle skaden for å sikre at ingen kommer spesielt dårlig ut. Da vil det ikke nødvendigvis være bestemmende hvordan skaden har oppstått eller hvilket erstatningskrav skadelidte har overfor skadevolder etter alminnelig erstatningsrett.

Med utgangspunkt i en sosialpolitisk synsvinkel, kan skadelidte bli både bedre og dårligere stilt sammenlignet med dagens ordning. Det kan for eksempel argumenteres med at flere enn i dag bør omfattes av ordningen ut fra en tankegang om at en større personkrets har behov for erstatning, for eksempel søsken og andre pårørende. I dag dekker ordningen voldskriminalitet. Dersom man legger en slik tankegang til grunn, kan en se for seg at også andre handlinger omfattes.

Det er også mulig å argumentere for en ordning der staten setter en nedre grense for utbetaling av erstatning. Tanken vil da være at de fleste rimeligvis klarer å leve med et tap under et visst beløp (for eksempel kr. 10 000), og at man ikke bør bruke statens ressurser på å behandle saker som vil medføre så lave erstatningsutbetalinger. Det ovennevnte viser at dersom man fastholder en prinsipiell begrunnelse for ordningen, vil det kunne virke bestemmende for hvordan enkeltspørsmål avgjøres. Dette kommer utvalget tilbake til under drøftelsen av de ulike vilkårene i ordningen.

8.3 Andre hensyn som kan ha betydning på utformingen av ordningen

Et klart utgangspunkt i erstatningsretten er at det er skadevolder som skal stå økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor skadelidte. I vår retts- og samfunnsradisjon anses det heller ikke som vanlig eller naturlig at staten dekker erstatning for skade som privatpersoner påfører andre privatpersoner. Voldsoffererstatningsordningen representerer et unntak fra dette utgangspunktet ved at en utvalgt gruppe skadelidte skal gis en bedre erstatningsrettslig stilling enn andre. Utgangspunktet står imidlertid fast – det er skadevolder som er ansvarlig for sine handlinger. Så sant skadevolder er kjent og betalingsdyktig, bør skadevolder dekke erstatningen som følge av sine handlinger. Utvalget mener at dette utgangspunktet bør ligge fast ved den nye voldsskadeerstatningsloven.

Utgangspunktet om at skadevolder står til økonomisk ansvar for erstatningsbetingende hand-

linger gjør voldsoffererstatningsordningen til en subsidiær ordning. Prinsippet om subsidiaritet er slått fast i gjeldende lov § 9, jf. også punkt 4.8.7. Subsidiaritetsprinsippet omfatter ikke bare skadevolders ansvar. Ordningen er også subsidiær med hensyn til dekning av forsikringsselskap og dekning etter andre offentlige ytelser, for eksempel ytelser etter folketrygden. Dette innebærer at dersom skadelidte har fått erstattet deler av tapet sitt gjennom en forsikringsordning eller fra folketrygden, så får ikke vedkommende dekket det samme tapet en gang til gjennom voldsoffererstatningsordningen. Subsidiaritetsprinsippet gir på denne måten føringer for hva staten bør dekke etter voldsoffererstatningsordningen. Dette kan formuleres negativt: Staten bør etter voldsoffererstatningsordningen bare dekke det som ikke dekkes på annen måte. Et spørsmål som da melder seg, er i hvilken grad staten bør pålegge forsikringsplikt for å sikre erstatningsmessig dekning. Dette drøftes under punkt 8.3.2.

Rettsikkerhet er et viktig hensyn som har betydning for utforming av voldsoffererstatningsordningen. Dette innebærer at regelverket skal være tilgjengelig og forståelig, at saksbehandlingen skal være forsvarlig og tillitsvekkende, og at korrekt vedtak skal treffes (og utsendes) innen rimelig tid. I tillegg til å skape rettsikkerhet bør et nytt regelverk være lett å håndtere, både for brukerne og for forvaltningen. Et enkelt og forutsigbart regelverk minsker risikoen for feil og forskjellsbehandling, og det kan bidra til raskere saksbehandling.

I forlengelsen av hensynet til rettsikkerhet, kan også hensynet til rettsharmoni spille inn ved utformingen av ordningen. Jo mer likhet det er mellom utformingen av statlige erstatningsordninger og alminnelig erstatningsrett, desto lettere er det for både brukerne og forvaltningen å forholde seg til og forstå regelverket. I tillegg er det en fordel om ord og begreper som går igjen i ulike lover har den samme betydningen. Samstemthet mellom vurderinger i domstolen og vurderinger i forvaltningen kan også bidra til at både disse institusjonene får høyere legitimitet og tillit i befolkningen. Utvalget kommer tilbake til eventuelle forskjeller mellom domstolenes og forvaltningens erstatningsutmåling i punkt 17.2.

Statens ressurser kan også spille inn ved utformingen av ordningen. Hensynet til fellesskapets midler kan lede til et overordnet mål om at ordningen skal dekke erstatningen til de mest alvorlige skadene. Staten skal vurdere hvilke tiltak som det er mest nødvendig å bruke fellesskapets midler på. Utgangspunktet er at skadevolder selv står

økonomisk ansvarlig for sine handlinger. Staten dekker normalt ikke skade som privatpersoner påfører andre. Det er mulig å sette en øvre grense for erstatningsutbetaling og en nedre terskel for hva staten skal dekke.

8.3.1 Rettferdig, rimelig og tillitsskapende

Utvalget ønsker en ordning som oppleves som rettferdig, rimelig og tillitsskapende av allmenheten. Det kan tenkes ulike innfallsvinkler for å oppnå dette.

I den ene enden av skalaen kan man se for seg en symbolordning. Hovedformålet med en symbolordning kan formuleres som en anerkjennelse og en utbetaling som skal symbolisere «et plaster på såret» fra statens side. Det kriminalpolitiske hensynet kommer inn ved at staten ved enkelte straffbare handlinger tar ansvar ved å utbetale en standardisert erstatning, for eksempel oppreisningserstatningsbeløpet, og på den måten anerkjenner det særlige ansvaret staten har for å forhindre disse straffbare handlingene. Det kan argumenteres for at en slik ordning stiller seg annerledes enn en løsning bygd på vanlige erstatningsrettslige regler fra alminnelig erstatningsrett. Man kan se for seg at voldsoffererstatningen utmåles etter standardiserte satser på grunnlag av hva man er utsatt for, i stedet for hvilket økonomisk behov den skadelidte har og hans krav mot skadevolder.

Et argument for å omgjøre voldsoffererstatningsordningen til en symbolordning kan være at man mener det er mer hensiktsmessig å bruke fellesskapets midler på annen type oppfølging av volds ofre enn utbetaling av erstatning. Et annet argument for en slik ordning kan være at saksbehandlingen vil kunne være meget enkel og effektiv slik at den voldsutsatte får en rask behandling av saken sin.

Utvalget mener imidlertid at hensynet til kompensasjon bør stå sentralt ved voldsoffererstatningsordningen. En symbolordning gir etter utvalgets syn en utilstrekkelig kompensasjon for voldsutsatte. Dersom voldsoffererstatningsordningen utformes som en symbolordning, må skadelidte dekke tapet på annen måte. En symbolordning vil derfor være en henstilling til private om å inngå egne forsikringsavtaler. Utvalget kommer nærmere tilbake til forholdet til forsikringsordninger, se punkt 8.3.2. Avgjørende i denne sammenheng er at utvalget vil fraråde at private personer må velge private løsninger. Dette kan slå særlig uheldig ut for de som er mest ressursvake og trenger økonomisk støtte. En slik symbolordning vil ikke fremstå som rimelig, rettferdig og tillitsskapende

for allmennheten. Det vil også kunne komme i konflikt med våre internasjonale forpliktelser om å ha en fungerende voldsoffererstatningsordning. All den tid utvalget har kommet til at man ikke bør utforme voldsoffererstatningsordningen som en symbolordning, har utvalget heller ikke særskilt vurdert om en slik ordning kan utformes i tråd med Norges internasjonale forpliktelser til en voldsoffererstatningsordning.

Videre kan det tenkes en ordning hvor skadelidtes behov for erstatning står særlig sentralt ved erstatningsutmålingen. Det overordnede målet med ordningen kan for eksempel formuleres som at den skal dekke erstatning for de som har størst behov for økonomisk støtte. Synspunktet om at offentlig støtte skal ytes etter behov har hatt stor gjennomslagskraft ved utviklingen av den moderne velferdsstaten. Med dette utgangspunktet vil ordningen ha tydelige fellestrekk med ytelse etter folketrygden. Folketrygden bygger på en tanke om at alle, uavhengig av årsak, skal få dekket sitt behov. Ved skade som følge av en straffbar handling, dekker folketrygden imidlertid ikke ethvert økonomisk tap, og den fungerer ikke som en erstatningsordning. Man kan se for seg en ordning hvor koblingen til en straffbar voldshandling ikke er avgjørende, men hvor kompensasjonen utmåles utelukkende ut fra den skadelidtes behov. Etter utvalgets syn vil en slik ordning fremstå som en forlengelse av folketrygden, og det kan spørres om man i så fall heller bør bygge ut de generelle offentlige trygde- og støtteordningene fremfor å videreføre en særskilt voldsoffererstatningsordning.

En ordning frikoblet fra alminnelig erstatningsrett kan gi urimelige resultater. Det ville for eksempel være uheldig om oppreisningsnivået utviklet seg vesentlig annerledes i domstolen enn hos voldsoffererstatningsmyndighetene. Utvalget er enig i synspunktene som fremgår av forarbeidene om at det er en viktig statlig oppgave å søke å forhindre kriminalitet.¹ En forlengelse av dette resonnementet har den følge at der staten ikke lykkes med denne oppgaven, bør staten sørge for at den som rammes av kriminalitet holdes økonomisk skadesløs. Det ville etter utvalgets syn imidlertid føre for langt om staten på grunnlag av kriminalpolitiske hensyn skulle ta et generelt økonomisk ansvar for alle straffbare erstatningsberettigede handlinger. Utvalget støtter derfor forutsetningen i forarbeidene om at ordningen bør begrenses til å omfatte enkelte straffbare handlinger. Voldshandlinger har blitt ansett å

være i en særstilling i så måte. Voldsforbrytelser representerer en direkte trussel mot folks liv og helse og krenker dermed de mest fundamentale rettsgodene i vårt samfunn.² Hvordan fornærmede opplever å bli utsatt for straffbare handlinger kan variere, og det kan være vanskelig å angi en grense for hvilke straffbare handlinger staten bør ha et særlig økonomisk ansvar for.

Selv om det er vanskelig å angi en grense, mener utvalget at straffbare handlinger som retter seg mot liv og helse objektivt sett er særlig krenkende, og at grensen bør trekkes ved slike handlinger. Nøyaktig hvor grensen bør gå, er et eget spørsmål som vil behandles under punkt 10.3. om voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde.

Kriminalpolitiske- og sosialpolitiske hensyn henger i voldsoffererstatningssammenheng tett sammen, og begge hensyn er etter utvalgets syn relevante. Utvalget kan ikke se at det har en verdi i seg selv å plassere ordningen i en strengt avgrenset kategori. Som ved de fleste offentlige ordninger og de fleste andre regelverk, er det et samspill av ulike hensyn som ligger til grunn for utformingen. Ulike hensyn vil også kunne virke inn på ulike sider av et regelverk for å komme frem til et rimelig resultat. Hensynet til hva det er mest hensiktsmessig å bruke fellesskapets midler på, vil derfor også kunne virke styrende på vektningen av hensynene, eller i seg selv sette begrensninger. Etter utvalgets syn, vil spørsmålet knyttet til utvikling av voldsoffererstatningsordningen i mange tilfeller være: Hva er det rimelig at staten dekker i dette tilfellet?

8.3.2 Særlig om ordningens subsidiære karakter og forholdet til forsikringsordninger

Utvalget er i mandatets punkt 4 nr. 2 bedt om å «særskilt vurdere om det er forhold som bør falle utenfor loven fordi skadelidte har eller burde ha sikret seg gjennom tilgjengelige forsikringsordninger, for eksempel reiseforsikring og yrkesskade-forsikring».

Voldsoffererstatningsordningen er i dag subsidiær, jf. voldsoffererstatningsloven § 9 og punkt 4.8.7. Det betyr at utbetaling fra gjerningsperson, forsikringsselskap eller andre offentlige ytelse trekkes fra voldsoffererstatningen.

Når det gjelder hvordan voldsoffererstatningsordningens subsidiære karakter praktiseres som en utmålingsregel, vil utvalget se nærmere på

¹ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 17.

² Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.1.

dette i punkt 17.8. Utvalget vil i det følgende knytte noen bemerkninger til det prinsipielle spørsmålet om en eventuell innføring av forsikringsplikt.

Sverige har, i likhet med den norske ordningen, en regel om at brottsofferordningen er subsidiær andre dekningsmuligheter. En forskjell er imidlertid at Brottsoffermyndigheten avkorter skadelidtes erstatning i tilfeller hvor den skadelidte ville hatt alternativ dekningsadgang gjennom en forsikringsavtale, men hvor skadelidte ikke har tegnet slik forsikring, jf. brottskadelagen § 11. Dette gjelder riktignok kun skade på eiendom, hvor det forutsettes at alle skadelidte har tegnet eiendomsforsikring, eks. villaforsikring.³

Utvalget påpeker at den norske voldsoffererstatningsordningen i svært liten utstrekning erstatter skade på eiendom. Dette skyldes at voldsoffererstatningsloven § 8, som gjelder dekning ved tingsskade, praktiseres strengt. Det er derfor lite hensiktsmessig å innføre en tilsvarende regel som brottsskadelagen § 11. På denne bakgrunn anses det å være marginale forskjeller mellom den svenske og den norske voldsoffererstatningsordningen hva gjelder adgangen for å få dekket tings-skade. Det som er formulert som en forsikringsplikt for denne type skader i den ene ordningen, faller i den andre ordningen uttrykkelig utenfor ordningen.

For andre typer skader enn eiendomsskader, fastslår brottskadelagen § 10 at erstatning skal avkortes mot annen erstatning som skadelidte har rett til. Denne bestemmelsen synes å være likt utformet som voldsoffererstatningsloven § 9. Selv om bestemmelsene er formulert forholdsvis likt, er det forskjeller i hvordan myndighetene praktiserer bestemmelsen. I begge land fremgår det av søknadsskjema for voldsoffererstatning at skadelidte skal krysse av for eventuelle reiseforsikringer. Mens voldsoffererstatningsmyndighetene i Norge ikke foretar kontroll av hvilke forsikringer skadelidte kan ha, med mindre det opplyses om dette, kontakter svenske myndigheter de største forsikringsselskapene i landet for å undersøke om vedkommende har forsikringer der.

Årsaken til at svenske myndigheter har en strengere kontroll med voldsutsattes personlige forsikringsordninger, kan dels skyldes at tanken om voldsoffererstatningsordningens subsidiaritet står sterkere i Sverige. Det kan også skyldes at forsikringer i Sverige i større grad enn i Norge dekker tap som følge av vold og seksuelle over-

grep. Blant forsikringer i Norge som vil kunne dekke tap i forbindelse med personskader som følge av straffbare voldshandlinger, er ulykkesforsikring og reiseforsikring de mest vanlige. I Sverige finnes en såkalt hämforsikring, som også dekker personskade etter vold og seksuelle overgrep. Ekvivalenten i norske forsikringsordninger, er innboforsikring. En slik forsikring dekker som hovedregel ikke personskader.

8.3.3 Utvalgets syn på forsikringsplikt

Det å innføre en alminnelig forsikringsplikt vil etter utvalgets syn kunne slå svært uheldig ut særlig for personer som er økonomisk svakstilte og som i liten grad vil ha økonomisk mulighet til å kjøpe forsikringer. Utvalget går derfor ikke inn for en generell regel om å gjøre fradrag for all forsikringer som den skadelidte kunne ha tegnet.

Utvalget har imidlertid kommet til motsatt resultat i ett tilfelle, der utvalget finner det forsvarlig at personer som ikke har tegnet forsikring, heller ikke får tapet dekket av voldsoffererstatningsordningen. For personskader som følge av straffbare handlinger i utlandet, mener utvalget det ikke skal gis voldsoffererstatning for tap som normalt dekkes gjennom en alminnelig reiseforsikring. Årsaken bak en slik regel er dels at behandlingsutgifter ved sykdom og skade i Norge i stor utstrekning dekkes av det offentlige, men at dette ikke gjelder på samme måte for behandlingsutgifter i utlandet. Derfor er det også svært vanlig å tegne en reiseforsikring før man reiser utenlands. Se en utvidet begrunnelse for dette i punkt 11.5.2.

Dersom man ønsker å vurdere en alminnelig forsikringsplikt, bør dette vurderes i en egen utredning. At utvalget går imot en alminnelig forsikringsplikt betyr imidlertid ikke at personer som faktisk har forsikring som dekker tapet, bør få dekning av voldsoffererstatningsordningen. Før voldsoffererstatning utbetales skal det undersøkes om skadelidte har fått dekning gjennom en annen ordning. Det er etter utvalgets syn gode grunner for at voldsoffererstatningsmyndighetene bør ha bedre tilgang til og oversikt over skadelidtes forsikringsdekning før det utbetales et erstatningsbeløp. Her er det mulig å se hen til Sverige som har en bedre ordning for å ha en samlet oversikt over forsikringer. Hvordan dette rent praktisk skal ordnes er ikke en del av utvalgets mandat. Utvalget går derfor ikke videre inn på dette her. Utvalget vil oppfordre departementet å utrede mulighetene for en slik løsning.

³ SOU 2012:26 s. 71.

Kapittel 9

Begrepsbruk og behov for ny lov

9.1 Innledning

Mandatet inviterer utvalget til å fremlegge forslag til en ny lov som avløser voldsoffererstatningsloven 2001. Det presiseres samtidig at utvalget selv kan vurdere i hvor stor grad det ønsker å bygge på gjeldende lov. Utvalget oppfatter mandatet slik at utvalget står fritt til å presentere forslag i form av ny lov eller endringer i gjeldende lov.

9.2 Utvalgets betraktninger

9.2.1 Behovet for en ny lov

Utvalget påpeker at det i utgangspunktet er enig i grunnprinsippene som den eksisterende ordningen bygger på. Det vil derfor ikke være tale om å foreslå en helt ny ordning. Utvalget ser imidlertid flere forbedringspunkter ved utformingen av dagens lovgivning. For det første skaper systemet med en voldsoffererstatningsforskrift og en voldsoffererstatningslov med flere endringslover uklarheter. Det kan for eksempel være utfordrende å fastslå hvilke regler som gjelder for en konkret sak. For det andre oppleves lovens system utilgjengelig for brukerne. For det tredje er det behov for å tydeliggjøre sammenhengen mellom alminnelig erstatningsrett og voldsoffererstatning. Alle disse hensynene søkes ivarettatt i utvalgets forslag, som vil bli presentert i det følgende, hvor utvalget foreslår en ny lov om voldsskadeerstatning.

9.2.2 Ordningens navn

Utvalget har blitt oppfordret til å vurdere om ordningen bør bytte navn. Bakgrunnen for oppfordringen er at dagens navn kan virke stigmatiserende for noen av de som er utsatt for kriminalitet, men som ikke ønsker å bli betegnet som et volds-

offer. Utvalget har forståelse og respekt for at noen opplever bruken av offer-begrepet i voldsoffererstatningsordningen som stigmatiserende og støtende. Hensynet til brukerne av ordningen og hvilket inntrykk terminologien i ordningen gir, skal ikke undervurderes. Likevel bør man være forsiktig med å endre et navn på en ordning som er godt etablert i befolkningen. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor godt kjent voldsoffererstatningsordningen er. Ordningen er kjent under navnet «voldsoffererstatningsordningen». Tall fra Statistisk sentralbyrå og KfV tyder imidlertid på et betydelig underforbruk av ordningen.¹ Dette trekker i retning av at ordningen ikke er godt nok kjent. Som følge av underforbruk er det grunn til å arbeide for å gjøre ordningen bedre kjent – både i politiet, i forvaltningen for øvrig, og blant aktuelle skadelidte.

Det kan tenkes at et navnebytte vil kunne bidra til forvirring rundt hva ordningen er, og om det fortsatt er den samme ordningen som en del allerede er kjent med. Det kan imidlertid også tenkes at et nytt navn kan gi et bedre uttrykk for hva ordningen dekker, som igjen bidrar til at flere blir oppmerksom på ordningen. I tillegg kan et navn som ikke inneholder ordet «offer», gjøre terskelen lavere for voldsutsatte for å kreve erstattet sitt tap etter en voldshendelse. Utvalget har vurdert ulike alternativer, og falt ned på at loven bør bytte navn til «voldsskadeerstatningsloven». Navnet beskriver på en klar måte hva ordningen er ment å erstatte, nemlig voldsskade. I tillegg ligger det nye navnet nærmere skadeserstatningsloven, slik at koblingen mellom disse to regelsettene blir enda tydeligere.

¹ KfVs 1.tertialrapport: Statistisk sentralbyrå oppga ca. 32 000 voldstilfeller i 2014 sammenlignet med 1350 nye saker i 1. tertial 2015 og 4101 nye i hele 2014.

Kapittel 10

Ordningens saklige virkeområde

10.1 Innledning

Utvalget er i mandatet punkt 4 nr. 1 bedt om å vurdere lovens saklige virkeområde. Spørsmålet er om dagens ordning utelater sakstilfeller som bør omfattes, og omvendt. Det fremgår videre at spørsmålet om saklig virkeområde «må sees i lys av at ordningen først og fremst bør omfatte alvorlig kriminalitet».

Utvalget oppfatter uttalelsene i mandatet slik at departementet ønsker en ordning med et noe snevrere nedslagsfelt enn hva som er tilfellet i dag. Utvalget oppfatter imidlertid ikke at mandatet gir en bindende føring på dette punktet. Utvalget har for øvrig sett særskilt på begrepet «alvorlig kriminalitet», og knyttet det til vurderingen av saklig virkeområde.

Voldsoffererstatningsloven § 1 regulerer ordningens saklige virkeområde. Av bestemmelsens første ledd første punktum følger det at voldsoffererstatning tilkjennes den som har lidd «personskade» som følge av en «straffbar handling» som «krenker livet, helsen og friheten». Utvalget vil i de neste punktene se nærmere på disse tre ulike vilkårene som til sammen setter rammene for hvilke skadetilfeller som gir rett på voldsoffererstatning.

10.2 «Personskade»

Det er et vilkår etter voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum at søker har fått en «personskade». Dette er også grunnkravet i alminnelig erstatningsrett, jf. skadeserstatningsloven § 3-1. Som nevnt i punkt 4.2 omfatter «personskade» både fysiske og psykiske skader, forbigående og varige skader, samt senskader.¹ Når det gjelder forståelsen av skadebegrepet, samsvarer voldsoffererstatningsloven med alminnelig erstatningsrett.

¹ Brath (2015)s. 50.

Spørsmålet om vilkåret «personskade» er oppfylt, vil for det første være et spørsmål om personskaden kan bevises. For det andre vil det være et spørsmål om årsakssammenhengen med voldshendelsen er tilstrekkelig bevist. Utvalget omtaler for øvrig den nedre grense for begrepet personskade i punkt 10.2.3.

Beviskravet for å sannsynliggjøre at personskaden er en følge av voldshandlingen er alminnelig sannsynlighetsovervekt.² Det er den skadelidte som har bevisbyrden for den skaden han påstår å ha blitt påført.

Som nevnt ovenfor er grunnkravet i alminnelig erstatningsrett at det må foreligge personskade, jf. skadeserstatningsloven § 3-1. Som hovedregel vil skaden måtte dokumenteres ved objektive funn, oftest i form av helseerklæring fra lege eller annen spesialisert sakkyndig.³ Alminnelig erstatningsrett åpner imidlertid for erstatning uten krav til personskade for visse type handlinger, jf. skadeserstatningsloven § 3-3.

Det er en lav terskel for å konstatere at vilkåret om personskade er oppfylt. Et eksempel er Erstatningsnemnda for voldsfres vedtak ENV-2014-1996. Saken gjaldt ei jente som ved en anledning hadde fått en ørefik og et spark i rumpa av far. Ved en annen anledning ble hun dratt opp av sofaen etter armene og ble sparket i rumpa. Søker hevdet å ha fått varige ryggsmertor samt psykisk skade som følge av voldsbruken. Det var ikke fremlagt medisinsk dokumentasjon i saken. Nemnda fant at forholdene kunne subsumeres under straffeloven 1902 § 228 første ledd og barneloven § 30, og henviste samtidig til Rt-2014-702 hvor det fremgår at det i dag gjelder et generelt og ubetinget forbud mot å anvende vold i oppdragelsesøyemed. Nemnda uttalte at «*det kan presumeres at søker som følge av den vold hun ble utsatt for av far vil kunne få psykiske skader.*» Nemnda anså på denne

² Erstatningsnemnda for voldsfres vedtak ENV-2012-2564.

³ Gyldendal rettsdata, note 102 til skl. § 3-1 ved Bjarte Aske-land.

bakgrunn at vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 var oppfylt, også vilkåret om personskade.

Et eksempel hvor kravet til personskade ble avgjørende er Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2014-1437. Saken gjaldt en søker som hadde kommet i konflikt med husverten, og som anførte å ha blitt utsatt for vold i form av verbal trakassering samt kastet ut av boligen og i den forbindelse dratt ut med fysisk makt. Som følge av hendelsen mente søker å ha blitt påført psykisk skade. Søkers skader var ikke dokumentert. Nemnda konkluderte med at søker ikke var utsatt for vold som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, og begrunnet samtidig avslaget med at det ikke var dokumentert personskade.

Et annet eksempel hvor manglende dokumentasjon for personskade ble avgjørende er Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2012-2150. Saken gjaldt en kvinne som ble utsatt for en uønsket seksuell handling på et utested av en beruset bargjest. Kvinnen forklarte i anmeldelsen at hun ble befølt oppover låret og under trusekanten av en person som satte seg ved siden av henne på utestedet, og at søkers samboer grep inn og dyttet vedkommende til siden. Kvinnen oppga å ha fått psykiske skader som følge av hendelsen. Nemnda uttrykte forståelse for at hun hadde opplevd hendelsen som skremmende og krenkende, men konkluderte likevel med at forholdet ikke var en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter til å omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1. Nemnda la i tillegg vekt på at søker ikke hadde en dokumentert personskade.

I vedtak ENV-2013-3458 la SRF til grunn at søker var blitt utsatt for vold, på bakgrunn av at forholdet ble avgjort ved påtaleunntatelse for overtredelse av strl. 1902 § 228 første ledd (legemsfornærmelse). SRF avslø søknaden om voldsoffererstatning fordi det ikke var sannsynliggjort at søker hadde fått en personskade som følge av de straffbare handlingene som fremgikk av påtaleunntatelsen. Vi ser av dette at ikke alle straffbare voldshandlinger oppfyller kravet til personskade.

Det fremstår for utvalget som om kravet til personskade i voldsoffererstatningsloven § 1 kun unntaksvis blir anvendt som avslagsgrunn alene, men at manglende dokumentasjon inntreffer både som en subsidiær avslagsgrunn og som et tungtveiende moment ved vurderingen av om en handling har vært tilstrekkelig integritetskrenkende. Se punkt 10.3.8 for nærmere redegjørelse for hvilke integritetskrenkende handlinger som omfattes av ordningen.

Erstatningsnemnda har også gitt manglende dokumentasjon for personskade avgjørende

betydning ved rimelighetsvurderingen i § 6. Nemndas vedtak ENV-2003-254 omhandlet en person som var utsatt for legemsfornærmelser og trusler. Gjerningspersonen ble dømt for overtredelse av straffeloven § 228 første ledd mot søker, herunder ved ett tilfelle å ha spyttet henne i ansiktet, ved en annen gang å ha sparket henne flere ganger på leggen, og videre for å ha slått henne i ansiktet. Nemnda la til grunn at vilkåret om personskade var oppfylt, med følgende begrunnelse:

«Ved tolkningen av begrepet «personskade» i voldsoffererstatningsloven og forskriften er det naturlig å se hen til tolkningen av begrepet i alminnelig erstatningsrett. Etter skadeserstatningsloven § 3-3, jf. § 3-1, skal en krenkelse som rammes av bl.a. straffeloven § 228 regnes som en personskade i henhold til skadeserstatningsloven. Nemnda finner det naturlig i utgangspunktet å legge det samme innholdet i begrepet «personskade» i voldsoffererstatningsloven § 1 og forskriften § 1. Skadevolder er dømt for overtredelse av straffeloven § 228, og søker anses derfor å ha blitt påført en «personskade» som kan danne grunnlag for voldsoffererstatning.»

Ved utmåling av oppreisningen viste nemnda til at det var fremlagt legeerklæring som viste lett bløtdelshevelse foran høye øye, men at det utover dette ikke var dokumentert at søker var påført verken fysisk eller psykisk skade som følge av legemsfornærmelsen. Nemnda konkluderte etter en helhetsvurdering med at det ikke var rimelig å tilkjenne oppreisning etter voldsoffererstatningsloven § 6.

Når voldsoffererstatningsmyndighetenes stiller krav til medisinsk dokumentasjon i saker som gjelder mindre legemskrenkelser og saker som ligger langt tilbake i tid, synes dette å ha sammenheng med at det foreligger få andre bevismomenter i disse sakene. Eksempelet over viser til at visse type krenkelser ikke krever dokumentasjon. Utvalget vil komme tilbake til presumsjon for skade i punkt 10.2.2. Den medisinske dokumentasjonen blir derfor viktig for å ta stilling til om beviskravet i voldsoffererstatningsloven § 1 er oppfylt.

10.2.1 Personskadebegrepets avgrensning

Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2013-2600 illustrerer hva voldsoffererstatningsmyndighetene anser å være nedre grense for begrepet «personskade». Saken gjaldt en søker som ble tatt hardt og uforvarende i overarmen av

sin daværende samboer. Som følge av dette ble hun påført et «mindre sår og formodentlig en midlertidig hevelse (kul) i bakhodet». Nemnda tok ikke uttrykkelig stilling til om skadefølgen var tilstrekkelig alvorlig til å anses som «personskade» etter voldsoffererstatningsloven § 1, da søkeren allerede var tilkjent kr. 10 000 i oppreisning av KFV, og klagen gjaldt dekning av behandlingsutgifter. Ved å opprettholde KFVs vedtak, ga nemnda her implisitt uttrykk for at et mindre sår og en kul i bakhodet var tilstrekkelig til å oppfylle personskadevilkåret.

Et eksempel på en skadefølge som ikke oppfyller kravet til personskade, er nemndas vedtak ENV-2011-843. Saken gjaldt en søker som mente seg utsatt for legemsfornærmelse ved at hårpleieproduktet hennes ble tilsatt hårfjerningskrem. Etter at hun hadde påført produktet, kjente hun en etsende smerte i hodebunnen og lukten av brent hår. Da hun vasket håret falt det store hårløkker av. Etter hendelsen var søker øm og hadde utslett i hodebunnen, samt hadde mistet noe hår. Nemnda uttrykte forståelse for at søker opplevde hendelsen som krenkende, men anså at handlingens objektive grovhet fremsto som så liten at den falt utenfor voldsoffererstatningsordningen. Videre fremsto skadeomfanget som begrenset.

Eksemplene ovenfor, viser at terskelen for hva som anses som en personskade, er relativt lav. Se også punktet nedenfor i punkt 10.2.2. Utvalget mener den nedre grense bør trekkes slik det gjøres i dag.

10.2.2 Presumsjon for personskade og forholdet til skadeserstatningsloven § 3-3

Voldsoffererstatningsmyndighetene konstaterer i en rekke tilfeller at vilkåret er oppfylt uten at personskade er dokumentert. Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2012-1157 gjaldt en jente på ti år som ble utsatt for seksuelle overgrep fra faren til ei venninne. Overgrepene hadde bestått i innføring av penis i jentas munn i forbindelse med det skadevolder hevdet var en lek. Straffesaken mot gjerningspersonen ble henlagt etter bevisets stilling. Ved oppreisningsutmålingen uttalte nemnda: «Det er ikke fremlagt dokumentasjon hva gjelder skadevirkninger som følge av overgrepene. Nemnda viser imidlertid til at den generelle skaderisiko ved seksuelle overgrep mot barn er vel kjent, jf. Eidsivating lagmannsretts dom LE-2007-162865». Utvalget ser her at nemnda gjerne henviser til den generelle skaderisikoen presumerer at det foreligger en skade.

Erstatningsnemnda for voldsofre har trukket ovennevnte lagmannsrettsavgjørelse til inntekt for å presumere personskade etter overgrep mot barn i seks saker (ENV-2012-1818, ENV-2012-1819, ENV-2012-3021, ENV-2013-60, ENV-2013-1409, ENV-2013-2405). Felles for alle sakene er imidlertid at presumsjonen for at søkerne er påført personskade nevnes i forbindelse med oppreisningsutmålingen, hvor «de konsekvenser handlingen har fått for søkeren» er et vesentlig moment.

Etter utvalgets oppfatning er det rimelig å videreføre prinsippet om at personskadevilkåret anses oppfylt i tilfeller som omhandler overgrep mot barn, hvor den generelle skaderisiko er velkjent. Utvalget mener det samme må gjelde for fysiske overgrep mot barn.

10.2.3 Personskadebegrepet og skadeserstatningsloven § 3-3

Skadeserstatningsloven gir rett til erstatning for personskade etter § 3-1, menerstatning etter § 3-2 og oppreisning etter § 3-5 for krenking eller mislig atferd på bakgrunn av overtredelser av en rekke straffebestemmelser som har det til felles at skadefølgene ofte vil være av psykisk og sosial art, i tillegg til fysiske skader.⁴ Blant overtredelsene som er omfattet, er kroppskrenkelse etter § 271, seksualforbrytelser etter §§ 291 (voldtekt) og § 294 (grovt uaktsom voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold), § 296 (seksuell omgang med innsatte), § 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). I tillegg omfattes enkelte bestemmelser som verner personlig frihet og fred i straffelovens kapittel 24. Under sistnevnte kategori omfattes blant annet straffbar tvang etter § 251, menneskehandel etter § 257 og trusler etter § 263. Disse forbrytelsene er alle plassert i ett av følgende av straffelovens kapitler; kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, kapittel 25 om vern mot voldslovbrudd og kapittel 26 om vern mot seksuallovbrudd. I tillegg gir skadeserstatningsloven § 3-3 rett til erstatning for ran og utpressing etter henholdsvis straffeloven §§ 327 og 330, som er plassert i straffelovens kapittel 27 om vinningslovbrudd, men som begge har et element av vold eller tvang i seg.

Skadeserstatningsloven § 3-3 gir også rett til oppreisning for uriktig anklage etter straffeloven

⁴ Gyldendal rettsdata, note 151 til skl. § 3-3, ved Bjarte Askeland.

§ 222, fra straffelovens kapittel om uriktig forklaring og anklage. Dette er handlinger av en annen karakter enn de øvrige handlingene som omfattes av § 3-3. Uriktig anklage er av voldsoffererstatningsmyndighetene ikke ansett som omfattet av voldsoffererstatningsordningen.⁵

De nevnte overtredelser er forbrytelser som i mange tilfeller medfører personskade av psykisk art. Det er imidlertid ikke krav til personskade for å være berettiget erstatning eller oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-3. Voldsoffererstatningsloven inneholder ingen tilsvarende bestemmelse. Voldsoffererstatningsloven § 1 oppstiller derimot et uttrykkelig vilkår om at det må foreligge personskade. Det kan dermed tenkes tilfeller hvor voldsofre er berettiget erstatning etter alminnelig erstatningsrett, men ikke oppfyller vilkårene for voldsoffererstatning. Utvalget vil se nærmere på hvordan Erstatningsnemnda for voldsofre har praktisert kravet til personskade i tilfeller hvor skadeserstatningsloven § 3-3 har blitt oppgitt som grunnlag for erstatning.

Utvalget vil først trekke frem vedtak ENV-2003-254. Nemnda uttalte her at «*Skadevolder er dømt for overtredelse av straffeloven § 228, og søker anses derfor å ha blitt påført en «personskade» som kan danne grunnlag for voldsoffererstatning.*»

Et annet eksempel på at overtredelser omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3 anses å oppfylle voldsoffererstatningslovens vilkår om personskade, uten at personskaden er uttrykkelig dokumentert, er Erstatningsnemndas vedtak ENV-2015-299. Saken gjaldt en kvinne som opplevde at en ukjent person trengte seg inn i gangen i bygningen hvor hun bodde da hun var i ferd med å lukke døren. Gjerningspersonen tok deretter tak i henne, dro henne til seg, holdt rundt henne og sa «kyss meg». Kvinnen klarte imidlertid å vri på hodet, slik at han ikke fikk kysset henne. Kvinnen skrek samtidig høyt, og gjerningspersonen forlot stedet. Tingretten dømte gjerningspersonen for forsøk på seksuell handling etter straffeloven (1902) § 200 første ledd, jf. § 49 og tvang etter § 222. Retten la til grunn at handlingen hadde virket skremmende på søkeren. Selv om hun ikke hadde hatt noen form for medisinsk oppfølging, la retten til grunn noe redusert livskvalitet, i alle fall midlertidig. Retten tilkjente kr. 10 000 i oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5, jf. 3-3. Nemnda uttalte at «*handlingen ligger i nedre sjikt for hva det kan tilkjennes voldsoffererstatning for*», men fant at handlingen var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Nemnda vektla rettens

avgjørelse, og la til grunn tingrettens utmåling. Nemnda har ikke kommentert vilkåret om personskade, men utvalget legger til grunn at nemnda har ansett dette for oppfylt uten ytterligere undersøkelser.

I de ovennevnte sakene kan det se ut som at der lovovertrædelser omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3, er det ikke nødvendig å dokumentere fysisk eller psykisk personskade for at vilkåret om «personskade» i voldsoffererstatningsloven § 1 anses oppfylt. Dersom man forfølger denne måten å tenke på, er det tilstrekkelig at lovovertrædelsen er omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3. For utvalget fremstår det som uklart om erstatningsnemndas praksis er konsekvent på dette området.

Av eksemplene gitt ovenfor, ser vi at det som regel allerede foreligger en dom når det henvises til skadeserstatningsloven § 3-3. Dette gjør det forståelig at nemnda tar lettere på den konkrete vurderingen (presumerer personskade). Slik utvalget ser det, kan situasjonen være den samme også hvor det ikke foreligger en dom. Utvalget anser at det er gode grunner for å gjøre unntak fra kravet til dokumentert personskade etter voldsoffererstatningsloven § 1 for forhold som omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3. Dette kan være med på å tydeliggjøre tilknytningen mellom alminnelig erstatningsrett og voldsoffererstatningsordningen, og gi økt forutberegnelighet for voldsutsatte. Dersom skadelidte ikke behøver fremlegge dokumentasjon for personskaden for å bli tilkjent erstatning ved dom, mener utvalget det er unødvendig å kreve dokumentasjon for personskaden for å få erstatning utbetalt fra staten. En slik ordning vil forenkle saksbehandlingen, da voldsoffererstatningsmyndighetene kan utbetale erstatningen i henhold til dom, uten å foreta en konkret vurdering om personskade er dokumentert. De fleste tilfellene som omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3 er tilfeller som etter utvalgets skjønn bør falle inn under voldsoffererstatningsordningen. Utvalget vil i 10.2.4 redegjøre for i hvilke tilfeller det bør kreves dokumentasjon for personskade.

10.2.4 Utvalgets anbefaling: Dokumentert personskade eller krenkelser etter skl. § 3.3

Utvalget mener det er en forutsetning for en vel fungerende voldsoffererstatningsordning at regelverket er klart, og ikke gir rom for tvil eller åpner for forskjellsbehandling av lignende tilfeller. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det oppstilles

⁵ Erstatningsnemndas vedtak ENV-2012-1849.

to alternativer for å oppfylle kravet om personskade i § 1.

For det første vil det være tilstrekkelig at personskade er dokumentert. Når det gjelder grensene for personskade, mener utvalget at den nedre grense for voldsoffererstatningsordningen bør avgrenses slik som i dag, jf. punkt 10.2.1.

For det andre mener utvalget at enkelte alvorlige straffbare handlinger er av en slik karakter at det som hovedregel ikke bør gjelde noe krav om dokumentasjon av personskade, for eksempel vold og seksuelle overgrep mot barn. Utvalget har sett hen til skadeserstatningsloven § 3-3, som oppstiller en rekke straffbare handlinger som har det til felles at de som regel avstedkommer psykisk skade.

På denne bakgrunn mener utvalget at personskadevilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 kan formuleres slik:

Den som er påført personskade eller er utsatt for krenking eller mislig atferd som nevnt i skl. § 3-3, har rett til voldsoffererstatning fra staten etter reglene i loven her.

Utvalget mener imidlertid det vil føre for vidt om alle handlinger som nevnes her skal gi grunnlag for voldsoffererstatning, som nevnt i punkt 10.2.3. Avgjørende må være hvorvidt straffebestemmelsen gir vern mot handlinger med preg av vold, samt alvorlighetsgrad. Utvalget vil i det følgende gi en uttømmende liste over hvilke straffbare handlinger nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3 som kan gi rett til voldsoffererstatning uten dokumentert personskade, samt hvilke handlinger som bør falle utenfor. Utvalget gjør oppmerksom på at den nye straffeloven har skilt ut grove overtredelser i egne bestemmelser. Voldtekt rammes av straffeloven § 291, mens grov voldtekt faller inn under § 293. I tråd med straffelovens henvisningsteknikk, har lovgiver i skadeserstatningsloven § 3-3 kun henvist til grunndeliktet, som i eksempelet over er straffeloven § 291. Også de grove overtredelsene er omfattet av § 3-3, som blant annet grov voldtekt.

Straffbare handlinger som bør omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, og hvor det dermed ikke bør kreves dokumentasjon for personskade:

- § 251 Tvang
- § 254 Frihetsberøvelse
- § 257 Menneskehandel
- § 259 Slaveri
- § 263 Trusler
- § 266 Hensynsløs atferd
- § 271 Kroppskrenkelse
- § 282 Mishandling i nære relasjoner

- § 291 Voldtekt
- § 294 Grovt uaktsom voldtekt
- § 295 Seksuell omgang ved overmaktsforhold
- § 296 Seksuell omgang med innsatte
- § 299 Voldtekt av barn under 14 år
- § 302 Seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år
- § 304 Seksuell handling med barn under 16 år
- § 312 Incest
- § 313 Søskenincest
- § 314 Seksuell omgang med andre nærstående
- § 327 Ran
- § 330 Utpressing
- § 253 Tvangsekteskap

Straffbare handlinger som bør falle utenfor:

- § 222 Uriktig anklage
- § 268 første ledd Uberettiget adgang
- § 262 Brudd på ekteskapsloven

10.3 «Straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten»

10.3.1 Nærmere om gjeldende rett

Ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd ble i 2008 endret fra «forsettlig legemskrenking eller annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang» til «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Bakgrunnen for endringen var usikkerhet om bestemmelsens rekkevidde, og at det kunne reises spørsmål om ikke flere typer straffbare handlinger burde omfattes av ordningen.⁶ Departementet påpekte i et høringsnotat 8. april 2005 at den nye ordlyden var i bedre samsvar med strafferettslig terminologi, jf. blant annet straffeloven 1902 § 39 og straffeprosessloven § 130 bokstav a. Det ble i tillegg fremholdt at endringen ville medføre en viss liberalisering med hensyn til hvilke straffbare handlinger som kan gi grunnlag for voldsoffererstatning. Departementet viste særlig til tre typer straffbare handlinger som burde omfattes av ordningen; trusler og tvang, mishandling i nære relasjoner og menneskehandel. Gjennomgangen var imidlertid ikke uttømmende, og departementet presiserte at også handlinger som innebar brudd på andre straffebestemmelser kunne omfattes av den nye ordlyden.

De fleste høringsinstansene var positive til endringsforslaget. Voldsoffererstatningsmyndighetene ga imidlertid uttrykk for en viss skepsis. Erstatningsnemnda for voldsofre (flertallet), Jus-

⁶ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

tissekretariatet og KfV ga uttrykk for at den nye ordlyden ville bli for vidtfavnende. KfV uttalte blant annet at den nye ordlyden ville omfatte handlinger utover de retningslinjer ordningens begrunnelse oppstilte.

Departementet la til grunn at den nye ordlyden var godt forankret i ordningens formål og begrunnelse. Departementet uttalte videre at endringen innebar en «autorativ rettskildemessig forankring av at flere typer straffbare handlinger enn i dag skal kunne åpne for voldsoffererstatning fra staten. Det vil representere et viktig bidrag fra lovgiver til ytterligere styrking av voldslovens stilling»⁷. Etter departementets syn ville en uttømmende oversikt over straffbare handlinger innebære en for rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller. En nærmere grenseoppgang av bestemmelsens rekkevidde ble derfor overlatt til praksis.

10.3.2 «Straffbar handling»

I tillegg til at det må foreligge en personskaade, inneholder voldsoffererstatningsloven § 1 et vilkår om at handlingen som ligger til grunn for kravet om voldsoffererstatning må være straffbar. Som nevnt i punkt 4.2, er straffbarhetsvilkåret forankret i ordningens kriminalpolitiske begrunnelse. Både de subjektive og objektive straffbarhetsvilkårene må som utgangspunkt være oppfylt for at handlingen skal omfattes av ordningen. Dette innebærer at det må foreligge en straffebestemmelse som passer på handlingen. Videre kreves det at gjerningspersonen må ha utvist subjektiv skyld. For det tredje må det ikke foreligge en straffrihetsgrunn som nødrett eller nødverge. Dersom det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2, kan det imidlertid likevel ytes voldsoffererstatning. For det fjerde kreves det at gjerningspersonen var over 15 år og tilregnelig.

Dersom vilkåret «straffbar» skulle blitt sløffet, eventuelt byttet ut med for eksempel begrepet «rettsstridig», kan dette skape tvil rundt rammen for statens ansvar.⁸

Ved å beholde et krav om straffbar handling kan det i saker hvor gjerningspersonen er kjent, men ikke dømt for forholdet, reises spørsmål om de krav som følger av uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 annet ledd og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 annet

ledd. Departementet foretok en grundig avveining av dette spørsmålet ved lovfestingen av ordningen i 2001. Departementet konkluderte med at en avgjørelse om at skadelidte er berettiget til erstatning fra staten som følge av visse straffbare handlinger, ikke vil krenke uskyldspresumsjonen. Forutsetningen er at vedtaket om utbetaling av erstatning er utformet og begrunnet slik at avgjørelsen ikke innebærer strafferettslig skyldkonstatering av gjerningspersonens handlinger.

10.3.3 «Krenker livet, helsen eller friheten»

I tillegg til at det må foreligge en personskaade, og at handlingen som ligger til grunn for søknaden om voldsoffererstatning må være straffbar, stiller voldsoffererstatningsloven § 1 krav om at den straffbare handlingen «krenker livet, helsen eller friheten». I likhet med kravet om straffbar handling, har også avgrensningen til hendelser som krenker livet, helsen, og friheten en forankring i ordningens kriminalpolitiske begrunnelse. Staten ønsker å ta særlig ansvar for forbrytelser som representerer en direkte trussel mot de mest fundamentale rettsgoder. Før lovendringen i 2008 var kravet at handlingen bar preg av vold eller tvang. Ved lovendringen ble oppgaven med å definere grensene for bestemmelsens rekkevidde overlatt til forvaltningen. Departementet mente en uttømmende angivelse av hvilke straffbare handlinger som skulle omfattes ville medført en rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller.⁹ Utvalget vil nedenfor gjennomgå voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis for å se hvor forvaltningen har trukket grensene for bestemmelsen. Utvalget vil imidlertid først peke på enkelte særtrekk som synes å gå igjen ved forvaltningens praktisering av bestemmelsen.

Når voldsoffererstatningsmyndighetene har stått foran grensetilfeller som har gjort det nødvendig å klargjøre innholdet i uttrykket «krenker livet, helsen eller friheten» er det i flere tilfeller vist til ordningens intensjon. Vurderingstema har blitt formulert slik: «Har handlingen et slikt preg at det er naturlig å la den omfattes av de intensjoner som ligger til grunn for voldsoffererstatningsordningen». Eksempler på dette er ENV-2012-89, ENV-2012-1849, ENV-2013-1299 og ENV-2014-1724. I disse sakene viser nemnda til at det ikke lenger er et vilkår at den straffbare handlingen måtte ha preg av vold eller tvang, men viser til ordningens intensjon som et argument for at handlingen fremdeles måtte bære preg av vold.

⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

⁸ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 20.

⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

I flere av sakene er det konkludert med at «personskaden mer har preg av å skyldes et uhell», til tross for at handlingene var utløst av grov uaktsomhet eller alminnelig uaktsomhet.¹⁰ Voldsoffererstatningsmyndighetene har i denne sammenheng vist til Henning Braths *Voldsoffererstatningsloven med kommentarer* fra 2010 hvor det er uttalt:

«det prinsipielle utgangspunkt for om en handling er av en slik karakter at den omfattes av første ledd første punktum, er hvorvidt den straffbare handlingen som danner grunnlaget for søknaden er av en slik karakter at den etter en alminnelig språklig forståelse omfattes av ordlyden i § 1 første ledd første setning. Det presiseres at det ikke i seg selv kan være avgjørende hvilke straffebud som er overtrådt»¹¹.

Utvalget mener det vil gi økt forutberegnelighet og likebehandling dersom vurderingstemaet i større grad forankres i konkrete straffebestemmelser, fremfor tolkninger av ordningens intensjoner. Det kan for eksempel henvises til kapitler i straffeloven som omhandler forbrytelser voldsoffererstatningsordningen bør beskytte mot, eksempelvis kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, kapittel 25 om voldslovbrudd og kapittel 26 om seksuallovbrudd, i tillegg til enkelte andre utvalgte bestemmelser. Utvalget stiller videre spørsmål ved praksisen om å omtale uaktsomme handlinger som hendelige uhell. Utvalget har ikke tatt stilling til om de enkelte handlingene som omtales som uhell, burde omfattes av ordningen, men mener prinsipielt at skadevoldende handlinger utløst av uaktsomhet etter en naturlig språklig forståelse ikke er uhell. Et eksempel på en sak der nemnda oppfattet hendelsen som et uhell, er ENV-2015-1496. I denne saken ble en person truffet i låret av et skudd under en militærøvelse. Nemnda fant at den skadevoldende handlingen falt utenfor det området som voldsoffererstatningsordningen var ment å dekke. Skaden måtte anses som et uhell, og var ikke utløst ved en handling som tilsa at det burde tilkjennes voldsoffererstatning.

10.3.4 Oversikt over voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis

Lovgiver har som nevnt overlatt den nærmere grensdragningen av voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde til forvaltningens praksis. I det videre følger en gjennomgang av Erstatningsnemnda for voldsofres praksis for å illustrere hvor grensen går. Dette er nødvendig for å kunne vurdere om det saklige virkeområdet bør endres.

Utvalget ser først nærmere på de typetilfeller som departementet omtalte i forbindelse med lovendringen i 2008; trusler og tvang, mishandling i nære relasjoner og menneskehandel. Deretter vil utvalget trekke frem enkelte avgjørelser som belyser grensen for det saklige virkeområde i andre tilfeller. I punkt 10.4 flg. følger en gjennomgang av praksis for øvrige deler av virkeområdet omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1.

10.3.5 Trusler og tvang

10.3.5.1 Innledning

Trusler er regulert i straffeloven §§ 263 og 264. Sistnevnte bestemmelse omhandler grove tilfeller. Førstnevnte bestemmelse lyder:

«Den som i ord eller handling truer med straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år».

Tvang reguleres i straffeloven §§ 251 og 252. Den førstnevnte bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved straffbar eller annen urettmessig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe».

At straffbar tvang kan utløse krav på voldsoffererstatning, fulgte direkte av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum før lovendringen i 2008. Saklig virkeområde ble da formulert som at handlingen må representere en «forsettlig legemskrenking eller annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang». Før lovendringen, falt imidlertid straffbare trusler som hovedregel utenfor voldsoffererstatningsordningen.

I forbindelse med lovendringen i 2008 stilte departementet spørsmål ved sontringen mellom trusler og tvang.¹² Departementet viste til at gren-

¹⁰ ENV-2015-3702

¹¹ På s. 55

¹² Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

sen mellom trusler og tvang etter straffeloven 1902 §§ 227 og 222 kunne være vanskelig å trekke. Departementet argumenterte også ut fra ordningens formål. Trusler burde omfattes fordi truslene kan være rettet mot folks liv og helse. Det ble imidlertid presisert at det bare er trusler som er grove nok til å omfattes av straffelovens 1902 § 227 som bør gi grunnlag for voldsoffererstatning. Det innebærer blant annet at det må trues med en handling som kan medføre fengsel i mer enn seks måneder. Plagsom adferd for øvrig vil etter en slik avgrensning falle utenfor ordningen.

Praksis i Erstatningsnemnda for voldsofre viser imidlertid at ikke alle trusler omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1. Dette gjelder selv om det aktuelle forholdet rammes av straffeloven § 263 (tidligere § 227). Erstatningsnemnda har på den annen side også innvilget voldsoffererstatning hvor det straffbare forholdet ikke har blitt subsumert under straffeloven § 263. Det avgjørende i disse sakene har vært om trusselen har representert en akutt og alvorlig fare for søkeren. Momenter har vært trusselens art, hyppigheten, intensiteten og trusselens alvorlighetsgrad.¹³ Hva gjelder tvang, omfattes dette fortsatt av ordningen selv om dette etter lovendringen i 2008 ikke lenger uttrykkelig fremgår av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1.

Utvalget vil i det følgende trekke frem eksempler fra forvaltningspraksis som illustrerer grensene for hvilke trussel og tvangshandlinger som omfattes av ordningens saklig virkeområde.

10.3.5.2 Trusler

Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2011-4328 illustrerer grensen mot handlinger som ikke anses tilstrekkelig alvorlig til å falle inn under straffeloven 1902 § 227. Handlingen ble i stedet subsumert under straffeloven 1902 § 390 a. Skadevolderen hadde i denne saken oppsøkt søkeren i beruset tilstand for å snakke med henne. Han forsøkte å ringe på uten hell. Han banket på vinduer og dører, og til slutt knuste han glasset i verandadøren og tok seg inn i leiligheten. Søker hadde i mellomtiden flyktet til naboen i etasjen over, og søkeren hadde ikke kontakt med skadevolderen mens han tok seg inn. Erstatningsnemnda for voldsofre uttalte at skadevolderens inntrengen i søkerens leilighet ikke i seg selv var en handling som kan sies å innebære en krenkelse av søkers liv, helse eller frihet, fordi søker hadde forlatt leiligheten da verandadøren ble knust, og det forelå

ingen opplysninger om at skadevolderen hadde fremsatt trusler som kunne omfattes av straffeloven 1902 § 227. For øvrig viste Erstatningsnemnda for voldsofre til at overtredelser av straffeloven 1902 § 291 om skadeverk og straffeloven 1902 § 147 om innbrudd, ved siden av straffeloven 1902 § 390 a om plagsom/hensynsløs/skremmende adferd. Gjerningsbeskrivelsen som fremgår av disse bestemmelsene utgjør som regel ikke en handling som kan danne grunnlag for voldsoffererstatning.

I vedtak ENV-2012-494 kom også Erstatningsnemnda for voldsofre til at truslene falt utenfor ordningens saklige virkeområde. Skadevolderen hadde filmet seksuell omgang med søkeren uten hennes viten. I perioden 2006 til 2007 truet han med å publisere filmen på internett eller på annet vis gjøre den kjent for søkerens ektemann og slekt dersom hun ikke ville møte ham. Forholdet ble subsumert under straffeloven 1902 § 227 første straffalternativ da saken ble fremmet for tingretten. Tingretten tilkjente kr. 10 000 i oppreisning. Erstatningsnemnda for voldsofre kom imidlertid frem til at forholdene ikke var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Erstatningsnemnda anså at trusselen hadde medført frykt, men la til grunn at trusselens intensitet og alvorlighetsgrad ikke tilsa at den hadde representert en akutt og alvorlig fare for søkeren.

Et annet eksempel på trusler som voldsoffererstatningsmyndighetene ikke har ansett omfattet av voldsoffererstatning § 1 er vedtak ENV-2010-2232. Saken gjaldt trusler fremsatt på internett. Søker var angivelig utsatt for trakassering, trusler, mobbing, falsk ryktespredning, personforfølgelse, hetsing, æreskrenkelser og maktmisbruk fra flere styremedlemmer og beboere i et borettslag. Søker skal angivelig også ha vært utsatt for drapstrusler på internett. Drapstrusselen ble fremsatt i form av et bilde av søkers foreldre på internett hvor det ble inntegnet et kulehull i pannene deres. Det stod «PANG!!» på bildet. En av skadevolderne skulle ved en anledning ha ropt «*ø ska faen mæ ta dok – å du ska bli nestemann*», mens han pekte på en bekjent av søkerens foreldre. Erstatningsnemnda for voldsofre konkluderte med at forholdet falt utenfor ordningens saklige virkeområde. Det ble lagt vekt på at truslene ikke var rettet mot søkers person og at det ikke var holdepunkter i saken som tilsa at truslene utgjorde en reell fare for søker og familien. Hva gjaldt de øvrige forholdene, karakteriserte Erstatningsnemnda for voldsofre dette som «*uønskede og ubehagelige hendelser*» og konstaterte at slik plagsom atferd faller utenfor ordningen.

¹³ Erstatningsnemndas vedtak ENV-2013-2267.

I vedtak ENV-2013-3450 ble plagsom og skremmende atferd av en tidligere kjæreste ansett omfattet av ordningens saklige virkeområde. Søker var i tingretten dømt for brudd på straffeloven 1902 § 390 a om plagsom/hensynsløs/skremmende adferd, straffeloven 1902 § 132 a om motarbeiding av rettsvesenet, og straffeloven 1902 § 342 om brudd på besøksforbud. Erstatningsnemnda for voldsofre viste til fast praksis om at slike forhold faller utenfor voldsoffererstatningsordningen. Erstatningsnemnda uttalte imidlertid at det har blitt gjort unntak fra dette der forholdene har vært egnet til å fremkalle alvorlig frykt hos søker. Erstatningsnemnda viste til at selv om tingrettens dom i saken var et tungtveiende moment, var den ikke bindende. Nemnda la imidlertid vekt på at retten la til grunn at skadevolder påvirket søker til å trekke en anmeldelse om voldtekt, og at han hadde opptrådt skremmende overfor henne. Han ble også dømt for 18 brudd på besøksforbud. På dette grunnlaget kom nemnda til at forholdet falt innenfor ordningens saklige virkeområde, selv om det ikke ble subsumert under straffeloven 1902 § 227.

Et annet eksempel på at Erstatningsnemnda for voldsofre har gjort unntak fra hovedregelen om at bare trusler omfattet av straffeloven 1902 § 227 kan gi grunnlag for voldsoffererstatning, er nemndas vedtak ENV-2011-37. Søker ble utsatt for trusler i form av tekstmeldinger fra tidligere samboer, blant annet med følgende innhold: «*Alle må før eller siden betale for sine synder. Nå er din tur kommet NN!!*», «*Da kan du forberede deg på et liv uten X. Dette er ikke tomme ord! Du har selv skyld i det som kommer Ha, ha, ha...!*» og «*Utroskap er det værste, noe du om få timer selv vil kjenne på kroppen hvordan føles. Gled deg! Din jævla hore!*». Skadevolder ble dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 390a. Det ble det lagt til grunn at skadevolder også blant annet hadde avlyttet, eller forsøkt avlyttet, søkers leilighet tre ganger, brutt seg inn i søkers bolig og brutt besøksforbud. Erstatningsnemnda for voldsofre vurderte trusselsituasjonen samlet sett som alvorlig, og viste til at de var fremstilt mot søker fra en tidligere nærstående over en lengre periode.

10.3.5.3 Tvang

Et eksempel på nedre grense for hvilke tvangssituasjoner etter straffeloven § 251 som omfattes av voldsoffererstatningsordningen, er Nemndas vedtak ENV-2015-299 (se punkt 10.2.) Tvangen bestod i at gjerningspersonen forsøkte å tvinge vedkommende til å bli kysset. Nemnda viste til

forarbeidenes uttalelser om at straffbar tvang som nevnt i strl. 1902 § 222 i utgangspunktet kan utløse voldsoffererstatning.¹⁴

Den grensen for hvilke typer tvang som omfattes som kommer til uttrykk i eksempelet ovenfor, er slik utvalget ser det en riktig grense. Utvalget foreslår derfor ingen endringer.

10.3.5.4 Mobbing

Mobbing er et utbredt samfunnsproblem som kan få stor betydning for den enkeltes psykiske helse, i form av engstelse, depresjon og ensomhet. Begrepet mobbing kan romme et vidt spekter av handlinger, både fysiske og verbale, og er gjerne kjennetegnet ved at handlingene er gjentagende, ondsinnet atferd med hensikt å påføre en annen person skade eller ubehag.¹⁵ Ofte er mobbingen rettet mot en svakere person av en eller flere personer som er sterkere.

Hvorvidt mobbing kan gi grunnlag for voldsoffererstatning avhenger for det første av om det er snakk om straffbar mobbing, som igjen avhenger av hva mobbingen har bestått i og om atferden er omfattet av bestemmelser i straffeloven. Særlig aktuelt i dagens teknologiske samfunn er mobbing gjennom sosiale medier. De mest nærliggende straffebud som kan omfatte slike handlinger vil være bestemmelser som beskytter mot trusler (som straffeloven § 263 og § 264) og hensynsløs atferd (som straffeloven § 266). Utvalget viser til gjennomgangen av forvaltningspraksis rundt trusler og hensynsløs atferd over.

Ved siden av trusler og hensynsløs atferd, er ærekrenkelser en vanlig form for mobbing. Skadeserstatningsloven § 3-6 hjemler erstatning og oppreisning for ærekrenkelser, men ærekrenkelser er ikke lenger omfattet av straffelovens bestemmelser. Kravet om straffbar handling er således til hinder for at ærekrenkelser skal gi grunnlag for voldsoffererstatning.

Utvalget har vurdert en utvidelse av ordningen til også å omfatte mobbing. Etter en samlet vurdering har utvalget komme til at en slik utvidelse vil være for omfattende. Selv om mobbing kan være svært alvorlig for den enkelte mener utvalget at voldsoffererstatning skal reserveres for de mer alvorlige straffbare handlingene. Her vil mobbing, i form av verbale krenkelser og utestengelser, falle utenfor. Mobbing som inneholder elementer av vold, og omfattes av straffebestemmelser i

¹⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 11.

¹⁵ Statistisk sentralbyrå, Samfunnsspeilet, 2012/3, «Skolemiljø - arena for læring og samvær».

kapittel 25, vil selvfølgelig falle innenfor volds-offererstatningsloven § 1.

10.3.5.5 Personforfølgelse

Utvalget har sett nærmere på om voldsoffererstatningsordningen bør omfatte personforfølgelse. Det var frem til 18. mai 2016 ikke en egen bestemmelse om personforfølgelse. Det var likevel en rekke straffebud som rammet atferd som kan inngå i slik forfølgelse. Blant disse kan nevnes bestemmelser mot trusler (straffeloven §§ 263 og 264), hensynsløs atferd (straffeloven § 266) og overtredelser av besøksforbud (straffeloven § 168).

Selv om personforfølgelse kan rammes av straffebudene nevnt over, er hovedregelen at denne typen overtredelser ikke frem til nå har gitt grunnlag for voldsoffererstatning. Som det fremgår av gjennomgangen over, er tilfeller av hensynsløs atferd og overtredelse av besøksforbud unntaksvis ansett omfattet av voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde. Et eksempel er Statens sivilrettsforvaltnings vedtak av ENV-2014-3126. Saken gjaldt en mann som var utsatt for brudd på besøksforbud, telefonsjikaner og plag-som atferd fra en bekjent. SRF uttrykte forståelse for at skadevolderens atferd hadde vært både plag-som og skremmende for søkeren og hans familie, og betvilte ikke at søkeren hadde fått psykiske skader som følge av skadevolderens atferd. SRF kom likevel til at handlingene ikke var en slik karakter og alvorlighetsgrad at de ble omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Det ble lagt vekt på at skadevolderen ikke hadde truet med å utsette søker eller hans familie for voldshandlinger, og at kommunikasjonen hadde skjedd via telefon.

Utvalget vil også trekke frem Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2011-227-1. Saken var en del av et sakskompleks hvor fire barn krevde erstatning for å ha opplevd at mor ble utsatt for trusler og gjentatte brudd på besøksforbud fra en bekjent i perioden 1998 til 2004. Gjerningspersonen hadde tidligere utsatt henne for grov vold i barnas nærvær. Som følge av de straffbare handlingene mot mor, ble mor og barn tvunget til å flytte til hemmelig adresse, og forlate familie og venner. Flytteprosessene var ifølge behandlere i PP-tjenesten en belastning for barna, og egnet til å skade barnas trygghet. Nemnda avslø krav om erstatning fra barna med den begrunnelse at det ikke var sannsynliggjort at barna var påført en personskade som følge av de straffbare handlingene. Nemnda begrunnet i tillegg avslaget med at de straffbare handlingene

var rettet mot søkers mor, og at det ikke forelå tilstrekkelig nærhet mellom barna og de skadevoldende handlingene. Barna ble derfor ikke ansett som skadelidt etter voldsoffererstatningsloven § 1. Spørsmål om hvilken personkrets som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1 blir nærmere drøftet i kapittel 15.

Nemnda opprettholdt, under dissens, avslaget i ovennevnte sak i vedtak ENV-2011-227-2, etter at mor hadde begjært ny behandling av barnas volds-offererstatningssaker. Bakgrunnen for kravet om ny behandling var Høyesteretts avgjørelse Rt-2013-588, hvor Høyesterett la til grunn at staten ikke hadde gjort tilstrekkelig for å beskytte søkers mor mot forfølgelse fra skadevolder, jf. EMK artikkel 8. Nemndas flertall fastholdt avslagsgrunnen om at det ikke var fremlagt dokumentasjon for psykisk skade (personskade), og anså derfor at det ikke var grunnlag for å gi saken ny behandling. Mindretallet mente imidlertid at det på bakgrunn av Høyesteretts avgjørelse var klart sannsynliggjort at søker var utsatt for en handling som omfattes av § 1. Mindretallet vektla Høyesteretts uttalelser om at det er en stor påkjenning å være på flukt med flere barn fra en overgriper, som tidligere har utøvd vold og som ikke respekterer besøksforbud.¹⁶

Utvalget mener at personskader som følge av personforfølgelse bør omfattes av voldsoffererstatningsordningen i større grad enn hva som er tilfellet i dag. Dette kan for eksempel gjøres ved å innføre et nytt straffebud som særskilt rammer personforfølgelse, og henviser til denne i voldsoffererstatningsloven § 1. Stortinget fattet den 18. mai 2016 vedtak om gjøre personforfølgelse straffbart i en ny bestemmelse, straffeloven § 266 a. I utvalgets forslag til ny lov om voldsskadeerstatning er denne foreslått inntatt i § 1.¹⁷

10.3.5.6 Utvalgets anbefaling

Etter utvalgets oppfatning er det i tråd med ordningens kriminalpolitiske begrunnelse at den også omfatter trusler og tvang som krenker enkeltpersoners helse og frihet. Samtidig fremstår det som rimelig at voldsoffererstatning bare gis for trusler av en viss intensitet og alvorlighetsgrad. Straffeloven § 263 gir et godt utgangspunkt som nedre grense. Bestemmelsen setter blant

¹⁶ Voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum om barn som har opplevd vold, kom ikke til anvendelse i denne saken, se også pkt. 10.4.

¹⁷ Prop. 42 L (2015–2016).

annet som vilkår at handlingen har vært egnet til å fremkalle alvorlig frykt.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at også gjentatte overtredelser av mindre alvorlige straffebud bør gi grunnlag for voldsoffererstatning. På samme måte bør gjentatte overtredelser av straffeloven § 266 og straffeloven § 168 om besøksforbud omfattes av ordningens saklig virkeområde. Utvalget mener derimot at mobbing som ikke rammes av straffebestemmelser, ikke bør være omfattet av voldsoffererstatningsordningen.

10.3.6 Mishandling i nære relasjoner

Mishandling i nære relasjoner (familievold) har fått større oppmerksomhet de siste årene. Blant annet har politiet høsten 2015 lansert en kampanje mot vold i nære relasjoner kalt «*Hvor lite skal du finne deg i*». I tillegg har regjeringen vedtatt en handlingsplan mot vold i nære relasjoner for perioden 2014-2017, kalt «*Et liv uten vold*». Straffeloven §§ 282 og 283 regulerer vold og mishandling i nære relasjoner. Det følger av førstnevnte bestemmelse at:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler

- a) sin tidligere eller nåværende ektefelle eller samboer,*
- b) sin eller tidligere eller nåværende ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,*
- c) sin slektning i rett oppstigende linje,*
- d) noen i sin husstand, eller*
- e) noen i sin omsorg »*

Mishandling i nære relasjoner var omfattet av voldsoffererstatningsloven også før lovendringen i 2008. Et søk på Lovdata over alle vedtak fra Erstatningsnemnda for voldsofres fra 2003 (vedtak før dette er ikke publisert på Lovdata), viser imidlertid en kraftig økning av saker som omhandler straffeloven 1902 § 219 (svarende til straffeloven § 282). Av totalt 226 vedtak, finnes det kun 9 vedtak fra perioden før 2010 hvor denne bestemmelsen ble nevnt, mot 217 vedtak i perioden 2010 til 2015. Dette kan ha sammenheng med at forhold som tidligere ble subsumert under 1902-lovens §§ 227, 228 eller 229, nå blir subsumert under straffeloven § 282 (tidligere § 219).

For at fysisk og/eller psykisk vold skal omfattes av § 282 må volden ha karakter av å være mishandling.¹⁸ Det sentrale er i hvilken grad volds-

handlingene danner et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et «regime» preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold, jf. Rt-2010-129 avsnitt 21.

Et eksempel fra forvaltningspraksis som beskriver grensen mellom straffeloven 1902 §§ 228 og 219, er Statens sivilrettsforvaltnings vedtak ENV-2014-3828. Saken omhandlet en mann som anførte å ha vært utsatt for vold fra sin far fra han var 5 år til han var 19 år, da han flyttet hjemmefra. SRF fant det klart sannsynliggjort at oppgitt skadevolder utøvet vold mot søkeren ved to enkeltstående anledninger. Den første gangen slo vedkommende søker i ansiktet, og han fortsatte å slå da søker falt i bakken. Deretter tok han en hageslange rundt halsen på søkeren. Ved det andre tilfellet slo skadevolder søkeren i ansiktet med flat hånd. SRF fant at hendelsene ikke ga grunnlag for å anvende straffeloven § 219 annet ledd. Grensen mellom nedre sjikt av straffeloven 1902 § 219 og straffeloven 1902 § 228 illustreres gjennom Borgarting lagmannsrett dom LB-2011-163215. Avgjørelsen er også et eksempel på at enkeltstående voldshendelser anses som mishandling etter § 282 dersom volden er tilstrekkelig grov. Saken gjaldt en far som bandt sønnen sin på hender og føtter. Deretter hadde han ventet cirka ti minutter før han slo ham gjentatte ganger hardt på begge kinn med flat hånd. Retten fant at summen av krenkelser, og tiden mellom bindingen og slagene, ga voldshendelsen preg av mishandling.

Et eksempel på nedre grense for forhold som omfattes av straffeloven § 282, er nemndas vedtak ENV-2014-746. Søker hadde forklart at samboeren gjentatte ganger utsatt henne for vold. Ved en anledning tok han tak i overarmen hennes og dyttet henne ned i sofaen. Han slo også til en stabel med tallerkener som traff søker i ansiktet, slik at hun begynte å blø og måtte på legevakten. Skadevolder pleide også å dytte og lugge søker. Ved en anledning lugget han henne og holdt henne hardt i armen, og slo ytterdøren i ansiktet på henne slik at hun besvimte. I tillegg ble kvinnen utsatt for trusler. Nemnda konkluderte med at det var klart sannsynliggjort at søker har vært utsatt for vold i nære relasjoner ved flere tilfeller. Nemnda la avgjørende vekt på at skadevolder hadde erkjent deler av de faktiske forhold. Det ble videre sett hen til bekymringsmelding av fra jordmor, som hadde sett fysiske skader på søker som var i samsvar med voldsepisodene søker forklarte seg om.

Utvalget mener personer utsatt for mishandling i nære relasjoner fortsatt bør ha krav på volds-

¹⁸ Rt-2013-879 avsnitt 30.

offererstatning. I sammenheng med en søknad om voldsoffererstatning vil spørsmålet om en eller flere voldshandlinger omfattes av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner eller § 271 om kroppskrenkelse først og fremst ha betydning for utmålingen av oppreisning. Det kan også få betydning for hvorvidt forholdet er foreldet, da det gjelder ulike strafferettslige foreldelsesfrister for de to bestemmelsene. Utvalget mener grensen for hvilke forhold som omfattes av bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner bør videreføres.

10.3.7 Menneskehandel

Menneskehandel er omfattet av straffeloven § 257. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,*
 - b) arbeid eller tjenester, herunder tigging,*
 - c) krigstjeneste i fremmed land, eller*
 - d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,*
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.»*

En lignende bestemmelse fremgikk av straffeloven § 1902 § 224. Bestemmelsen ble endret ved en lovendring i 2003. Bakgrunnen var Norges tilslutning til FNs konvensjon 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet og dens protokoll om menneskehandel. Handlinger som rammes av bestemmelsen har senere blitt antatt å være omfattet av voldsoffererstatningsordningen.¹⁹ Å omfatte ofre for menneskehandel i voldsoffererstatningsordningen var også nødvendig for at Norge kunne ratifisere FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn. Protokollen supplerer FNs konvensjon mot grenseskridende organisert kriminalitet. Handlinger som rammes av bestemmelsen har senere blitt antatt å være omfattet av voldsoffererstatningsordningen.

Som for andre straffbare handlinger, må også menneskehandel etter dagens regelverk ha medført en personskade for å gi grunnlag for voldsoffererstatning.²⁰

Erstatningsnemnda for voldsofre har vurdert en rekke saker hvor søkeren angivelig skal ha vært utsatt for menneskehandel. De fleste sakene

har blitt avslått med den begrunnelsen at det ikke er klart sannsynliggjort at søker er utsatt for forhold som omfattes av straffeloven § 257. Det vises i en del tilfeller også til at personskade ikke er dokumentert, uten at det nødvendigvis medfører avslag, se under.

Bevisvurderingen er en utfordring i disse sakene, og mange anmeldelser som gjelder menneskehandel henlegges på grunnlag av bevisets stilling. Dette gjør det særlig vanskelig for voldsoffererstatningsmyndighetene å vurdere om det straffbare forhold har funnet sted. Som i alle saker hvor forholdene ikke har vært vurdert etter umiddelbar bevisføring i domstolen, er det krevende for voldsoffererstatningsmyndighetene å foreta bevisvurderingen uten nærmere veiledning fra domstolenes avgjørelse.

I vedtak ENV-2013-1997 innvilget Erstatningsnemnda for voldsofre for første gang voldsoffererstatning på grunnlag av menneskehandel. Skadevolderen ble i tingretten dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 224 første ledd bokstav a ved «trusler eller misbruk av sårbar situasjon» for å ha utnyttet søkeren til prostitusjon. Skadevolder ble også dømt til å betale kr. 70 000 i oppreisning til fornærmede. Det ble i tingrettens dom lagt til grunn at søker ble transportert fra Nigeria til Norge og utnyttet til prostitusjon. Det var på det rene at søker ikke var utsatt for fysisk vold. Søker ble fortalt at hun hadde gjeld til skadevolder, og ble truet med at familien ville bli drept om hun ikke gjorde som hun ble bedt om. I tillegg ble hun fratatt pass og penger. Søker så ingen annen utvei enn å følge skadevolders pålegg. Erstatningsnemnda for voldsofre fant at den straffbare handlingen var egnet til å krenke søkers liv, helse eller frihet, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd. Hun ble tilkjent kr 70 000 i oppreisning. For øvrig fant Erstatningsnemnda for voldsofre at det ikke var rimelig at voldsoffererstatningsordningen dekket søkers prostitusjonsinntekter som skadevolder hadde fratatt henne. Hun fikk derfor ikke medhold i sitt krav om erstatning for tapt arbeidsinntekt.

Som grunnlag for sin konklusjon vedrørende kravet om tapt arbeidsinntekt, bygget Erstatningsnemnda for voldsofre på Borgarting lagmannsrett dom LB-2009-93028. Lagmannsretten la i dommen til grunn at inntekter som følge av prostitusjon ikke er erstatningsrettslig vernet. Utvalget forstår Erstatningsnemnda slik at man på grunnlag av en rimelighetsvurdering har kommet til at staten ikke bør dekke tapt arbeidsinntekt som følge av prostitusjon. Utvalget stiller spørsmål ved om det er rettslig grunnlag for å legge avgjørende vekt på

¹⁹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

²⁰ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

slike rettspolitiske hensyn ved vurderingen om et voldsoffer skal tilkjennes voldsoffererstatning. Verken loven eller forarbeidene gir holdepunkter for dette. Denne saken handlet imidlertid om en søker som var fratatt penger tjent gjennom prostitusjon. Dette dreier seg derfor om et tap som ikke gir grunnlag for erstatning, da tapet ikke er en følge av personskaden. Dette argumentet trekker imidlertid nemnda ikke frem. De nøyer seg med den rettspolitiske begrunnelsen, som utvalget mener er uholdbar.

Et eksempel på en sak hvor Erstatningsnemnda for voldsofre av slo på grunnlag av at det ikke var godtgjort med klar sannsynlighetsovervekt at søker hadde vært utsatt for en handling som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, er vedtak ENV-2014-3285. Ifølge søker hadde skadevolder sperret henne inne i en leilighet og tvunget henne til prostitusjon. Politiet henla saken grunnet mangel på opplysninger om gjerningspersonen. Det fremgikk av en uttalelse fra ROSA-prosjektet at søker var identifisert som offer for menneskehandel. Søker ble også innvilget oppholdstillatelse, og Utlendingsnemnda la i den forbindelse til grunn at søker var utsatt for menneskehandel og at hun hadde blitt tvunget til prostitusjon.

Når Erstatningsnemnda for voldsofre likevel av slo søknaden om voldsoffererstatning, ble dette begrunnet med at Utlendingsnemndas vurdering er foretatt under et annet, og mindre strengt, beviskrav enn det som skal legges til grunn i voldsoffererstatningssaker. I henhold til voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd må det foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at søker har blitt utsatt for en handling som faller inn under voldsoffererstatningsloven § 1, jf. punkt 4.7. Etter Erstatningsnemndas vurdering, var beviskravet i saken ikke oppfylt. Det forelå ikke tilstrekkelige objektive holdepunkter som støttet søkers forklaring. Det ble vist til at politiets etterforskning ikke belyste saken utover søkers forklaring og at den medisinske dokumentasjonen i saken var refererende med hensyn til gjengivelsen av den straffbare handlingen. Erstatningsnemnda merket seg også at søkers psykiske skader ble knyttet opp mot det anførte straffbare forholdet, men anså imidlertid at søkers sykdomsbilde var mer sammensatt.

I Erstatningsnemndas vedtak ENV-2014-3113 hadde søker angivelig vært utsatt for menneskehandel i forbindelse med sitt opphold i Norge som au pair. Politiet henla saken grunnet bevisets stilling. Fornærmede mente seg utnyttet. Hun var i en vanskelig økonomisk situasjon, der hun følte

seg presset til å arbeide mange flere timer utover kontrakten. Fornærmede mente hun ble gitt inntrykk av at hun ikke hadde lovlig opphold i Norge, og ikke kunne gå ut fordi skadevolderne hadde fornærmedes pass og identitetskort. Hun mente også at skadevolder holdt kontrakten tilbake fra henne, slik at hun ikke kunne sette seg inn i rettighetene sine.

I vurderingen viste Erstatningsnemnda til Borgarting lagmannsretts dom LB-2014-9300. De tiltalte ble i dommen frikjent for menneskehandel fordi retten mente at de to au pairene saken gjaldt, kunne sagt opp og reist hjem. De hadde også mulighet til å bytte vertsfamilie. Dette fremgikk av et informasjonsskriv au pairene hadde mottatt og signert før ankomst. Spørsmålet for Erstatningsnemnda for voldsofre ble etter dette om søker i den aktuelle saken hadde mulighet til å komme seg ut av arbeidsforholdet. Erstatningsnemnda besvarte spørsmålet bekreftende. De oppgitte truslene om hjemsendelse og at søker ville bli beskyldt for å stjele, ble ikke ansett klart sannsynliggjort. Det forelå ikke tilstrekkelig bevis som støttet søkers forklaring på dette punkt.

Utvalget påpeker at det i straffeloven § 257 ikke er indikert at de ulike formene for utnyttelse av mennesker, enten det er snakk om prostitusjon eller til vinningskriminalitet, skal behandles ulikt. Det avgjørende må være hvorvidt personen er kommet opp i en situasjon hvor vedkommende ved «vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd» blir presset til å gjøre handlinger som omtalt i bestemmelsen første ledd a til d.

Utvalget mener alle tvangsmidlene som nevnes i bestemmelsen bør gi grunnlag for voldsoffererstatning, selv om det er utnyttelse som følge av vold og trusler som ligger i kjerneområdet for hvilke handlinger som omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Personer som blir utnyttet til prostitusjon, arbeid eller andre formål som nevnt i bestemmelsen, ved misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, bør også omfattes. Det avgjørende må være hvorvidt noen utnytter en situasjon hvor vedkommende rent faktisk ikke har noe reelt eller annet akseptabelt valg enn å underkaste seg den aktuelle aktivitet, for eksempel prostitusjon.²¹

Utvalget påpeker at etter utvalgets forslag til ny § 1, vil det ikke være behov for å dokumentere personskade ved overtredelser av § 257, se punkt 10.2.4.

²¹ Se Rt-2006-611.

10.3.8 Øvrige grensetilfeller

I det følgende vil utvalget gjennomgå øvrige grensetilfeller for voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde. Felles for sakene er at den straffbare handlingen som ligger til grunn for søknaden om voldsoffererstatning befinner seg i yttergrensen for hva man kan karakterisere som «vold», og/eller at handlingen er utvist med grov uaktsomhet og ikke med forsett som påkrevet i straffeloven § 22. Sakene illustrerer også grensen mellom vold og ulykker eller hendelige uhell. I tillegg omtales grensen mot seksuelle handlinger som ikke er tilstrekkelig integritetskrenkende til å omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Flere av vedtakene som omtales under henviser til straffeloven 1902 § 237. Denne bestemmelsen er ikke videreført i straffeloven 2005. Årsaken til dette er at lovgiveren har ønsket å reservere ansvar for uaktsomme kroppskrenkelser til tilfeller der det er påført betydelig skade, jf. straffeloven § 280.

10.3.8.1 Grovt uaktsomme handlinger

En aktuell problemstilling er om grovt uaktsomme handlinger omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Vedtak ENV-2010-95 gjaldt en ung gutt som ble blind på det ene øyet etter å ha blitt truffet av en nyttårsrakett. Politiet henla saken på grunnlag av bevisets stilling. Erstatningsnemnda for voldsofre la til grunn at forholdet måtte anses som en ulykke, og at oppgitt skadevolders forsett verken dekket legemskrenkelsen eller skadefølgen. Det forelå heller ikke bevis i saken som tilsa at oppgitt skadevolder, eller andre ukjente skadevoldere, hadde avfyrt den aktuelle raketten på en uaktsom måte, jf. straffeloven 1902 § 237. Søknaden ble avslått på grunnlag av at vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum ikke var oppfylt.

Vedtaket ENV-2015-2820 gjaldt en kvinne som ble smittet av klamydia av en bekjent. Skadevolderen ble i tingretten dømt til å betale kr. 20 000 i oppreisning til søker som følge av grovt uaktsom smitte av klamydia. Nemnda fant det ikke klart sannsynliggjort at søker var blitt påført smitten ved en forsettlig handling. Nemnda fant videre at « et forhold som det foreliggende, hvor noen ved grov uaktsomhet er blitt påført en smittsom sykdom som den aktuelle, ikke er dekningsmessig ut fra voldsoffererstatningslovens formål».

I vedtak ENV-2012-89 hadde søker blitt påført store forbrenningsskader etter at en barnehageassistent vasket ham i for varmt vann. Tingretten fant det bevist at skadevolder ikke kontrollerte

temperaturen på badevannet før hun plasserte barnet i badekaret, og slo fast at dette var et markert avvik fra det forsvarlige. Retten konkluderte med at tiltalte hadde opptrådt grovt uaktsomt, og dømte tiltalte for overtredelse av straffeloven 1902 § 238 og til å betale kr. 30 000 i oppreisning til skadelidte. Skadelidte søkte om voldsoffererstatning og spørsmålet var om forholdet var omfattet av voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde. Erstatningsnemnda for voldsofre forankret begrunnelsen i juridisk teori og egen fast praksis. Vurderingstemaet var om handlingen som dannet grunnlaget for søknaden var av en slik karakter at den etter en alminnelig språklig forståelse omfattes av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Erstatningsnemnda presiserte at det ikke i seg selv kan være avgjørende hvilket straffebud som er overtrådt. Erstatningsnemnda viste også til voldsoffererstatningsordningens intensjon og at ordningen «er innrettet mot voldsofre, og således skader som følge av voldshandlinger».

Personskader som følge av en ulykke faller derfor som fast praksis utenfor ordningen, jf. blant annet vedtak ENV-2010-95. Erstatningsnemnda for voldsofre delte seg i et flertall og et mindretall. Flertallet mente at forholdet falt utenfor ordningens saklige virkeområde. De viste til forarbeidene i forbindelse med lovendringen i 2008. Voldsoffererstatningsloven § 1 ble da endret, og selv om endringen innebar en utvidelse, var det i henhold til forarbeidene ikke meningen at enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skulle gi rett til voldsoffererstatning. Erstatningsnemnda uttalte at det må «kreves at handlingen har et slikt preg at det er naturlig å la den omfattes av de intensjoner som ligger til grunn for voldsoffererstatningsordningen». I den aktuelle saken mente flertallet at personskaden hadde «preg av å skyldes et uhell, riktig nok utløst ved grov uaktsomhet, men ikke ved en handling eller unnlattelse som tilsier at det bør tilkjennes voldsoffererstatning». Mindretallet la avgjørende vekt på at domstolen hadde dømt skadevolder for overtredelse av en sentral straffebestemmelse for voldssaker, og slått fast at vilkårene for oppreisning var oppfylt. Mindretallet viste også til at skadelidte bare var ett år på skadetidspunktet, og at han var i en tvangssituasjon ved at han ikke hadde noen mulighet til å slippe unna badekaret. Det oppstod dermed et åpenbart faremoment. Mindretallet viste også til at domstolen i sin vurdering påpekte at det ikke var tale om et uhell eller et øyeblikks uoppmerksomhet.

Vedtak ENV-2012-91 gjaldt oppreisning til en forelder som mistet sønnen sin. Sønnen omkom da han fikk et salongbord plassert over halsregionen. Når hendelsen fant sted lå sønnen sterkt beruset på gulvet. Oppgitt skadevolder ble i tingretten dømt for uaktsomt drap etter straffeloven 1902 § 239. Tingretten fant det ikke bevist at handlingen var utført med vilje, og la til grunn at tiltalte hadde gjort seg skyldig i en kvalifisert uforsvarlig handling. KfV avslo søknad om voldsoffererstatning fordi hendelsen bar preg av å være et uhell. Erstatningsnemnda for voldsofre karakteriserte imidlertid det å plassere bordbenet på et tungt stuebord oppå en persons halsregion som en maktutøvelse. Erstatningsnemnda la derfor til grunn at den skadevoldende handling bar preg av å være en voldshandling. Selv om oppgitt skadevolder ikke utviste forsett med hensyn til skadefølgen, mente Erstatningsnemnda at handlingen likevel var omfattet av ordningens saklige virkeområde.

Utvalget viser til at straffeloven ikke lenger omfatter grovt uaktsomme handlinger som medfører kroppsskade, med mindre skaden er betydelig, jf. straffeloven § 280, jf. § 11. Dette innebærer at grovt uaktsomme handlinger hvor skadefølgen ikke kan karakteriseres som betydelig, ikke oppfyller vilkåret om «straffbar handling», og av den grunn faller utenfor voldsoffererstatningsordningen.

Dersom skadefølgen er betydelig, og handlingen således omfattes av straffeloven § 280, mener utvalget at handlingen bør omfattes av voldsoffererstatningsordningen saklige virkeområde. Utvalget viser til at straffebestemmelsen er plassert under kapittel 25 «Voldslovbrudd mv». Utvalget mener videre det ikke blir riktig å omtale grovt uaktsomme handlinger, hvor en gjerningsperson holdes strafferettslig og erstatningsrettslig ansvarlig, som «uhell» eller «ulykke». Utvalget mener dette er et uttrykk som leder tanken mot hendelser som inntreffer «av seg selv», uten ytre påvirkning.

Tidligere har voldsoffererstatningsmyndighetene hatt fokus på om handlingen har hatt et slikt preg at det er naturlig å la den omfattes av de intensjoner som ligger til grunn for voldsoffererstatningsordningen. Dersom man i stedet legger opp til en vurdering om forholdet er omfattet av gjerningsbeskrivelsen i § 280 (som regulerer grovt uaktsomme handlinger), vil man få en mer oversiktlig og forutberegnelig ordning. En slik ordning kan innebære at flere handlinger enn tidligere gir grunnlag for voldsoffererstatning. Utvalget påpeker at det kun vil være grovt uaktsomme handlinger med betydelige skadefølger som

omfattes, og mener en slik utvidelse kan forankres i voldsoffererstatningsordningens sosialpolitiske verdier.

10.3.8.2 Straffbar unnløtelse

Et annet aktuelt spørsmål er om straffbare unnløtelser omfattes av voldsoffererstatningsordningen.

Straffbar unnløtelse er regulert i straffeloven § 288. Bestemmelsen lyder:

«Med fengsel inntil 3 år straffes den som hensetter en annen i hjelpeløs tilstand med fare for liv, kropp eller helse. På samme måte straffes den som unnløter å gi hjelp til noen i hjelpeløs tilstand som vedkommende har en plikt til å dra omsorg for».

Vedtak ENV-2010-2120 gjaldt søkers datter som døde av en overdose heroin. Politiet henla saken fordi personen som var mistenkt døde. Erstatningsnemnda behandlet saken etter voldsoffererstatningsloven slik den lød før lovendringen i 2008. Oppgitt skadevolder skal ha gitt skadelidte en dose heroin. Erstatningsnemnda fant det ikke klart sannsynliggjort at det for skadevolderen fremstod som sikkert eller overveiende sannsynlig at heroindosen var dødelig. Skadelidte hadde også inntatt heroindosen frivillig; skadevolder hjalp henne med selve injiseringen. Erstatningsnemnda kom på denne bakgrunn til at forholdet verken bar preg av vold eller tvang, og spørsmålet ble om skadevolder hadde gjort seg skyldig i straffbar unnløtelse og brudd på straffeloven 1902 § 242 for ikke å ha tilkalt helsepersonell. Erstatningsnemnda for voldsofre besvarte spørsmålet benektende, og viste til at en straffbar unnløtelse heller ikke bærer preg av vold eller tvang, og at en slik unnløtelseshandling derfor faller utenfor ordningens saklige virkeområde. Erstatningsnemnda bemerket at det ikke var holdepunkter som tilsa at oppgitt skadevolder med forsett hadde hensatt søkers datter i en bevisstløs tilstand ved å gi henne en overdose heroin.

I vedtak ENV-2012-1497 innvilget imidlertid nemnda voldsoffererstatning i en sak som gjaldt straffbar unnløtelse. Saken ble behandlet etter voldsoffererstatningsloven slik den lød etter lovendringen i 2008. Skadevolder mistet søker, et ett år gammelt barn, i et betonggulv fra én meters høyde. Skadevolder unnløt forsettlig å varsle helsepersonell om hendelsen, og søker fikk en varig og alvorlig hjerneskade i etterkant. Skadevolder ble dømt for overtredelse av straffeloven 1902

§ 242 annet ledd, jf. § 243 (straffbar unnlåtelse). I forbindelse med spørsmålet om oppreisningserstatning, uttalte Høyesterett at oppgitt skadevolder er «meget sterkt å bebreide» og at det «åpenbart foreligger ansvarsgrunnlag».

Erstatningsnemnda for voldsofre bemerket i sin vurdering at den delen av hendelsesforløpet der oppgitt skadevolder mistet søker i betonggulvet, ikke i seg selv var et forhold som omfattes av ordningens saklige virkeområde. Fallet var etter Erstatningsnemndas mening preget av å skyldes et uhell og kunne dermed ikke karakteriseres som en voldshandling. Erstatningsnemnda viste også til at en straffbar unnlåtelse etter fast praksis også falt utenfor voldsoffererstatningsordningen, ettersom en slik unnlåtelse ikke «bærer preg av vold eller tvang», slik ordlyden lød før lovendringen i 2008, jf. vedtak ENV-2010-2120. Erstatningsnemnda konkluderte likevel med at forholdet var omfattet av ordningen. De viste til at det ikke lenger var et vilkår at den straffbare handlingen må ha båret «preg av vold eller tvang». I den aktuelle saken mente Erstatningsnemnda at personskaden «i utgangspunktet var forårsaket av et uhell, men at skaden ble betydelig forverret ved at oppgitt skadevolder satt egne interesser foran søkers da han unnlot å sørge for at søker ble undergitt adekvat medisinsk behandling».

Erstatningssaken som lå til grunn for søknaden om voldsoffererstatning ble behandlet i alle instanser i domstolene, og den endelige avgjørelsen i Høyesterett er inntatt i Rt-2011-769. Spørsmålet for Høyesterett var om oppgitt skadevolder, ved ikke å informere helsepersonell, hadde «voldt» skaden, jf. skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav a. Høyesterett uttalte at det å «volde» språklig sett må anses synonymt med å «være årsak til» eller å «forårsake» noe. All den tid oppgitt skadevolder gjorde seg skyldig i alvorlig omsorgssvikt med tragiske følger for søker som ble psykisk utviklingshemmet, kom Erstatningsnemnda til at søker hadde vært utsatt for en straffbar handling som krenket hans helse, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd.

I vedtak ENV-2011-361-2 var grunnlaget for søknaden at søker var til stede i samme rom som eks-kjæresten mens han begikk selvmord ved hjelp av en hagle. Søker fikk psykiske skader som følge av hendelsen. Politiet fant at intet straffbart forhold hadde skjedd, og henla derfor saken. Erstatningsnemnda for voldsofre av slo først søknaden, med den begrunnelse at forholdet falt utenfor voldsoffererstatningsordningen. På bakgrunn av en uttalelse fra Sivilombudsmannen²², vurderte Erstatningsnemnda for voldsofre saken

på nytt. Erstatningsnemnda kom da til at det var klart sannsynliggjort at søker hadde vært utsatt for en handling som omfattes av straffeloven 1902 § 229 tredje straffalternativ og at forholdet var omfattet av ordningens saklige virkeområde. Erstatningsnemnda la vekt på at avdøde forlot rommet de begge var i, hentet et skytevåpen i et annet rom for så å gå tilbake til rommet hvor søker satt. Deretter gjennomførte avdøde handlingen der. Hendelsen fant sted like ved søker, og hun ble tilsølt av blod og hjernemasse. Erstatningsnemnda la på den bakgrunn til grunn at avdøde hadde til hensikt å påføre søker skade. Erstatningsnemnda anså dette som en dramatisk og alvorlig handling, som, sett hen til de særlig grufulle omstendighetene, måtte anses å ha hatt et stort skadepotensiale overfor søker. Saken ble returnert til KfV for utmåling, som tilkjente søker kr. 100 000 i oppreisning.

Utvalget vil påpeke at nemnda synes å legge avgjørende vekt på skadefølgens alvorlighetsgrad ved spørsmålet om straffbar unnlåtelsen skal omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Dette kommer særlig til uttrykk i ENV-2012-1497 nevnt ovenfor. Dette er i samsvar med de synspunkter utvalget har trukket frem ved spørsmål om grovt uaktsomme handlinger etter straffeloven § 280 burde omfattes av voldsoffererstatningsloven. I motsetning til § 280, omfatter § 288 også mindre alvorlige skadefølger. Vilkåret er at hensettelsen av noen i hjelpeløs tilstand, eller unnlåtelsen av å yte hjelp til noen i hjelpeløs tilstand, gir «fare for liv, kropp eller helse». Utvalget mener ordningen vil favne for vidt dersom alle overtredelser av straffeloven § 288 skulle omfattes. Utvalget foreslår at straffbar unnlåtelse kun omfattes i tilfeller hvor unnlåtelsen har resultert i betydelig skade, jf. straffeloven § 11.

10.3.8.3 *Seksuelle handlinger og seksuelt krenkende atferd*

Straffebestemmelsene som verner mot seksuallovbrudd er plassert i straffeloven kapittel 26. Det er sikker rett at alvorlige seksuelle overgrep omfattes av voldsoffererstatningsloven. Dette gjelder blant annet voldtekt etter straffeloven §§ 291 til 294, voldtekt av barn under 14 år etter §§ 299 til 301 og seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år etter §§ 302 til 303.

Ved seksuelle handlinger og seksuelt krenkende atferd, er det ikke alle tilfeller som gir grunnlag for voldsoffererstatning. Erstatnings-

²² I brev fra Sivilombudsmannen av 23.05.12 til nemnda.

nemnda for voldsofre har lagt vekt på om hendelsen har representert en integritetskrenkelse. I nemndas vedtak ENV-2004-271 kom nemnda med en prinsipiell uttalelse vedrørende grensen for hvilke seksuelle handlinger som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1. Nemnda uttalte her:

«I relasjon til straffeloven 1902 §§ 200 og 228 har rettspraksis og juridisk teori, herunder Rt-1978-297, Johs. Andenæs og Anders Bratholm, Spesiell strafferett, 3 utgave side 45 og 108 og NOU 1997:23 Seksuallovbrudd pkt. 4.1 jf. pkt. 3.1, oppstilt beføling av kjønnsorganer eller bryster som nedre grense for hva som betraktes som henholdsvis seksuell handling og legemsfornærmelse. Den nedre grense for hva som faller under forsettlig legemskrenking eller annen handling som bærer preg av vold eller tvang etter voldsoffererstatningsloven § 1 trekkes tilsvarende.»

På denne bakgrunn fant nemnda at det å bli befølt på låret ikke falt inn under anvendelsesområdet til voldsoffererstatningsordningen.

Utvalget viser til at ovennevnte avgjørelse ble behandlet på bakgrunn av 2001-lovens ordlyd av § 1. Nemndas vedtak ENV-2015-299 er eksempel på en sak som ble behandlet etter lovens ordlyd slik den lyder etter lovendringen i 2008, hvor grensen mot hva som anses tilstrekkelig integritetskrenkende berøres. Saken gjaldt en kvinne som opplevde at en ukjent person trengte seg inn i gangen i bygningen hvor hun bodde, dro henne til seg, holdt rundt henne og sa «kyss meg». Tingretten dømte gjerningspersonen for forsøk på seksuell handling etter straffeloven § 200 første ledd. Nemnda uttalte:

«Nemnda finner at handlingen ligger i det nedre sjikt for hva det kan innvilges voldsoffererstatning for. Det er lagt vekt på at forholdet fant sted på søkers bopel, at hun ble holdt fast ved tvang og utsatt for et forsøk på seksuell handling. Nemnda finner etter dette at handlingen faller inn under voldsoffererstatningsloven § 1, og har i den forbindelse også vektlagt rettens avgjørelse.»

Utvalget oppfatter det slik at nemnda her har trukket en linje for hva som anses tilstrekkelig integritetskrenkende.

I Rt-2015-1324, som gjaldt en person som ble utsatt for uønsket seksuell handling i form av å bli massert på brystet og brystvortene i 1-2 minutter, uttalte Høyesterett at en domfellelse etter strl. 1902 § 200 første eller annet ledd ikke gir grunnlag for oppreisningserstatning etter skadeserstat-

ningsloven § 3-5 første ledd første punktum bokstav b, jf. § 3-3. Dette gjelder selv om domfeltes handling går inn under gjerningsbeskrivelsen i strl. 1902 § 228, som er uttrykkelig nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3. Dette ble begrunnet med at forarbeidene til § 3-5 viste at det var et bevisst valg fra lovgivers side når oppreisningshjemmelen ble begrenset til de grovere krenkelsene i strl. 1902 § 200 tredje ledd. Høyesterett aksepterte her ikke at § 228 ble trukket inn som en begrunnelse for å gi oppreisning, dersom det ikke var tatt ut taltale for dette.

I vedtak ENV-2010-1769 var grunnlaget for søknaden at søker hadde fått buksen trukket ned på knærne på bussen hjem fra skolen. Forholdet ble henlagt av politiet på grunn av gjerningspersonens alder. Gjerningspersonen hadde holdt buksen nede med den følge at søker ble blottlagt for de øvrige passasjerene. Søker omtalte episoden som ubehagelig og følte det vanskelig å gå på skolen i etterkant. Nemnda uttalte at forholdet var omfattet av straffeloven § 201 første ledd, bokstav a (seksuelt krenkende atferd på offentlig sted), og tok deretter stilling til om handlingen var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Nemnda henviste til forvaltningspraksis som la til grunn at den skadevoldende handling må representere en integritetskrenkelse av en viss betydning, herunder at handlingen må være av en alvorligere karakter. Nemnda anså ovennevnte handling ikke tilstrekkelig integritetskrenkende.

I vedtak ENV-2013-1400 ble forholdet omfattet av straffeloven 1902 § 201. Heller ikke her ble handlingen ansett tilstrekkelig integritetskrenkende. Saken gjaldt en kvinne som ble tatt i skrittet utenpå klærne, samtidig som gjerningspersonen sa at hun hadde «ei god bollemus», samt at han forsøkte å kysse henne.

I de ovennevnte sakene har den seksuelt krenkende atferden funnet sted i umiddelbar nærhet av den fornærmede. En type seksuell krenkende atferd som blir stadig mer aktuell som følge av den teknologiske utviklingen, er seksuell krenkende atferd gjennom sosiale medier og nettkommunikasjon. Straffeloven § 305 omfatter også forhold hvor barn blir tvunget eller forledet til å vise seg naken på film eller bilde på sosiale media og annen nettkommunikasjon. Utvalget vil trekke frem Statens sivilrettsforvaltnings vedtak av ENV-2014-1558. I avgjørelsen mottok fornærmede flere tekstmeldinger fra oppgitt skadevolder hvor han spurte om å få bilder av henne, spørsmål om brystene hennes og lignende. Hun mottok også nakenbilder av oppgitt skadevolder. SRF uttrykte forståelse for at søker opplevde tekstmeldingene som

ubehagelige og krenkende, men anså likevel ikke at forholdet var en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter. SRF viste til at søker verken ble utsatt for vold eller tvang. Videre viste de til at det ikke var dokumentert at søker var påført en personskade som følge av det anførte forholdet.

I Aust-Agder tingretts dom TAUAG-2015-12143 ble en 18 år gammel gutt dømt for en rekke tilfeller hvor han hadde truet jenter fra 9 år og oppover til å vise seg nakne på nett, eller til å sende nakenbilder av seg selv. Han ble også dømt til å betale oppreisningserstatning på kr. 270 000 fordelt på 21 fornærmede jenter, fordelt med kr. 10 000 eller kr. 15 000 på hver. Ifølge opplysninger fra KfV fikk 9 av de fornærmede avslag på søknad om voldsoffererstatning for det idømte beløp. Grunnlaget for avslaget var at hendelsene ikke var tilstrekkelig integritetskrenkende.

Utvalget mener at barn som blir utsatt for seksuell krenkende atferd eller tvinges til å utvise sådan, bør være omfattet av voldsoffererstatningsordningen. Det bør ikke stilles krav til personskade i slike tilfeller, da de skadevirkninger barn kan få etter slike overgrep er allment kjent. Se for øvrig kapittel om presumsjon av personskade i kapittel 10.2.2. Dersom den fornærmede er over 18 år mener utvalget det fortsatt bør stilles krav om personskade, med mindre handlingen er omfattet av bestemmelser som nevnes i skadeserstatningsloven § 3-3. Utvalget mener kravet til «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd» kan videreføres.

10.3.8.4 Barnebortføring

Barnebortføring, eller omsorgsunndragelse, er omfattet av straffeloven § 261. Bestemmelsen lyder:

«Den som alvorlig eller gjentatte ganger unndrar en mindreårig eller holder denne unndratt fra noen som i henhold til lov, avtale eller rettsavgjørelse skal ha den mindreårige boende fast hos seg, eller som urettmessig unndrar den mindreårige fra noen som har omsorgen etter barnevernloven, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, og kan ved grove tilfeller, avhengig av hvilken belastning den har påført barnet, straffes med fengsel inntil 6 år».

Det er uklart om voksne som opplever at barna blir unndratt fra deres omsorg omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1 etter gjeldende rett. Denne

typen straffbare handlinger ble ikke omtalt i forarbeidene til lovendringen i 2008, Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), da ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 ble endret, og hvor departementet fremhevet enkelte typer handlinger som ville kunne omfattes av den nye ordlyden.

Av Erstatningsnemndas vedtak som er publisert på Lovdata, som strekker seg tilbake til 2003, er det ingen eksempler på at personer har mottatt voldsoffererstatning med grunnlag i overtredelser av dagjeldende straffelov 1902 § 216. Det fremgår imidlertid av Sivilombudsmannens årsmelding av 2001, at Sivilombudsmannen i sak SOMB-2001-46 behandlet klage fra en mor som krevet erstatning etter at sønnen ble bortført av sin far. Sønnen mottok kr. 25 000 i voldsoffererstatning. Moren krevde også voldsoffererstatning begrunnet i at bortføringen medførte store psykiske påkjenninger for henne, samt forsinkelse i studiene. Nemnda hadde i sitt første vedtak lagt til grunn at moren ikke var ansett som direkte skadelidt etter voldsoffererstatningsloven § 1, og at moren ikke var utsatt for vold eller tvang. Etter at Sivilombudsmannen gjorde nemnda oppmerksom på uttalelser i juridisk teori som underbygget at også foresatte var å anse som fornærmet etter straffeloven 1902 § 216,²³ omgjorde nemnda sin avgjørelse på dette punkt. Nemnda uttalte videre at «gode grunner taler for at den straffbare handlingen i dette tilfellet må anses å falle innenfor definisjonen i § 1, jf. alternativet «— eller annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang» også i relasjon til B. Det er tvangsalternativet som handlingen i dette tilfellet kan relateres til.» Nemnda returnerte saken til fylkesmannen for fornyet behandling. Utvalget er ikke kjent med utfallet av fylkesmannens endelige avgjørelse. På bakgrunn av nemndas uttalelser, antar imidlertid utvalget at fylkesmannen tilkjente moren erstatning.

Utvalget mener, som nemnda i ovennevnte sak, at den påkjenning som en foresatt til et bortført barn utsettes for, kan sammenlignes med en type tvang. Det å bli fratatt samvær med og omsorg for sitt eget barn, vil etter utvalgets oppfatning være egnet til å påføre psykiske plager, og således krenke «helsen» til den som blir utsatt for dette. Utvalget mener denne type straffbare handlinger etter omstendighetene bør falle inn under voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde.

²³ Bratholm og Matningsdal, *Straffeloven* (Anden del), Oslo 1995 s. 501.

10.4 Barn som har «opplevd vold mot en nærstående person»

I henhold til voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd annet punktum kan barn som har «opplevd vold mot en nærstående person» som er «egnet til å skade barnets trygghet og tillit», ha rett til oppreisningserstatning. Denne regelen ble innført ved lovendring i 2008. Inntil da hadde det i utgangspunktet ikke blitt innvilget voldsoffererstatning til barn som var vitne til vold, med mindre vedkommende var utsatt for eksponering som i seg selv var straffbar, jf. vedtak ENV-2005-1258.

Praksis utviklet seg noe i årene før lovendringen, se for eksempel vedtak ENV-2007-1013, vedtak ENV-2006-1845 og vedtak ENV-2006-1850. I alle sakene hadde søkeren opplevd at en nærstående ble utsatt for vold uten at søker selv var straffrettslig fornærmet. I sistnevnte sak hadde for øvrig søker ikke vært vitne til selve hendelsen, men den tre år gamle søkeren hadde funnet sin far død i en blodpøl hjemme i stuen. Selv om praksis utviklet seg i retning av å gi barn som hadde vært vitne til vold erstatning, sendte departementet et forslag på høring som gikk ut på å la ordningen omfatte barn som hadde vært vitne til vold. Departementet uttalte blant annet at det for et barn vil være en meget belastende opplevelse å være vitne til at en av foreldrene eller andre nærstående personer utsettes for vold eller trusler om vold, og at en slik opplevelse kan gi følelser og reaksjoner av samme art som når barnet selv utsettes for vold.²⁴ Forslaget gikk lenger enn hva som følger av alminnelig erstatningsrett, på bakgrunn av et ønske om å verne barn og tydeliggjøre barns rettigheter.

Alle høringsinstansene var positive til forslaget. Etter en nærmere vurdering etter høringsrunden, foreslo departementet å erstatte formuleringen «vært vitne til vold» med uttrykket «har opplevd vold». Det var ønskelig å utvide virkeområdet noe sammenlignet med høringsforslaget. Dessuten mente departementet at det var uheldig å bruke ordet «vitne» som har en egen prosessuell betydning.

I høringsnotat 24. april 2007 uttalte departementet følgende:

«Det er tilstrekkelig at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at barnet har vært utsatt for handling som nevnt og at den straffbare handlingen er av en slik karakter at den normalt vil lede til skade. Justisdepartementet legger da

til grunn at barnet har blitt skadet, og vedkommende vil ha krav på oppreisning som utmåles i forhold til alvoret i saken, blant annet sett i forhold til det eller de straffebud som barnet har vært vitne til. Dersom det dokumenteres at barnet har lidt tap som følge av overgrepet, vil barnet kunne være berettiget til å få dekket dette innenfor lovens rammer. I tilfelle hvor det er dokumentert mer alvorlige skader enn hva som vanligvis anses påregnelig, vil barnet kunne tilkjennes ytterligere oppreisning, for eksempel menerstatning».

Departementet la med andre ord opp til at det var tilstrekkelig å presumere skade i disse tilfellene.

I vilkåret «opplevd vold» ligger det et krav om tilknytning til voldshandlingen, både hva gjelder tid og sted. Det er ikke et krav om at barnet må ha sett selve voldshandlingen. I nemndas ENV-2011-3654 ble en jente ansett å ha opplevd vold mot far etter at hun hadde vært til stede i leiligheten da han ble knivstukket. Nemnda uttalte at «selv om søker ikke så selve hendelsen, men kom inn i rommet like etterpå, har hun opplevd vold mot en nærstående». I nemndas vedtak ENV-2013-3471 hadde søker, en jente på cirka ti år, forklart at hun våknet midt på natten av at søkerens mor og stefar kranglet. Krangelen ble plutselig mer høylytt, hun hørte noe som lignet et dunk og ble usikker på hva hun skulle gjøre. Søkeren hørte moren si «ikke slå» og hun følte at hun burde gå opp til dem. Da hun kom opp hadde storesøsteren kastet ut stefaren. Stefaren hadde innrømmet å ha slått mor i hodet to ganger, og politiet som kom til stedet bekreftet at søkerens mor var påført et blødende kutt i hodet. Det fremgår ikke av vedtaket om søkeren så mors skader. Rapport fra søkerens skole samt uttalelser fra mor fortalte om konsentrasjonsproblemer hos søkeren etter hendelsen. Nemnda la til grunn at søker hadde opplevd vold mot mor, og at volden var egnet til å skade barnets trygghet og tillit. Nemnda la ved avgjørelsen vekt på «den skadevoldende handlingens utpregede karakter av vold».

Videre stiller vilkåret om at voldshandlingen må være «egnet til å skade barnets trygghet og tillit» krav til handlingens alvorlighetsgrad. Utvalget anser at ovennevnte vedtak fra Erstatningsnemnda for voldsofre, ENV-2013-3741, hvor søkerens mor ble slått to ganger i hodet slik at hun ble påført et blødende kutt, illustrerer hvilke handlinger som er egnet til å skade barnets trygghet og tillit.

Et eksempel på voldshendelser som av voldsoffererstatningsmyndighetene ikke anses «egnet

²⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.2.

til å skade barnets trygghet eller tillit», finner vi i nemndas vedtak ENV-2014-3058. Skadevolder i saken ble i tingretten dømt for overtredelse av § 228 første ledd for å ha dyttet søkers mor inn i en vegg. I tiltalebeslutningen fremgikk det at voldshendelsen skulle ha skjedd under påsyn av søkeren. Dette fant retten imidlertid usikkert. Ifølge søkerens mor hadde søkeren på det aktuelle tidspunktet sovnet i en stol inne i stuen, mens voldshendelsen skjedde i gangen. Skadevolder skulle ikke ha registrert at søker var til stede. Statens sivilrettsforvaltning konkluderte med at søker ikke hadde opplevd vold mot sin mor som hadde vært egnet til å skade søkerens trygghet og tillit, og begrunnet dette med at voldsutøvelsen overfor mor var av mindre alvorlighetsgrad, samt at søker befant seg sovende i et annet rom.

Et annet eksempel er nemndas vedtak ENV-2012-1502, hvor søker, et barn på knapt to år, var vitne til at hans far lugget hans mor i hjemmet. Som følge av dette reagerte barnet med redsel. Nemnda anså at det ikke var dokumentert at luggingen var av en slik art at den var egnet til å skade søkers trygghet og tillit. Nemnda påpekte at innholdet i begrepet «vold» slik det fremgår av voldsoffererstatningsloven § 1 andre setning ikke var nærmere definert i lov eller forarbeider, og det er sparsomt med praksis på området siden lovendringen i 2008. Sett hen til den aktuelle handlings relativt beskjedne alvorlighetsgrad, var det etter nemndas oppfatning ikke tale om vold egnet til å skade søkers trygghet og tillit. Slik utvalget ser det legger nemnda terskelen noe høyt i denne saken. Opplevd vold vil normalt være egnet til å skade trygghet og tillit.

Erstatningsnemndas vedtak ENV-2014-671 illustrerer at også barn helt ned i spedbarnsalder kan være berettiget voldsoffererstatning hvis de er til stede når nærstående utsettes for voldshandlinger. Søker, som på hendelsestidspunktet var tre måneder, var til stede i hjemmet da hans far ble utsatt for en grov voldshendelse. Søkers far og mor ble begge tilkjent voldsoffererstatning for forholdet. Det ble for søkers mors vedkommende lagt vekt på at hun var vitne til det plutselige overfallet i eget hjem og at dette var egnet til å påføre henne et psykisk traume. I søkers sak viste nemnda til at mor i tiden etter voldsepisoden mistet evnen til å produsere brystmelk og dermed ikke kunne amme. Søker fikk som en følge av dette problemer med å få i seg nok mat og var det første året mye syk. Nemnda gjenga også en legeerklæring hvor det fremgikk at søker hadde flere infeksjoner og fikk flere antibiotikabehandlinger det første leveåret, og at mor lurte på om dette kunne

ha sammenheng med at han ikke ble ammet. I tillegg het det i legeerklæringen at mor mente at hennes psykiske problemer etter hendelsen, i tillegg til det svært opprivende døgnet etter voldsepisoden, kunne ha påvirket søker negativt. Nemnda konkluderte med at søker hadde opplevd vold som etter sin art var egnet til å skade søkers trygghet og tillit, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 annen setning, jf. § 3 fjerde ledd. Etter utvalgets syn er vedtaket et eksempel på at også etterfølgende reaksjoner hos nærstående kan inngå helhetsvurderingen om en voldshandling er egnet til å skade barnets trygghet og tillit.

Utvalget mener at dagens praksis omfatter de tilfeller som bør gi rett til voldsoffererstatning. Utvalget vil i denne sammenheng påpeke at det avgjørende ikke bør være hvor omfattende volden er, men om volden er egnet til å skade søkers trygghet eller tillit.

10.4.1 Grense mot omsorgssvikt

Det følger av fast og langvarig forvaltningspraksis at barn som opplever omsorgssvikt og dårlige oppvekstvilkår ikke er omfattet av ordningen. Dette fremgår blant annet av nemndas vedtak ENV-2013-1835. Nemnda uttalte her at forholdet i hovedsak dreide seg om omsorgssvikt i hjemmet og et høyt konfliktnivå mellom oppgitt skadevolder og søkers mor, og konkluderte med at dette var forhold som faller utenfor voldsoffererstatningsordningens virkeområde. I nemndas vedtak ENV-2010-1146 hadde søker måttet sove i kottet, og fikk i perioder kun vann og tørt brød. I tillegg tok skadevolder henne med på bilbrukstyverier, og hun måtte sitte på i skadevolders bil idet han kjørte fra politiet som var under utrykning. Skadevolder skal også ha satt sprøyter på seg selv under søkers påsyn, samt latt søker være alene hjemme med broren i en lengre periode uten tilsyn.

Nemnda mente det anførte forholdet i hovedsak dreide seg om omsorgssvikt i hjemmet og at oppgitt skadevolder har brukt narkotika i søkers nærvær. Hva gjaldt omsorgssvikten uttalte nemnda at dette var et forhold som falt utenfor hva voldsoffererstatningsordningen var ment å dekke, da forholdet ikke bar preg av vold eller tvang, jf. voldsoffererstatningsloven § 1.

Utvalget påpeker at omsorgssvikt og vanskelige oppvekstvilkår kan være egnet til å skade barns «trygghet og tillit». Omsorgssvikt er et vidt begrep som etter en naturlig språklig forståelse kan romme handlinger som krenker livet, helsen eller friheten. Utvalget mener det ikke er rettslig grunnlag for å videreføre en praksis om å avslå

anførsler om omsorgssvikt, uten å ta direkte stilling til om de handlingene som utgjør omsorgssvikten enkeltvis eller samlet omfattes av voldsoffererstatningens virkeområde.

Utvalget mener det er viktig at voldsoffererstatningsmyndighetene vurderer den enkeltstående handlingen opp mot aktuelle straffebud. For eksempel kan man tenke seg at enkelte tilfeller av omsorgssvikt vil rammes av straffeloven § 288, som rammer den som unnlater å gi hjelp til noen i hjelpeløs tilstand som vedkommende har en plikt til å ha omsorg for.

10.5 «... i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet»

Voldsoffererstatning kan i henhold til voldsoffererstatningsloven § 1 annet ledd bokstav a ytes ved personskade som har oppstått «i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet under arrestasjon, i forbindelse med avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling eller i forbindelse med lovlig pågripelse eller forsøk på dette». Denne regelen ble innført da ordningen ble opprettet. Det fremgår av forarbeidene at departementet mente personskade oppstått ved rene uhell i slike tilfeller også burde omfattes.²⁵ Det er særlig i slike tilfeller at bestemmelsen har selvstendig betydning utover den generelle regelen om ordningens saklige virkeområde i bestemmelsens første ledd. I tilfeller hvor søker utsettes for en voldshandling fra den som arresteres eller pågripes, ville forholdet uansett vært omfattet av § 1 første ledd første punktum. Selv om bestemmelsen er lite brukt i praksis, har lovgiver ønsket å videreføre regelen.²⁶ Utvalget er i mandatet særlig bedt om å vurdere om ordningen fortsatt bør omfatte personer som påføres skade i forbindelse med bistand til politiet.

I motsetning til hva som følger av voldsoffererstatningsloven § 1 ledd, gir ikke forhold etter annet ledd et rettskrav på voldsoffererstatning. Til tross for at bestemmelsen skal fange opp hendelige uhell, mener lovgiver det vil føre for langt å gi skadelidte krav på erstatning i ethvert tilfelle som omfattes av bestemmelsen, og har overlatt til voldsoffererstatningsmyndighetene å trekke opp de nærmere rammene for anvendelsen av bestemmelsen gjennom forvaltningspraksis.²⁷

Forvaltningspraksis er sparsom vedørende søknader om erstatning for personskader med grunnlag i hjelp til politiet eller andre med politimyndighet. Et eksempel hvor bestemmelsen ble påberopt er Erstatningsnemnda for voldsfres vedtak ENV-2014-1687. Saken omhandlet en person som hadde vært først på åstedet der en mann hadde skutt og drept en kvinne og deretter tatt sitt eget liv. Saken gjaldt i utgangspunktet et spørsmål om dekning av utgifter til innhenting av erklæring fra lege etter voldsoffererstatningsloven § 14, men SRF hadde i denne sammenheng vurdert om hendelsen var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Søker ringte AMK-sentralen og varslet om hendelsen. Under telefonsamtalen blir søker bedt om å se etter et våpen på åstedet, samt å ta pulsen på kvinnen som var skutt. Søker fant ikke noe våpen og var heller ikke i stand til å ta kvinnens puls. Kvinnen døde noen sekunder før ambulansen kom til stedet. Våpenet ble lokalisert av ambulanspersonell og søker ble stående cirka ti meter fra åstedet og passet på våpenet inntil politiet ankom stedet. Statens sivilrettsforvaltning konkluderte med at søker ikke hadde hjulpet til med arrestasjon eller pågripelse, eller at hun hadde forsøkt å avverge en straffbar handling, og begrunnet dette med at søker ankom stedet først etter at den straffbare handlingen hadde funnet sted og at hun ikke bidro til pågripelse av gjerningspersonen. Søker ble heller ikke ansett omfattet av den personkrets som faller inn under voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd, da «den straffbare handlingen ikke var rettet mot søker og at hun ikke hadde en tilstrekkelig tilknytning til den straffbare handlingen eller den skadelidte.». Nærmere om ordningens personkrets under punkt 14.

Utvalget stiller spørsmål ved om det er behov for å videreføre nevnte bestemmelse, all den tid den ikke synes å være i bruk. Erstatningsnemnda har hittil ikke fattet ett eneste vedtak hvor bestemmelsen har vært grunnlag for utbetaling av voldsoffererstatning.²⁸ Utvalget ser imidlertid at det kan oppstå tilfeller hvor dette blir aktuelt, og foreslår av den grunn å videreføre bestemmelsen. Det vil kunne oppleves urimelig dersom disse skulle oppleve å sitte igjen med et økonomisk tap etter å ha gitt politimyndigheten viktig hjelp. Samfunnet har en egeninteresse i at folk hjelper til. Regler som oppfordrer til at folk bistår politiet der det er nødvendig, er etter utvalgets oppfatning viktig å videreføre.

²⁵ St.prp. nr. 39 (1975–1976) punkt 5 bokstav c.

²⁶ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.3.

²⁷ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8.

²⁸ I henhold til vedtaksbasen på Lovdata.

10.6 «... i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling»

Før 2012 var gjeldende rett at personer som bistod ofre for straffbare handlinger uten at de selv var strafferettslig fornærmet eller handlet på instruks fra politi, normalt ikke kunne få voldsoffererstatning. Ved en lovendring i 2012 ble dette endret. Voldsoffererstatning kan nå 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», jf. voldsoffererstatningsloven § 1 annet ledd bokstav b. Som eksempel på forhold som omfattes av bestemmelsen, viste departementet til privatpersoner som fraktet personer til land ved Utøya, eller personer som drev livreddende arbeid på Utvika camping eller i Regjeringskvartalet.²⁹ Departementet presiserte at bestemmelsen er ment å omfatte uhell som har oppstått i forbindelse med hjelpearbeidet og ikke bare skader knyttet til selve voldshandlingen. Den nye bestemmelsen går lenger enn alminnelig erstatningsrett. Til det uttalte departementet at innsatsen fra de som bistår ofre for straffbare handlinger, såkalte frivillige hjelpere, har en så stor verdi for samfunnet at en slik utvidelse har gode grunner for seg.

Loven gir ingen nærmere beskrivelse av hva slags type hjelp som må ytes voldsofre for å være berettiget erstatning som «frivillig hjelper». Heller ikke forarbeidene gir klare føringer for omfanget og graden av bistand. En alminnelig språklig forståelse av begrepet «hjelp» kan romme både øyeblikkelig førstehjelp og annen helsehjelp, men også praktisk bistand, for eksempel for å komme seg ut av en potensielt farlig situasjon. I tillegg kan hjelp i form av psykisk støtte oppleves avgjørende for mange voldsofre i nødsituasjoner, herunder trøst og omsorg.

Erstatningsnemnda for voldsofre har på bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene, hvor enkelte grupper av frivillige hjelpere fra 22. juli 2011-terroren ble uttrykkelig nevnt, oppstilt et vilkår om at det kreves «en viss grad for kvalifisert hjelp for å omfattes av bestemmelsen». I nemndas vedtak ENV-2014-3552 var grunnlaget for søknaden at søker hadde hjulpet med å ta imot leirdeltakere fra Utøya som kom opp av vannet, og ga dem klær og tepper for å holde dem varme. Nemnda anså at søkers handlinger ikke var slik «kvalifisert hjelp» som var ment omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1 annet ledd bokstav b. Nemnda kom til

samme konklusjon i tre vedtak avgjort den 18. desember 2013; ENV-2013-1517, ENV-2015-1518 og ENV-2013-1522. Søkerne rakk ikke fergen som skadevolder var på, over til Utøya. Etter å ha hørt skudd derfra forlot de Utvika kai i bil. I en buss-lomme stod det to ambulanser som tok imot leirdeltakere som kom opp av vannet. De stoppet bilen, og hjalp leirdeltakere som kom opp av vannet med trygghet og omsorg, samt holdt dem varme. De utførte ikke førstehjelp på noen. Nemnda konkluderte med at søkerne ikke var å anse som «frivillige hjelpere», da de ikke hadde ytt tilstrekkelig «kvalifisert hjelp».

I Sør-Trøndelag tingretts dom 12. juni 2015 tok retten stilling til gyldigheten av de ovennevnte vedtak av 18. desember 2013 fra Erstatningsnemnda for voldsofre. Retten la til grunn at handlingene lå innenfor lovens ordlyd om at de hadde ytt «hjelp», men trakk frem utgangspunktet før lovendringen – nemlig at denne gruppen tidligere ikke var omfattet – som argument for at bestemmelsen er ment å ha en snever ramme. Retten viste til at forarbeidene hadde ment å omfatte kun «livreddende eller helt kvalifisert nødarbeid», og at intensjonen ikke var å innføre en generell hjemmel for erstatning til alle hjelpere. Retten trakk også frem forvaltningsskjønnet, at bestemmelsen ikke gir rettskrav på erstatning, som argument for en bestemmelsen burde praktiseres strengt. Frostating lagmannsrett kom i dom av 13. mai 2016 til samme konklusjon som tingretten.³⁰

«Hjelp» er et relativt begrep som ikke er entydig definert i lovgivningen. Utvalget er enig i at det vil føre for langt om enhver hjelp til voldsofre skulle gi krav på voldsoffererstatning. For det tilfellet at lovgiver har ment å avgrense bestemmelsens rekkevidde til livreddende nødhjelp, bør dette fremgå tydeligere i lovens ordlyd. Utvalget slutter seg til de argumenter som trekkes frem av Sør-Trøndelag tingrett, og foreslår derfor å tilføye «av livreddende eller helt kvalifisert art» i forslag til ny lov.

10.7 Særlig om «alvorlig kriminalitet»

Som nevnt innledningsvis skal utvalgets vurdering av voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde gjøres «i lys av at ordningen først og fremst bør omfatte alvorlig kriminalitet». Det fremgår ikke av lovens ordlyd at dagens voldsoffererstatningsordning er begrenset til å omfatte

²⁹ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 7.2.4.

³⁰ Lagmannsrettens dom var ikke rettskraftig ved ferdigstil-
lelse av rapporten.

alvorlige straffbare handlinger. Ved endringsloven av 2008, da ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 ble endret, valgte lovgiver bevisst å utelate begrepet «alvorlig».

Departementet uttalte følgende om kravet til «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten»:

«En slik ordlyd vil harmonere bedre med nyere strafferettslig terminologi, jf. bl.a straffeloven § 39 og straffeprosessloven § 130 a). Straffeloven § 39 opererer med uttrykket «alvorlig voldsforbrytelse» og straffeprosessloven § 130 a) med uttrykket «alvorlig forbrytelse». I lovforslaget her er «alvorlig» ikke tatt med i ordlyden. Bakgrunnen for dette er at det øvrige vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning om at handlingen må ha medført en personskade, anses som en tilstrekkelig avgrensning mot mindre alvorlige forhold».³¹

Utvalget vil understreke at det i dagens voldsoffererstatningsordning ikke gjelder noen regel om at kun alvorlig kriminalitet er omfattet. Utvalget viser til at blant annet kroppskrenkelser, jf. straffeloven § 271, etter fast praksis er omfattet av ordningen. Dette er en type kriminalitet som det ikke i alle tilfeller er naturlig å omtale som alvorlig. Dette viser seg blant annet ved at strafferammen for denne type overtredelser er ett år jf. straffeloven § 263. Utvalget vil også peke på at lovgiver i 2008 endret lovens ordlyd med det for øye at flere typer straffbare handlinger skulle omfattes av voldsoffererstatningsordningen, for å gi en «ytterligere styrking av voldsopfrene stilling». Et av eksemplene som ble trukket frem var trusler, som også har en strafferamme på inntil ett år, jf. straffeloven § 263.

Utvalget anbefaler ikke at voldsoffererstatning som hovedregel skal være begrenset til alvorlig kriminalitet. Utvalget har imidlertid vurdert å benytte seg av begrepet alvorlig kriminalitet ved erstatning til barn i utlandet som blir utsatt for straffbare handlinger som pådømmes i Norge, se punkt 11.6.3. Bakgrunnen for dette er at utvalget foreslår en utvidelse av det geografiske virkeområdet for denne gruppen, sammenlignet med dagens ordning. For at utvidelsen ikke skal rekke for vidt, ser utvalget det nødvendig å begrense utvidelsen til å gjelde de mest alvorlige straffbare handlingene.

10.8 Utvalgets anbefaling

I fremstillingen ovenfor har utvalget drøftet en rekke spørsmål vedrørende ordningens saklige virkeområde. Utvalgets hovedkonklusjon er at dagens saklige virkeområde i utgangspunktet omfatter de tilfellene som utvalget mener det er rimelig at en voldsoffererstatningsordning skal omfatte. Når utvalget likevel ønsker en endring av bestemmelsen som regulerer ordningens saklige virkeområde, er dette først og fremst begrunnet med at det skal bli lettere for voldsutsatte å forstå hvor grensene går. I tillegg til økt forutberegnelighet, kan en endring gi økt likebehandling av like tilfeller.

10.8.1 Forankre voldsbegrepet i straffelovens bestemmelser

Utvalget mener at ordningens kjerneområde fortsatt bør være voldskriminalitet. Utvalget foreslår imidlertid at tolkningen av voldsbegrepet knyttes opp mot straffelovens bestemmelser, med henvisning til hvilke overtredelser som gir grunnlag for voldsoffererstatning. Utvalget mener dagens praksis med å ta utgangspunkt i voldsoffererstatningens intensjon ved tolkningen av voldsbegrepet, gir liten forutberegnelighet for brukerne av ordningen. I tillegg kan det lede til ulike resultater for like tilfeller. Utvalget forslår derfor en ny bestemmelse som angir voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde. Den nye bestemmelsen oppstiller hvilke typer straffbare handlinger som gir rett på voldsoffererstatning. Dette gjelder straffbare handlinger som nevnt i skadeerstatningsloven § 3-3, unntatt § 222 (Uriktig anklage), § 268 første ledd (Uberettiget adgang) og § (262 Brudd på ekteskapsloven). I tillegg omfattes straffbare handlinger nevnt i § 273 (kroppsskade, 275 (drap), 279 (Forbund om drap eller voldsskade), 280 (Uaktsom forvoldelse av betydelig skade), 281 (Uaktsom forvoldelse av død), 284 (kjønnslemlestelse) og 288 (Hensettelse i hjelpesløs tilstand).

10.8.2 Nye tilfeller som bør omfattes

Utvalget mener at ofre for personforfølgelse bør gis bedre erstatningsrettslig vern etter voldsoffererstatningsloven. Utvalget foreslår derfor at handlinger nevnt i en straffeloven § 266 og 266a omfattes. I tillegg bør det åpnes for at grovt uaktsomme handlinger gir grunnlag for voldsoffererstatning, så fremt dette har medført betydelig skade. På denne bakgrunn bør også handlinger som omfattes av straffeloven § 280 falle innenfor.

³¹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1.

Kapittel 11

Ordningens geografiske virkeområde

11.1 Innledning

Det fremgår av mandatets punkt 4 at utvalget skal gjennomgå lovens geografiske virkeområde. Gjeldende lov begrenser ordningen til straffbare voldshandlinger som har skjedd i riket. Dersom skadelidte hadde bopel i riket på skadetidspunktet og særlige grunner tilsier det, kan erstatning også ytes i andre tilfeller. Med utgangspunkt i hvordan bestemmelsen om geografisk virkeområde praktiseres i dag, er utvalget bedt om å vurdere om det er grunn til å skjerpe inn denne regelen, eller om det er behov for andre endringer, herunder risiko for dobbeltdekning.

Utvalget er i mandatets punkt 5 bedt om å vurdere om ordningen i tilstrekkelig grad sikrer barn. I tilknytning til voldsoffererstatningsordningens geografisk virkeområde, er utvalget bedt om å vurdere om ordningen også bør omfatte barn uten bopel i Norge når straffesaken er behandlet av norsk domstol. Utvalget har funnet det hensiktsmessig å behandle sistnevnte konkrete forslag under kapittel 11, mens barns erstatningsrettslige vern generelt er behandlet i kapittel 12.

11.2 Historisk utvikling av geografisk virkeområde

En gjennomgang av forarbeider og forvaltningspraksis tilknyttet voldsoffererstatningsordningen frem til i dag, viser en gradvis endring mot en mer liberal praktisering av ordningens geografiske virkeområde. Justisdepartementets arbeidsgruppe gikk i sin tid ¹inn for at voldsoffererstatningsordningen uten unntak skulle være begrenset til de tilfellene der skaden er påført i Norge eller om bord på norsk fartøy eller luftfartøy. Bakgrunnen for dette var at det ofte ville kunne by på store problemer å få utredet skadeårsaken når den straffbare handlingen var begått i utlandet.²

¹ St.prp. nr. 39 (1975–76)

² St.prp. nr. 39 (1975–76) s. 76.

Da ordningen ble vedtatt inneholdt imidlertid Forskriften § 3 en unntaksregel om at erstatning kunne ytes for skade voldt utenfor riket i særlige tilfeller dersom den skadelidte eller den etterlatte hadde bopel i riket. Regelen ble videreført ved lovfestingen i 2001, og ved lovendring i 2008 ble Svalbard uttrykkelig omtalt som del av «riket» i bestemmelsens første ledd.

I forarbeidene til lovendringen av 2008 fremgår det at hovedregelen fortsatt bør være at det ikke ytes erstatning for skader påført i utlandet, men at unntak bør gjøres i tilfeller hvor det virker støtende å stille den skadelidte utenfor den norske ordningen. Departementet nevner her tilfeller hvor den skadelidte ikke kan søke dekning av utenlandske nasjonale myndigheter, og den skadevoldende handlingen har tilknytning til et norsk miljø. Departementet uttaler også at erstatning ikke bør gis dersom søkeren ikke har bopel i Norge eller annen særlig tilknytning til Norge på skadetidspunktet.³

11.3 Andre nordiske land

11.3.1 Sverige

Voldsoffererstatningsordningen i Sverige er regulert i Brottskadelag 1978: 413. Loven kommer til anvendelse dersom den straffbare handlingen er begått i Sverige. Ved personskade kan erstatning tilkjennes selv om den straffbare handlingen fant sted i utlandet, forutsatt at skadelidte hadde bopel i Sverige på skadetidspunktet. Erstatning tilkjennes ikke dersom den straffbare handlingen og den skadelidte har så liten tilknytning til Sverige at det ikke er rimelig at skaden erstattes av den svenske stat. Et eksempel på dette er en sak som ble avvist fra behandling hos Brottsoffermyndigheten i beslutning av 27. oktober 2011, og senere behandlet av Erstatningsnemnda for voldsofre i vedtak ENV-2012-10. Saken gjaldt søknad fra faren til en norsk kvinne som ble utsatt for vold

³ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 28.

under et ferieopphold i Sverige. Kvinnen døde i etterkant av voldshendelsen, men voldsutøveren, som også var norsk, ble av svensk domstol frifunnet for å ha voldt kvinnens død. Han ble også frifunnet for krav om oppreisning fra avdødes far. Det fremgår av nemndas vedtak at Brottsoffermyndigheten vurderte tilknytningen til Sverige som så svak at søknaden fra avdødes far ikke ble tatt til behandling. Det ble vist til at både den skadelidte og gjerningspersonen var norske statsborgere bosatt i Norge og kun var på et ferieopphold i Sverige.

Unntaksregelen for tilfeller med manglende tilknytning til Sverige gjelder ikke forsettlig voldshandlinger som har skjedd i Sverige, dersom den skadelidte ved skadetidspunktet var svensk statsborger eller hadde bopel i en annen medlemsstat i EU.

Erstatning tilkjennes også barn som har vært vitne til vold i utlandet, om barnet hadde bopel i Sverige på skadetidspunktet.

11.3.2 Danmark

I Danmark er voldsoffererstatningsordningen regulert i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1209 av 18. november 2014, hvor det geografiske virkeområdet omtales i § 1 første og tredje ledd. Erstatning for personskade ytes når den straffbare handlingen er begått i Danmark. Det er uten betydning om skadevolderen eller skadelidte er dansk statsborger eller utlending, og det er heller ikke av betydning om de har bopel i Danmark eller i utlandet.⁴

I særlige tilfeller ytes erstatning for skader som er forvoldt utenfor Danmark, dersom skadelidte har bopel i Danmark eller dansk «infødsrett», eventuelt gjorde tjeneste for en utsendt dansk utenriksrepresentasjon på skadetidspunktet. Det gis normalt ikke erstatning til danske turister som har vært utsatt for vold i utlandet, med mindre skaden har skjedd i et lukket dansk miljø. Et eksempel som nevnes i kommentarene til loven er ei jente utsatt for «grov bluferdighetskrenkelse» fra leirdeltakere under et leirskoleopphold i Norge. Erstatning ytes også når straffbare skadevoldende handlinger er begått mot skadelidte med bopel i Danmark under vedkommendes ervervsutførelse i utlandet. Heller ikke etter denne bestemmelsen er turister omfattet. Regelen praktiseres strengt, og avgrenses mot langvarige utenlandsopphold, eksempelvis som au pair, samt

mot personer med yrker hvor man er særlig utsatt for vold, og hvor man har unnlatt å tegne forsikring (for eksempel krigsfotograf).⁵ I tillegg er det avgjørende at den straffbare handlingen har skjedd i nær tilknytning til utførelsen av arbeidet. Den danske ordningen inneholder også regler om at annen erstatningsutbetaling som tilkommer skadelidte, skal fratrekkes i voldsoffererstatningsutbetalingen. I kommentarene til loven nevnes yrkesskadeerstatning og voldsoffererstatning fra hendelseslandet som eksempler.

Et eksempel fra Nævnets årsberetning 2014, N.j.nr. 14-520-04651, illustrerer en forholdsvis streng praksis. Saken gjaldt en kvinne som under en feriereise i Asia ble overfalt og gruppevoldtatt av åtte menn. Søknaden ble begrunnet med at hun under feriereisen var å anse som «erhverv i utlandet» da hun senere samme år skulle arbeide som reiseleder for et dansk reisebyrå og i den anledning måtte sette seg inn i de lokale forholdene. Nævnet avsto søknaden under henvisning til at skaden ikke hadde skjedd i ett såkalt «lukket dansk miljø», eller at søkers feriereise kunne sidestilles med å utøve «erhverv i utlandet». Nævnet bemerket at søkeren rett forut for overfallet hadde vært på handletur, hvor hun (også) hadde kjøpt gaver til sjåførens barn. Skaden inntrådte således ikke som en naturlig eller nødvendig del av hennes arbeid.

Et annet eksempel er N.j.nr. 09-529-00034. Saken gjaldt en kvinne som under en reise til Sverige ble utsatt for vold samt frihetsberøvelse på et hotellrom. Skadevolderen, kvinnens ekskjæreste, ble av svensk domstol dømt til ubetinget fengsel i 1 år og 3 måneder. Nævnet hadde tidligere videre sendt kvinnens søknad om voldsoffererstatning til den svenske Brottsoffermyndigheten, som avsto søknaden under henvisning til kvinnens manglende tilknytning til Sverige. Nævnet behandlet deretter søknaden pånytt, og avsto denne med den begrunnelse at det ikke var tale om et «særligt tilfælde» omfattet av offererstatningslovens § 1, stk. 3. Nævnet la vekt på at hendelsen skjedde under en ferie og ikke kunne antas at være skjedd i et «lukket» dansk miljø.

11.3.3 Finland

Personer som har vært utsatt for straffbare handlinger begått i Finland har rett til erstatning. Skadelidte som har blitt påført personskade ved straffbar handling i utlandet, har kun rett til erstatning dersom vedkommende hadde fast bopel i

⁴ Karnov, Danmark 2014, side 4, note 5.

⁵ Karnov, Danmark 2014, side 4–5, note 10–15.

Finland på skadetidspunktet og utenlandsoppholdet skyldtes arbeid, studier eller andre lignende grunner. Skader under feriereiser eller rekreasjonsopphold i utlandet dekkes ikke. Etter en konkret vurdering kan det imidlertid ytes erstatning selv om handlingen er begått i utlandet og skadelidte hadde bopel i utlandet. Det skal i den vurderingen legges vekt på om den skadevoldende handling har nær tilknytning til Finland, hvor nær relasjon det er mellom gjerningspersonen og voldsofferet, skadens art og voldsofferets mulighet til å få erstatning fra annet hold.⁶

11.4 Nærmere om gjeldende rett

11.4.1 Hovedregel – handlinger skjedd i Norge

Bestemmelsens første ledd fastsetter hovedregelen om at voldsoffererstatning ytes når den skadevoldende handling har funnet sted «i riket». Uttrykket svarer til straffeloven 1902 § 12 nr. 1 som angir lovens virkeområde. Det kreves altså ikke at skadelidte er norsk statsborger eller bosatt i Norge. Dersom voldshandlingen finner sted på norsk territorium, påtar den norske stat seg ansvaret for å erstatte følgene av skaden. Dette har sammenheng med ordningens kriminalpolitiske begrunnelse; staten har påtatt seg et særlig ansvar for å beskytte personer mot visse straffbare handlinger i Norge. Denne hovedregelen er i tråd med prinsippet nedfelt i Den europeiske konvensjon om erstatning til volds ofre artikkel 3 og EUs direktiv 2204/80/EC av 29. april 2004 om kompensasjon til volds ofre. I punkt 5.1.2 er det fastslått at det er myndighetene i hendelseslandet som skal yte voldsoffererstatning.

Staten kan i liten eller ingen grad forhindre voldshandlinger i andre land. Likefullt påtar staten seg ansvar for å yte erstatning for straffbare voldshandlinger skjedd i utlandet i enkelte tilfeller. Dette kommer utvalget tilbake til senere i fremstillingen. Før det vil utvalget behandle vilkåret om krav til bopel i Norge.

11.4.2 Krav til bopel i Norge

For å kunne motta voldsoffererstatning for personskader påført i utlandet kreves det for det første at skadelidte hadde bopel i Norge på skadetidspunktet. Med skadetidspunktet menes tidspunktet da handlingen fant sted. En slik presisering kan virke unødvendig, da tidspunktet for når

henholdsvis hendelsen og skaden inntreffer ofte er sammenfallende, eksempelvis ved slag mot ansiktet. I forvaltningspraksis er det flere eksempler på at disse to begrepene brukes om hverandre ved beskrivelsen av ett og samme tidspunkt i tilknytning til voldsoffererstatningsloven § 2. Et eksempel på dette er Erstatningsnemnda for volds ofres vedtak ENV-2014-3847. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor skaden viser seg langt senere enn hendelsestidspunktet – senskader. Dette er særlig aktuelt ved seksuelle overgrep. Selv om det språklig sett er nærliggende å omtale tidspunktet for når den psykiske skaden oppstår som skadetidspunktet, er det også her tidspunktet da overgrepet fant sted som skal legges til grunn ved spørsmål om vedkommende hadde bopel i Norge på «skadetidspunktet», jf. voldsoffererstatningsloven § 2.

Voldsoffererstatningsmyndighetene har lagt vekt på hvorvidt personer er ansett som «utvandret fra riket». I utgangspunktet sammenfaller «utvandret fra riket» med vilkåret «bosatt i Norge» etter folketrygdloven § 2-1. Det følger av nemndspraksis at søkere som studerer i utlandet og har folkeregistret adresse i Norge, ikke anses som utvandret fra riket, og således oppfyller vilkåret om «bopel i riket», se blant annet Erstatningsnemnda for volds ofres vedtak ENV-2011-1727. Det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig å være folkeregistrert i Norge. Det er det reelle bostedet som er avgjørende. Dette er illustrert i Erstatningsnemnda for volds ofres vedtak I ENV-2013-2704, hvor nemnda fant at søker ikke hadde bopel i riket i den perioden hun var utvist fra landet, selv om hun var folkeregistrert i Norge og var gift med en norsk statsborger. Det var usikkert om og eventuelt når hun kunne returnere til Norge. Et annet eksempel er Erstatningsnemnda for volds ofres vedtak ENV-2014-3847, som gjaldt en person som ble ansett å ha bosted i Thailand til tross for at han mottok trygdeytelser fra Norge.

Selv om vilkåret om bosted i Norge anses oppfylt, er dette alene ikke tilstrekkelig til å gjøre unntak fra hovedregelen. Det må foreligge særlige grunner for å at man skal bli tilkjent erstatning for hendelser i utlandet.

11.4.3 Særlige grunner

Det er opp til voldsoffererstatningsmyndighetenes skjønn å vurdere om vilkåret om særlige grunner er oppfylt. Nemnda har i vurderingen blant annet lagt vekt på om hendelseslandet har en tilsvarende erstatningsordning, skadens alvor, om den skadelidte har tilknytning til norsk miljø, og utenlandsoppholdets varighet.⁷ En gjennom-

⁶ E-postkorrespondanse med finske myndigheter.

gang av forvaltningspraksis viser at nemnda har lagt vesentlig vekt på om skadelidte er omfattet av en erstatningsordning i hendelseslandet.⁸

Dersom hendelseslandet har en erstatningsordning er det uten betydning om kravet er avslått etter en realitetsbehandling,⁹ eller om søknaden blir avvist fra realitetsbehandling for eksempel fordi forholdet er foreldet etter det aktuelle lands gjeldende regelverk.¹⁰ Det avgjørende er at søker har hatt mulighet til å fremme sitt voldsoffererstatningskrav overfor hendelseslandets myndigheter, ikke om vedkommende faktisk har fått erstatning.

Etter norsk rett er det imidlertid mulig å gjøre unntak fra denne hovedregelen dersom det foreligger «særlige grunner». Nemnda har ansett det som særlig grunn dersom hendelseslandets erstatningsordning avviker fra den norske med hensyn til hvilke erstatningsposter som kan erstattes. Dersom skadelidte i hendelseslandet kan få erstatning for sitt økonomiske tap og menerstatning, men ikke oppreisning, vil skadelidte altså kunne tilkjennes oppreisning etter norsk voldsoffererstatningsordning.

Enkelte utenlandske ordninger kan være bygd opp ganske annerledes enn den norske, slik at det ikke er mulig å sammenligne erstatningspostene med hverandre. Et eksempel er Storbritannia, som er basert på et tariff-system, hvor det tilkjennes faste erstatningsbeløp for ulike nivåer av personskader. I vurderingen av om skadelidte skal tilkjennes oppreisning i slike tilfeller, har nemnda foretatt en konkret vurdering av om skadelidte stilles i en vesentlig dårligere situasjon i hendelseslandet sammenlignet med ofre for tilsvarende voldshandlinger i Norge, jf. ENV-2008-2002.

Nemnda har unntaksvis ansett det å foreligge et særlig tilfelle også der hendelseslandet har hatt en ordning som tilfredsstillende kravene til Europarådets konvensjon om erstatning til voldsofre og EUs direktiv 2204/80/EC av 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre. I disse tilfellene har det vært særlige omstendigheter i sakene som synes å ha blitt tillagt avgjørende vekt. Skadens alvor, om skadevolder er dømt for det aktuelle forholdet, utenlandsoppholdets varighet og karakter og skadelidtes tilknytning til Norge har blitt tillagt vekt. Nemnda har også lagt vekt på hvorvidt straf-

fesaken har blitt etterforsket av norsk politi og om skadevolder er straffedømt og dømt til å betale erstatning ved norsk domstol.¹¹

11.4.3.1 *Konsekvenser av dagens praktisering av «særlige grunner»*

Representanter fra interesseorganisasjoner utvalget har vært i kontakt med, har gitt uttrykk for at dagens praksis har medført urimelig forskjellsbehandling av ofre for vold i utlandet. Denne forskjellsbehandlingen har gitt seg utslag for tre kategorier voldsofre.

I den første kategorien finner vi ofre for handlinger som har skjedd i land som ikke har noen tilfredsstillende voldsoffererstatningsordning. Eksempler på slike land er Thailand, Russland, Tyrkia og Egypt. Disse tilfellene anses som regel som «særlige tilfeller», og ofre kan få dekket både økonomisk og ikke-økonomisk tap etter bestemmelsene i voldsoffererstatningsloven § 4 til § 6.

I neste kategori finner vi ofre for handlinger i land som har en tilfredsstillende voldsoffererstatningsordning, men hvor ordningene ikke dekker oppreisning, eksempelvis Spania, Hellas og Østerrike. I slike tilfeller har voldsoffererstatningsmyndighetene tilkjent oppreisning etter voldsoffererstatningsloven § 6. Dersom de skadelidte har hatt et økonomisk tap som av ulike årsaker ikke omfattes av hendelseslandets ordninger, har voldsoffererstatningsmyndighetene i Norge ikke erstattet dette tapet. Personer i denne kategorien stilles dermed dårligere enn personer i den første kategorien. Et eksempel er Statens sivilrettsforvaltnings vedtak ENV-2014-1173. Søker hadde fremmet søknad om voldsoffererstatning etter å ha blitt overfalt av flere ukjente skadevoldere på Kypros, og var påført alvorlige hodeskader, herunder hjerneblødning og kronisk hodepine, samt brist i ribben. Søker ble tilkjent oppreisning med kr. 80 000 samt advokatdekning fra KfV. Krav om dekning av økonomisk tap på ca. kr. 665 000 ble avslått. Det ble ikke lagt vekt på at søker ikke lenger hadde mulighet til å fremsette kravet overfor kypriotiske myndigheter, fordi fristen var utløpt. Statens sivilrettsforvaltning opprettholdt KfVs avslag hva gjaldt økonomisk tap, med den begrunnelsen at søker hadde hatt mulighet til å fremme sitt voldsoffererstatningskrav overfor hendelseslandets myndigheter. Statens sivilrettsforvaltning slo videre fast at heller ikke advokatutgifter var dekningsmessige gjennom norsk voldsoffererstat-

⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.12.

⁸ Dette gjelder i utgangspunktet uavhengig av om saken er etterforsket og senere henlagt, eller om gjerningspersonen er dømt i Norge eller i utlandet.

⁹ Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2012-141.

¹⁰ Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2014-1476-1.

¹¹ ENV-2014-156

ningsordning, all den tid slike utgifter i utgangspunktet dekkes gjennom den kypriotiske ordningen. Et annet eksempel fra denne kategorien er SRFs vedtak ENV-2015-407, som omhandler grovt ran Spania. Søker ble tilkjent oppreisning med kr. 80 000, da spansk ordning ikke omfatter ikke-økonomisk tap. Advokatutgifter på kr. 67 906 ble avslått, med den begrunnelse at den spanske ordningen i utgangspunktet dekker økonomisk tap.

I siste kategori finner vi ofre for handlinger i land som i utgangspunktet dekker både økonomisk og ikke-økonomisk tap. Eksempler på dette er de nordiske landene omtalt innledningsvis, i tillegg til land som Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Eksempler på slike tilfeller er nemndas vedtak ENV-2013-3485, ENV-2014-2177 og ENV-2014-2816. Felles for disse sakene er at søknadene ble avslått i sin helhet, med henvisning til hendelseslandets ordning, og prinsippet om at det avgjørende er at søker hadde mulighet til å få kravet behandlet gjennom en alternativ dekningsordning. Utvalget vil også trekke frem nemndas vedtak den ENV-2013-326-2, der søkeren hadde blitt utsatt for vold i Australia. Søkeren hadde ikke overholdt foreldelsesfristene etter australsk rett. Nemnda uttalte at dette ikke kunne vektlegges ved vurderingen av «særlige grunner» i voldsoffererstatningsloven § 2, idet søker hadde hatt mulighet til å fremme sitt krav overfor australske myndigheter. Søknader på grunnlag av voldshandlinger i sistnevnte gruppe blir kun unntaksvis ansett å utgjøre særlige tilfeller. Eksempler på unntak har vært tilfeller hvor hendelseslandet har avvist søknader fra behandling med den begrunnelse at skadelidte har for svak tilknytning til hendelseslandet, illustrert gjennom Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak den ENV-2012-10. Saken gjaldt en far som søkte erstatning etter at datteren ble drept under et ferieopphold i Sverige. Et annet eksempel er nemndas vedtak ENV-2014-156, hvor en ung kvinne var blitt utsatt for voldtekt på «danskebåten». Nemnda la avgjørende vekt på forholdet var etterforsket av norsk politi og gjerningspersonen var dømt til å betale oppreisning av norsk domstol.

Utvalget har vanskelig for å se en god begrunnelse for at personer som er påført skader ved straffbare handlinger i et land som har en voldsoffererstatningsordning, skal stilles svakere enn de som er påført skader i land som ikke har voldsoffererstatningsordninger i det hele tatt. Lovgiver har i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 6 presisert at loven ikke skal forstås på denne måten, selv om loven praktiseres annerledes. Praksisen gjennom-

gått ovenfor viser imidlertid etter utvalgets oppfatning at personer utsatt for personskader i land som har en voldsoffererstatningsordning i praksis kan komme dårligere ut enn de som utsettes for voldshandlinger i land som ikke har en voldsoffererstatningsordning. Det er utvalgets inntrykk at skadelidte i liten grad faktisk tilkjennes erstatninger fra utenlandske voldsoffererstatningsordninger.

Utvalget påpeker at det er vanskelig å skaffe oversikt over hvor mange personer som har mottatt voldsoffererstatning fra utenlandske voldsoffererstatningsordninger. Utvalget har omtalt dette nærmere i pkt. 11.5.2. KfV har på forespørsel gitt uttrykk for at andelen som har mottatt voldsoffererstatning fra utlandet er liten, basert på saksbehandlerens tilbakemelding. Utvalget antar dette kan ha sammenheng med det begrensede tilbudet som finnes for veiledning og bistand til å fremme slik erstatning. Dette ser utvalget nærmere på i det følgende.

11.4.4 Bistand til å fremme erstatningskrav i utlandet

Personer utsatt for voldshandlinger i Norge vil i mange tilfeller ha krav på bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107a flg. Bistandsoppdraget vil i slike tilfeller også omfatte arbeid med å fremme søknad og klage om voldsoffererstatning til KfV. Domstolen har imidlertid lagt til grunn at bistandsadvokatorordningen i utgangspunktet bare gjelder norske myndigheters behandling av straffesaker, og at anmeldelse av et straffbart forhold begått i utlandet til norsk politi ikke er tilstrekkelig som grunnlag for oppnevning som bistandsadvokat når det ikke foretas etterforskingsskritt i Norge. I slike tilfeller gir heller ikke arbeid med krav om voldsoffererstatning grunnlag for oppnevning som bistandsadvokat. Dette ble slått fast av Borgarting lagmannsrett i kjennelse av 26. mars 2014 (14-042159SAK-BORG04), og fulgt opp i Borgarting lagmannsretts kjennelse 28. mars 2014 (LB-2014-44380).

Det er således kun unntaksvis at voldsofre får dekket juridisk bistand for å søke voldsoffererstatning i utlandet. Det følger av Den europeiske konvensjonen om voldsoffererstatning artikkel 12 at konvensjonspartene skal yte hverandre bistand i størst mulig utstrekning i forbindelse med søknader om voldsoffererstatning. Utvalget har fått opplyst fra KfV at Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre i noen grad bistår voldsofre med å søke erstatning i utlandet.

11.5 Mulighet for dobbeltdekning

Et sentralt argument for dagens ordning har vært at det ikke skal gis dobbeltdekning, det vil si at samme tap ikke skal erstattes to ganger. Det følger av voldsoffererstatningsloven § 9 at voldsoffererstatning skal være subsidiær andre dekningsmuligheter. Det kan argumenteres for at risikoen for at skadelidte får dekket det samme tapet to ganger er større dersom den skadevoldende handlingen har funnet sted i utlandet. For det første kan skadelidte ha mottatt erstatning fra en voldsoffererstatningsordning i hendelseslandet. For det andre kan skader som finner sted i utlandet dekkes gjennom reiseforsikringer. For det tredje kan skadelidte også ha fått utbetalt erstatning fra gjerningspersonen.

11.5.1 Utbetalinger fra andre lands voldsoffererstatningsordninger

Utvalget viser til at statene i Europa etter Europarådets konvensjon av 24. november 1983 om erstatning til voldsofre (nr. 116) artikkel 2 har forpliktet seg til å etablere en statlig voldsoffererstatningsordning. Konvensjonen oppstiller enkelte minimumskrav, men overlater til den enkelte stat å utforme den nærmere erstatningsordningen. Det er store forskjeller mellom medlemslandene både når det gjelder hvilke sakstiltfeller som omfattes, hvilke personer som er berettiget til erstatning og ikke minst nivået på erstatningen som ytes. Vi har dessverre ingen oversikt over hvor mange som får utbetalt erstatning fra utenlandske erstatningsordninger. Norske voldsoffererstatningsmyndigheter er avhengige av at voldsofre opplyser om slike utbetalinger i søknaden om voldsoffererstatning. Søknadsskjemaet inneholder i dag ingen felter hvor dette etterspørres uttrykkelig, som tilfellet er for forsikringsutbetalinger og erstatning direkte fra skadevolder. Voldsofre som har mottatt voldsoffererstatning fra utenlandske voldsoffererstatningsordninger er likevel forpliktet til å opplyse om dette ved søknad om voldsoffererstatning. Det følger blant annet av voldsoffererstatningsloven § 16 at utbetalt voldsoffererstatning kan kreves tilbakebetalt dersom søker holder tilbake opplysninger av betydning for voldsoffererstatningen. En gjennomgang av saker mottatt av KfV i perioden mai 2012 til august 2015, hvor handlingen har skjedd i utlandet, viser at svært få, under ti saker i året, har opplyst om utbetalinger fra utenlandske ordninger.¹²

11.5.2 Reiseforsikring

En standard reiseforsikring dekker som regel utgifter til behandling som følge av voldshandlinger som skjer på reiser både i utlandet og i Norge. I tillegg vil enkelte reiseforsikringer dekke inntektstap og menerstatning, dog som regel med beløpsbegrensninger. Det fremgår av søknadsskjema for voldsoffererstatning at skadelidte skal krysse av for eventuelle reiseforsikringer. Voldsoffererstatningsmyndighetene foretar imidlertid ingen kontroll av hvilke forsikringsordninger skadelidte har, og det finnes heller ingen enkle systemer for dette i dag. Utvalget har tidligere pekt på det svenske systemet for å skaffe oversikt over forsikringsordninger. Utvalget ser det imidlertid ikke som sin oppgave å foreslå hvordan denne type problematikk i praksis skal løses. Det fremgår av det som er skrevet ovenfor i pkt. 8.5.2 at utvalget ikke går inn for en alminnelig forsikringsplikt.

Når det gjelder erstatning for skade skjedd i utlandet, mener imidlertid utvalget at det for voksne personer bør gjøres fradrag i erstatningsutmålingen tilsvarende det en alminnelig reiseforsikring ville dekket, se pkt. 11.6.1.3. Et slikt fradrag skal etter utvalgets skjønn, ikke gjøres dersom skadelidte er under 18 år. Man kan ikke forvente at barn har økonomi til å tegne reiseforsikring på egenhånd.

11.6 Utvalgets anbefaling

11.6.1 Hvilket geografisk område bør ordningen omfatte

11.6.1.1 Voldshandlinger i Norge

Utvalget mener for det første at voldsoffererstatningsordningen bør omfatte alle voldshandlinger som har funnet sted i Norge, uavhengig av hvilken tilknytning skadelidte for øvrig har til Norge. Dette er begrunnet i ordningens kriminalpolitiske begrunnelse om at staten har påtatt seg et særlig ansvar for å beskytte personer mot straffbare voldshandlinger i Norge. Utvalget mener statens ansvar må gjelde for utlendinger som for norske statsborgere. Etter utvalgets skjønn bør det heller ikke være av betydning om skadelidte hadde bosted i Norge. Så lenge den straffbare voldshandlingen har funnet sted på norsk territorium, bør skadelidte holdes økonomisk skadesløs.

¹² Opplysninger fra KfV i epost 16. oktober 2015.

11.6.1.2 Voldshandlinger i utlandet

Utvalget mener i tillegg at den norske stat i større grad enn før bør ta ansvar for skader på personer med bopel i Norge som er utsatt for vold i utlandet. Med grunnlag i den norske velferdstanken og sosialpolitiske prinsipper om at staten bør yte bistand etter den enkeltes behov, anser utvalget det som rimelig at staten også bør ta ansvar når personer med bosted i Norge utsettes for voldsskader i utlandet. Dette betyr at både norske statsborgere med bosted i Norge og andre lands borgere med bosted i Norge vil være dekket.¹³ For utvalget fremstår det som urimelig om landet en befinner seg i skal være utslagsgivende for hvilken økonomisk støtte en skal få fra staten dersom en blir utsatt for alvorlige voldshandlinger. Det oppleves urettferdig når personer utsatt for voldtekt på ferie i Spania stilles vesentlig dårligere økonomisk enn personer som blir utsatt for voldtekt på ferie på Sørlandet eller i Thailand. Det er et faktum at stadig flere personer med bosted i Norge reiser utenlands, blant annet som følge av internasjonalisering av samfunnet, samt stadig billigere og mer tilgjengelige reisemål. Utvalget mener imidlertid at erstatning for personskade etter handlinger i utlandet kun skal utbetales i den utstrekning tapene ikke dekkes gjennom alminnelige reiseforsikringsordninger.

11.6.1.2.1 Subsidiaritetsprinsippet

Subsidiaritetsprinsippet er lovfestet i voldsoffererstatningsloven § 9. Prinsippet kommer til uttrykk på to måter. For det første ligger det en fradragsplikt for all annen økonomisk støtte som skadelidte har mottatt, i tråd med alminnelige erstatningsrettslige prinsipper om at skadelidte ikke skal få utbetalt erstatning to ganger for samme forhold. I tillegg er det et krav at man primært skal søke å få erstattet sitt tap i det land der den skadevoldende handling har skjedd,¹⁴ og at skadelidte må uttømme de alternative dekningsmuligheter som er tilgjengelig. Dette følger av begrepet «er berettiget til», og klare uttalelser i forarbeidene. Som nevnt over i punkt 11.5, er det hovedsakelig to alternative andre måter voldsutsatte kan få dekket tapet sitt på, nemlig utbetaling fra andre lands voldsoffererstatningsordninger og

reiseforsikring. Utvalget vil foreslå en ulik tilnærming til de to alternative dekningsadgangene.

11.6.1.2.2 Utenlandske voldsoffererstatningsordninger

Utvalget mener at den norske voldsoffererstatningsordningen i prinsippet fortsatt skal være subsidiær utenlandske ordninger som angitt i voldsoffererstatningsloven § 9. Prinsippet om at skadelidte ikke skal få utbetalt erstatning to ganger må fremdeles ligge fast. I tilfeller hvor det er på det rene at skadelidte har fått utbetalt voldsoffererstatning fra hendelsesstaten eller fra gjerningspersonen, må erstatningen fra den norske voldsoffererstatningsordningen avkortet tilsvarende.

Utvalget mener imidlertid at det for skader skjedd i utlandet ikke bør være avgjørende hvorvidt skadelidte i utgangspunktet har krav på erstatning. Det avgjørende bør være om vedkommende faktisk er innvilget erstatning. Det bør videre ikke stilles krav om at skadelidte må ha forsøkt å fremme søknad i det land den skadevoldende handling fant sted.

Når utvalget anbefaler å fravike kravet om at søkeren må ha forsøkt å fremme søknad i hendelseslandet, er dette først og fremst begrunnet i hensynet til likebehandling mellom personer som blir utsatt for alvorlige voldshandlinger i land som har en voldsoffererstatningsordning, og de som er påført skader i land som ikke har voldsoffererstatningsordninger i det hele tatt. Utvalget viser til at det å nå frem med erstatningskrav i utlandet, særlig utenfor de nordiske land, kan være svært ressurskrevende. Det er en stor risiko for å pådra seg advokatutgifter forbundet med å fremme søknad til utenlandske voldsoffererstatningsordninger. Det er for utvalget opplyst om eksempler hvor det ble stilt krav om at det for å fremme søknad måtte brukes lokal advokat. Dette har sammenheng med at enkelte land har krav om at søknaden fremsettes på deres språk, for eksempel Hellas.¹⁵ Dette innebærer en betydelig barriere. Selv i land som godtar søknad på engelsk, kan det være vanskelig å gjøre seg kjent med hvilke rettigheter man har, og hvordan man kan hevde sin rett. I tillegg er det å anmelde seksuelle overgrep i enkelte

¹³ I utgangspunktet sammenfaller «utvandret fra riket» med vilkåret «bosatt i Norge» etter folketrygdloven § 2-1, se for øvrig fremstilling i punkt 4.3 og 11. 4.2.

¹⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 8.

¹⁵ Dette fremgår av hjemmesiden til de greske voldsoffererstatningsmyndighetene, der man finner følgende formulering; «The request are accepted exclusively in the Greek language and submitted in special forms». <http://www.ministryofjustice.gr/site/en/HellenicCompensationAuthority.aspx>

land, i tillegg til å være vanskelig, forbundet med risiko for selv å bli ansvarliggjort.

Med forankring i ordningens sosialpolitiske begrunnelse mener utvalget at det avgjørende bør være hvorvidt skadelidte har mottatt erstatning fra hendelseslandet. Utvalget mener det ikke er rimelig å la skadelidte bære den økonomiske byrden i tilfeller hvor den utenlandske ordningen ikke yter tilsvarende kompensasjon som den norske ordningen. Selv om en søknad i hendelseslandet skulle føre frem, vil det sjeldent føre til full kompensasjon. Utvalget mener det heller ikke bør stilles krav om at søker har forsøkt å fremme søknad i hendelseslandet. Dette gjelder både i tilfeller hvor hendelseslandet ikke oppfyller minimumskravene som stilles i Europarådets konvensjon om erstatning til voldsofre og EUs direktiv 2204/80/EC av 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre, og i tilfeller hvor konvensjonskravene er oppfylt. En slik ordning innebærer at voldsoffererstatningsmyndigheten slipper å vurdere i hvilken grad skadelidte stilles i en vesentlig dårligere situasjon i hendelseslandet sammenlignet med ofre for tilsvarende voldshandlinger i Norge. Utvalget mener en slik ordning fremmer forutberegnelighet og likebehandling. En mindre skjønnsbasert vurdering vil i tillegg forenkle saksbehandlingen.

Det kan argumenteres med at tapsbegrensningsplikten som gjelder etter alminnelige erstatningsprinsipper tilsier at voldsutsatte må uttømme de muligheter utenlandske ordninger har for å få erstattet tap etter voldshandlinger. Utvalget mener at et krav om at søker må godtgjøre at han har fremsatt søknad overfor hendelseslandet, setter unødvendig store krav til dokumentasjon for skadelidte.

Et slikt krav om dokumentasjon hadde vært enklere å opprettholde dersom skadelidte fikk bistand i arbeid med søknaden. I dag yter KfV noe bistand i forbindelse med søknad til utenlandske voldsoffererstatningsordninger. Det følger av den europeiske konvensjonen om voldsoffererstatning artikkel 12 at konvensjonspartene skal yte hverandre bistand i størst mulig utstrekning i forbindelse med søknader om voldsoffererstatning. Dersom man skulle opprettholde et krav om å søke i utlandet, mener utvalget det må det legges bedre til rette ved å gi ytterligere rettshjelp til dette formål. Utvalget mener det er bedre å bruke ressurser som ville medgått til ytterligere rettshjelp til å yte voldsoffererstatning til de voldsutsatte.

Dersom straffesaken pådømmes i utlandet, vil hendelseslandets prosessuelle regler i mange tilfeller sikre skadelidte noe erstatning. Det som utbetales fra voldsoffererstatningsmyndighetene i

utlandet eller fra skadevolderen, vil gå til fradrag i utbetalingen fra norske myndigheter. Dersom ikke noe blir utbetalt, mener utvalget det er rimelig at den norske voldsoffererstatning yter erstatning.

11.6.1.2.3 Reiseforsikring

Når det gjelder erstatning for skade skjedd i utlandet, mener utvalget at det for voksne personer bør gjøres fradrag i erstatningsutmålingen tilsvarende det en alminnelig reiseforsikring ville dekket. Dette innebærer i realiteten en forsikringsplikt for voksne personer som vil ha erstattet tap som følge av voldshandlinger i utlandet.

Avgjørende for utvalget er at utgifter til medisinsk behandling i Norge i stor utstrekning dekkes av staten, mens det for utgifter til nødvendig medisinsk behandling i utlandet gjelder egne og mindre vidtrekkende bestemmelser. Dette gir personer som velger å reise utenlands en ekstra oppfordring om å sikre seg mot uforutsette utgifter gjennom en reiseforsikring. Utvalget påpeker videre at reiseforsikring er svært utbredt. Ifølge tall fra Finans Norge, som dekker det alt vesentlige av skadeforsikringsmarkedet, ble det tegnet 3 670 323 reiseforsikringer i Norge i 2014, mot 2 473 181 i 2012. Ifølge en befolkningsundersøkelse gjennomført for Forbrukerrådet av Norstat i juni 2014 oppga 90 % av de totalt 1000 spurte at de hadde reiseforsikring. En slik regel vil gjøre ordningen mer forutberegnelig og dessuten være ressursbesparende.

Utvalget ser at personer som ikke tegner reiseforsikring, kan ta et slikt valg som følge av at de er i en særlig vanskelig økonomisk posisjon. Dette gjør dem særlig sårbare dersom de blir utsatt for straffbare handlinger på reise i utlandet. På denne måten vil en begrensning i erstatningsutmålingen ved skader i utlandet slå særlig uheldig ut for de som kanskje trenger økonomisk kompensasjon aller mest. På tross av dette mener utvalget at det er rimelig å gjøre fradrag i erstatningsutmålingen tilsvarende det en alminnelig reiseforsikring ville dekket.

Utvalget mener utgifter som vil være dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring, ikke skal være dekningsberettiget etter voldsoffererstatningsordningen. Utvalget har hentet inspirasjon fra naturskadeserstatningsloven § 2, hvor forsikringsplikten er formulert slik: «Det ytes ikke erstatning dersom det er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning, eller dersom skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring».

Utvalget har tatt utgangspunkt i de vilkårene som gjelder Europeiske Helårsforsikring. Utvalget viser til at selskapet har høyest markedsandel for reiseforsikringer (over 40 %).¹⁶ Forsikringspremie for en voksen er ca. kr. 1 350 (kr. 112 per måned). For en familie med inntil fire personer er premien ca. kr. 2 000 per år (kr. 164 per måned).

En slik reiseforsikring erstatter avbestillingsomkostninger når en ikke kan gjennomføre reisen på grunn av at en eller noen i ens nærmeste familie blir uventet, akutt og behandlingskrevende, syk, alvorlig skadet i en ulykke, eller dør.

Forsikringen omfatter videre dokumenterte merutgifter påløpt i forsikringstiden til nødvendig og vanlig medisinsk behandling som skyldes at en under reisen, blir uventet og akutt syk, skadet i en ulykke eller dør som følge av en slik hendelse.

Dersom en får en akutt psykisk krise etter ran/overfall, alvorlig ulykkesskade, brann, eksplosjon, trafikkulykke, naturkatastrofe, kapring eller terrorangrep som en har vært involvert i på reisen, erstattes inntil kr. 5 000 for behandling hos psykolog/psykiater.

Reiseforsikringen inkluderer også en ulykkesforsikring. Forsikringen gjelder for inntil kr. 300 000 ved dødsfall og livsvarig medisinsk invaliditet. Den erstatter også vanlige og nødvendige behandlingsutgifter i Norge som påløper i løpet av de to første årene etter skaden. Dette kan være kostnader i forbindelse med behandling hos lege og tannlege, medisiner og forbindelsessaker foreskrevet av lege eller tannlege, kiropraktor-/fysioterapibehandling foreskrevet av lege, samt nødvendige reiseutgifter fra til hjemstedet for nødvendig behandling. Utgifter til advokathjelp/juridisk bistand erstattes med inntil kr. 20 000.¹⁷

Utgifter som overstiger de beløp som er listet opp over, kan kreves erstattet gjennom voldsoffererstatningsordningen. Oppreisning dekkes ikke gjennom alminnelig reiseforsikring, og kan derfor dekkes gjennom voldsoffererstatningsordningen der vilkårene for dette ellers er til stede.

Utvalget viser til at det i kapittel 18 foreslår å innføre et grunnfradrag på alle erstatninger tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet (G). Per 1. mai 2015 utgjør Grunnbeløpet kr. 90 068, slik at grunnfradraget vil være kr. 2 252.¹⁸ Utvalget vil bemerke at en eventuell egenandel fra forsikringsselskapet i

utgangspunktet kan kreves dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen.

11.6.1.2.4 Begrenset til alvorlige straffbare handlinger?

Utvalget har vurdert om en utvidelse av voldsoffererstatningens geografiske virkeområde burde begrenses til de mest alvorlige handlingene, herunder seksuelle overgrep mot barn, voldtekter, drapsforsøk og alvorlig kroppsskade. En slik avgrensning kan for det første begrunnes med at det er disse ofrene som erfaringsmessig lider størst økonomisk og ikke-økonomisk tap, og således kommer mest uheldig ut dersom erstatning fra den erstatningsansvarlige eller hendelseslandet uteblir. I tillegg kan det være særlige utfordringer med å fremme søknad i utlandet ved seksualforbrytelser på grunn av kulturforskjeller. Behovet for bistand til å søke erstatning i utlandet vil også være mer fremtredende ved alvorlige forbrytelser.

Ved å begrense det saklige virkeområde for voldshandlinger i utlandet til de alvorligste handlingene, vil ordningen treffe de som har størst behov for voldsoffererstatning. En endring fra en «kan-regel» til et rettskrav på voldsoffererstatning for voldshandlinger i utlandet, som utvalget vil redegjøre for under, vil medføre økte utgifter for staten.

Utvalget viser til sitt forslag om, for voksne voldsutsatte, å begrense erstatning for personskade etter handlinger skjedd i utlandet til tap som ikke dekkes gjennom en alminnelig reiseforsikringsordning. Utvalget mener at det i dette vilkåret ligger en begrensning mot mindre alvorlige straffbare handlinger. Økonomisk tap vil i stor utstrekning være dekket gjennom reiseforsikringer. Utvalget legger til grunn at en alminnelig reiseforsikring dekker økonomisk tap opp til kr. 300 000, se punkt 11.5.2 over. Kun i tilfeller hvor det økonomiske tapet overstiger dette beløpet, vil det være aktuelt å dekke tapet gjennom voldsoffererstatningsordningen. Det er ofte en sammenheng mellom den straffbare handlingens alvorlighetsgrad og skadefølgen. Det vil derfor være de alvorligste skadetilfellene i utlandet hvor det vil være aktuelt at den norske ordningen dekker tapet. Oppreisning omfattes som nevnt ikke av reiseforsikringer. Også mindre alvorlige straffbare handlinger kan gi grunnlag for oppreisning. I oppreisningsinstituttet ligger det imidlertid en begrensning mot de minst alvorlige straffbare handlingene, da oppreisning kun tilkjennes hvor det er «rimelig».

¹⁶ <http://www.europeiske.no/privat/reiseforsikring/helarsforsikring>

¹⁷ Tall hentet fra forsikringsvilkår for Europeiske Helårsforsikring., <http://www.europeiske.no/privat/reiseforsikring/helarsforsikring>

¹⁸ Se punkt 18.3 for nærmere begrunnelse for grunnfradraget.

Utvalget har vurdert om det er behov for å lage en tydelig avgrensning mot de mindre alvorlige handlingene. Fremstillingen ovenfor viser imidlertid at det i praksis i liten grad vil bli utbetalt erstatning bortsett fra i alvorlige saker. Dette gjelder dog ikke oppreisning, som også kan utbetales i mindre alvorlige saker, og som ikke dekkes av alminnelige reiseforsikringer. Sett hen til de begrensningene som er skissert ovenfor, ser ikke utvalget at det er behov for ytterligere avgrensninger mot mindre alvorlige saker.

11.6.1.2.5 Rettskrav på erstatning – ingen krav til særlige grunner

Utvalget mener det ikke lenger bør gjelde en begrensning om at voldsoffererstatning kun ytes i «særlige tilfeller» ved voldshandlinger i utlandet. Regler som baserer seg på forvaltningskjønn åpner for et betydelig saksbehandlingsbehov, fordi skjønnsmessige vurderinger tar tid. Utvalget mener ressursene utnyttes bedre dersom det åpnes for å gi personer med bosted i Norge som er utsatt for voldshandlinger i utlandet et rettskrav på voldsoffererstatning.

Utvalget viser til at KFV i perioden april 2012 til august 2015 behandlet 455 saker med grunnlag i voldshendelser i utlandet, av totalt over 20 657 saker. Det vil si at ca. 2,2 prosent av alle søknader om voldsoffererstatning gjelder saker der skaden har blitt påført i utlandet. Av disse ble 245 avslått, mens det i 210 av sakene ble utbetalt erstatning. Det fremgår av KFVs årsrapport for 2014 at det i saker med grunnlag i voldshendelser i utlandet ble tilkjent i gjennomsnitt kr. 86 555 per sak. For alle saker var gjennomsnittlig utbetaling per sak kr. 94 000.

Det fremgår videre at for nær halvparten av sakene, forelå det alternative avslagsgrunner, herunder at forholdet ikke var klart sannsynliggjort eller foreldet. I tillegg viser tall fra KFV at ca. 1/5 av sakene som ble avslått, gjaldt mindre alvorlige voldshandlinger (kroppskrenkelse og ran). Av sakene hvor KFV har tilkjent erstatning, omhandlet ca. én av ti mindre alvorlige voldshandlinger. Dette er handlinger som ikke lenger vil gi krav på voldsoffererstatning.

På denne bakgrunn mener utvalget at det vil være en liten total ekstrakostnad ved å fjerne vilkåret «særlige grunner» ved erstatning til personer utsatt for voldshandlinger i utlandet. I tillegg vil man fjerne saksbehandlingstid knyttet til utøvelse av skjønnet om det foreligger særlige grunner.

Utvalget mener videre at kravet til bosted i Norge er et egnet kriterium for å vurdere om graden av tilknytning til Norge sterk nok til at vedkommende burde være berettiget voldsoffererstatning i Norge. Utvalget mener det ikke er nødvendig å stille ytterligere krav til «tilknytning til Norge», for at voldsoffererstatningsutbetaling skal fremstå rimelig. Avgrensningen mot lengre utenlandsopphold finnes allerede i kravet til bosted i Norge. I tillegg mener utvalget at det i tilfeller med norske statsborgere eller personer med bosted i Norge ikke bør være utslagsgivende om skadevolder er norsk eller av utenlandsk opprinnelse. En ordning som skissert over, innebærer at også personer med bopel i Norge som tidligere har bodd i utlandet omfattes. Utvalget mener at hensynet til et oversiktlig og ryddig regelverk, og ikke minst behovet for bistand til de ovennevnte, veier tyngst.

Utvalget viser også til at den foreslåtte regelen om at det ikke utbetales erstatning for utgifter som ville vært dekket av en alminnelig reiseforsikring, bidrar til å redusere virkningene av å fjerne kravet om særlige grunner.

11.6.1.3 Voldshandlinger mot barn i utlandet

I tillegg til at voldsoffererstatningsordningen bør omfatte handlinger i Norge, samt norske statsborgere og andre med bopel i Norge som har blitt utsatt for alvorlige voldshandlinger i utlandet, mener utvalget at voldsoffererstatningsordningen i særlige tilfeller også skal omfatte barn som er uten bopel i Norge på skadetidspunktet men som har blitt utsatt for grove straffbare handlinger i utlandet av norske statsborgere eller andre med bopel i Norge på handlingstidspunktet, under forutsetning av at den aktuelle saken er behandlet som en straffesak av norsk domstol.

Bakgrunnen for en slik unntaksregel er at det de siste årene har kommet eksempler på avgjørelser hos voldsoffererstatningsmyndighetene som har fremstått sterkt urimelige. Et eksempel er Høyesteretts avgjørelse i Rt-2011-1081. I denne saken ble en nordmann dømt for seksuelle overgrep mot barn hvor forholdet ble begått dels i Sør-Amerika og dels i Norge. De fornærmede barna ble tilkjent erstatning av retten, men mannen var ikke betalingsdyktig. Barna som ble utsatt for overgrep i Sør-Amerika ble ikke tilkjent voldsoffererstatning. Utvalget mener den norske stat i slike tilfeller bør yte erstatning til barn som ikke har bosted i Norge, på lik linje med norske voldsutsatte barn.

Man kan tenke seg at den norske stat burde ta ansvar for alle personer utsatt for handlinger av norske statsborgere hvor den straffbare handlingen er pådømt i Norge. Det er lett å tenke seg at også voksne utsatt for slike handlinger kan ha et udekket behov for økonomisk bistand. I tillegg vil norske myndigheter allerede ha brukt store ressurser på straffesaken, og vil i mange tilfeller også ha avgjort erstatningsspørsmålet, slik at det vil være mest hensiktsmessig om norske voldsoffererstatningsmyndigheter stod for utbetaling av beløpet. I enkeltsaker kan man se for seg flere fornærmede, både under og over myndighetsalder, hvor en forskjellsbehandling av de fornærmede oppleves særlig urimelig. Utvalget mener imidlertid at prinsippet om at norske myndigheter i utgangspunktet ikke svarer for straffbare handlinger som er begått i utlandet, taler for å begrense unntaksregelen til bare å gjelde barn. I tillegg vil det å la ordningen omfatte voksne personer skape et incentiv om å vente med å anmelde forhold før vedkommende kommer til Norge. Barn har et særlig behov for beskyttelse og oppfølging, og flere av lovens unntaksbestemmelser er begrenset til barn.

Utvalget har i forlengelsen av dette også vurdert om unntaksregelen burde begrenses til å gjelde barn under 16 år. I saker vedrørende seksuelle overgrep er det avgjørende om barnet er under eller over 16 år når det gjelder den seksuelle samtykkekompetanse, jf. straffeloven §§ 299 og 302. Ofre for overgrep etter disse bestemmelsene er gitt særlige rettigheter i straffelovgivningen, blant annet når det gjelder foreldelsesfrister etter straffeloven 1902 § 66. Hensynet til lovens systematikk kan tale for å innføre særlige regler for barn under 16 år også i sammenheng med voldsoffererstatningsordningens virkeområde. I henhold til FNs konvensjon om barns rettigheter artikkel 1, er imidlertid barn definert som ethvert menneske under 18 år. Dette tilsier at skjæringspunktet er 18 år. En kan se for seg at unntaket omfatter andre typer straffbare handlinger enn seksuelle overgrep, og i slike henseender vil det være urimelig å behandle barn under og over 16 år ulikt. Utvalget mener etter dette at de beste grunner taler for å la unntaksregelen gjelde for barn under 18 år.

11.6.1.4 Begrenset til alvorlige straffbare handlinger

Det er et spørsmål hvilke typer straffbare handlinger unntaket for barn i utlandet skal omfatte. Utvalget mener det vil rekke for vidt om man leg-

ger til grunn den samme saklige avgrensingen som gjelder for handlinger skjedd i Norge eller i utlandet mot norske statsborgere eller personer med bosted i Norge. Dette har sammenheng med den rettpolitiske begrunnelsen og at det vil være vanskelig å fastslå konsekvensene av en slik utvidelse på forhånd. Utvalget mener derfor det er riktig å begrense unntaksregelen til de mest alvorlige straffbare handlingene overfor barn.

En kan tenke seg en positivt avgrenset liste over de alvorligste straffebud, for eksempel de mest alvorligste seksuelle overgrepene i straffeloven kapittel 26. En annen mulighet er å knytte vurderingstemaet opp mot strafferammen, for eksempel seks år. En siste løsning er å la det være opp til voldsoffererstatningsmyndighetene å vurdere hvorvidt den straffbare handlingen er tilstrekkelig alvorlig.

Utvalget anser at seksualforbrytelser overfor barn står i en særstilling. På tross av dette fremstår det som uheldig dersom barn som er utsatt for andre grove straffbare forhold faller utenfor voldsoffererstatningsordningen. En kan for eksempel tenke seg tilfeller hvor barn er utsatt for særlig grove legemsbeskadigelser, grove tilfeller av menneskehandel eller øvrig tvangsarbeid eller kjønnslemlestelse hvor de konkrete forholdene kan føre til et sterkt urimelig resultat slik regelen er i dag.

Utvalget foreslår at unntaksregelen for barn bosatt i utlandet begrenses til overtredelser av bestemmelsene i straffelovens kapittel 25 og 26, vold og seksuallovbrudd, med en strafferamme på over fire år. På denne måten omfattes barn som er ofre for de mest alvorlige straffbare handlingene.

11.6.1.5 Forholdet behandlet ved norsk domstol

Utvalget har videre foreslått å begrense erstatningsadgangen for barn som er utsatt for alvorlige straffbare handlinger i utlandet til forhold som blir behandlet ved norsk domstol. Forhold som etterforskes og pådømmes i utlandet, samt straffbare forhold som etterforskes i Norge men avgjøres på påtalestadiet, for eksempel ved forelegg eller henleggelse, gis ikke erstatningsvern.

Dette har sammenheng med at det primære formålet med unntaksregelen er å unngå forskjellsbehandling av norske og utenlandske barn i saker som er behandlet i norsk domstol. Utvalget mener dessuten at det vil bli vanskelig å fastslå rekkevidden av ordningen, og uhåndterlig for voldsoffererstatningsmyndighetene, dersom unntaksregelen skal gjelde alle barn utsatt for alvorlige handlinger. Det vil for eksempel være prak-

tisk vanskelig å organisere saksbehandlingen, og å innhente dokumentasjon.

Utvalget anser imidlertid at unntaksregelen kommer til anvendelse også på tilfeller hvor det kun er utenlandske barn som er utsatt for overgrep fra en skadevolder med norsk statsborgerskap eller bopel i Norge.

11.6.1.6 Avgrensning mot krigsforbrytelser

Utvalget mener unntaksregelen bør avgrenses mot folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser som omfattes av straffeloven kapittel 16, begått av utlendinger i utlandet. Utvalget viser til at dette er forhold som kan straffefølges og pådømmes i Norge, etter straffeloven § 5 første ledd nr. 2, jf. fjerde ledd. En slik begrensning er først og fremst begrunnet med at det vil være vanskelig å beregne rekkevidden av en slik regel, da det kan være snakk om tusenvis av potensielle erstatningsberettigede. Utvalget viser videre til at det kan bero på tilfeldigheter hvorvidt slike saker straffefølges og pådømmes i Norge. Dette vil bero på hvor gjerningspersonen befinner seg på tidspunktet for straffefølgning og hvilke regler de interesserte land har om utlevering og utvisning. Utvalget mener at det er forholdene på handlingstidspunktet som må være avgjørende for om den skadelidte kan søke erstatning i Norge. Dette betyr at handlinger begått av personer som på handlingstidspunktet ikke var norske borgere eller bosatt i Norge ikke kan utløse erstatning fra den norske ordningen. Et eksempel på et slikt forhold er Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt-2015-155. Saken gjaldt en mann fra Rwanda, som var tiltalt der for å ha deltatt i folkemord og forbrytelse mot menneskeheten i 1994. Det antas at mellom 800 000 og 1 000 000 personer ble drept under folkemordet som startet 7. april 1994 og pågikk i 100 dager frem til 17. juli 1994.

11.6.2 Bostedskravet

Utvalget mener krav til bosted i Norge fortsatt skal være avgjørende for å være berettiget til voldsoffererstatning fra staten, bortsett fra unntaket for barn nevnt ovenfor. Når det gjelder innholdet i bostedskravet, ønsker utvalget å videreføre dagens praksis hva gjelder skjæringspunktet for når man kan sies å ha utvandret fra riket. Hensynet til retts- og harmoni tilsier at begrepet bør ha samme innhold rundt om i lovgivningen. Utvalget mener det fortsatt skal sees hen til folketrygdloven § 2-1, herunder at personer med fravær fra Norge som er ment å vare mer enn tolv måneder, ikke anses å ha bosted i Norge. Det bør ikke være tilstrekkelig for å oppfylle bostedskravet at man mottar trygdeytelser. Det bør fremdeles være det reelle bosted som skal være avgjørende.

11.7 Utvalgets anbefalinger

Voldsoffererstatningsordningen bør omfatte alle voldshandlinger som har funnet sted i Norge, uavhengig av hvilken tilknytning skadelidte for øvrig har til Norge. I tillegg bør norske statsborgere med bosted i Norge og andre lands borgere med bosted i Norge har krav på voldsoffererstatning for straffbare handlinger i utlandet, i den utstrekning tapet ikke ville vært dekket etter en alminnelig reiseforsikring. Der hvor skadelidte har fått utbetalt voldsoffererstatning fra hendelsesstaten eller fra gjerningspersonen, må erstatningen fra den norske voldsoffererstatningsordningen avkortes tilsvarende. Erstatning kan også gis til barn uten bopel i Norge på skadetidspunktet som i utlandet blir utsatt for alvorlig vold eller seksuelle overgrep av norske statsborgere eller andre med bopel i Norge på handlingstidspunktet dersom den aktuelle straffesaken er behandlet av norsk domstol. Med alvorlig menes her straffbare handlinger med strafferamme på over fire år.

Kapittel 12

Særlig om barn

12.1 Innledning

Vold mot barn er et tema som har fått stadig større oppmerksomhet. Både i norsk og internasjonal lovgivning har det i løpet av de siste tiårene kommet lovendringer som har styrket barns rettigheter. I Norge la regjeringen i november 2014 frem en tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Planen strekker seg frem til 2017. Som ledd i denne planen, er det oppnevnt et utvalg som skal gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, med fokus på å avdekke om det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatet. Også i voldsoffererstatningsloven har barn fått et styrket erstatningsrettslig vern gjennom ulike lovendringer de siste årene. Et eksempel er voldsoffererstatningsloven § 1 annet punktum som gir barn som har opplevd vold et krav på erstatning under særlige vilkår. Et annet eksempel er voldsoffererstatningsloven § 4 som fastslår at erstatningen for tap i fremtidig erverv ytes etter reglene om standardisert erstatning til barn i skadeserstatningsloven § 3-2a. Departementet har nylig lagt frem forslag til nye regler om standardisert erstatning for barn, som skal styrke det erstatningsrettslige vernet til unge skadelidte.¹ I tillegg gjelder det for barn lempeligere regler for når søknad om voldsoffererstatning må fremsettes etter en voldshandling, sammenlignet med voksne. Foreldelsesfristen begynner ikke å løpe før skadelidte fyller atten år. Utvalget har i punkt 11.6.3 foreslått å utvide ordningens geografiske virkeområde for barn i særlige tilfeller. Utvalget vil i det følgende vurdere andre tiltak for å styrke barns erstatningsrettslige vern.

12.2 Utvidet saklig virkeområde for barn

Utvalget har redegjort for ordningens saklige virkeområde i kapittel 10. De grensene som trekkes her gjelder i all hovedsak for alle personer som søker voldsoffererstatning, voksne som barn. Ut ifra en tankegang om at barn har et særlig behov for beskyttelse, kan det argumenteres for at flere typer straffbare handlinger bør gi grunnlag for voldsoffererstatning dersom den skadelidte er et barn.

12.2.1 Barn som lever på strengt fortrolig adresse

Utvalget har vurdert muligheten for å styrke det erstatningsrettslige vernet for barn som utsettes for de påkjenninger som følger med å leve på strengt fortrolig adresse (kode 6), jf. forskrift om folkeregistrering § 9-5 og beskyttelsesinstruksen § 2.

Barn som lever på strengt fortrolig adresse (kode 6) vil i mange tilfeller være berettiget til voldsoffererstatning. Grunnlaget vil være de omstendigheter som utgjør trusselbildet som er årsaken til at barnet bor på strengt fortrolig adresse. Dette kan for eksempel være barn som er etterlatt etter partnerdrap, hvor barnet må plasseres i fosterhjem. Barnet har i slike tilfeller krav på erstatning for etterlatt etter voldsoffererstatningsloven § 1, jf. § 7. Andre eksempler kan være barn som selv har vært utsatt for vold eller trusler eller opplevd vold og trusler mot familiemedlemmer. Slike tilfeller vil gi grunnlag for erstatning etter voldsoffererstatningsloven § 1 første og annet punktum.

Ifølge tall fra Kripos per oktober 2015 lever 417 personer på strengt fortrolig adresse. Omtrent halvparten av disse er barn. Disse barna må forlate familie og venner, og blir tvunget til å holde den nye adressen og situasjonen hemmelig for nye bekjentskaper. I noen tilfeller vil gjerningspersonen ha samværsrett med barnet, og i slike

¹ Prop. 110 L (2014–2015).

tilfeller vil barnet måtte holde informasjonen om nytt bosted hemmelig. Dette er uten tvil en stor påkjenning. Det er grunn til å tro at barn som lever under slike omstendigheter generelt har en økt risiko for å utvikle senskader, på linje med barn som har opplevd vold. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at barn som må bo på strengt fortrolig adresse som følge av vold og trusler bør ha krav på erstatning.

Å iverksette adressesperring er et av flere beskyttelsestiltak som politiet kan ta i bruk for å forebygge vold mot voksne og barn. Vilkåret for å beslutte adressesperring er at personen står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet som krenker liv, helse eller frihet.²

Hvilket tiltak som iverksettes avhenger av trusselbildet. Andre tiltak kan være besøksforbud, elektronisk overvåkning ved brudd på besøksforbud og voldsalarm, økt patruljering, tekniske løsninger som videoovervåkning og bevegelsessensorer med mer. I tillegg kan politiet gå til pågripelse og varetektsfengsling av gjerningspersonen. Adressesperring innebærer at de utsatt for trusler må flytte og holde oppholdsstedet hemmelig for omverdenen. Det er således et inngripende tiltak, og det er politiet som på bakgrunn av en konkret vurdering avgjør om adressesperring er et egnet og nødvendig tiltak.³ Trusselvurderingen må konkludere med at dette er det mest hensiktsmessige tiltaket i saken.

Adressesperre er utfordrende for den enkelte å leve med, mye på grunn av at ting som går av seg selv for den jevne borger må håndteres manuelt av trusselutsatte med adressesperre. Det stilles også krav til at de trusselutsatte skal være skikket til å ivareta adressesperren og ikke avsløre hvor de bor på andre måter. Det er et absolutt krav om at de trusselutsatte må flytte for å få innvilget adressesperre. Dersom de ikke er villig til dette, eller det vurderes at de på annen måte ikke er skikket til å håndtere tiltaket, vil det i praksis ikke besluttes adressesperre.⁴

I tillegg til at politiet kan beslutte adressesperring, kan barnevernet beslutte at barn skal bo på skjult adresse ved spørsmål om samværsrett, jf. barneloven § 4-19, jf. § 4-6 annet ledd, jf. forskrift om folkeregistrering § 9-5. I slike tilfeller er formålet med adressesperren å skjerme barnet fra foreldre hvor disse nektes samværsrett, for

eksempel på grunn av en reell fare for barnebortføring.⁵

Dersom en beslutning fra politiet om adressesperring skal gi rett på voldsoffererstatning, vil barnets rett på erstatning til en viss grad avhenge av det enkelte politidistrikts vurdering av trusselbildet, noe som kan skape tilfeldige avgjørelser. I tillegg vil en slik regel harmonere dårlig med prinsippet om at kravet om voldsoffererstatning skal knyttes opp mot alminnelig erstatningsrett.

Selv om barn som bor på sperret adresse uten tvil utsettes for store påkjenninger, mener utvalget det er problematisk å knytte rett på voldsoffererstatning til iverksettelsen av et beskyttelsestiltak, hvor det er mange faktorer som kan spille inn på valg av beskyttelsestiltak. Utvalget viser i denne sammenheng til at den trusselutsattes skikkethet også er avgjørende. Mange av de barna som lever på strengt fortrolig adresse vil også ha rett til erstatning etter andre regler. Utvalget har derfor konkludert med at det at et barn oppholder seg på strengt fortrolig adresse, i seg selv ikke bør være et forhold som gir rett til erstatning.

12.2.2 Hensynsløs atferd overfor barn – straffeloven 2005 § 266 og barneloven § 30

Utvalget har vurdert om hensynsløs atferd og mindre alvorlige trusler, som omfattes av straffeloven § 266, bør gi grunnlag for voldsoffererstatning i den utstrekning handlingene omfattes av barneloven § 30. Sistnevnte bestemmelse slår fast at «[b]arnet må ikke bli utsett for vald eller på annen vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode». Selv om bestemmelsen forbyr vold eller plagsom eller hensynsløs atferd overfor barn, er overtredelse ikke forbundet med straff. Handlingene er kun straffbare i den grad de omfattes av straffelovens bestemmelser. Terskelen for hvilke voldshandlinger som anses straffbare har blitt lavere, blant annet som følge av at Høyesterett fastslo i Rt-2014-702 at det å daske barna med en bambuspinne over fingrene uten at det medførte merker av noe slag, samt å trykke på blåmerker barna hadde, var omfattet av straffeloven 1902 § 228 første ledd. Høyesterett la til grunn lagmannsrettens uttalelser om at «straffeloven § 228 første ledd må leses i sammenheng

² Fremgår av Kripes høringsbrev av 19.1.2015. Dette samsvarer med vilkåret for fiktiv identitet i politiloven § 14a.

³ NOU 2003: 31 s. 163 flg.

⁴ Opplysninger fra Politidirektoratet i e-post av 22. oktober 2015.

⁵ TOSLO-2013-31938.

med barneloven § 30, og at det i dag derfor gjelder et generelt og ubetinget forbud mot å anvende vold i oppdragelsesøyemed, også i form av «lettere klaps» som reaksjon på ulydighet».

Ifølge forarbeidene til barneloven § 30 skal forbudet mot «plagsom og hensynsløs atferd» omfatte alle måter å skade, skremme, ydmyke eller på andre måter krenke barnet uten bruk av fysisk makt, som er egnet til å gi barnet en følelse av frykt, avmakt, skyld, skam, mindreverd eller fortvilelse eller en grunnleggende følelse av ikke å være ønsket eller elsket.⁶ En ikke uttømmende liste over eksempler som kan omfattes er innlåsing av barnet i et rom, bruk av trusler om straff eller trusler om at barnet skal bli forlatt eller skadet, trusler om å skade en av barnets omsorgspersoner, søsken eller kjæledyr, ydmykelser, utskjelling, herunder å kalle barnet ukvemsord, bruk av følelsesmessig manipulering, latterliggjøring (særlig mens andre hører på), nedvurdering, verbal trakassering og følelsesmessig avvising. Utvalget antar at flere av de ovennevnte handlinger kan omfattes av andre straffebud enn § 266, i tillegg til enkelte andre alvorligere straffebud, som for eksempel § 227.

Utvalget mener gode grunner taler for at enkelte av de ovennevnte handlinger gir grunnlag for voldsoffererstatning. Utvalget mener det er problematisk å knytte krav til erstatning opp mot barneloven § 30 alene, da overtredelsen av bestemmelsen ikke er forbundet med straff. Utvalget mener imidlertid at bestemmelsen, og forarbeidene til denne, bør få den betydning at flere handlinger mot barn som rammes av straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, og § 271 om kroppskrenkelse, bør gi grunnlag for voldsoffererstatning.

12.2.3 Omsorgsunndragelse etter straffeloven 2005 § 261 (straffeloven 1902 § 216)

Ifølge tall fra en rapport om internasjonal barne bortføring ble det i 2012 registrert 27 saker hvor totalt 40 barn ble ulovlig bortført fra Norge.⁷ Ulovlig barne bortføring, eller omsorgsunndragelse, er omfattet av straffeloven § 261, og kan ved grove

tilfeller, avhengig av hvilken belastning den har påført barnet, straffes med fengsel inntil seks år. Det er uklart om barn som utsettes for omsorgsunndragelse omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1 etter gjeldende rett. Denne typen straffbare handlinger ble ikke omtalt i forarbeidene til lovendringen i 2008, da ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 ble endret. Departementet fremhevet enkelte typer handlinger som ville kunne omfattes av den nye ordlyden.⁸

Av Erstatningsnemndas vedtak som er publisert på lovdata, som strekker seg tilbake til 2003, er det ingen eksempler på at personer har mottatt voldsoffererstatning med grunnlag i overtredelser av straffeloven 1902 § 216 (bestemmelsen svarer til straffeloven § 261). Det fremgår imidlertid av Sivilombudsmannens årsmelding av 2001, at Sivilombudsmannen i sak SOMB-2001-46 behandlet en klage fra en mor hvis sønn var utsatt for omsorgsunndragelse. Erstatningsnemnda for volds ofre hadde tilkjent sønnen kr. 25 000 i volds offererstatning, mens erstatningskravet fra mor var avslått. Utvalget viser til kap 10.3 for en nærmere redegjørelse av foreldres mulighet til å få erstatning når de selv ikke er direkte skadelidte. I nemndas avgjørelse ENV-2015-2710 viser nemnda til Sivilombudsmannens sak fra 2001, og slår fast at mor, i en sak om barne bortføring, burde tilkjennes erstatning.

Utvalget viser til at straffeloven § 261 ikke er omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3 som gir rett til erstatning og oppreisning for visse personlige krenkelser uten krav om personskade. Utvalget antar at barn som påføres psykisk skade som følge av slike handlinger, vil kunne ha krav mot gjerningspersonen etter skadeserstatningsloven § 3-1. Utvalget anser at handlingen har elementer av tvang, dog ikke i den grad handlinger som kvalifiserer til frihetsberøvelse eller ulovlig tvang. Utvalget mener imidlertid at det er klart at denne type lovovertridelser vil krenke livet, helsen eller friheten. Dersom omsorgsunndragelsen har påført barnet psykiske skader, mener utvalget det er gode grunner for at barnet bør få kompensasjon for disse skadene gjennom voldsoffererstatningsordningen. Utvalget foreslår at det fremgår uttrykkelig av forarbeidene at barn utsatt for barne bortføring vil ha krav på voldsoffererstatning dersom dette påfører personskade.

⁶ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.) s. 72

⁷ «Internasjonal barne bortføring» Rapport fra arbeidsgruppe om internasjonal barne bortføring, Justis- og beredskapsdepartementet 2013, s. 22 (kun registrerte saker).

⁸ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008),

12.3 Lempeligere beviskrav ved overgrep mot barn

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd at voldsoffererstatning bare tilkjennes når det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at skadelidte har vært utsatt for en handling som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1. Dette kvalifiserte beviskravet gjelder også for barn. Utvalget er i mandatets punkt 4.11 bedt om å vurdere om det er grunn til å gjøre endringer i dagens beviskrav. Utvalget vil vurdere beviskravet på generelt grunnlag i kapittel 16, og vil der redegjøre nærmere for innholdet i dagens beviskrav. Uavhengig av om beviskravet generelt endres, kan man tenke seg en voldsoffererstatningsordning hvor det gjelder et lavere beviskrav for barn som krever erstatning på bakgrunn av å ha vært utsatt for handlinger som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1.

Det som kjennetegner overgrep mot barn, er at det sjelden er vitner til stede. Dermed vil barnets egen forklaring ofte være det eneste, eller ett av få, bevis i saken. Som følge av at de fleste seksuelle overgrep mot barn og ungdom ikke etterlater fysiske spor,⁹ vil det sjelden være medisinsk dokumentasjon som kan underbygge søkerens forklaring. Utvalget antar at barn i mindre grad enn voksne er i stand til å forstå hva seksuelle

⁹ Adams, Harper, Knudson, & Revilla, *Examination findings in legally confirmed child sexual abuse: It's normal to be normal* Pediatrics, Sep 1994, Vol. 94(3), s. 310 og Hennem, Ragnhild, Bevis i saker om seksuelle overgrep mot barn, Oslo 1999.

overgrep innebærer, og langt mindre overskue konsekvensene av slike handlinger. Mangel på dokumentasjon kan også tilskrives det faktum at det kan ta lang tid, ifølge forskning i gjennomsnitt 17,5 år,¹⁰ før utsatte barn forteller om overgrep.

Utvalget mener det vil være vanskelig å innføre et lempet beviskrav, for eksempel alminnelig sannsynlighetsovervekt, uten å komme i konflikt med uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2. Det påpekes at ordningen fortsatt skal være knyttet opp mot strafferetten og prinsippet om at staten skal kunne holde gjerningspersonen økonomisk ansvarlig. Utvalget har redegjort nærmere for konsekvensene av et lempeligere beviskrav under kapittel 16.

12.4 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at det bør vurderes å utvide voldsoffererstatningsordningens saklige område til å gjelde plagsom atferd mot barn. Utvalget mener at det at et barn oppholder seg på strengt fortrolig adresse, ikke i seg selv bør være et forhold som gir rett til erstatning. I mange tilfeller vil imidlertid disse barna ha opplevd vold eller vært utsatt for hendelser som kan gi rett på erstatning. Utvalget mener at det ikke bør innføres et lavere beviskrav i saker som omhandler barn (se for øvrig kapittel 16 om beviskrav).

¹⁰ LISA-undersøkelsen 2009, «Ikke stikka», utgitt av Støttesenteret mot Incest, Oslo, nr. 1 2012 side 17.

Kapittel 13

Foreldelse

13.1 Innledning

Utvalget viser til mandatets punkt 2 hvor det fremgår at det er viktig med et klart og tydelig regelverk slik at skadelidte lett skal kunne sette seg inn i hvilke rettigheter vedkommende har. Videre fremgår det av mandatet at også for voldsoffererstatningsmyndighetene er et klart og enkelt regelverk av stor betydning for effektiv saksbehandling og avgjørelser med høy kvalitet.

I utvalgets møter med både interesseorganisasjoner og representanter fra voldsoffererstatningsmyndighetene, har foreldelse blitt trukket frem som et punkt hvor regelverket bør gjøres mer tydelig. At regelverket har vært komplisert, illustreres også ved Sivilombudsmannens uttalelse 21. november 2014, som konkluderte med at voldsoffererstatningsmyndighetenes praktisering av regelverket ikke hadde tilstrekkelig hjemmel i lov, se punkt 4.4.

Utvalget har først vurdert om det bør gjelde en tidsmessig yttergrense for å fremme søknad om voldsoffererstatning. Dernest har utvalget sett nærmere på gjeldende rett, samt regler i nordiske land, før utvalget har vurdert hvilke foreldelsesregler som bør gjelde. Endelig har utvalget vurdert forholdet til Forskriften og tidligere lovendringer.

13.2 I hvilken grad bør det gjelde foreldelsesregler?

Utvalget har vurdert om det bør gjelde en tidsbegrensning i voldsutsattes muligheter til å kreve voldsoffererstatning. Det kan argumenteres med at voldsutsatte som har blitt påført personskade bør få kompensasjon og anerkjennelse for dette fra staten, uavhengig av om det har gått svært lang tid eller om et erstatningskrav mot skadevolder er i behold eller ei.

Det viktigste hensynet mot foreldelse er imidlertid hensynet til den som har rett til voldsoffererstatning. De særlige påkjenninger ofre for alvor-

lige voldshandlinger utsettes for, gjør hensynet ekstra tungtveiende i voldsoffererstatningssaker.

Utvalget viser til gjennomgangen av hensynene bak foreldelsesregelen gjengitt i punkt 4.4. Her er særlig bevishensyn, praktiske hensyn og avviklingshensyn trukket frem som tungtveiende i voldsoffererstatningssaker. Bevis kan bli svekket eller gå tapt etter hvert som tiden går, og gjøre det vanskeligere for volds ofre å sannsynliggjøre sitt krav. Videre spiller innrettelseshensynet og trygghetshensynet inn. Disse hensynene handler om at skyldner innretter seg og føler seg trygg på at det ikke plutselig skal dukke opp et gammelt erstatningskrav.

Utvalget har falt ned på at det fortsatt bør gjelde en tidsmessig yttergrense tilknyttet krav om voldsoffererstatning, og at en slik avgrensning bør knyttes opp mot foreldelsesregler. Utvalget vil trekke frem bevishensynet og avviklingshensyn som de mest tungtveiende, i tillegg til prinsippet om at skadevolder skal holdes ansvarlig. På denne bakgrunn har utvalget konkludert med at det bør gjelde foreldelsesregler.

13.3 Nærmere om gjeldende rett

13.3.1 Innledning

Etter gjeldende rett må søknaden være fremsatt for KfV 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 skadelidte fyller 21 år. Utvalget vil i det følgende se nærmere på de ulike alternative fristene, når de begynner å løpe, og hvordan fristene avbrytes.

13.3.2 Alminnelig foreldelsesfrist

Dagens foreldelsesregler innebærer at en søknad må være fremsatt for KfV før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Det er i utgangspunktet foreldel-

sesloven § 9 nr. 1 som er aktuell. Denne regelen fastslår at den alminnelige foreldelsesfristen er tre år, og at fristen regnes fra den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige.

Kravet blir likevel foreldet når det har gått 20 år fra den skadevoldende handlingen tok slutt, med mindre skadelidte var under 18 år da handlingen skjedde.

Selv om det finnes omfattende retts- og nemndspraksis om tolkningen av foreldelsesreglene, fremstår reglene som kompliserte, og noen steder uklare. Utvalget anser det nødvendig å se nærmere på innholdet i regelen.

Vi så ovenfor at fristen regnes fra den dagen skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden. I Høyesteretts dom Rt-1998-587 er dette forklart slik at foreldelsesfristen begynner å løpe fra det tidspunkt skaden har manifestert seg på en slik måte at det kan konstateres tilstrekkelig grunnlag for erstatning. Det avgjørende er når søker hadde, eller burde ha hatt, en rimelig forventning om å nå frem med et erstatningskrav mot skadevolderen. Det at en inntruffet skade senere skulle forverre seg, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å si at foreldelsesfristen først begynner å løpe når det fullstendige omfanget av skaden er fastslått.¹ Det sentrale er at kunnskapen om skaden og den ansvarlige må være tilstrekkelig til at det foreligger søksmålsgrunnlag.²

I enkelte voldsoffererstatningssaker, og særlig ved seksuelle overgrep, vil den psykiske skaden kunne føre til at den voldsutsatte ikke får tilstrekkelig kunnskap før lenge etter at den skadevoldende handlingen har opphørt. Kunnskapen kan komme senere enn det man normalt vil forvente på bakgrunn av den voldsutsattes alder og utviklingsnivå. Momenter som særlig kan påvirke tiden det tar før en voldsutsatt oppnår kunnskap, er voldsutsattes alder på skadetidspunktet, relasjon til skadevolderne, samt overgrepene varighet og alvorlighet.

Et eksempel på at en voldsutsatt har tilstrekkelig kunnskap om både skaden og den ansvarlige, er når søker har oppsøkt lege eller annen spesialist og fått dokumentert slik skade. I tilfeller hvor søker oppsøker lege i lang tid etter den skadevoldende hendelsen fant sted, kan det oppstå et spørsmål om vedkommende burde oppsøkt helsepersonell tidligere. Søker har en aktivitets- eller

undersøkelsesplikt. Dette følger av alternativet «burde skaffet seg» i foreldelsesloven § 9 nr. 1.

Tidspunktet for når man har kunnskap om skaden og den ansvarlige er ikke nødvendigvis sammenfallende. Et eksempel på at manglende kunnskap om den ansvarlige ble utslagsgivende for den voldsutsattes rett på voldsoffererstatning, er nemndas vedtak ENV-2010-144. Saken gjaldt en gutt som ble utsatt for seksuelle overgrep i 1977 fra en voksen bekjent. Søker fikk kunnskap om skaden i 2004, etter psykiatrisk behandling.

Det kan videre være ulike tidspunkter for når kunnskap erverves overfor henholdsvis krav om oppreisning, lidt og fremtidig økonomisk tap og krav om menerstatning.

13.3.3 Strafferettslig foreldelsesfrist

Voldsoffererstatningsloven har i dag en sikkerhetsventil. Dersom kravet er foreldet etter de sivilrettslige reglene, er det tilstrekkelig at søknaden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven, jf. § 3 annet ledd.

De strafferettslige fristene følger av straffeloven § 86, og varierer fra 2 til 25 år:

«§ 86. Foreldelsesfristen

Fristen for foreldelse av straffansvar er

- a) 2 år når den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel inntil 1 år,
- b) 5 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 3 år,
- c) 10 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 10 år,
- d) 15 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 15 år,
- e) 25 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 21 år»

Fristen løper som hovedregel fra den dagen det straffbare forholdet opphørte. Ved overtredelse av §§ 253, 257, 282, 284, 299 og 302 følger det av straffeloven § 87 at fristen løper fra den dag den fornærmede fyller 18.

Straffeansvaret for drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 og 16 år foreldes aldri, jf. straffeloven § 91.

Utvalget vil trekke frem at verken loven eller forarbeidene gir føringer for hvordan man skal komme frem til hvilket straffebud som skal legges til grunn for vurderingen av den strafferettslige foreldelsesfristen. En kan tenke seg at søkerens anførsel skal være avgjørende. Dette vil imidlertid åpne for at en kan fremme søknad om voldsoffer-

¹ Se Rt-1997-1070, samt Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak ENV-2014-1024.

² Kjørven m.fl. *Foreldelse av fordringer*, Oslo 2011 s. 193.

erstatning på grunnlag av en straffbar handling som er mer alvorlig enn det som reelt er tilfelle, eksempelvis anførsel om seksuell omgang med noen mellom 14 og 16 år i stedet for seksuell handling med noen under 16 år, og på denne måten omgå foreldelsesreglene. Forskjellen mellom den strafferettslige foreldelsesfristen for henholdsvis straffeloven § 302 og § 304 er ti mot fem år. På denne bakgrunn har voldsoffererstatningsmyndighetene lagt til grunn at det forhold som danner grunnlag for foreldelsesvurderingen må oppfylle vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd, jf. ENV-2012-1859.

13.3.4 Rettsutvikling i forvaltningspraksis

Som det fremgår av punkt 4.4, har det skjedd flere endringer på voldsoffererstatningsrettens område de siste årene knyttet til spørsmålet om foreldelse. Dette kan illustreres nærmere gjennom flere prinsippvedtak fra Erstatningsnemnda for voldsofre fra de siste fem årene.

I vedtak ENV-2010-144) uttalte nemnda:

«Nemnda bemerker at dagens foreldelsesregler legges til grunn for vurderingen av voldsoffererstatning, uansett tidspunktet for voldshandlingen. På denne måten vil nyere lempede regler om foreldelse også få anvendelse i foreliggende sak».

En slik anvendelse av regelverket innebar blant annet at straffeloven 1902 § 68, som ble innført i 1998, fikk anvendelse på saker hvor handlingen fant sted før 1998. Bestemmelsen slo fast at foreldelse av seksuelle overgrep mot barn (1902-loven §§ 195 og 196) skulle regnes fra dagen skadelidte fylte 18 år, dersom handlingen hadde skjedd før dette tidspunktet.

I nemndas vedtak ENV-2014-1024 endret nemnda på nytt praksis, hvor de uttalte:

«Det har vært nemndas praksis at dagens regelverk har blitt lagt til grunn ved vurdering av strafferettslig foreldelse. Med virkning fra 1. juli 2014 er det vedtatt nye strafferettslige foreldelsesregler. Disse endringene får virkning i tilfeller der straffeansvaret ikke er foreldet ved ikrafttreddelsen. Det er lovgivers intensjon at nemnda nå skal legge regelverket som gjaldt på hendelsestidspunktet til grunn ved vurdering av strafferettslig foreldelse.»

Regelendringen nemnda viste til, var Lov om endringer i straffeloven 1902 (foreldelse), som fjernet foreldelsesfristene for drap, seksuelle over-

grep mot barn og voldtekt, og som fikk virkning for straffbare forhold som ikke var foreldet ved lovens ikrafttredelse den 1. juli 2014. Departementet kommenterte i Prop. 96 L (2013–2014) forslagene virkning for voldsoffererstatningssaker.³ Utvalget påpeker at det nemnda omtaler som «lov-givers intensjon» er at «... nemnda nå skal legge regelverket som gjaldt på hendelsestidspunktet til grunn ved vurdering av strafferettslig foreldelse». Denne intensjonen fremgår, så langt utvalget kan se, ikke uttrykkelig av forarbeidene.

Konsekvensen av en slik praksisendring var blant annet at regelen i straffeloven 1902 § 68, at foreldelsesfristen løper fra fornærmede fylt 18 år, ikke lenger kunne anvendes på overgrep som fant sted før 1998. I ENV-2014-1024 ble søkeren utsatt for seksuelle overgrep som varte frem til 1981, da vedkommende var ni år. Forholdet ble ansett som foreldet i 2006. Nemnda la altså til grunn at fristen på 25 år begynte å løpe allerede da overgrepene opphørte i 1981. Dersom saken hadde blitt behandlet etter den praksis som gjaldt før 1. juli 2014, ville forholdet vært ansett foreldet først i 2015, 25 år etter at søker fylte 18 år.

Et annet eksempel på rettsutvikling i nemnda er nemndas vedtak ENV-2014-1395. I denne saken ble det rettslige grunnlaget redegjort for slik:

«Voldsoffererstatning tilkjennes i den utstrekning det finnes rimelig, jf. voldsoffererstatningsforskriften § 1.

I uttalelse fra Sivilombudsmannen av 21. november 2014 [SOM-2013-2668] fremgår det at det ikke er rettslig grunnlag for å gi voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler direkte anvendelse i saker som reguleres av voldsoffererstatningsforskriften.

Langvarig passivitet vil imidlertid inngå som et moment i vurderingen av hvorvidt det anses rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsforskriften § 1. Nemnda vil derfor foreta en konkret helhetsvurdering av hvorvidt det anses rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning i det foreliggende tilfellet».

En oversikt over saker behandlet av Erstatningsnemnda for voldsofre fra juni til november 2015 viser at det ble innvilget voldsoffererstatning etter Forskriften i tolv saker, hvor den skadevoldende handlingen lå så langt tilbake i tid at erstatningskravet ville vært foreldet etter reglene i voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd.⁴ I disse sakene forelå det ulike tungtveiende hensyn som i sum

³ Se punkt 3.9.

medførte at nemnda fant det rimelig å tilkjenne voldsoffererstatning. Dersom sakene ville blitt behandlet etter voldsoffererstatningsloven, ville foreldelsesreglene vært til hinder for å tilkjenne voldsoffererstatning.

Erstatningsnemnda for voldsofre la tidligere til grunn at dersom det foreligger rettskraftig dom i straffesaken, skal kravet om voldsoffererstatning bare vurderes etter de sivilrettslige foreldelsesreglene, se blant annet ENV-2013-3492. Dette var begrunnet med at den strafferettslige foreldelsesfristen da er avbrutt, jf. straffeloven § 88. Dersom kravet i disse sakene var foreldet etter foreldelsesloven, herunder tilleggsfristene i §§ 11 og 21, og skadelidte var over 21 år, ville kravet på voldsoffererstatning være foreldet. I forbindelse med at lovgiver i 2014 endret foreldelsesreglene i straffeloven, har praksis blitt endret slik at de strafferettslige foreldelsesreglene skal anvendes selv om den sivilrettslige foreldelsesfristen er avbrutt.⁵

13.4 Foreldelsesregler i nordiske land

13.4.1 Danmark

Etter fristregelen i offererstatningslovens § 13 behandles ikke søknader som er fremmet senere enn to år etter at den straffbare handling fant sted. Det kan gjøres unntak fra denne regelen dersom det foreligger særlige grunner. Hvis det er avsagt dom i saken, regnes fristen fra straffedommen var endelig. Hvis politiet har etterforsket saken, uten at dette har medført straffesak, regnes fristen fra tidspunktet for politiets påtalebeslutning.

13.4.2 Sverige

Søknader om erstatning må være innlevert til Brottsoffermyndigheten innen tre år etter at den straffbare handlingen fant sted eller fra den straffeprosessuelle behandlingen av handlingen ble avsluttet, enten ved rettskraftig dom eller politiets endelige påtaleavgjørelse. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak. Uansett gjelder det en absolutt foreldelsesfrist på ti år etter at skadetilfellet inn-

traff. Barn som er utsatt for straffbare handlinger eller er vitne til straffbare handlinger, må søke om brottsoffererstatning innen de fyller 21 år.

13.4.3 Finland

Søknader om erstatning må som hovedregel være innkommet til Statskontoret senest ti år etter den straffbare handling fant sted, eller tre år etter endelig straffedom.

Utvalget påpeker at ingen av de nordiske landene har regler om foreldelse tilsvarende voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd i Norge, hvor man knytter fristen for å fremsette søknad om voldsoffererstatning opp mot straffelovens foreldelsesfrister.

13.5 Hvilke foreldelsesregler bør gjelde

Gjennomgangen av gjeldende rett viser etter utvalgets oppfatning at regelverket er vanskelig å forvalte. Enda viktigere for utvalget er det at regelverket fremstår utilgjengelig for voldsofre. Fordelene med å operere med en relativ frist, slik systemet er for de sivilrettslige foreldelsesreglene, er at man i større grad kan ta hensyn til individuelle forskjeller hos hvert enkelt voldsoffer. Det gir stor grad av fleksibilitet. Det er imidlertid vanskelig for de skadelidte å beregne utgangspunktet for foreldelsesfristen. Det kan også fremstå uklart hvilke krav som stilles til skadelidtes aktivitetsplikt. Utvalget mener det er nødvendig å gjøre endringer i reglene som setter tidsbegrensninger for søknad om voldsoffererstatning.

Utvalget foreslår at den tidsmessige begrensningen for å søke voldsoffererstatning kun knyttes til den strafferettslige foreldelsesfristen, og viser til gjennomgangen av reglene ovenfor i punkt 13.3.3. Søknaden må være fremsatt ovenfor KfV før det straffbare forholdet er strafferettslig foreldet. Det er altså søknaden til KfV som avbryter fristen. Utvalget har vurdert om søknaden skal leveres til politiet, men anbefaler å opprettholde KfV som mottaker. En nærmere begrunnelse for dette er gitt i kapittel 23.

Utvalget mener foreldelsesfristen ikke bør løpe når forholdet er under etterforskning. Det vil si at fristen ikke løper fra anmeldelse til rettskraftig avgjørelse. Tidspunktet for når anmeldelsen er inngitt vil som regel fremgå av politidokumentene, slik at opplysningen vil være enkelt for voldsoffererstatningsmyndigheten å avklare. I tillegg vil den som anmelder et forhold få bekreftelse på

⁴ ENV-2014-537-2, ENV-2014-4045, ENV-2014-2108, ENV-2015-167, ENV-2015-168, ENV-2014-4051, ENV-2014-4088, ENV-2015-613, ENV-2015-265, ENV-2015-2731, ENV-2015-2734, og ENV-2015-3268.

⁵ Begrunnelsen for en slik forståelse var at det kunne virke støtende dersom et krav knyttet til et drap foreldes raskere enn et krav knyttet til for eksempel en voldshandling omfattet av straffeloven 1902 § 228 første ledd. Nemnda har lagt denne forståelsen til grunn i alle etterfølgende saker, se blant annet nemndas vedtak 12. november 2014 (ENV-2014-1570).

anmeldt forhold. Utvalget er klar over at en slik regel også vil avvike fra straffeloven § 88 som inneholder regler for når foreldelse av straffansvar avbrytes. Hovedregelen er at foreldelse avbrytes ved at en mistenkt får stilling som siktet, i henhold til straffeprosessloven § 82. Utvalget mener at anmeldelsestidspunktet fremstår som et mer naturlig skjæringspunkt, når fristen er knyttet opp til retten til å fremme søknad om voldsoffererstatning.

Hovedregelen i straffeloven § 88 er at fristen fortsetter å løpe, jf. annet ledd tredje punktum. Av bestemmelsen kommer det frem at «[v]ed beregningen av om foreldelse er inntrådt, skal forfølgningstiden regnes med». Utvalget mener imidlertid at foreldelsesfristen for erstatningskravet bør suspenderes under etterforskningen (forfølgningstiden). Det betyr at fristen ikke skal løpe så lenge etterforskningen og en eventuell straffesaksbehandling pågår. Fristen starter å løpe igjen fra det tidspunkt straffesaken er endelig avgjort, enten ved at det foreligger en rettskraftig dom, eller endelig påtaleavgjørelse som avslutter saken. På denne måten gis voldsutsatte mer tid til å fremsette søknad om voldsoffererstatning, og til å bearbeide inntrykk og opplevelser etter at straffesaken er avsluttet. Utvalget ser at en slik regel innebærer at det ikke er tilstrekkelig å telle antall år fra det straffbare forhold opphørte for å beregne når søknadsfristen utløpet, man må i tillegg telle med den tiden forholdet har vært under etterforskning. Utvalget mener dette er den mest rimelige løsningen for den voldsutsatte, da eventuell sendretktighet fra politi og påtalemyndighetens side ikke vil påvirke den voldsutsattes frist for å fremsette søknad.

Utvalgets forslag innebærer at det ikke lenger skal gjelde sivilrettslige foreldelsesfrister. Dette har igjen den følge at det ikke vil være anledning til å se hen til individuelle forskjeller hos den voldsutsatte, da man ikke lenger skal ta stilling til spørsmålet om når den voldsutsatte hadde kunnskap om kravet. Utvalget har vektlagt behovet for et mer oversiktlig og forutberegnelig regelverk, både for voldsutsatte og voldsoffererstatningsmyndighetene. Utvalget mener fristene blir tilstrekkelig romslige, og vil under se på hva endringen vil medføre for ulike typer voldshandlinger.

For de minst alvorlige sakene, vil regelendringen kunne innebære at fristene blir kortere enn tidligere. For eksempel vil kroppskrenkelses, som har to års foreldelsesfrist etter straffeloven § 271, jf. § 86, foreldes kortere enn etter dagens sivilrettslige foreldelsesfrist på tre år. Det samme gjelder trusler, som også har en strafferamme på

ett år, og foreldelsesfrist på to år jf. § straffeloven § 263, jf. § 86.

For mer alvorlige forhold, vil det stort sett innebære at voldsutsatte har lengre tid til rådighet enn tidligere. For personer utsatt for kroppsskader, omfattet av straffeloven § 273, vil regelendringen innebære at fristen for å fremsette voldsoffererstatningssøknad i utgangspunktet er ti år. Bestemmelsen har en strafferamme på seks år, som gir ti års foreldelsesfrist etter strl. § 86. Dersom en slik kroppskrenkelse finner sted 1. juni 2016, vil fristen for å fremsette søknad i utgangspunktet være 1. juni 2026. Dersom forholdet anmeldes, og etterforskningen tar tre år, vil fristen for å fremsette søknad forlenges med tre år.

For de mest alvorlige straffbare handlingene gjelder de strafferettslige foreldelsesregler ikke. Dette gjelder drap, voldtekt og de mest alvorlige seksuelle overgrep mot barn under 16 år (seksuell omgang som omfattes av straffeloven §§ 299 og 302). For disse handlingene vil kravet om voldsoffererstatning aldri foreldes.

Som følge av at voldsoffererstatning ikke lenger skal være knyttet opp mot sivilrettslige foreldelsesregler, kan det forekomme tilfeller hvor et krav om voldsoffererstatning er foreldet, mens et krav om erstatning fra skadevolder ikke er det. Dette vil gjerne gjelde mindre alvorlige voldshandlinger. Utvalget påpeker at skadelidte i slike tilfeller selv vil kunne forfølge sitt krav overfor skadevolderen.

13.6 Særlige foreldelsesfrister for personer som har blitt utsatt for seksuelle overgrep

13.6.1 Barn utsatt for seksuelle overgrep

I 2014 ble foreldelse av straffansvar for fullbyrdede seksuelle overgrep mot barn omfattet av straffeloven §§ 299 (voldtekt av barn under 14 år) og 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) fjernet, jf. straffeloven 91. Bakgrunnen for dette var at dette er svært alvorlige straffbare handlinger, samt at det ofte tar lang tid før den fornærmede er i posisjon til å anmelde forholdet grunnet alder og tilknytning til gjerningspersonen.⁶ Utvalget vil påpeke at ethvert seksuelt overgrep mot barn er alvorlig, og anser at også seksuelle handlinger og andre, objektivt sett mindre grove seksuelle overgrep, kan gi store psykiske skader som først gir seg til kjenne etter lang tid. De samme argumenter som begrunner å fjerne

⁶ Prop. 96 L (2013–2014) s. 12.

foreldelsesfrist for seksuell omgang med barn under 14 og 16 år, kan gjøre seg gjeldene for seksuell handling etter straffeloven § 304. Utvalget viser til at denne bestemmelsen, på lik linje med straffeloven § 299 og § 302, er omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3, som gir rett til oppreisning uten krav om personskade.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det ikke gjelder søknadsfrister for seksuelle overgrep mot barn for overtredelser som er nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3. Seksuell krenkende atferd overfor barn under 16 år, omfattet av straffeloven § 305, er ikke nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3, og bør etter utvalgets oppfatning fortsatt være underlagt søknadsfrist tilsvarende strafferettslig foreldelsesfrist. For denne type overtredelser er foreldelsesfristen to år.

Utvalget har vurdert om også forsøk på seksuelle overgrep omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3 bør være unntatt søknadsfrister. Etter straffeloven § 91 er det kun fullbyrdede seksuelle overgrep som ikke foreldes. Straffansvar for forsøk på seksuelle overgrep foreldes etter de frister som fremgår av det aktuelle straffebud. Utvalget viser til at forsøk på seksuelle overgrep også kan få store helsemessige konsekvenser for den det gjelder. Dette vil gjerne avhenge av hvor nært forsøket ligger en fullbyrdet handling, og på hvilken måte forsøket ble avbrutt. Selv om straffenivået, og oppreisningsnivået, generelt sett ligger noe lavere for forsøk, kan forskjellene mellom forsøk og fullbyrdelse i enkelte tilfeller være liten, og bero på tilfeldigheter.⁷ Det finnes eksempler på at forsøk på seksuelle overgrep gir lik oppreisning som for fullbyrdet seksuelt overgrep.⁸ Utvalget foreslår på denne bakgrunn at forsøk på seksuelle overgrep omfattet av § 3-3 er unntatt fra søknadsfristen.

Utvalget har vurdert om det bør innføres enda lempeligere foreldelsesregler for barn som er utsatt for straffbare voldshandlinger i nære relasjoner etter straffeloven § 282. I dag foreldes disse forholdene etter ti eller femten år, avhengig av handlingens grovhet. I tillegg løper foreldelsesfristen først fra den voldsutsatte fyller 18 år, jf. straffeloven § 87. Utvalget mener dette gir en tilstrekkelig romslig frist til å fremme søknad om voldsoffererstatning.

13.6.2 Personer over 16 år som er utsatt for seksuelle overgrep

Utvalget mener også at personer over 16 år som utsettes for alvorlige seksuelle overgrep bør gis romslige frister for å fremsette søknad om voldsoffererstatning. Ved lovendringen 1. juli 2014 ble som nevnt den strafferettslige foreldelsesfristen fjernet for voldtekt, på samme måte som for drap og seksuell omgang med barn under 14 og 16 år. Dette innebærer at kravet om voldsoffererstatning for disse handlingene aldri foreldes.

Utvalget har vurdert om det også for personer over 16 år som har blitt utsatt for seksuelle handlinger og andre mindre grove seksuelle overtredelser bør gjelde unntak fra foreldelsesfristene. Utvalget mener imidlertid en slik utvidelse vil rekke for vidt, og at de hensyn som ligger til grunn for unntaksregelen for barn, ikke gjør seg gjeldende i samme grad for voksne. Voksne personer er i større grad i stand til å bearbeide slike opplevelser, og ivareta sitt erstatningskrav overfor skadevolder. Etter dette mener utvalget at de strafferettslige foreldelsesfristene skal utgjøre søknadsfristen for seksuelle overgrep mot voksne.

13.7 Foreldelse – ett regelsett for alle voldsutsatte

Utvalget viser til at dagens regelverk, med ulike foreldelsesregler for søknader med utspring i handlinger før og etter 1. juli 2001, er lite oversiktlig og krever mye tid- og ressurser av forvaltningen. I tillegg gir dagens regler rom for urimeelig forskjellsbehandling av like eller lignende tilfeller.

Utvalget mener en ny bestemmelse om foreldelse bør gjelde alle søknader som ikke allerede er endelig avgjort av forvaltningen. Utvalget mener dette gir både den mest rettferdige og oversiktlige ordningen.

Utvalget har i punkt 4.4.3 vist til at de strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret en rekke ganger, og som regel i retning av lengre foreldelsesfrister. Nemnda fastslo i vedtak ENV-2010-144 at dagens foreldelsesregler legges til grunn for vurderingen av voldsoffererstatning, uansett tidspunktet for voldshandlingen, slik at de til enhver tid mest gunstige regler kommer søker til gode, mens det siden vedtak ENV-2014-1024 har vært regelverket som gjaldt på hendelsestidspunktet som legges til grunn.

Utvalget mener det vil innebære en betydelig forenkling av regelverket dersom foreldelsesre-

⁷ Rt-2011-1013 avsnitt 20 og 21, er det fremgår at «[v]ed forsøk på valdtekt vil mykje av skadeverknaden inntre allereie ved forsøket».

⁸ Gulatung lagmannsretts dom LG-2012-27499. Saken gjaldt et forsøk på overfallsvoldtekt av kvinne i en park. Oppreisningen ble satt til kr. 150 000. Dette var i tråd med norm for fullbyrdet voldtekt.

gler som gjelder på vedtakstidspunktet anvendes. På denne måten slipper man å forholde seg til ulike historiske versjoner av straffeloven. Dette innebærer at innleverte, ubehandlede søknader ved ny lovs ikrafttredelse, skal behandles etter et mer gunstig regelverk for søkeren.

Det vil ikke gjelde søknadsfrister for ofre for voldtekter, drap og barn utsatt for seksuelle overgrep, selv om disse ligger langt tilbake i tid og i utgangspunktet ville vært strafferettslig foreldet per 1. juli 2014. Med andre ord kan alle slike handlinger fra og med 1. januar 1975, gi grunnlag for voldsoffererstatning dersom øvrige vilkår er oppfylt. Begrunnelsen for en slik unntaksregel er at disse overtredelsene står i en særstilling hva gjelder handlingenes alvorlighetsgrad, og at en anerkjennelse fra staten vil bety mye, selv lang tid etter handlingene har funnet sted. Dette vil neppe dreie seg som om mange saker særlig hvis det ses hen til at mange søknader vil bli avslått på bakgrunn av øvrige vilkår.

Utvalget vil be departementet vurdere å la sakene som i dag omfattes av Stortingets rettferdsvederlagsordning bli behandlet etter samme regelsett. Utvalget ser ingen gode grunner for at disse sakene skal behandles av to separate ordninger.

Utvalgets flertall, Hennem, Nesheim, Lereim og Rye-Holmboe, mener at de nye reglene ikke skal gjelde for allerede avgjorte saker. Utvalget mener en slik utvidelse vil føre for vidt, da det vil medføre store saksbehandlingsressurser å gjennomgå et slikt saksvolum. Bare siden 2010 er det snakk om cirka 600 saker hvor søknader som ble behandlet etter Forskriften fikk avslag på grunn av at forholdet var foreldet. I mange av sakene vil det være usikkert om vilkårene ellers er oppfylt.

Mindretallet Austegard mener at flertallets forslag om at saker som var avvist som foreldet ikke skal behandles på nytt, medfører et sterkt urimelig resultat da det kan være tale om svært alvorlige saker som har blitt henlagt, selv om de øvrige vilkårene var oppfylt. Mindretallet mener at de søkerne hvor saken kun ble avvist grunnet foreldelse, men hvor de øvrige vilkårene var oppfylt, bør få saken sin vurdert på nytt dersom de ønsker dette.

Flertallet har vist til at det siden 2010 er omtrent 600 saker som dette vil angå. I disse sakene, dersom eneste grunnen til at de er avvist skyldes foreldelse mens de øvrige vilkårene anses oppfylt, vil saksbehandlingstiden og ressursbruken være begrenset. Dersom det var andre grunner til at disse sakene ble avvist (ikke bare forel-

delse) så er ikke tallet på 600 som flertallet legger til grunn reelt.

Mindretallet mener det er urealistisk at alle som har fått saken sin avvist grunnet foreldelse vil søke på nytt. Mindretallet vil foreslå at det er den enkelte søker som selv må ta initiativ til å søke på nytt. Noen søkere vil avstå fra å søke på nytt grunnet den påkjenningen det kan være å risikere et nytt avslag og det arbeidet det medfører.

Det vil videre være samme krav til sannsynlighetsovervekt for påført skade, noe som kan være utfordrende om saken er gammel. Dette vil føre til ytterligere begrensninger.

Mindretallet har dessuten vært i dialog med Direktør for KfV, og heller ikke hun anser det som sannsynlig at det vil utgjøre en betydelig økning som vil kreve økte ressurser. Det som direktøren derimot uttaler er at en slik regel som mindretallet foreslår vil kunne lette den psykiske belastningen det er for saksbehandlere å måtte avslå de svært alvorlige sakene, grunnet foreldelse.

Formålet med å endre foreldelsesreglene er å forenkle regelverket for brukerne. Forslaget til flertallet gjør dette til en viss grad, men det kan ytterligere forenkles ved å la reglene gjelde for alle, også de som har fått saken sin avvist som foreldet tidligere. Dette vil føre til det mest rettferdige resultatet. Det har tidligere vært gjort endringer i loven, som har slått uheldig ut for de som allerede har fått saken sin behandlet og så avvist. Mindretallet mener at man ikke nok en gang skal gjøre slike endringer, som for en ikke veldig stor gruppe, vil føre til svært urimelig resultat.

13.8 Utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår at det skal gjelde en tidsmessig grense for adgangen til å få behandlet søknader om voldsoffererstatning. Denne grensen bør knyttes til den strafferettslige foreldelsesfristen som gjelder for den aktuelle straffbare handlingen. Straffelovens regler bør gjelde selv om forholdet er avgjort ved rettskraftig dom. Utvalget foreslår at seksuelle overgrep mot barn aldri foreldes, i den utstrekning de omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3. For andre handlinger skal de nye foreldelsesreglene gjelde alle søknader om voldsoffererstatning som fremmes etter at loven trer i kraft. Utvalgets flertall mener lovendringen ikke bør få virkning for allerede avgjorte saker. Utvalgets mindretall er av motsatt oppfatning.

Kapittel 14

Øvrige vilkår for erstatning

14.1 Innledning

Utvalget vurderer i dette kapitlet om det bør stilles andre særlige vilkår for erstatning. Utvalget vil først vurdere hvorvidt det skal være et krav at den voldsutsatte anmelder forholdet, og i så fall hva vilkåret om anmeldelse bør inneholde. Deretter vurderes om det skal stilles krav til at den voldsutsatte må kreve erstatningskravet fremmet ved en eventuell straffesak.

14.2 Bør det stilles krav til at den som søker voldsoffererstatning har anmeldt forholdet?

Den straffbare handlingen må være anmeldt til politiet for at skadelidte skal ha krav på voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd første punktum.

Anmeldelser bidrar til at straffbare handlinger påtales og at gjerningspersonen straffes. Vilket utgjør på denne måten en oppfordring til fornærmede om å anmelde forholdet. Terskelen for å inngi en falsk anmeldelse er også trolig høyere enn terskelen for å sende en uriktig søknad om voldsoffererstatning. Dette har til følge at voldsoffermyndighetene mottar søknader som er basert på et korrekt grunnlag.¹

Utvalget har i møter med interesseorganisasjoner fått opplyst at mange voldsutsatte unnlater å søke om voldsoffererstatning fordi de ikke ønsker å anmelde forholdet. Dette gjelder særlig vold eller seksuelle overgrep fra nære familiemedlemmer. Årsaken til at disse personene ikke ønsker å anmelde forholdet er flere og sammensatte.

I rapporten «Vold og voldtekt i Norge» fra 2014, viser undersøkelser at bare 10,5 % av kvinnene og 17 % av mennene som hadde vært utsatt for voldtekt selv hadde anmeldt det til politiet.² Enkelte opplyste at andre personer eller politiet

selv hadde anmeldt voldtekten, slik at politiet totalt hadde fått kjennskap til henholdsvis 17,5 % og 21 % av voldtektene. Rapporten kunne i liten grad forklare årsaken til at de voldsutsatte ikke anmeldte voldtektene.

Utvalget ser at det er gode grunner til at personer som ikke tør anmelde voldshandlinger, også skal få kompensasjon. Det å anmelde kan ofte være knyttet til frykt for konsekvensene. Dette gjelder særlig for vold og seksuelle overgrep i nære relasjoner, hvor overgriper er ektefelle eller samboer, far eller mor. Dersom det skal åpnes for voldsoffererstatning uten anmeldelse, og uten at oppgitt skadevolder gjøres oppmerksom på søknaden, må søknad skje i hemmelighet. Dette forutsetter at søknaden ikke utredes slik at opplysninger kan nå skadevolder. Utvalget mener det er et problem dersom staten legger til grunn et belastende faktum uten at skadevolder gis mulighet til å imøtegå det faktum som beskrives. Ved anmeldelser gis den person som anmeldes nettopp en slik kontradiksjonsmulighet.

Utvalget mener det vil sende uheldige signaler dersom en åpner for at skadevoldere som truer skadelidte til taushet, kan komme i en bedre økonomisk situasjon, ved å unngå erstatningsansvar. På tross av at det er gode argumenter for at skadelidte i noen tilfeller ikke ønsker å anmelde, mener utvalget at vilkåret må opprettholdes. Utvalget har vektlagt at ordningen skal gi kompensasjon for straffbare handlinger. Det å anmelde og etterforske forholdet er viktig for å fastslå at det dreier deg om en straffbar handling. En anmeldelse bidrar til å sikre at vilkåret er oppfylt. Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at vilkåret om anmeldelse videreføres. Utvalget vil i punkt 14.2.3 se nærmere på om det etter nærmere omstendigheter skal gjøres unntak fra vilkåret om anmeldelse.

14.2.1 Bør det stilles krav til når forholdet skal være anmeldt?

Utvalget påpeker at en rask anmeldelse kan ha stor betydning for oppklaringen av straffbare for-

¹ Ot.prop. nr. 10 (2007–2008) s. 23.

² NKVTS Rapport 1 / 2014 *Vold og voldtekt i Norge* s. 101.

hold. En sen anmeldelse kan videre gjøre det vanskeligere for den voldsutsatte å oppfylle vilkåret om at forholdet må være klart sannsynliggjort.

På den andre siden kan den voldsutsatte ha gode grunner for å anmelde forholdet sent. En undersøkelse utført av brukere av sentere mot seksuelle overgrep, viser at ofre for seksuelle overgrep i gjennomsnitt brukte 17,5 år på å snakke om overgrepene. Dette er snakk om små barn som trenger tid til å forstå at det er en kriminell handling de har vært utsatt for, og at de selv ikke har skyld i hendelsen.³ Som følge av dette mener utvalget at det ikke er riktig å stille krav til at den skadelidte må anmelde forholdet innen kort tid, og at det er tilstrekkelig at forholdet anmeldes innen forholdet er strafferettslig foreldet, se kapittel 13.

Utvalget mener dette vil gi den voldsutsatte tilstrekkelig med tid til å ta stilling til anmeldelses-spørsmålet.

14.2.2 Bør det stilles krav til voldsutsattes medvirkning i forbindelse med etterforskningen av saken?

Slik vilkåret om anmeldelse er formulert i volds-offerererstatningsloven § 3 tredje ledd, ligger det ingen videre forpliktelser for skadelidte utover at forholdet må være anmeldt. Det stilles ikke lenger noe vilkår om at anmeldelsen må inneholde en begjæring om straff og at begjæringen ikke senere er trukket tilbake.

Etter gjeldende rett foreligger det likevel et krav om å bistå politiet i en viss utstrekning.⁴ Erstatningsnemnda for voldsofre har i flere saker innfortolket i vilkåret om anmeldelse en forutsetning om å yte nødvendig bistand, for eksempel ved å avgi vitneforklaring i avhør, se nemndas vedtak ENV-2014-555 eller delta på fotokonfrontasjon, jf. nemndas vedtak ENV-2014-172. I nemndas vedtak av ENV-2013-3040 hadde søkeren anmeldt forholdet, men tatt uttrykkelig forbehold om at hun ikke ønsket å fremme påtalebegjæring, eller at etterforskingsskritt skulle foretas. Nemndas flertall kom her til at anmeldelsen var proforma, og likestilte dette med at forholdet ikke var anmeldt overhodet.

Utvalget mener forvaltningen bør være varsom med å innfortolke en aktivitetsplikt i vilkåret om anmeldelse. En slik innskrenkende tolkning setter begrensninger i voldsutsattes rettskrav på

voldsoffererstatning, og må etter utvalgets oppfatning kreve klar og tydelig forankring i loven.

Utvalget har vurdert om det burde stilles ytterligere krav til skadelidtes medvirkning i forbindelse med politiets etterforskning av saken.

Både Sverige og Danmark har regler som pålegger den skadelidte å medvirke til etterforskningen, utover et formelt krav om anmeldelse. I Sverige følger det uttrykkelig av Brottskadelagen 16 § at «den skadelidande i skälilig utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas». Bestemmelsen ble innført ved lovendringen i 2014, og er ifølge forarbeidene begrunnet med ordningens subsidiaritet og prinsippet om at skadevolder skal holdes erstatningsansvarlig.⁵ I Danmark inneholder offererstatningslovens § 10, stk. 1 en bestemmelse om at lovovertrедelsen er anmeldt til politiet innen 72 timer. Kravet til skadelidtes medvirkning fremgår ikke av loven, men det følger av Erstatningsnævnets praksis at «politianmeldelse innebærer endvidere, at ansøgeren skal have medvirket efter evne i fornødent omfang til politiets opklaring af sagen.», jf. Erstatningsnævnets årsberetning 2014.

Utvalget mener at det ikke skal kreves at den voldsutsatte medvirker til etterforskningen utover at forholdet må være anmeldt. Et formelt krav om at den voldsutsatte skal avgi vitneforklaring, kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med retten til å forholde seg taus ovenfor nærstående, som blant annet kommer til uttrykk gjennom regler om fritak for vitneplikt i straffeprosessloven § 122 flg. Begrunnelsen bak prinsippet er å verne om fortroligheten i familielivet, og unngå at noen kommer i en situasjon hvor de har valget mellom å lyve i retten eller bidra til at siktede blir straffet.

En regel som innebærer at voldsutsatte «i tilstrekkelig grad» bistår politiet eller yter «nødvendig bistand», åpner dessuten for en skjønnsvurdering, som igjen åpner for at like tilfeller behandles ulikt.

Utvalget vil likevel understreke at dersom den som anmelder et straffbart forhold velger å forholde seg taus, eller på andre måter unnlater å bistå politiet ved etterforskningen, vil det sjelden bli tatt ut tiltale, og det er sannsynlig at saken fører til henleggelse. Det kan være vanskeligere å godtgjøre med klar sannsynlighetsovervekt at man har vært utsatt for en straffbar voldshandling. Dette kan igjen føre til at fornærmedes søknad om erstatning ikke blir innvilget. I mange tilfeller vil altså kravet til å sannsynliggjøre den skadevoldende handlingen i praksis innebære en viss

³ LISA-undersøkelsen 2009, «Ikke stikka», utgitt av Støttesenteret mot Incest, Oslo, nr. 1 2012 side 17

⁴ Brath(2015) s. 102.

⁵ Regeringens proposition 2013/14: 94 s. 8.

aktivitetsplikt for fornærmede i forbindelse med anmeldelsen av forholdet.

Utvalget presiserer at anmeldelsesvilkåret vil være oppfylt også i tilfeller hvor den voldsutsatte ikke selv har anmeldt forholdet. Dersom det foreligger usikkerhet om forholdet overhodet er anmeldt, herunder at anmeldelsen ikke fremgår av politiets registre, mener utvalget at det er den voldsutsatte som må godtgjøre at forholdet er anmeldt. Utvalget viser til at det kan oppstå tilfeller hvor politiet tilkalles eller av eget tiltak oppsøker en konfliktsituasjon eller et åsted, uten at politiets involvering ender med en anmeldelse. Utvalget mener den voldsutsatte er nærmest til å avklare om en hendelse som ligger til grunn for søknad om voldsoffererstatning, ble registrert som en anmeldelse. Dette er en videreføring av gjeldende rett, se blant annet ENV-2012-2037.

14.2.3 Unntak fra vilkåret om anmeldelse

Etter § 3 tredje ledd siste setning kan det gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret i særlige tilfeller. Av forarbeidene fremgår det at praksis her ikke bør «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.» Nemndspraksis har utviklet seg slik at det kun gjøres unntak der gjerningspersonen er død, eller hvor forholdet er forældet. I begge disse tilfellene må det i tillegg foreligge vektige grunner for ikke å anmelde. Nemnda har sett hen til om det foreligger et avhengighetsforhold mellom gjerningsperson og fornærmede, og om fornærmede er mindreårig. Et eksempel på at nemndas praksis er forholdsviss streng er ENV-2011-756:

«Videre fremgår det at søker unnlot å anmelde forholdet fordi hun følte skam og skyldfølelse. Nemnda anser ikke dette som tilstrekkelig vektige grunner for å unnlate å anmelde det anførte forhold. Det vises til at voldtekt er en grov lovovertrødelse hvor det klart er i samfunnets interesse at politiet får anledning til å etterforske saken, og at skadevolder stilles til ansvar for det inntrufne. Søker har i den forbindelse et særskilt ansvar for å bidra til politiets etterforskning, da det er skadevolderne som er de nærmeste ansvarlige for handlingen og til å betale erstatning til søker.»

Et samlet utvalg mener det fremdeles bør være adgang til å gjøre unntak fra vilkåret om at forholdet er anmeldt av den voldsutsatte eller andre. Ved spørsmål om rekkevidden av unntaksvilkåret, har imidlertid utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalget mener det kun kan gjøres unntak fra vilkåret i tilfeller hvor en anmeldelse er åpenbart hensiktsløs. Et eksempel vil være hvor skadevolderen er død. Dette er slik vilkåret praktiseres i dag. Utvalget har vurdert også å omfatte forhold hvor det er åpenbart at skadevolderen uansett ikke kan straffes fordi han er under den kriminelle lavalder.⁶ I slike tilfeller kan det virke uhenksiktssmessig å kreve at skadelidte anmelder forholdet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det kan gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret hvor skadevolder er død eller hvor det er åpenbart at den oppgitte skadevolder er under den kriminelle lavalder. Også ved disse to særtilfellene mener utvalget at det må foreligge særlige grunner for å gjøre unntak. Dette innebærer at dagens praksis i hovedsak videreføres.

Utvalgets mindretall, medlem Austegard, mener at det i tillegg bør åpnes for å gjøre unntak fra anmeldelsesvilkåret i særlige tilfeller. Dette vil blant annet være dersom den voldsutsatte er påført alvorlige psykiske eller fysiske belastninger, og anmeldelse ikke er forsvarlig med hensyn til søkerens psykiske helse. Det bør kreves at den voldsutsatte dokumenterer ved spesialisterklæring at en anmeldelse vil forverre søkers helsetilstand. Unntaksregelen bør begrenses til å omfatte grov vold og seksuelle overgrep mot barn. I slike tilfeller må hensynet til skadelidte veie aller tyngst. En slik unntaksregel bør imidlertid ikke være begrenset til overgrep fra nærstående. Også barn utsatt for overgrep fra andre enn nærstående kan være forhindret fra å anmelde forholdet av medisinske årsaker. I tillegg vil et krav om familiær relasjon gjøre det vanskeligere å formulere vedtakene uten å komme i konflikt med uskyldspresumsjonen i EMK.

For å sikre at innvilgelse av erstatning til den voldsutsatte ikke kommer i konflikt med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6, mener mindretallet at voldsoffererstatningsmyndigheten må påse at gjerningspersonen ikke omtales i vedtaket. Det vil heller ikke være aktuelt å kreve regress.

Mindretallet mener det fortsatt skal gjelde krav om klar sannsynlighetsovervekt for at de straffbare handlingene har funnet sted. Som følge

⁶ Straffeloven § 20 første ledd a.

av at slike forhold aldri vil være etterforsket av politiet, og gjerningspersonen i denne forbindelse ikke involveres, vil det ofte ikke foreligge andre bevismomenter enn søkers forklaring om overgrep og medisinsk dokumentasjon fra spesialisthelsetjenesten. Dette kan gjøre det vanskelig å oppfylle beviskravet og det innebærer at dette unntaket fra anmeldelsesvilkåret derfor kun vil være gjeldende i de mest alvorlige sakene.

Så fremt unntaksvilkåret utformes som nevnt over, mener mindretallet det ikke vil være problematisk at staten legger til grunn et belastende faktum uten at gjerningspersonen har mulighet for å imøtegå påstandene. Mindretallet mener det å vektlegge hensynet til skadelidte tyngst i disse sakene, gir den mest rettferdige voldsoffererstatningsordningen.

14.2.4 Bør det stilles krav til at den voldsutsatte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen?

Utvalget mener at vilkåret om at skadelidte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder, bør videreføres.

Begrunnelsen for vilkåret er at man ved å ta erstatningskravet med i straffesaken, får en grundig forberedelse og behandling av det sivile kravet. Dette er først og fremst viktig for fornærmede, men kan også gi gevinster for voldsoffererstatningsmyndighetene ved senere behandling av søknader om voldsoffererstatning, ikke minst ved behandlingen av et regresskrav mot skadevolder. En slik regel understreker at voldsoffererstatningsordningen er subsidiær i forhold til skadevolderens erstatningsansvar.

Utvalget foreslår at bestemmelsen fortsatt praktiseres liberalt, slik at regelen kun kommer til anvendelse hvor skadelidte eksplisitt og bevisst ikke velger å kreve at erstatningskravet tas med. For at vedkommende skal avskjæres fra å søke voldsoffererstatning må politiet ha gjort skadelidte oppmerksom på vilkåret, i tråd med påtaleinstruksen § 8-6. Utvalget mener det må fremgå uttrykkelig av politidokumentene at skadelidte er informert om vilkåret om at «erstatning kan nektes dersom kravet ikke er forsøkt tatt med i straffesaken». Utvalget foreslår at en slik formulering inntas i politiets maler for avhør av fornærmede (BL-skjemaet).

I enkelte tilfeller er politidokumentene vage når det gjelder hvilken informasjon som er gitt til den voldsutsatte om voldsoffererstatningsordnin-

gen. Av og til fremgår kun at «søker[en] ble gjort kjent med ordningen med at han kan søke voldsoffererstatning fra staten». I Statens sivilrettsforvaltnings vedtak (ENV-2013-3494) ble det lagt til grunn at søker også ble gjort kjent med vilkårene i ordningen. I Erstatningsnemndas vedtak ENV-2014-509, kom nemnda til motsatt resultat. Nemnda uttalte at «det ikke er fremlagt dokumentasjon på at politiet har informert om at erstatning kan nektes dersom kravet ikke er forsøkt tatt med i straffesaken, og at det dermed ikke kan lastes søker/søkers verge at erstatningskrav ikke er krevd medtatt i straffesaken». Utvalget mener denne forståelsen skal videreføres.

Utvalget vil fremheve at det i dag ikke gjelder et krav om å spesifisere de enkelte postene som kreves fremmet. Det er tilstrekkelig at den skadelidte bekrefter at vedkommende ønsker å kreve «erstatningskravet» fremmet. Dersom krav om inntektstap ikke har vært krevet i forbindelse med behandling av straffesaken, har dette ikke vært til hinder for å få behandlet kravet hos voldsoffererstatningsmyndighetene. Dette har sammenheng med at enkelte tapsposter ikke oppstår eller lar seg dokumentere før det har gått en stund etter voldshendelsen fant sted. Dette gjelder blant annet menerstatning og fremtidig inntektstap.

Utvalget mener dette er en god regel for de skadelidte, da det gir den skadelidte tid til å fremskaffe tilstrekkelig dokumentasjon for å få sannsynliggjort sitt tap. Samtidig legger en slik ordning til rette for at erstatningsposter som allerede foreligger kan behandles ved domstolen slik at skadevolder kan holdes økonomisk ansvarlig. Utvalget mener det i utgangspunktet bør være tilstrekkelig å få fastslått at skadevolder er ansvarlig for voldshendelsen. Sett i sammenheng med spørsmålet om statens adgang til å kreve regress fra skadevolder, hvor utvalget i kapittel 19 vurderer enkelte endringer, kan det være aktuelt også å kreve strengere regler for hvilke poster skadelidte bør kreve fremmet i forbindelse med behandling av erstatningskravet i straffesaken. Utvalget mener imidlertid at hensynet til et enklere regelverk og hensyn til skadelidte taler for å opprettholde regelen om at skadelidte kan kreve erstatning for poster som ikke ble krevet fremmet i forbindelse med straffesaken.

14.3 Utvalgets anbefaling

Utvalgets flertall foreslår å videreføre kravet om at forholdet må være anmeldt for at søknad om voldsoffererstatning kan tas til behandling. Det er til-

strekkelig at forholdet anmeldes før forholdet er strafferettslig foreldet. Det stilles ikke krav til søkerens medvirkning under etterforskningen av straffesaken. Utvalgets flertall foreslår at unntak fra anmeldelsesvilkåret kun er aktuelt der oppgitt skadevolder er død eller er under den kriminelle lavalder. Også i disse tilfellene mener flertallet at det må foreligge særlige grunner for å gjøre unntak fra anmeldelsesvilkåret. Dette innebærer at dagens praksis i hovedsak videreføres. Utvalgets

mindretall foreslår at det i tillegg skal gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret i saker som gjelder grov vold og seksuelle overgrep mot barn, hvor det er dokumentert at den voldsutsatte av helsemessige årsaker ikke er i stand til å anmelde forholdet.

Et samlet utvalg foreslår at vilkåret om at skadelidte må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder videreføres.

Kapittel 15

Personkrets

15.1 Innledning

Utvalget er i mandatets punkt 4 nr. 3 bedt om å vurdere hvem som bør omfattes av ordningen. Utvalget er spesielt bedt om å vurdere om polititjenestepersoner som blir påført skade i arbeidet fortsatt bør omfattes av ordningen. Utvalget er også bedt om å vurdere om ordningen fortsatt bør omfatte personer som påføres skade i forbindelse med bistand til politiet. I forlengelsen av dette har utvalget også vurdert yrkesmilitæres erstatningsvern etter ordningen. Utvalget har også sett på voldsoffererstatningsordningens rolle generelt i tilfeller hvor personer utsettes for vold og trusler i forbindelse med yrkesutøvelse.

15.2 Hvem bør omfattes av erstatningsordningen?

15.2.1 Personer utsatt for straffbare voldshandlinger

Hvem som er berettiget voldsoffererstatning fra staten følger i dag av formuleringen «[d]en som har lidd personskade» i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første punktum. Utgangspunktet er at voldsoffererstatningsordningen dekker den som er strafferettslig fornærmet. Den straffbare handlingen må altså være rettet mot egen person. I juridisk teori omtales den fornærmede som den som innehar den interesse som er krenket av den straffbare handlingen¹. I straffeprosessloven § 3, som regulerer hvem som kan fremme sivile krav i forbindelse med en straffesak, omtales «fornærmede og andre skadelidte» hver for seg, noe som markerer et skille mellom disse begrepene.

Etter voldsoffererstatningsloven er det som hovedregel kun fornærmede som er ment omfattet, ikke andre skadelidte.² Det kan tenkes situasjoner hvor andre enn den som er strafferettslig

fornærmet pådrar seg kostnader som følge av den straffbare handlingen. Dersom et barn blir alvorlig skadet ved en voldshandling, kan for eksempel barnets foreldre få utgifter i forbindelse med besøk på sykehuset. Foreldrenes utgifter vil da kun unntaksvis være dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen. Utvalget vil redegjøre nærmere for andre personers dekningsadgang i punkt 15.2.3.

Utvalget ønsker å videreføre utgangspunktet om at voldsoffererstatning er forbeholdt den som er strafferettslig fornærmet. En slik avgrensning gir en klar og oversiktlig regel, og er i tråd med voldsoffererstatningsordningens kriminalpolitiske intensjon om at ofre for voldsforbrytelser står i en særstilling.

Utvalget vil i det følgende vurdere i hvilken utstrekning andre enn den strafferettslig fornærmede bør ha krav på voldsoffererstatning.

15.2.2 Etterlatte etter personer utsatt for straffbare voldshandlinger

15.2.2.1 Etterlatte foreldre og barn

Voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd første punktum gir etterlatte rett til erstatning etter loven § 4. Bestemmelsen nevner ektefelle, samboer, barn og foreldre. Gruppen av etterlatte som nyter erstatningsrettslig vern anses uttømmende regulert i § 7 tredje ledd. I denne bestemmelsens annet punktum gis samme personer rett til oppreisning etter § 6. Personkretsen er den samme som i skadeserstatningsloven § 3-5 annet ledd, og Erstatningsnemnda for volds ofre har i flere avgjørelser slått fast at de rettskilder som vektlegges ved tolkningen av skadeserstatningsloven § 3-5 annet ledd skal få betydning ved tolkningen av voldsoffererstatningsloven § 7.³

I Rt-2013-805 slo Høyesterett fast at stebarn ikke omfattes av personkretsen i skadeserstat-

¹ Se Robberstad 1999 side 203-204 med videre henvisninger

² Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 17.

³ Erstatningsnemnda for volds ofres vedtak ENV-2014-3553 og ENV-2013-2074

ningsloven § 3-5 annet ledd. En samlet Høyesterett la avgjørende vekt på at lovgiver bevisst hadde valgt å begrense personkretsen til barn, samt at bestemmelsen ikke gir rom for skjønn hva gjelder personkretsen. Erstatningsnemnda bestemte i vedtak ENV-2013-2074 at det samme gjelder for voldsoffererstatningsloven § 7. Saken gjaldt spørsmål om stebarn skulle ha rett på voldsoffererstatning. Nemnda konkluderte altså med at stebarn falt utenfor personkretsen som omfattes av voldsoffererstatningsloven § 7. Nemnda har i vedtak ENV-2013-1272, med samme begrunnelse, bestemt at heller ikke steforeldre har erstatningsvern etter voldsoffererstatningsloven § 7.

I Frostating lagmannsretts dom LF-2015-24056, fant retten at fosterforeldre også faller utenfor personkretsen i skadeserstatningsloven § 3-5 annet ledd. Retten henviste til Rt-2013-805. Det foreligger ingen avgjørelser fra forvaltningspraksis hvor fosterbarn eller fosterforeldre har søkt om oppreisning som etterlatt.

Utvalget ser at resultatet av regelverket i enkelte tilfeller kan oppfattes urimelig. Særlig i tilfeller hvor det har vært en langvarig og nær tilknytning, så vel følelsesmessig som økonomisk, mellom fosterbarn og fosterforeldre eller stebarn og steforeldre, taler gode grunner for at også disse skal ha krav på oppreisning.

En løsning kan være å utvide personkretsen i både skadeserstatningsloven § 3-5 og voldsoffererstatningsloven § 7 annet ledd til uttrykkelig å omfatte fosterforeldre og fosterbarn, samt steforeldre og stebarn. Med en slik løsning vil også foster- og steforeldre som ikke har en nær og langvarig tilknytning til fosterbarn og stebarn omfattes. Utvalget antar at dette kan dreie seg om et relativt stort antall personer, særlig hva gjelder steforeldre. Utvalget er kjent med at dagens regelverk omfatter foreldre som ikke har nær tilknytning til barn (se blant annet LF-2015-24056). Utvalget mener likevel at en ordning som omfatter alle foster- og steforeldre og -barn, i større grad åpner for urimelige avgjørelser.

En annen løsning er å la foster- og steforeldre og foster- og stebarn omfattes av voldsoffererstatningsloven § 7 i «særlige tilfeller», etter en tilsvarende skjønnsbasert regel som for søsken, hvor krav til langvarig og nær tilknytning er avgjørende momenter. Utvalget mener sistnevnte forslag vil gi et oversiktlig og rimelig regelverk, og går følgelig inn for en slik løsning.

Når det gjelder etterlatte barn, viser utvalget til at også ufødte barn kan være berettiget erstatning og oppreisning som etterlatt. Vedrørende erstatning for forsørgertap følger dette av volds-

offererstatningsloven § 7 første ledd annet punktum, som sier at «erstatning kan etter forholdene tilkjennes, dersom den avdøde ved dødsfallet ikke forsørget den etterlatte, forutsatt at denne i nær fremtid kunne påregne forsørging». Bestemmelsen svarer til skadeserstatningsloven § 3-4, som ble tilføyd ved lov 25. mai 1973. Høyesterett åpnet for å tilkjenne ufødte barn forsørgertap også før denne lovendringen.⁴ Det avgjørende ved skjønnsvurderingen som begrepet «etter forholdene» legger opp til, er om det foreligger en «klar påregnelighet» for at avdøde ville ha kommet til å forsørge den som krever forsørgererstatning.⁵

Et eksempel fra rettspraksis hvor et ufødt barn er tilkjent oppreisning som etterlatt, er Eidsivating lagmannsretts dom LE-2011-60940. Fra forvaltningspraksis kan nevnes nemndas vedtak ENV-2014-1491. Verken i rettspraksis eller forvaltningspraksis finnes det eksempler på at det ikke er tilkjent oppreisning med den begrunnelse at barnet var ufødt.

Utvalget mener ufødte barns erstatningsrettslige vern bør forbli uendret, slik at ufødte barn omfattes av voldsoffererstatningsordningen. Utvalget mener dette med fordel kan komme klare til uttrykk i lov eller forarbeider.

15.2.2.2 Etterlatte søsken

I motsetning til etterlatte foreldre og barn, har etterlatte søsken ikke et rettskrav på erstatning. Etter endringen av voldsoffererstatningsloven med virkning fra 1. januar 2008 kan imidlertid erstatning og oppreisning til søsken tilkjennes i særlige tilfeller. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) er det ikke gitt føringer på hvilke momenter som skal tas med i vurderingen av hvorvidt det foreligger et slikt særlig tilfelle.

Momenter som voldsoffererstatningsmyndighetene har vektlagt er søkerens alder, nærhet til hendelsen, forholdet til avdøde og hvorvidt søker er påført en personskada som følge av hendelsen.⁶ Nemnda har også vist til de momenter som ble angitt av Høyesterett i Rt-1985-1001 (Hauketoddommen) som gjaldt retten til erstatning for tredjepersoner som handlingen ikke var rettet mot (de såkalte sjokkskadekriteriene). Momentene som her nevnes er 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

⁴ Rt-1965-735.

⁵ Ot.prp. nr. 4 (1972–73) s. 5.

⁶ Erstatningsnemndas vedtak ENV-2011-1000.

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 knyttet til den som er fornærmet i strafferettslig forstand og også hvor nært erstatningssøkeren er knyttet til den straffbare handlingen.⁷

Dersom søker var under 18 år da søskenet ble drept, vil dette som hovedregel ilegges avgjørende vekt i etterlattes favør. Dette er illustrert i flere vedtak fra 22. juli 2011- komplekset, herunder ENV-2012-1695 (12 år) og ENV-2012-1684 (15 år).

Et eksempel på et sakskompleks med etterlatt over 18 år som utgjorde et «særlig tilfelle» er nemndas vedtak ENV-2012-1677. Søkers søster ble drept under svært dramatiske omstendigheter under terrorangrepet i Regjeringskvartalet 22. juli 2011. Søker var ikke vitne til drapet, men ut fra den mediedekningen og omtalen hendelsen fikk i tiden rundt og senere, la nemnda til grunn at søker hadde fått et mer påtrengende inntrykk av hendelsen enn det som ofte vil gjelde i andre drapssaker. Både søkeren og avdøde var på tidspunktet for hendelsen voksne. De hadde begge flyttet ut av hjemmet til foreldrene og var etablert med egne familier. Søkeren hadde i perioden etter hendelsen hatt store søvnproblemer og manglende konsentrasjonsevne og hukommelse. Et annet eksempel hvor nemnda har tilkjent oppreisning til etterlatt voksen søsken, som ikke er tilknyttet 22. juli 2011-komplekset, er nemndas vedtak ENV-2013-1292. Momenter som ble tillagt avgjørende vekt var at den straffbare handlingen var av særdeles grov art og egnet til å påføre søker et psykisk traume, samt påkjenningen av at avdøde var savnet i en lengre periode. Nemnda vektla også tilknytningen mellom søker og den avdøde, samt søkers psykiske plager etter hendelsen. Endelig nevnes nemndas vedtak ENV-2015-138, hvor søkers søster ble drept under et opphold i utlandet. Nemnda tilkjente den etterlatte broren kr. 100 000, og vektla søker og avdødes nære relasjon, nærhet i alder (ett års aldersforskjell), sakens eksponering i media, samt søkers psykiske reaksjoner i etterkant av hendelsen.

Nemndas vedtak ENV-2014-2184 er et eksempel på at manglende tilknytning til selve hendelsen og omstendighetene i etterkant ble avgjørende i søkers disfavør. Avdøde var et av ofrene fra terrorangrepene på Utøya 22. juli 2011. Søker og avdøde var halvsøsken, hadde vokst opp i hvert sitt land og søkeren befant seg ikke i Norge da

hendelsen fant sted. Hva gjaldt relasjonen mellom søker og avdøde uttalte nemnda at det ikke var fremlagt dokumentasjon som belyste at disse hadde tett tilknytning, eller at søker var påført en personskaade som følge av hendelsen. Et annet eksempel på etterlatt søsken som ikke ble ansett å utgjøre et særlig tilfelle er nemndas vedtak ENV-2013-2120, hvor søkers bror ble drept som følge av gjentatte slag mot hodet med en trelekte. Nemnda begrunnet avslaget med at avdøde og søker bodde i forskjellige byer, søkeren var voksen og ikke vitne til hendelsen, samt at det ikke forelå dokumentasjon på personskaade.

Utvalget mener det ikke bør etableres rettskrav på erstatning for etterlatte søsken, og at standarden «særlig tilfelle» i denne sammenheng bør praktiseres strengt. De momenter som nemnda har vektlagt er godt egnede som skjønnsmomenter, og kan etter utvalgets syn videreføres.

15.2.3 Erstatning til andre enn den direkte skadelidte

Personer som har vært vitne til vold har som utgangspunkt ikke krav på voldsoffererstatning. Et unntak fra hovedregelen er barn som har vært vitne til vold.⁸ Dette er utførlig omtalt i punkt 10.4.

Voldsoffererstatningsmyndighetene har trukket snevre grenser for når en voksen person som har vært vitne til en straffbar handling har blitt ansett som direkte skadelidt etter voldsoffererstatningsloven § 1 (påført en personskaade). Ved vurderingen av om tredjeperson er å anse som direkte skadelidt, har voldsoffererstatningsmyndighetene fulgt de snevre grensene som Høyesterett har trukket vedørende erstatning til andre enn den primært skadelidte. De mest relevante dommene er Rt-1960-626 (Sjokkskadedommen), Rt-1960-357 (Bersagel-dommen) og Rt-1985-1011 (Hauketodommen). Utvalget viser til de momentene som er gjengitt i punkt 15.2.2.2.

Retts- og forvaltningspraksis viser at det først og fremst er de som står den voldsutsatte aller nærmest, herunder ektefeller, foreldre og barn, som har blitt ansett som direkte skadelidt uten å være strafferettslig fornærmet. Dette skyldes kravet til tilstrekkelig nær tilknytning til den fornærmede. Dette trekkes også frem i Sør-Trøndelag tingretts dom TSTRO-2014-109147. Personene som omfattes er altså de samme som kan ha krav

⁷ Erstatningsnemndas vedtak ENV-2012-1677

⁸ I loven brukes begrepet «opplevd vold», da begrepet vitne har en egen prosessuell betydning, se Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) s. 16.

på erstatning som etterlatte og pårørende etter § 7.

Utvalget understreker at denne erstatningsposisjonen er en annen enn den som etterlatte gis etter voldsoffererstatningsloven § 7. De viktigste forskjellene mellom disse to erstatningsposisjonene er at personer som anses som direkte skadelidt etter voldsoffererstatningsloven § 1 har krav på menerstatning etter voldsoffererstatningsloven § 5, i tillegg til at de utgjør et eget «skadetilfelle» etter voldsoffererstatningsloven § 11. For erstatning etter § 7 anses dødsfallet som ett skadetilfelle etter § 11, med de begrensinger som følger av ordningens maksimumsbeløp på 60 G. Grunnbeløpet per 1. mai 2015 er kr. 90 068, hvilket innebærer et tak på kr. 5 404 080. Dersom en avdød etterlater seg fem barn og en ektefelle, kan disse seks etterlatte maksimalt få tilkjent kr. 5 404 080 til sammen. Ordningens øvre grense omtales nærmere i kapittel 18, mens fordeling av erstatningen mellom etterlatte behandles i punkt 17.6.2. Det hender at en person har krav på erstatning både som direkte skadelidt og etterlatt, se blant annet nemndas vedtak ENV-2012-1785. Saken gjaldt en jente som ble tilkjent kr. 300 000 i oppreisning etter at hun ble forsøkt drept under terrorangrepet på Utøya 22. juli 2011. Hun ble også tilkjent kr. 200 000 i oppreisning som etterlatt etter at broren ble skutt og drept.

I kravet om tilknytning til den straffbare handlingen, ligger et krav om at den pårørende eller etterlatte har sett eller vært en del av selve hendelsen.⁹ Nemndas vedtak ENV-2012-1692-2 illustrerer betydningen av kravet til nærhet til handlingen. Søker var moren til en av de drepte på Utøya den 22. juli 2011, og hadde utviklet posttraumatisk stresslidelse med depressive symptomer som følge av den skadevoldende hendelsen. Moren fikk erstatning og oppreisning som etterlatt etter voldsoffererstatningsloven § 7. Nemnda fant imidlertid ikke grunnlag for å anse moren som direkte skadelidt etter voldsoffererstatningsloven § 1, og la særlig lagt vekt på at moren ikke hadde hatt tilstrekkelig nærhet til handlingen, på tross av mediedekningen av hendelsen. Nemndas vedtak ENV-2014-3322 er et annet eksempel hvor manglende nærhet til handlingen ble avgjørende. Også denne saken hadde grunnlag i terrorhendelsen 22. juli 2011, og søkeren, moren til en gutt som kom fysisk uskadd fra hendelsen på Utøya, fikk avslag på erstatning for inntektstap som følge av psykiske plager.

Utvalget vil påpeke at erstatningsnemnda i flere saker hvor handlingene fant sted forut for 1. januar 2008, anså etterlatte og pårørende som direkte skadelidte etter voldsoffererstatningsloven § 1 til tross for manglende nærhet til handlingen. Eksempler er ENV-2010-1792 og ENV-2008-1698. Etter at etterlattes og pårørendes rettigheter ved lovendringen i 2008 ble utvidet til å omfatte erstatning for økonomisk tap etter voldsoffererstatningsloven § 4, anses etterlatte og pårørendes rettigheter i utgangspunktet å være uttømmende regulert i § 7. Det betyr at lovgiver har gitt klart uttrykk for hvilke erstatningsposter man kan få dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen dersom man opplever at noen som står en nær dør som følge av en straffbar handling. Etterlatte, kun i egenskap av å være etterlatte, anses derfor ikke som direkte skadelidte gjennom voldsoffererstatningsloven § 1, med mindre det foreligger nærhet til handlingen. Det samme gjelder for pårørende. For etterlatte følger dette av ENV-2012-1692-2, mens det tilsvarende er lagt til grunn for pårørende i ENV-2014-24.

Utvalget mener reglene for når en person kan anses som direkte skadelidt bør videreføres. Kravet til nærhet til handlingen må fortsatt være avgjørende for at noen skal omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, og ha de samme rettighetene til erstatning som den som er strafferettslig fornærmet. Grensen bør trekkes på samme måte som etter reglene i alminnelig erstatningsrett.

15.2.3.1 *Andres personskade*

Også i tilfeller hvor en tredjeperson selv ikke er påført personskade, men er påført et tap som følge av den direkte skadelidtes personskade, kan det være grunnlag for voldsoffererstatning fra staten. Dette ble slått fast av Høyesterett i Rt-1975-670 (Sykebesøkdømmen), og senere i Rt-2010-1153 (Hagbergdommen). I førstnevnte avgjørelse slo retten fast at «de pårørendes utgifter måtte være medisinsk nødvendige for at de skulle kunne dekkes.» Kriteriet om «medisinsk nødvendig» har nemnda tatt opp i forvaltningspraksis, blant annet i nemndas vedtak ENV-2014-84, som gjaldt en mor som måtte være hjemme med sine to døtre etter at de hadde overlevd terroraksjonen på Utøya. Nemnda uttalte i saken at «[d]et avgjørende vil etter nemndas oppfatning være hvorvidt det kan anses medisinsk nødvendig at søker tok seg av døtrene i den utstrekning at hun måtte utsette arbeidssøknadsprosessen med seks måneder».

⁹ Sør-Trøndelag tingretts dom 12.juni 2015 (TSTRO-2014-109147).

I tillegg er det her et krav om at utgiftene er påregnelige. Nemnda anvender de samme kriteriene som etter sjokkskade-dommene.¹⁰ Avgjørende i denne sammenhengen er, i likhet med tilfellene hvor grunnlaget for utgiftene er egen personskade, handlingens alvorlighetsgrad, fornærmedes alder, samt tilknytningen til den fornærmede og handlingen. Et eksempel på et tilfelle hvor handlingen ikke ble ansett tilstrekkelig alvorlig er nemndas vedtak ENV-2014-26.

Utvalget mener at de momenter som Høyesterett har omtalt som retningsgivende for tredjepersons erstatningsrettslige vern i de ovennevnte dommer, gir et rimelig resultat også for voldsoffererstatningsordningens rekkevidde.

15.3 Voldsskade i forbindelse med yrkesutøvelse

15.3.1 Oppreisning gjennom yrkesskadeerstatningsordningen?

I dag dekkes økonomisk tap og menerstatning som følge av straffbare voldshandlinger skjedd i forbindelse med yrkesutøvelse gjennom folketrygdlovens yrkesskadedekning og yrkesskadeforsikringsloven (yrkesskadeerstatningsordningene). Utvalget mener på generelt grunnlag at personer som utsettes for alvorlig vold og trusler i forbindelse med utøvelse av yrket, og påføres personskade som følge av dette, bør ha krav på erstatning og oppreisning. Utvalget mener risikoen som disse utsettes for i sitt arbeid ikke er en risiko arbeidstaker bør bære, men en risiko som samfunnet eller arbeidsgiver bør ta ansvaret for. Voldsoffererstatningsordningen er subsidiær andre dekningsordninger, og følgelig dekkes ikke økonomisk tap og menerstatning gjennom voldsoffererstatningsordningen, se punkt.17.8. Utvalget har vurdert om yrkesskadeerstatningsordningene også bør omfatte krav om oppreisning i slike tilfeller. Begrunnelsen for en slik ordning vil blant annet være at det er upraktisk å ha et to-sporet system for å sikre voldsutsatte arbeidstakere kompensasjon. Den voldsutsatte må forholde seg til arbeidsgivers forsikringsselskap for å få erstattet økonomisk tap og kompensasjon for et eventuelt varig men, mens et eventuelt krav om oppreisning må rettes til KfV.

Utvalget påpeker at oppreisning har likhetstrekk med menerstatning, da begge institutter skal kompensere for ikke-økonomisk tap. Selv om oppreisningsinstituttet tradisjonelt har hatt et

straffende formål i tillegg til å kompensere for en skade, har kompensasjonshensynet overtatt som det mest fremtredende. Dette taler for at oppreisning bør omfattes av yrkesskadeerstatningsordningen, på lik linje med menerstatning. Dette vil innebære en endring av yrkesskadeforsikringsloven § 12, slik at oppreisning omfattes.

Bakgrunnen for at oppreisning er unntatt yrkesskadeforsikring kan forklares med at ordningen i utgangspunktet ikke var ment å omfatte skader som følge av voldshendelser. Det følger av NOU 1988: 6 *Erstatning og forsikring ved yrkesskade* punkt 9 § 1:

«Folketrygdlovens regler om yrkesskade praktiseres slik at den som blir skadet under slagsmål i arbeidstiden på arbeidsplassen, ikke dekkes av reglene i kapittel 11. Tilsvarende vil gjelde etter utvalgets utkast.

Folketrygdlovens regler praktiseres imidlertid slik at den som blir skadet uten egen skyld ved overfall mens han utfører arbeid, får ytelser etter kapittel 11. Utvalget antar at dette ikke naturlig bør gå inn under arbeidsgivers forsikringsplikt, bortsett fra de tilfelle der arbeidet medfører en spesiell fare for slikt. Slik fare kan tenkes for arbeidstakere som utfører vakt- eller polititjeneste, eller som i sitt yrke må arbeide blant mennesker som er mentalt utilregnelige eller påvirket av rusmidler. Som eksempler kan her nevnes personalet ved psykiatriske sykehus og fengselsanstalter, og personalet ved serveringssteder eller transportmidler hvor det serveres alkohol. Utover slike tilfelle er det neppe rimelig å anse at overfall er en følge av egenskaper ved arbeidet eller arbeidsstedet.

En følge av den avgrensning som er foreslått blir at forsettelig skadeforvoldelse faller utenfor forsikringsansvaret, enten skadevolderen er arbeidsgiveren selv eller en annen arbeidskollega. Forsettelig skadeforvoldelse kan neppe ses som en «følge av egenskaper ved arbeidet eller arbeidsstedet», og kommer således i samme kategori som overfall fra utenforstående. I disse tilfelle vil imidlertid den tilskadekomne være beskyttet av de vanlige erstatningsregler og dessuten ha krav på oppreisning»

Det følger imidlertid av ordlyden i yrkesskadeforsikringsloven § 10, samt retts- og nemndspraksis, at også personskader som følge av straffbare handlinger omfattes av yrkesforsikringsloven §§ 10 og 11.

Hensynet til å forebygge konflikter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, har vært trukket

¹⁰ Se ENV-2014-26.

frem som argument for å holde straffbare handlinger utenfor yrkesskadeforsikringsinstituttet. I NOU 1988: 6 *Erstatning og forsikring ved yrkesskade* punkt 7.5 uttalte utvalget:

«Det har vært et viktig hensyn for utvalget å finne fram til forslag som i størst mulig grad kan forebygge konflikter. Konflikter om erstatningsansvaret vil ofte medføre vanskelige samarbeidsforhold, spesielt på mindre arbeidsplasser. Dette er en av grunnene til at utvalget ønsker å komme bort fra det tradisjonelle erstatningsansvaret i yrkeslivet, som i hovedsak er et rettsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I det enkelte tilfelle kan den uaktsomme skadevolder dessuten være en av kollegene til skadelidte, som arbeidsgiveren svarer for ved arbeidsgiveransvaret. Slikt vil naturligvis kunne medføre skadevirkninger for samarbeidsforholdet.

Det sistnevnte spørsmålet løses ved at ansvar for forsikringsselskapet utløses på objektivt grunnlag. Dermed vil det bare i unntakstilfelle bli spørsmål om skyld – både for kolleger, overordnede og arbeidsgiver personlig. I praksis vil det dreie seg om de få tilfelle av grov uaktsomhet og forsett der det kan være aktuelt å kreve oppreisning i medhold av skadeserstatningsloven § 3-5. Og faren for konflikt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker reduseres også ved objektiviseringen og ved at et forsikringsselskap både formelt og reelt blir skadelidtes motpart»

Utvalget antar at det kan få konsekvenser for yrkesskadeforsikringsordningen dersom det skal utformes en generell regel om oppreisning i yrkesskadeerstatningsordningen. På den annen side anser utvalget at oppreisning ikke utgjør det vesentligste av utbetalingene fra yrkesskadeerstatningsordningen – det vesentligste av utbetalingene vil være tilknyttet økonomisk tap og menerstatning. Til sammenligning vil oppreisningsbeløp ofte ligge mellom kr. 30 000 til 50 000 for voldsskader, mens utbetalinger for økonomisk tap og menerstatning kan komme i millionklassen. I så måte vil dette innebære en mindre utvidelse, sammenlignet med det volum som i dag betales ut gjennom yrkesskadeerstatningsordningen. Ved å samle alle erstatningsposter hos yrkesskadeerstatningsordningen, vil man få et mer ryddig system. Den skadelidte kan forholde seg til én instans for hele skadeoppgjøret. Dette gir både en gevinst for den enkelte søker, og for samfunnet i form av redusert saksbehandling.

Utvalget har innhentet innspill fra Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF) og Statens pensjons-

kasse (SPK) vedrørende spørsmålet om å innlemme oppreisning i yrkesskadeforsikringsordningene.

YFF forela spørsmålene for Fagutvalg Personskade i Finans Norge, hvor også YFF er representert i tillegg til personskadeansvarlige i forsikringsselskapene, og ga følgende uttalelse:

«Vi ser i utgangspunktet positive sider ved en slik forenkling fra to til ett spor for en del aktuelle personer, og tror neppe det vil medføre store problemer selv om enkelte forhold må få sin avklaring.

I den sammenheng viser vi til at oppreisningserstatning etter en relativt ny endring, nå er lagt inn som en selvstendig erstatningspost også under bilansvaret. Selskapene er således «kjent» med å håndtere denne erstatningsposten.

Tilbakemeldinger vi har fått, kan imidlertid tyde på at nivået på oppreisningserstatning kan ha steget noe (selv om det ikke var forutsatt i den nevnte lovendring), uten at det synes å være noe stort motargument. Når det i henvendelsen fra utvalget refereres til at nivået ligger på 30-50.000,- kan det altså bli noe høyere. Tilbakemelding fra forsikringsselskap går ut på at det kan synes som om domstolene ikke lenger legger vekt på skadevolders økonomi.

Dersom oppreisningserstatningen skal inngå i yrkesskadeforsikringen, forutsetter vi at selskapene fortsatt vil ha regress mot skadevolder (en slik erstatningspost er jo skadevolders personlige ansvar).

En annen problemstilling som må reises er forholdet til den refusjonsordningen som gjelder på yrkesskadeforsikringsområdet. Selskapene betaler til trygden en refusjon som er 1,2 ganger utbetalt erstatning til skadelidte. Dette for å «dekke» trygdens utgifter ifm dens yrkesskadeytelser. Oppreisningserstatning er jo ment å være skadevolders personlige økonomiske ansvar. Dette tilsier vel kanskje at en slik evt ny erstatning i yrkesskadeforsikringsordningen ikke bør være gjenstand for refusjon? Uansett må dette drøftes og avklares ifm at utvalget evt foreslår en utvidelse av yrkesskadeforsikringsordningen ved å innlemme oppreisningserstatning.

Gjeldende voldsoffererstatningsordning gir adgang til klage i hht forvaltningsloven. Dersom dette overføres til en forsikringsordning vil evt en overprøving kunne medføre en noe økt saksmengde for domstolene. Det er vel dog neppe grunn til å anta at det bør bli noen stor økning kun foranlediget av denne nye erstatningsposten.

Statens pensjonskasse uttaler:

«Statens pensjonskasse ser positivt på Voldsoffererstatningsutvalgets initiativ om å forenkle og effektivisere forvaltningen i tråd med regjeringens uttalte ønske. Statens pensjonskasse er imidlertid noe skeptisk til om den endring som vurderes foreslått bare vil gi de positive ringvirkninger som skisseres i den mottatte e-post. Vår tilbakemelding i denne omgang kan oppsummeres i følgende punkter:

1. En eventuell endring vil medføre at Statens pensjonskasse på vegne av statsansatte skal behandle krav om oppreisning hvor skadelidte har vært utsatt for en straffbar handling i forbindelse med yrkesutøvelse. Vi forstår det slik at hvor skadelidte blir utsatt for en straffbar voldshandling utenfor arbeidsforhold, vil Kontoret for voldsoffererstatning fortsatt være den instans som tar stilling til krav om oppreisning. Dette innebærer at det da vil være to ulike løp for krav om oppreisning – avhengig av om voldshandlingen ble påført i eller utenfor arbeid. Dette vil igjen kunne reise spørsmål om hvorvidt skadelidte var i arbeid da hendelsen inntraff, for å finne ut hvem skal behandle kravet. Dette vil da enten kunne være Statens pensjonskasse på vegne av de statsansatte, eller et forsikringsselskap for de private ansatte, – eller Kontoret for voldsoffererstatning dersom skadelidte ikke var i arbeid. Statens pensjonskasse er derfor usikre på om forslaget som vurderes vil medføre den forenklete søknadsprosess som tiltenkt for den enkelte voldsutsatte.
2. Til orientering er avgjørelser Statens pensjonskasse treffer i yrkesskadesaker ikke forvaltningsvedtak. Skadelidte er henvist til å klage til Finansklagenemnda eller å ta ut stevning dersom vedkommende er uenig. Vi oppfatter at de avgjørelser som treffes om voldsoffererstatning i dag kan påklages til overordnet organ. Dersom dette skal videreføres, vil det også bli et tosporet system hva gjelder i hvilken utstrekning forvaltningsloven kommer til anvendelse og selve klageadgangen.
3. I henhold til voldsoffererstatningsloven § 6 kan skadelidte tilkjennes erstatning «som finnes rimelig». Det fremgår videre av bestemmelsen at det skal ses hen til ulike opplistede bestemmelser i straffeloven og legges vekt på handlingens art, herunder om den eksempelvis er begått på en «særlig smertefull og krenkende måte». Statens pensjonskasse vil bemerke at både den skjønnsmessige utmålingen av erstatning og tolkning av straffelovens bestemmelser ligger utenfor de regelsett og

ansvarsgrunnlag som naturlig hører inne under yrkesskadeforsikringen. Det vil medføre en ikke ubetydelig ressursbruk å implementere og håndtere et slikt nytt regelverk.

4. Statens pensjonskasse ser videre at forslaget som skal vurderes reiser spørsmål knyttet til hvilket organ som skal være klageorgan for de vedtak som treffes knyttet til oppreisningserstatningen, bruken av regresskrav mot skadevolder og tidspunkt for utbetaling av oppreisningserstatningen.
5. Dersom man velger å gå over på et slikt tosporet system som involverer Statens pensjonskasse, vil det ha ressursmessige konsekvenser for Statens pensjonskasse som det også må tas høyde for når man vurderer mulige gevinster».

Utvalget mener gode grunner taler for at også oppreisning dekkes gjennom yrkesskadeerstatningsordningene. Når utvalget likevel foreslår å beholde dagens ordning, er det først og fremst begrunnet med at oppreisningsinstituttet har tettere tilknytning til straffesaken og gjerningspersonens skyld, og at det kan gjelde andre skyldkrav for å få erstatning for økonomisk tap gjennom yrkesskadeerstatningsordningene enn etter voldsoffererstatningsordningen. Utvalget ser også at yrkesskadeerstatningsordningene ikke har de samme regler for klagebehandling som voldsoffererstatningsordningen, noe som kan få betydning for antallet saker som trekkes for domstolene. Utvalget har etter dette kommet til at krav om oppreisning etter straffbare handlinger i forbindelse med yrkesutøvelse fortsatt bør høre inn under voldsoffererstatningsordningen.

15.3.2 Voldsoffererstatningsordningen og Pasientskadeordningen

Personer som har blitt utsatt for skade i forbindelse med helsehjelp har rett til erstatning etter pasientskadeerstatningsordningen. Ordningen er regulert i Lov om pasientskadeerstatning (pasientskadeloven). I tilfeller hvor skaden har årsak i straffbare voldshandlinger, typisk et seksuelt overgrep fra behandlende lege, blir spørsmålet om den voldsutsatte skal søke erstatning og oppreisning etter pasientskadeloven eller etter voldsoffererstatningsloven. Bakgrunnen for Pasientskadeerstatning og Yrkesskadeforsikring er forskjellige. På tross av at ordningene har ulik bakgrunn er det enkelte sammenfallende hensyn ved spørsmål om ordningenes forhold til voldsoffererstatningsordningen. I begge tilfeller kan hensyn

net til et mer ryddig system, at den voldsutsatte skal ha mulighet til å henvende seg til én og samme instans for sin kompensasjon, være relevant. Øvrige hensyn vil bli gjennomgått i det følgende. Avgjørende må uansett være at regelverket utformes, og tolkes, slik at den voldsutsatte kan få dekket tapet sitt på den ene eller andre måten. Utvalget er kjent med at Erstatningsnemnda har langvarig praksis for å avvise alle saker hvor overgrep har funnet sted i en behandlingssituasjon.¹¹ Utvalget er også kjent med at Pasientskadenemnda i vedtak PSN-2011-1227 konkluderte med at tap i forbindelse med skader som følge av seksuelle overgrep i behandlingssituasjoner ikke omfattes av pasientskadeordningen. Begrunnelsen for dette er at straffbare handlinger ikke er ment omfattet av pasientskadeloven, og at KfV er bedre egnet til å vurdere denne type saker.

Utvalget har mottatt innspill fra Norsk pasientskadeerstatning (NPE) som gir uttrykk for et annet syn enn Pasientskadenemnda. Pasientskadenemnda har på sin side vist til sitt vedtak for sitt syn.

Utvalget mener de beste grunner taler for at pasientskadeordningen dekker erstatning for økonomisk tap og menerstatning til personer utsatt for overgrep i en behandlingssituasjon.

For det første mener utvalget det er lite tvilsomt at ordlyden i Lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven) omfatter overgrep fra behandlere. Loven § 2 lyder:

«Pasienten og andre som har lidt tap på grunn av pasientskade, har krav på erstatning når skaden skyldes [...] svikt ved ytelsen av helsehjelp, selv om ingen kan lastes»

Seksuelle overgrep fra en behandler ved en offentlig institusjon vil etter utvalgets oppfatning kunne karakteriseres som svikt, uavhengig av hvilke tiltak eller retningslinjer institusjonen har gjennomført for å forebygge at slike overgrep skal kunne finne sted. Videre fremgår det av forarbeidene til pasientskadeloven at:

*«Skade voldt ved brudd på taushetsplikt eller overgrep mot pasienten kan etter omstendighetene være pasientskader. Er skaden voldt i en behandlingssituasjon, har det ingen betydning at skaden består i at behandleren gikk ut over sin rolle. I disse tilfellene er et erstatningsrettslig vern særlig påkrevet».*¹²

Utvalget mener uttalelsene underbygger at overgrep i behandlingssituasjon som medfører personskade er å anse som pasientskade.

For det andre mener utvalget at hensynet til skadelidte taler for at overgrep i behandlingssituasjon behandles gjennom pasientskadeordningen. For det første gjelder lavere beviskrav etter pasientskadeordningen, hvor det kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at svikt har funnet sted. En ordning hvor NPE avviser overgrepssaker vil stille pasientene utsatt for seksuelle overgrep i en svakere stilling enn de som opplever mindre alvorlig svikt. For det andre mener utvalget at det er viktig at voldsoffererstatningsordningen har begrensninger i forhold til å ivareta pasienter som utsettes for overgrep i helsevesenet, sammenlignet med pasientskadeordningen. NPE er bedre egnet til å vurdere behandlingsfeil enn KfV. Det kan være andre elementer enn selve overgrepet som kan gi grunnlag for å stadfeste svikt i forbindelse med at den skadevoldende hendelsen fant sted. Det vil i slike tilfeller være unødvendig tungvint at begge ordningene skal vurdere hendelsen.

Når det gjelder oppreisning, mener imidlertid utvalget at erstatningsposten er så vidt tett tilknyttet straffesaken og skadevolders ansvar, at det er mer naturlig at dette vurderes gjennom voldsoffererstatningsordningen.

15.3.3 Særlige yrkesgruppers erstatningsrettslige vern

Det kan stilles spørsmål om enkelte yrkesgrupper ikke bør ha krav på oppreisning som følge av at yrket etter sin art innebærer en økt risiko for å bli utsatt for voldshandlinger. Eksempler på slike yrkesgrupper kan være polititjenestemenn, helsepersonell som arbeider med psykisk syke mennesker, fengselsansatte og vektere. En kan også se for seg at personer som jobber i utelivsbransjen og taxisjåfører, som i større grad enn andre vil være eksponert for alkoholpåvirkede personer, vil være mer utsatt for voldshendelser.

Utvalget mener oppreisningsinstituttet bør være tilgjengelig også for personer som arbeider i yrker med noe økt risiko for å bli utsatt for voldshandlinger. Utvalget mener imidlertid at polititjenestepersoner står i en særstilling, da yrket innebærer utøvelse av makt ved bruk av tvang. Dette elementet, sammenholdt med at polititjenestepersoner vil være særlig utdannet til å takle konfliktfylte situasjoner, og i større grad er forberedt på å

¹¹ Nemndas vedtak ENV-2011-992 og ENV-2013-3432.

¹² Ot.prp. nr. 31 (1998–1999) s. 90.

bli utsatt for vold og trusler, taler for at terskelen for hvilke voldshandlinger som utløser oppreisning bør være noe høyere for denne yrkesgruppen.

En nylig avgjørelse fra Høyesterett har senket terskelen når det gjelder polititjenestepersoners rett til oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5. I Rt-2014-745 fant Høyesterett at det ikke lenger skal kreves at det må foreligge en legemsbeskadigelse etter straffeloven 1902 § 229 første ledd (i straffeloven 2005 § 273 omtalt som kroppsskade) for at det skal anses rimelig å tilkjenne oppreisning til polititjenestefolk for voldshandlinger som finner sted under arrestasjoner. Dette var en oppmykning i forhold til tidligere praksis. Nemnda har fulgt opp Høyesteretts uttalelser i ENV-2014-4029.

Det er et spørsmål om personskader pådratt i forbindelse med yrkesdeltagelse i militære operasjoner i krigsrammede områder bør være omfattet av ordningen. Utvalget viser til Erstatningsnemndas vedtak ENV-2013-2067, som gjaldt søknad om oppreisning til etterlatte etter en yrkessoldat som ble drept i forbindelse med kamphandlinger i et krigsherjet land. Nemnda kom til at forholdet i saken etter sin art ikke var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. Det ble blant annet vist til Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) kapittel 5.1 om ordningens kriminalpolitiske begrunnelse, som etter nemndas syn måtte forstås slik at det ikke var lovgivers intensjon at voldsoffererstatningsordningen skulle omfatte personskader pådratt i forbindelse med militære operasjoner i krigsrammede områder.

Utvalget mener voldsoffererstatningsordningen vil rekke for vidt dersom personskader pådratt i forbindelse med yrkesdeltagelse i militære operasjoner skal være omfattet av ordningen.

Erstatning for økonomisk tap og menerstatning vil uansett være omfattet av yrkeskadeerstatningsordningen i slike tilfeller.

15.4 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener personkretsen som omfattes i dag bør videreføres. Utvalget mener videre at voldsoffererstatning bør være forbeholdt den som er strafferettslig fornærmet, og at det kun unntaksvis bør gis voldsoffererstatning til andre personer. Utvalget mener de grensene som er satt av domstolene og voldsoffererstatningsmyndighetene, treffer den gruppen utvalget mener bør gis erstatning. Nærhet til handlingen bør i denne sammenheng fortsatt være et tungtveiende moment. Utvalget mener det ikke bør etableres rettskrav på erstatning for etterlatte søsken, og at standarden «særlig tilfelle» i denne sammenheng bør praktiseres strengt.

Utvalget mener videre at oppreisning for skader som oppstår i forbindelse med skadelidtes yrkesutøvelse fortsatt bør søkes dekket gjennom voldsoffererstatningsordningen, og ikke overføres til yrkesskadeerstatningsordningen. For skader oppstått i forbindelse med helsehjelp, bør alle erstatningsposter unntatt oppreisning kreves dekket gjennom pasientskadeserstatningsordningen. Oppreisning bør fortsatt ligge under voldsoffererstatningsordningen.

Endelig mener utvalget at terskelen for hvilke voldshandlinger som utløser oppreisning bør være noe høyere for polititjenestepersoner. Personskader pådratt i forbindelse med yrkesdeltagelse i militære operasjoner bør ikke være omfattet av ordningen.

Kapittel 16

Beviskrav

16.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om det er grunn til å gjøre endringer i dagens regler om beviskrav. Beviskrav er det kravet til sannsynlighet man legger til grunn for å anse en handling som skjedd når man treffer en rettslig avgjørelse. Beviskravet varierer mellom ulike sakstyper.

I straffesaker kreves det at forhold skal bevises «utover enhver rimelig tvil». Uttrykt i prosent antas det i teorien at det kreves opp mot 100 % sannsynlighet for domfellelse.¹ Terskelen for domfellelse i straffesaker er altså meget høy. Beviskravet etter alminnelig erstatningsrett er sannsynlighetsovervekt. Dette uttrykkes som mer enn 50 % sannsynlig. Det vil si at det er tilstrekkelig at man anser det som mer sannsynlig at et faktisk forhold har skjedd enn at det ikke har skjedd. I det følgende vil utvalget se nærmere på begrunnelsen for dagens beviskrav, som en del av dette vil utvalget drøfte forholdet til uskyldspresumsjonen. Til slutt i dette kapitlet vil utvalget drøfte hvilket beviskrav som bør gjelde for voldsoffererstatningsordningen.

16.2 Begrunnelsen bak dagens beviskrav – klar sannsynlighetsovervekt

Beviskravet etter dagens voldsoffererstatningsordning er strengere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt: For å få voldsoffererstatning kreves det klar sannsynlighetsovervekt. Sagt på en annen måte, må man være ganske sikker på at den erstatningsbetingende hendelsen har skjedd. Dette beviskravet ble utviklet i praksis og fastslått i voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd ved lovfestingen i 2001. For å få voldsoffererstatning kreves det altså et sted mellom erstatningsretten (sannsynlighetsovervekt) og strafferetten (utover

enhver rimelig tvil). Dette innebærer at det kreves mer enn 50 %, men ikke så mye som oppunder 100 %.

Årsaken til at man krever noe mer for å få voldsoffererstatning enn for å få erstatning etter ordinær erstatningsrett er at det er en stor belastning for skadevolder å bli stemplet som den som har begått en voldshandling. Et lavere beviskrav for voldsoffererstatning vil også kunne være vanskelig i forhold til uskyldspresumsjonen.

16.3 Uskyldspresumsjonen

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk straffeprosess at alle har krav på å bli ansett uskyldige inntil det motsatte er bevist utover enhver rimelig tvil. Dette er omtalt som uskyldspresumsjonen, og kommer til uttrykk i EMK artikkel 6 nr. 2. Bestemmelsen gir vern mot påstander eller ytringer om straffbar adferd. Innholdet i dette vernet er illustrert i Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) avgjørelser i sakene Ringvold mot Norge (EMD-1997-34964), Y mot Norge (EMD-2000-56568) Orr mot Norge (EMDN-2004-31283) og N.A. mot Norge (EMDN-2011-27473).

Felles for disse sakene er at gjerningspersonen ble frikjent for straff, men dømt til å betale erstatning av norske domstoler. I de to første avgjørelsene slo EMD fast at en frifinnelse i en straffesak ikke er til hinder for at det i samme sak kan pådømmes sivile krav dersom retten kommer til at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen er begått. Det sentrale spørsmålet i Ringvold-saken og Y-saken var om avgjørelsene inneholdt uttalelser som gikk inn på klagerens strafferettslig ansvar, og dermed trakk en klar forbindelse, eller, etter EMDs språkbruk, «link» til straffesaken. EMD kom til forskjellige resultater i Ringvold og Y. I Ringvold hadde Høyesterett uttalt at «bevisene tilfredsstillende det beviskrav som må stilles for å legge til grunn at seksuelt misbruk har funnet sted». De uttalte videre: *Det er slik jeg bedømmer bevisene, klar sannsynlighetsovervekt for*

¹ Andenæs og Myhrer, *Norsk straffeprosess*, 4. utgave, Oslo 2009.

at C har begått overgrep overfor A. Det er da grunnlag for å tilkjenne henne oppreisning etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav b. Men jeg presiserer at dette skjer uavhengig av avgjørelsen i straffesaken og ikke røkkes ved frifinnelsen for straff». EMD kom til at Høyesterett verken uttrykkelig eller i realiteten hadde hevdet at alle vilkår var oppfylt for å holde saksøkeren strafferettslig ansvarlig for de anklagene han var frikjent for. Det forelå derfor ikke noen forbindelse mellom erstatningssaken og straffesaken som kunne bringe uskyldskravet til anvendelse.² Uskyldspresumsjonen var derfor ikke krenket.

I Y viste EMD til at lagmannsretten innledet sin dom med følgende uttalelse: «Etter en samlet vurdering av bevisene fremlagt i saken, finner lagmannsretten det klart sannsynlig at «saksøkeren» har begått overtredelsene mot fr. T som han var tiltalt for, og at hennes foreldre har krav på erstatning etter skadeserstatningsloven § 3-5 (2)». EMD vurderte den uthevede uttalelsen som en mistankeytring som gjorde at EMK art 6 nr. 2 ble ansett brutt.

EMD viste til at lagmannsrettens dom ble opprettholdt av Høyesterett. Selv om Høyesterett brukte et mer forsiktig språk, kunne ikke dette korrigere forholdet til uskyldspresumsjonen som oppstod, all den tid Høyesterett ikke opphevet dommen. EMD fant at måten lagmannsretten uttalte seg på i behandlingen av erstatningskravet, opprettholdt av Høyesterett, reiste tvil om riktigheten av frifinnelsen av klageren i straffesaken.³

I Orr-saken ble kravet til at domstolens begrunnelse for erstatning ikke må reise tvil om frifinnelsen ytterligere klarlagt. Domstolen bemerket her at lagmannsrettens flertall, i sin begrunnelse for å idømme gjerningspersonen (klageren) et erstatningsansvar, hadde basert denne på et hendelsesforløp hvor den blant annet viste til karakteren av den seksuelle kontakten, klagerens bevissthet i forhold til skadelidtes fravær av samtykke, graden av vold brukt for å utføre handlingen og klagerens forsett i denne sammenheng. Viktigst å merke seg fra avgjørelsen var uttalelsen om at selv om begrepet «vold» muligens ikke utelukkende hadde et strafferettslig innhold, hadde lagmannsrettens bruk av dette, i den konkrete sammenheng, medført at begrunnelsene fikk strafferettslige trekk ved seg. Lagmannsretten hadde dermed, i sin begrunnelse, gått utover de sivilrettslige tema. Til tross for at

lagmannsretten behandlet straffespørsmålet og erstatningsspørsmålet i to klart atskilte deler av dommen, og at lagmannsretten flere steder hadde fremhevet at beviskravene for erstatningsansvar var mindre strenge enn de for straffansvar, var EMD ikke overbevist om at domsgrunnene ikke «satte til side» klagerens frifinnelse eller «reiste tvil om riktigheten av frifinnelsen». Disse feilene var ikke rettet opp i ankebehandlingen i Høyesterett. Domstolens flertall (4-3) konkluderte etter dette med at artikkel 6 nr 2 kom til anvendelse på behandlingen av erstatningskravet mot klageren, og at bestemmelsen var krenket i den foreliggende sak.⁴

Høyesterett har senere, i Rt-2009-1456 uttrykt at Orr-dommen ikke innebar noen fravikelse av tidligere praksis, og vist til at domstolen vurderte et konkret tilfelle og bygget på og presiserte de rettssetninger som også forut for dommen var lagt til grunn både av EMD selv og av norske domstoler.⁵

Utvalget viser endelig til Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt-2014-705, som oppsummerer de krav som stilles til domstolens begrunnelse. At domsgrunnene får frem forskjellene i beviskrav, at man unngår typisk strafferettslig terminologi, at premissene ikke kobles opp mot elementer i straffesaken som for eksempel tiltalebeslutningen eller spørsmålsskriftet til lagretten, og at det uttrykkelig sies at idømmelsen av erstatningsansvaret ikke røkkes ved den konklusjon at det ikke er grunnlag for straffansvar. Domsgrunnene må heller ikke ellers etterlate det inntrykk at retten mener det var grunnlag for straffansvar, eller være utformet slik at de i realiteten må lede til den konklusjon at det ikke var grunnlag for frifinnelse.

Utvalget viser til at vilkårene for å tilkjenne erstatning etter voldsoffererstatningsordningen skiller seg fra ordinære erstatningssaker ved at det i utgangspunktet er et vilkår at en straffbar handling har funnet sted. Ved lovendringen i 2001 ble forholdet mellom reglene om voldsoffererstatning og uskyldspresumsjonen etter EMK vurdert, herunder spørsmål om vilkåret «straffbar handling» antyder at gjerningspersonene står til strafferettslig ansvar for utøvelsen av handlingen som ligger til grunn for søknaden. Lovgiver falt ned på at vilkåret ikke innebar en krenkelse av uskyldskravet, all den tid voldsoffererstatningsmyndighetene ikke foretar en strafferettslig skyldkonstatering. Utvalget slutter seg til denne vurderingen.

² Johnsen, *Hva ble Norge dømt for i Strasbourg?* Tidsskrift for rettsvitenskap 2006 s. 1 (TFR-2006-1) s. 17.

³ Ibid

⁴ EMDN-2004-31283.

⁵ Se avsnitt 28.

16.4 Hvilket beviskrav bør gjelde?

Slik utvalget ser det, må det være et skjerpet beviskrav i saker om voldsoffererstatning. I utgangspunktet ser utvalget gode grunner for at beviskravet for å tilkjennes voldsoffererstatning bør sammenfalle med det kravet til bevis som domstolene har når de tar stilling til et erstatningskrav mot skadevolderen. Et regelverk som ligger nærmere opp til alminnelig erstatningsrett bidrar til forutberegnelighet for de voldsutsatte. Selv om kravet om sannsynlighetsovervekt er utgangspunktet i erstatningsretten kreves det i noen saker noe mer. Erstatningskrav som bygger på et særlig belastende faktum vil som hovedregel medføre et strengere krav til sannsynlighetsovervekten. Et utslag av dette ser vi for eksempel i saker om voldsoffererstatning der det kreves klar sannsynlighetsovervekt. Utvalget viser til Høyesteretts uttalelser i Rt-2005-1322, hvor de uttalte at ikke ethvert straffbart forhold innebærer et slikt belastende eller klanderverdig faktum at det skjerpede beviskrav kommer inn.⁶ Spørsmålet må avgjøres ut fra en konkret vurdering av det aktuelle forholdet. Høyesterett nevner eksempler som seksuelle overgrep, voldtekt og drap som forhold som vil være særlig belastende

Utvalget mener det er nødvendig med et skjerpet krav til bevis i saker om voldsoffererstatning. Det er etter utvalgets syn altså ikke tilstrekkelig å kreve sannsynlighetsovervekt, det må kreves klar sannsynlighetsovervekt. Utvalgets standpunkt er for det første basert på at uskyldspresumsjonen stiller krav til at det utvises særlig forsiktighet når det skal idømmes erstatning ved et belastende faktum. Et skjerpet beviskrav gjør det enklere å formulere dette. For det andre krever voldsoffererstatningsloven § 1 at det dreier seg om straffbar handling. Se også punkt 4.2 og 10.3.2. Dette er et belastende faktum i seg selv. Til sammen nødvendigvis disse forholdene etter utvalgets skjønn et skjerpet beviskrav.

16.5 Flertallets anbefaling

Utvalgets flertall, medlemmene Hennem, Lereim, Rye-Holmboe og Nesheim, vil fremheve at en avgjørelse som går ut på at beviskravet ikke er oppfylt, ikke betyr at man setter til side søkers forklaring som usann. Det betyr rett og slett at bevis-

momentene samlet sett ikke oppfyller de krav som ordningen stiller for at et faktum kan legges til grunn. Flertallet har falt ned på at et krav om klar sannsynlighetsovervekt bør videreføres. Som nevnt over ser utvalget at det kan anføres gode argumenter for et lavere beviskrav. På den annen side innebærer et vedtak om voldsoffererstatning en bebreidelse av skadevolder. Dette trekker i retning av et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. I denne avveiningen har også hensynet til at ordningen bør være subsidiær skadevolders ansvar, vært avgjørende.

16.6 Mindretallsuttalelse om alminnelig sannsynlighetsovervekt

Utvalgets mindretall, medlem Austegard, foreslår å innføre et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for at skadelidte er utsatt for en erstatningsbetingende straffbar handling. Et lavere beviskrav vil medføre at flere volds ofre vil være berettiget til voldsoffererstatning. Dette vil bringe voldsoffererstatningsordningen nærmere alminnelig erstatningsrett, hvor det kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at ansvarsgrunlaget skal anses oppfylt. I tillegg til den økonomiske fordelene ved å motta voldsoffererstatning, vil en erstatning innebære en anerkjennelse fra staten av hva skadelidte har opplevd. Flere volds ofre vil få en opplevelse av å bli trodd.

All den tid domstolene i saker som gjelder alvorlige voldshandlinger som regel legger til grunn klar sannsynlighetsovervekt, vil erstatningsvedtaket fra staten bygge på et lavere beviskrav. I saker der det foreligger en fellende dom mot en gjerningsperson, er dette ikke problematisk. Situasjonen er en annen i tilfeller hvor straffesaken er henlagt eller det foreligger en frifinnende dom. I slike tilfeller vil man nok trå uskyldspresumsjonen for nær dersom gjerningsperson blir identifisert i vedtaket. Dersom alminnelig sannsynlighetsovervekt skal legges til grunn, må det være en forutsetning at gjerningspersonen ikke identifiseres. Det vil da heller ikke være mulig å kreve regress fra den antatte gjerningsperson. En slik løsning vil således kanalisere erstatningsansvaret bort fra straffesaken og gjerningspersonens erstatningsansvar, og bryte med prinsippet om at gjerningspersonen skal holdes erstatningsrettslig ansvarlig for sine handlinger.

⁶ Se avsnitt 28.

Kapittel 17

Utmåling

17.1 Innledning

Utvalget er i mandatet punkt 4.7 bedt om å gjennomgå reglene for utmåling av voldsoffererstatning. Det er her vist til at voldsoffererstatningsloven av 2001 bygger på alminnelig erstatningsrett og henvist til skadeserstatningsloven. Det er presisert i mandatet at utgangspunktet om at ordningen dekker det samme som gjerningspersonen er ansvarlig for, bør videreføres.

Personskadeutvalget kom i NOU 2011: 16 med forslag til nye regler om standardisert personskadeerstatning. Personskadeutvalget foreslo enkelte endringer i voldsoffererstatningsloven for å tilpasse loven til de foreslåtte standardiseringsreglene. Utvalget har i sin vurdering tatt utgangspunkt i de alminnelige erstatningsrettslige prinsipper og reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3 slik de gjelder i dag. Utvalget har kommentert forholdet til forslagene i personskadeutvalget på enkelte av postene, der det har fremstått hensiktsmessig.

Utvalget mener de utmålingsreglene som gjennomgås her, skal ha virkning for alle søknader som er innkommet etter lovens ikrafttredelse. Dette innebærer en endring sammenlignet med overgangsreglene for utmålingsreglene som i dag er plassert i lovens kapittel 2, som legger til grunn handlingstidspunktet, jf. overgangsbestemmelsen i voldsoffererstatningsloven § 18 og 19.

17.2 Forholdet til alminnelig erstatningsrett og rettspraksis

Etter utvalgets syn vil en voldsoffererstatningsordning som i størst mulig grad sammenfaller med alminnelig erstatningsrett, og en forvaltning som følger domstolens avgjørelser i erstatningsspørsmål, gi forutberegnelighet og en rask avvikling av voldsoffererstatningssakene. Voldsoffererstatningsmyndighetenes adgang til å fravike domstolens avgjørelser bør etter utvalgets syn være svært begrenset. Unntakene må være

uttrykkelig forankret i voldsoffererstatningsloven og ha en klar og tydelig begrunnelse. Dette begrunner utvalget med domstolens særlige juridiske kompetanse, kontradiktorisk og umiddelbar bevisførsel, samt hensynet til domstolens legitimitet. Et eksempel på dette vil være beløpsgrensene etter voldsoffererstatningsordningen, som gis grundig omtale i kapittel 18, samt lempningsreglene omtalt i punkt 17.9.

Utvalget vil i de følgende avsnittene vise at det bør være enkelte forskjeller mellom voldsoffererstatningsordningen og alminnelig erstatningsrett.

17.3 Økonomisk tap

Utvalget foreslår i hovedtrekk å videreføre de utmålingsprinsipper som gjelder etter alminnelig erstatningsrett, og reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3-1. Det må fortsatt foreligge ansvarsgrunnlag, et tap eller en skade og en tilstrekkelig nær og påregnelig årsakssammenheng mellom tapet eller skaden og ansvarsgrunnlaget.

Ansvarsgrunnlag etter voldsoffererstatningsordningen vil foreligge dersom vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 er oppfylt. Dette har utvalget redegjort for i kapittel 10.

Når det gjelder kravet til at det må foreligge et økonomisk tap, følger dette av voldsoffererstatningsloven § 4 første punktum, som fastslår hvilke tap som kan dekkes, og som samsvarer med skadeserstatningsloven § 3-1, at «[v]oldsoffererstatningen skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden». Utvalget finner det ikke nødvendig å redegjøre nærmere for reglene her, og viser til Peter Lødrup, *Lærebok i Erstatningsrett 2007* kapittel 10 for en nærmere gjennomgang. Utvalget vil i det følgende peke på eventuelle problemstillinger som reises i skjæringspunktet mellom voldsoffererstatningsordningen og skadeserstatningsloven.

Når det gjelder erstatning for inntektstap, er det ikke endelig avklart i rettspraksis hvorvidt det

skal gis erstatning for reallønnsvekst. Med reallønnsvekst menes lønnsvekst som følge av generell karriereutvikling. I de fleste yrker vil man kunne forvente lønnsforhøyelse etter hvert som man utvikler seg og stiger i gradene. Dersom man mister to år av arbeidslivet, kan det diskuteres om en slik forventet lønnsvekst skal kompenseres. Det følger av NOU 1994: 20 s. 37 at domstolene har vært «relativt tilbakeholdne når det gjelder å akseptere avansementsmuligheter og karriereutvikling, jf. Rt-1984-1246 og Rt-1981-138.» Spørsmålet om reallønnsvekst stod sentralt i tre avgjørelser fra Høyesterett i 1993: Rt-1993-1524 (Ølberg), Rt-1993-1538 (Horseng) og Rt-1993-1547 (Skoland). Det ble ikke gitt erstatning for reallønnsveksten. I Skoland-dommen uttalte Høyesterett at det ikke var grunnlag for å anta at man «stod overfor en reallønnsvekst som kan ha betydning for erstatningsutmålingen». I Horseng-dommen la Høyesterett vekt på at reallønnsveksten uansett ville gi et så lite tillegg at det ikke ville ha praktisk betydning ved totalvurderingen. I nemndas vedtak ENV-2015-1286 avslo nemnda kravet om reallønnsvekst, og viste til at det ble ansett som usikkert hvilke konsekvenser den forsinkede inntreden i arbeidslivet vil ha for søkers fremtidige inntekt. Ut fra dette kan det utledes en regel om at det ikke på generelt grunnlag skal gis erstatning for reallønnsvekst, men at det kreves særlige holdepunkter for å erstatte lønnsvekst som følge av karriereutvikling. Utvalget foreslår at en slik praksis videreføres.

Utvalget foreslår at det ikke skal betales renter på erstatning for lidt inntektstap. Utvalget ser ikke grunn til å fravike de prinsipper som ble fastslått i Rt-2013-484. Utvalget mener en mer liberal praksis for forskudd til en viss grad vil kompensere for behovet for renter, se punkt 22.5.5.

17.3.1 Særlig om inntektserstatning til barn

På bakgrunn av forslag i NOU 2011: 16, ble det vedtatt en lov om endringer i skadeserstatningsloven, LOV-2015-12-18-124, med nye bestemmelser om standardisert inntektserstatning for barn. Hovedtrekkene i lovendringen var å skille utmålingen av erstatning for inntektstap og menerstatning. Utvalget slutter seg til den foreslåtte lovendringen, og viser til Prop. 110 L (2014–2015) for en nærmere innføring i de nye reglene.

Utvalgets syn er at inntektstap for skade påført barn under 16 år skal utmåles på samme måte etter voldsoffererstatningsloven som etter skadeserstatningsloven. Utvalget kan ikke se at det er noen gode grunner for å ha en annen utmåling

etter voldsoffererstatningsloven enn etter skadeserstatningsloven. Erstatning for inntektstap skal utmåles etter skadeserstatningslovens § 3-1 for de skadetilfeller som faller inn under skadeserstatningslovens § 3-3. For øvrig skal erstatning for inntektstap utmåles etter skadeserstatningsloven § 3-2 a.

17.4 Menerstatning

Utvalget anbefaler at menerstatning etter voldsoffererstatningsordningen følger de prinsipper som gjelder etter alminnelig erstatningsrett og skadeserstatningsloven § 3-2 a.

Utvalget mener det fortsatt bør gjelde et krav om betydelig og varig skade.

Betydelig skade er i rettspraksis fastsatt til 15 % varig invaliditetsgrad¹. Dette er bakgrunnen for at denne invaliditetsgraden uttrykkelig fremgår av voldsoffererstatningsloven § 5. Utvalget ser at det kan fremstå overflødig å nevne invaliditetsgraden uttrykkelig, men mener dette gir en oversiktlig regel. Utvalget er kjent med at Personskadeerstatningsutvalget i NOU 2011: 16 foreslo å senke invaliditetsgraden til 5 %. Utvalget ser at det er gode grunner for en slik endring, herunder at det generelle velferdsnivået i samfunnet antas å være høyere enn tidligere, slik at også mindre alvorlige varige men bør kompenseres. Utvalget viser til at voldsoffererstatningsordningen har en kriminalpolitisk begrunnelse, og at dette kan forsvare en høyere terskel for menerstatning etter voldsoffererstatningsordningen enn etter alminnelig erstatningsrett. Sammenheng i regelverket taler imidlertid for at voldsoffererstatningsloven bør endres tilsvarende, dersom Personskadeerstatningsutvalgets forslag gjennomføres. Utvalget mener at terskelen i voldsoffererstatningsloven uansett ikke bør endres før en eventuell endring i skadeserstatningsloven. Utvalget viser til at terskelen for inntektserstatning til barn endres til 10 % når lovendringen etter LOV-2015-12-18-124 trer i kraft. Utvalget mener begrunnelsene for å senke terskelen her, ikke i samme grad gjør seg gjeldende ved menerstatning.

At skaden må være varig, innebærer ikke at skaden må vare livet ut. I Rt-2003-841 antyder Høyesterett at grensen går rundt ti år for at varighetskravet er oppfylt, men det gis ikke uttrykk for

¹ Se for eksempel Rt-2001-105 der Høyesterett på side 107 uttaler: «Utmåling etter § 3-2a bygger på den medisinske uførhetsgrad, det gis ikke erstatning ved lavere uførhetsgrad enn 15 prosent»

at det gjelder noen eksakt grense her. Utvalget har vurdert å foreslå en regel om at skaden må ha en varighet på minst ti år for å anses som varig. Dette vil gi en forutsigbar regel og forenkle saksbehandlingen. Så lenge alminnelig erstatningsrett opererer med en skjønnsbasert regel på rundt ti år, ser imidlertid ikke utvalget nødvendigheten av å innføre en absolutt regel.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at graden av den medisinske invaliditeten og varigheten må være dokumentert ved erklæring fra spesialist.

17.5 Oppreisning

Utvalget mener oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen fortsatt bør utmåles etter de prinsippene som følger av alminnelig erstatningsrett. Det finnes rikholdig rettspraksis som gir føringer på oppreisningsnivået i ulike typetilfeller, og utvalget viser til denne. Erstatningsnemnda for volds ofre uttaler i sin praksis at de ved utmålingen av oppreisningserstatning legger vekt på «hvor alvorlig handlingen er isolert sett, sammenholdt med de konsekvenser handlingen har fått for søkeren».² Utvalget viser til at de momenter som er relevant ved skjønnets i rettspraksis blant annet er handlingens objektive grovhet, skadevolderens skyld, fornærmedes subjektive opplevelse av krenkelsen og arten og omfanget av de påførte skadevirkninger.³

Utvalget viser at det har skjedd en økning i oppreisningsnivåene i rettspraksis de siste årene. Denne økningen har blitt fulgt opp av nemnda på voldsoffererstatningens område.⁴ På denne bakgrunn mener utvalget det ikke er aktuelt å foreslå en generell økning av oppreisningsnivåene.

Utvalget har merket seg at voldsoffererstatningsmyndighetene i enkelte saker legger seg på et høyere nivå. Slik utvalget ser det bør voldsoffererstatningsmyndighetene fortsatt ta utgangspunkt i det generelle nivået på oppreisning som fastsettes av domstolene.

Nemndas vedtak ENV-2005-897, gjaldt en person som gjentatte ganger ble tildelt slag og spark i hodet. Han ble også slått flere ganger i hodet med en tom ølflaske. Som følge av dette fikk søker kuttskader i hodet og i pannen. Kuttskadene

måtte stiftes og syes med fem sting. Retten tilkjente skadelidte kr. 5 000. Nemnda mente kr. 10 000 var et rimelig beløp, sett hen til skadeomfanget og nemndspraksis. Et annet eksempel er nemndas vedtak ENV-2013-2532. Saken gjaldt en mann som ble bitt i fingeren av en pubgjest, og påført arr samt dårligere funksjonsevne i tommelelen et halvt år etter hendelsen. Domstolen tilkjente mannen kr. 7 500 i oppreisning; Nemnda tilkjente kr. 15 000 i oppreisning, og begrunnet dette med søkers skade og nemndspraksis.

Utvalget har forstått det slik at nemnda har operert med et minimumsbeløp på kr. 10 000 i oppreisning, som etter hvert har økt til kr. 15 000. Denne økningen synes å følge økningen av oppreisningsnormen for voldtukt til samleie, som gikk fra kr. 100 000 til kr. 150 000 i 2010, se punkt 4.8.5.

Utvalget ser at det er gode argumenter både for og mot en praksis hvor erstatningsnemnda opererer med et minimumsbeløp for oppreisning, og fraviker domstolens utmåling i tilfeller hvor domstolen har tilkjent et lavere beløp. På den ene siden innebærer dette at voldsutsatte får høyere oppreisning, og således kommer bedre ut. I tilfeller hvor domstolen uten nærmere begrunnelse legger seg på et lavere oppreisningsnivå enn hva som er normalt for sammenlignbare skadetilfeller, kan nemnda i slike tilfeller korrigere erstatningsutmålingen. På den andre siden åpner en slik praksis for forskjellsbehandling av voldsutsatte som mottar erstatning fra voldsoffererstatningsordningen, sammenlignet med voldsutsatte som får utbetalt oppreisningen fra gjerningspersonen. I tillegg medfører en slik praksis økt saksbehandlingstid og økt ressursbruk. Utvalget foreslår å opprettholde nemndas adgang til å fravike domstolens utmåling, og vektlegger hensynet til skadelidte foran saksbehandlingshensyn.

17.6 Erstatning til etterlatte og pårørende

Utvalget viser til gjennomgangen av etterlattes erstatningsrettslige vern i kapittel 15, hvor utvalget har uttalt seg om hvem som bør ha rett på voldsoffererstatning. I det følgende vil utvalget primært omtale utmålingsreglene for denne gruppen. Utvalget påpeker at det er glidende overgangen her, slik at enkelte momenter fra kapittel 15 gjentas hvor det er nødvendig for sammenhengen i teksten.

² Se blant annet ENV-2010-144.

³ Se blant annet ENV-2014-1498

⁴ Se blant annet ENV-2013-2205

17.6.1 Etterlatte og pårørende bør ha krav på dekning av økonomisk tap og oppreisning.

Utvalget mener etterlatte og pårørende som hovedregel bør ha lik rett til erstatning og oppreisning etter voldsoffererstatningsloven som etter alminnelig erstatningsrett. Ved lovendringen i 2008, ble etterlatte gitt rett til erstatning etter § 4, i tillegg til oppreisning etter § 6. Utvalget mener regelen bør videreføres.

Det kan stilles spørsmål ved om etterlatte og pårørende bør ha mulighet til å bli tilkjent menerstatning. I dag gir voldsoffererstatningsloven ikke adgang til dette. Da voldsoffererstatningsloven § 7 ble utvidet til å omfatte etterlattes økonomiske tap etter § 4, ble krav på menerstatning ikke vurdert. Utvalget påpeker at skadeserstatningsloven ikke åpner for at andre enn den direkte skadelidte kan bli tilkjent menerstatning. Heller ikke etter svensk eller dansk ordning har etterlatte krav på menerstatning.⁵ Utvalget ser ikke bort ifra at etterlatte kan påføres varig men som følge av de psykiske belastningene det kan innebære å miste noen som står en nær. Utvalget mener imidlertid voldsoffererstatningsordningen ville rekke for vidt, dersom ordningen skulle dekke menerstatning til etterlatte.

17.6.2 Fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte

For erstatning til etterlatte etter § 7 anses dødsfallet som ett skadetilfelle etter § 11. De etterlattes erstatning må da samlet sett ligge innenfor beløpsgrensen. Dette følger av § 7 fjerde ledd, som ble inntatt i loven i 2008. Tilføyelsen representerte en lovfesting av gjeldende praksis.⁶ I tilfeller hvor det samlede erstatningsbeløpet overstiger beløpsgrensen, skal erstatningen reduseres forholdsmessig mellom de etterlatte, i henhold til langvarig nemndspraksis.⁷ En slik fordeling er uproblematisk i tilfeller der alle erstatningspostene til de etterlatte er avgjort av domstolen i forkant av voldsoffererstatningsmyndighetens behandling av saken. I tilfeller hvor erstatningskravene ikke er avgjort av domstolen, oppstår det et spørsmål om hvilke erstatningsposter som skal danne grunnlaget for den forholdsmessige fordelingen, og når denne

fordelingen skal foretas. Dette kan særlig bli problematisk dersom de ulike etterlatte fremmer søknadene på ulike tidspunkt. Dersom beløpsgrensen er nådd, og erstatningsbeløpet er fordelt forholdsmessig på bakgrunn av de krav som voldsoffererstatningsmyndighetene hadde til behandling, vil eventuelle etternølere blant de etterlatte risikere å få sin søknad avslått på dette grunnlag. Utvalget har sett på ulike måter en slik fordeling kan gjennomføres.

Ett alternativ er at voldsoffererstatningsmyndighetene behandler søknadene fra de etterlatte etter hvert som de kommer inn, men avventer utbetaling av beløpene til alle søknadene er ferdigbehandlet. Dette kan medføre at de etterlatte ikke får utbetalt erstatningen så raskt som de kan ha behov for.

Et annet alternativ er å fordele maksbeløpet likt på etterlatte, uavhengig av hvilke krav de måtte ha. Dersom det er fire etterlatte, vil 60 G fordeles med 15 G på hver etterlatte. På denne måten kan hver enkelt etterlatt få avgjort sin søknad uavhengig av utfallet av de øvrige etterlattes søknader. Med denne modellen kan man imidlertid risikere at enkelte etterlatte ikke når opp til sitt tilfalte maksbeløp, mens andre etterlatte har erstatningskrav som overstiger sine, i dette tilfellet, 15 G. Det kan slå særlig uheldig ut for etterlatte som har krav på forsørgertap eller som lider store inntektstap som følge av avdødes dødsfall. En løsning kan være at det som gjenstår av det fordelte maksbeløpet hos en av de etterlatte, på et senere tidspunkt, fordeles på de øvrige etterlatte.

Et tredje alternativ er at det totale erstatningsbeløpet som kan utbetales, fordeles etter «først til mølla»-prinsippet. Søknadene behandles, og eventuelt utbetales, fortløpende ettersom de kommer inn, inntil den øvre beløpsgrensen er nådd. En slik løsning kan imidlertid øke konfliktnivået mellom de etterlatte, og medføre at krav ikke er tilstrekkelig utredet før de sendes inn til voldsoffererstatningsmyndighetene. Det kan også resultere i en urimelig fordeling av maksbeløpet mellom de etterlatte.

En mellomløsning kan være å behandle og utbetale oppreisningskravet for alle etterlatte, da dette ofte kan gjøres raskt, og for øvrige erstatningsposter avvente saksbehandlingen. Utvalget har forstått det slik at det er dette prinsippet som voldsoffererstatningsmyndighetene praktiserer i dag.

Utvalget mener sistnevnte alternativ (mellomløsningen) gir den rimeligste løsningen, og foreslår derfor å videreføre dagens praksis. Det bør også være adgang for voldsoffererstatningsmyn-

⁵ Se hhv. brottskadelagen § 1, jf. skadeståndslagen 5-2 nr. 3 og offererstatningsloven § 2, jf. erstatningsansvarslovens §§ 12-14 a og § 26 a.

⁶ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 40.

⁷ Nemndas vedtak ENV-2004-1365 og ENV-2007-4049.

dighetene til å sette en frist for innsending av erstatningskrav i tilfeller hvor det er åpenbart at det totale erstatningsbeløp vil overstige beløpsgrensen. Utvalget viser til at det etter voldsoffererstatningsloven § 11, er adgang til å fravike beløpsgrensen ved særlige tilfeller. Tilfeller med mange etterlatte, hvor de etterlattes rett til forsørgertap står i fare for å bli avkortet, bør etter utvalgets syn utgjøre et særlig tilfelle.

17.7 Erstatning for tingskader

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsordningen fortsatt skal være begrenset til tap som følge av personskader, og at tingskader som hovedregel faller utenfor. Utvalget ser imidlertid gode grunner for å videreføre regelen i dagens voldsoffererstatningslov § 8 som gir krav på erstatning for «skade på vanlige klær, proteser eller andre personlige bruksting som den skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt». Det bør fortsatt være en forutsetning at den voldsutsatte, i tillegg til tingskaden, er påført personskade. Utvalget mener at adgangen til å få erstattet tingskade, bør være begrenset til de skader som har nær sammenheng med den skadevoldende handlingen. Det bør kreves en påregnelig eller adekvat årsakssammenheng. Et slikt adekvanskrav uttrykkes gjennom at det kun gis erstatning for klær eller bruksgjenstander som skadelidte hadde på seg. Utvalget foreslår derfor at ordlyden i dagens bestemmelse videreføres. Utvalget foreslår å tilføye en avgrensning mot gjenstander som blir frastyrt, for å klargjøre dette skillet.⁸

Utvalget mener at tolkningen av hvilke bruksgjenstander som omfattes må følge den teknologiske utviklingen i samfunnet. I dag er det svært utbredt å bære med seg smarttelefoner, ipader og bærbare pcer, til bruk i jobb eller utdanning. Dette taler for at slike gjenstander bør omfattes.

17.8 Fradrag i utmålingen

Utvalget har redegjort for ordningens subsidiære karakter i tilknytning til en eventuell forsikringsplikt i punkt 8.3.2. Videre har utvalget omtalt reiseforsikringsplikt ved økonomisk tap som følge av skadevoldende handlinger i utlandet i punkt 11.6.1.2, mens forholdet mellom voldsoffererstatningsordningen og henholdsvis yrkesskadeserstatningsordninger og pasientskadeerstatnings-

ordningen er redegjort for i 15.3. I kapittel 20 vil utvalget behandle voldsoffererstatningsordningens forhold til rettshjelpsordninger.

Utvalget mener det ved utmålingen fortsatt skal gjøres fradrag for andre ytelser som søkeren er berettiget til, jf. dagens voldsoffererstatningslov § 9. Subsidiaritetsprinsippet er lovfestet i voldsoffererstatningsloven § 9, og kommer til uttrykk på to måter. For det første ligger det en fradragsplikt for all annen økonomisk støtte som skadelidte har mottatt, i tråd med alminnelige erstatningsrettslige prinsipper om at skadelidte ikke skal få utbetalt erstatning to ganger for samme forhold. I tillegg følger det av begrepet «er berettiget til» at den voldsutsatte må uttømme de alternative dekningsmuligheter som er tilgjengelig. Utvalget viser til de ovennevnte kapitlene for en nærmere begrunnelse tilknyttet de enkelte alternative dekningsordningene.

17.9 Avkortning og bortfall som følge av skadelidtes medvirkning

Utvalget foreslår at adgangen til å la voldsoffererstatning bortfalle som følge av skadelidtes medvirkning, skal knyttes til domstolens medvirkningsvurderinger etter skadeserstatningsloven § 5-1. Dersom domstolen ikke har vurdert medvirkningsspørsmålet i forbindelse med oppreisningsspørsmålet, mener utvalget det har formodningen for seg at domstolen ikke anså medvirkning aktuelt. Utvalget viser til punkt 17.2 om forholdet til alminnelig erstatningsrett. Utvalget mener videre det skal sterke holdepunkter til for å fravike domstolens medvirkningsvurderinger.

Som nevnt under pkt. 4.8.8, har voldsoffererstatningsmyndighetene ved enkelte tilfeller fraveket domstolens avgjørelse, og argumentert med at det i voldsoffererstatningsordningen også må tas hensyn til at erstatningen utbetales av staten. Det virker som om voldsoffererstatningsmyndighetene i disse sakene har lagt til grunn en lavere terskel for hva som anses som medvirkning, og hvilken betydning dette skal få for utmålingen. Et bærende argument synes å være det at utbetaling av voldsoffererstatning innebærer fordeling av skattebetalernes midler. Utvalget er imidlertid ikke enig i at dette skal være et tilstrekkelig viktig argument til å fravike domstolens utmåling av erstatning eller oppreisning.

Utvalget viser videre til at voldsoffererstatningsmyndighetene differensierer mellom begrepene «aktiv deltaker i kriminelt miljø»⁹ og «involvert i kriminell/ulovlig virksomhet».¹⁰ Begrepene

⁸ Dette er i tråd med praksis, se ENV-2004-1429.

går igjen i saker hvor den voldsutsatte har hatt befatning med narkotika. Kriteriene som avgjør hvilket begrep som legges til grunn, synes å være omfanget av narkotika som er involvert, samt hvilken tilknytning/tilhørighet vedkommende har hatt til narkotikamiljøet.

Utvalget mener dagens praksis kan føre til urimelig forskjellsbehandling. Utvalget ønsker å rydde opp i dette ved at nemndas medvirkningsvurdering skal følge domstolenes vurdering. Der domstolene ikke har foretatt en slik vurdering, skal tolkningen av medvirkning gjøres i tråd med alminnelig erstatningsrett og på samme måte som etter skadeserstatningslovens § 5-1. Voldsoffererstatningsmyndighetene kan kun legge vekt på skadelidtes handlinger som med klar sannsynlighetsovervekt har funnet sted. Tilknytning til kriminell virksomhet kan kun danne grunnlag for avkortning eller bortfall av erstatningen dersom det er direkte årsakssammenheng og forholdsmessighet mellom skaden og den kriminelle virksomheten.

Utvalget mener at prinsippet om passiv identifikasjon bør videreføres. Dette innebærer at medvirkning fra avdødes side, vil kunne få betydning for avdødes etterlattes krav på voldsoffererstatning.

Utvalget foreslår å videreføre reglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2. Skadelidte skal ha full erstatning etter voldsoffererstatningsordningen selv om skadevolders ansvar i henhold til alminnelig erstatningsrett skulle bli redusert som følge av at skadevolder var mindreårig, bevisstløs sinnssyk mv., eller om retten finner at skadevolders ansvar etter omstendighetene virker urimelig tyngende for vedkommende. Utvalget mener hensynet til den voldsutsatte begrunner at voldsoffererstatningsordningen i slike tilfeller går lenger enn skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett.

17.10 Utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke skal ha adgang til å fravike domstolens avgjørelser, heller ikke avgjørelser om erstatningsutmåling, med unntak av enkelte særlige tilfeller. Utvalget foreslår i hovedtrekk å videreføre de utmålingsprinsipper som gjelder etter alminnelig erstatningsrett, og reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3-1.

Utvalget foreslår at erstatning for reallønnsvekst kun tilkjennes der det foreligger særlige holdepunkter. Utvalget foreslår at det ikke skal betales morarenter på erstatning for lidt inntektstap. Når det gjelder menerstatning, foreslår utvalget å videreføre kravet om at graden av den medisinske invaliditeten og varigheten må være dokumentert ved erklæring fra spesialist. I spørsmålet om oppreisning, foreslår utvalget å opprettholde nemndas adgang til å fravike domstolens utmåling til gunst for skadelidte, slik at hensynet til skadelidte vektlegges foran saksbehandlingshensyn.

Etterlatte skal ha krav på erstatning og oppreisning, men ikke menerstatning. Når det gjelder fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte, mener utvalget at voldsoffererstatningsmyndighetene skal behandle søknadene fra de etterlatte etter hvert som de kommer inn, men avvente utbetaling andre beløp enn oppreisning til alle søknadene er ferdigbehandlet. Det bør imidlertid være adgang for voldsoffererstatningsmyndighetene til å sette en frist for innsending av erstatningskrav i tilfeller hvor det er åpenbart at det totale erstatningsbeløp vil overstige beløpsgrensen.

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsordningen fortsatt skal være begrenset til tap som følge av personskader og at tingsskader som hovedregel faller utenfor, men anbefaler å videreføre dagens snevre adgang til å få dekket skade på klær og personlige bruksgjenstander som skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt. Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste en avgrensning mot gjenstander som blir frastjålet.

I spørsmålet om avkortning og bortfall som følge av skadelidtes medvirkning, ønsker utvalget å presisere at nemndas medvirkningsvurdering skal følge domstolenes vurdering. Der domstolene ikke har foretatt en slik vurdering, skal tolkningen av medvirkning gjøres i tråd med alminnelig erstatningsrett og på samme måte som etter skadeserstatningslovens § 5-1. Voldsoffererstatningsmyndighetene kan kun legge vekt på skadelidtes handlinger som med klar sannsynlighetsovervekt har funnet sted. Tilknytning til kriminell virksomhet kan kun danne grunnlag for avkortning eller bortfall av erstatningen dersom det er direkte årsakssammenheng og forholdsmessighet mellom skaden og den kriminelle virksomheten. Utvalget foreslår også å videreføre reglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2, som innebærer at hensynet til den voldsutsatte går lenger enn skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett.

⁹ ENV-2014-2024.

¹⁰ ENV-2014-2189.

Kapittel 18

Voldsoffererstatningens øvre og nedre grense

18.1 Innledning

I utgangspunktet dekker voldsoffererstatningen det samme som gjerningspersonen er ansvarlig for. I utvalgets mandat er det presisert at dette utgangspunktet bør videreføres. Mandatet nevner videre at det er gode grunner for at ordningen likevel bør fravike alminnelig erstatningsrett på enkelte punkter, for eksempel ved reglene om voldsoffererstatningens øvre og nedre grense. Utvalget er derfor bedt om særlig å vurdere øvre og nedre grense. Det er i mandatet inntatt den begrensning for vurderingen at det ikke er aktuelt å heve den øvre grensen. Spørsmålet om endring av nedre grense skal vurderes i lys av at ordningen bør gjelde for alvorlig kriminalitet og at det søkes å oppnå en mer effektiv saksbehandling.

Utvalget vil vurdere spørsmål om en øvre grense for erstatningsutbetalinger fra voldsoffererstatningsordningen i punkt 18.2, mens spørsmål

rundt en nedre terskel for hva staten skal dekke omtales i punkt 18.3.

For oversiktens skyld, presenteres beløpsgrensene på ulike tidspunkter i Tabell 18.1 under. Per 1.5. 2015 er Grunnbeløpet (1 G) kr. 90 068. Til sammenligning var grunnbeløpet i 2001 kr. 51 360.¹

18.2 Øvre grense

18.2.1 Bør det gjelde en øvre grense?

Begrunnelsen for å ha en øvre grense er at fraværet av et tak vil gjøre det vanskelig å forutberegne statens utgifter. Et tak vil dessuten kunne forenkle saksbehandlingen i de mest omfattende og kompliserte sakene. Et ytterligere argument er at voldsoffererstatningen kan ses på som en form for indi-

¹ Grunnbeløpet for 2016 var ikke klart ved ferdigstilling av denne rapporten.

Tabell 18.1 Oversikt over beløpsgrenser

Dato	Minimum	Maksimum	Skjæringspunkt	Hjemmel
01.01.75–01.12.85	500	100 000	Straffbare handlinger fra 01.01.75	Forskrift 11.03.07 (ved kgl.res. 11.03.76)
01.01.86–31.12.93	500	150 000	Søknader tatt under behandling av fylkesmannen etter 01.01.86. Straffbare handlinger fra 01.01.75	Rundskriv (G-215/85 (ved kgl.res 06.12.85)
01.01.94–30.06.01	500	200 000	Straffbare handlinger fra 01.01.94	Forskrift FOR-1993-11-26-1067
01.07.01–31.12.08	1 000	20 G (skadetidspunkt)	Straffbare handlinger fra 01.07.01	Lov 20.04.01. nr. 13
01.01.09–31.12.10	1 000	40 G (skadetidspunkt)	Straffbare handlinger fra 01.01.09	Lov 19.12.08. nr. 115
01.01.11–>	1 000	60 G (Vedtaks-tidspunktet) Kan fravikes i særlige tilfeller	Straffbare handlinger fra 01.01.11	LOV-2012-03-30-14

rette tvungen forsikring over skatteseddelen, og at ordningen kun skal gi dekning av inntekter av en slik størrelsesorden at man kan ha et normalt liv med et normalt forbruk. For tap som overstiger dette, bør forsikringen være frivillig og skje i privat regi.²

En oversikt fra KfV viser at i perioden 2013 til 2015 var totalt 65 saker blitt tilkjent voldsoffererstatning tilsvarende voldsoffererstatningsordningens øvre grense etter voldsoffererstatningsloven § 11. I samme treårsperiode innvilget KfV erstatning i ialt 10 585 saker etter voldsoffererstatningsloven. Det var altså ca. 0,6 % av sakene som fikk medhold, der beløpet ble begrenset av voldsoffererstatningsordningens øvre grense. Det store flertallet av sakene som nådde taket, 56 av de 65, ble behandlet etter 2001-loven med tak på 20 G. Det totale antallet saker som ble behandlet etter dette regelsettet var 724 saker. Av de totalt 1538 sakene som ble behandlet opp mot en grense på 40 G, var det kun 8 saker som nådde taket, ifølge tall som utvalget har mottatt fra KfV i e-post 8. januar 2016. Ingen saker har blitt rammet av taket på 60 G, mens det i én sak har blitt betalt ut 100 G, som følger av unntaksregelen i § 11.³

Utvalget påpeker at det kun har gått cirka fire år siden beløpsgrensen ble hevet til 60 G. Det er således noe tidlig å trekke konklusjoner vedrørende nivået. Dette har delvis sammenheng med at det tar noe tid fra den straffbare handlingen finner sted til krav om menerstatning og fremtidig inntektstap kan fremsettes.

Utvalget anser likevel at det lave antallet saker som har nådd taket på 40 G gir en viss indikasjon på hvordan beløpsgrensen fungerer. På ene side kan dette lave antallet tas til inntekt for at det ikke er behov for en høyere grense. På den annen side kan det argumenteres for at antallet saker som rammes av taket er såpass lavt at det ikke er grunnlag for i det hele tatt å beholde en maks-grense. Selv om mandatet ikke åpner for å høyne dagens nivå (på 60 G), mener utvalget det er grunn til å stille spørsmål om den øvre grense har noen reell funksjon.

I Danmark er det ingen øvre beløpsgrense for utbetalinger etter ordningen i sin helhet. Det er imidlertid egne tak for hver enkelt erstatningspost, i tråd med erstatningsloven, og disse takene reguleres hvert år. For 2015 er det følgende grenser: Når det gjelder personskade gis det erstatning for sveie og smerte (oppreisning) med maks DKK 72 500 (som pr 1. mai 2016 tilsvarer cirka

NOK 90 000). Varig men erstattes med maks DKK 995 000 (NOK 1 245 000). Inntektstap erstattes med maks DKK 8 712 500 (NOK 10 900 000). Årlig erstatning til barn under 15 år ytes med maks DKK 399 500 (NOK 500 000). Forsørgertap kan erstattes med DKK 932 000 (NOK 1 165 000), og «overgangsbeløb» til etterlatte ektefelle eller samboer med DKK 156 000 (NOK 200 000) Erstatning for tingskade kan ikke overstige DKK 50 000 (NOK 65 000).

I Sverige kan man for personskade som gis i form av et engangsbeløp få inntil 20 ganger basbeløppet, som i 2016 utgjør SEK 44 300, det vil si maksimum SEK 886 000 (som pr 1. januar 2016 tilsvarer cirka NOK 926 000). Erstatning for personskade som utbetales årlig over et lengre tidsrom (i form av livrente) betales hvert år med høyst tre ganger det basbeløpp som gjelder ved vedtaks-tidspunktet. For tings- og formuesskade kan erstatning tilkjennes med inntil 10 ganger basbeløppet. Utvalget viser til at svenske myndigheter i sin utredning i 2012 vurderte å fjerne maksbeløpet etter den svenske ordningen. Når de likevel valgte å beholde en regel om øvre grense, var dette begrunnet delvis med et behov for å begrense utbetalingene til personer med svært høye inntekter.

I Finland er øvre beløpsgrense 61 000 EURO for personskade i hvert enkelt skadetilfelle (som pr 1. januar 2016 tilsvarer ca. NOK 588 000). For tingskade er den øvre beløpsgrensen 30 500 euro.

Utvalget mener de beste grunner taler for å videreføre regelen om en øvre grense. Utvalget mener at det ikke bør være fellesskapets ansvar å dekke tapet fullt ut i situasjoner der den voldsut-satte har et særlig høyt erstatningskrav fordi vedkommendes inntekt før skaden var høy. Det er således behov for en regel som gjør det mulig å begrense statens utbetalinger til et nivå som sikrer en «alminnelig god levestandard». Utvalget mener et maksbeløp er et egnet virkemiddel i denne sammenheng. Det bør imidlertid fortsatt gjelde en «sikkerhetsventil» som åpner for å utbetale høyere erstatning i de tilfellene der voldsoffererstatningens øvre grense slår særlig urimelig ut. Utvalget går derfor inn for å opprettholde dagens ordning.

18.2.2 Mer oversiktlige beløpsgrenser

Den øvre grensen for voldsoffererstatning har blitt hevet en rekke ganger. Felles for de fleste endringene er at det nye nivået har fått virkning for etterfølgende straffbare forhold. Dette har sammenheng med utgangspunktet i norsk rett om

² Ot.prp. nr. 12 (2008–2009) s. 3 og Brath(2015) s. 2008.

³ Erstatningsnemndas vedtak ENV-2013-913-2.

at skjæringstidspunktet settes til lovens ikrafttredelse.

Opprinnelig var grensen på kr. 100 000. Senere ble den hevet til kr. 150 000 med virkning for straffbare forhold begått 1. januar 1986 eller senere, og til kr. 200 000 for straffbare handlinger begått 1. januar 1994 eller senere. Da voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001 ble den øvre grensen hevet betraktelig, og satt til 20 G, med virkning for straffbare forhold begått etter 1. juli 2001. Grensen ble igjen hevet fra 20 G til 40 G med virkning fra 1. januar 2009. Begrunnelsen var at grensen slo uheldig ut i tilfeller der ofrene etterlot seg små barn eller der unge mennesker ble arbeidsuføre. Ved lovendring 30. mars 2012 ble grensen økt fra 40 G til 60 G. Bakteppet for endringen var terrorhandlingene 22. juli 2011, hvor ofre ville være påført skader og traumer av en slik karakter og et slikt omfang at erstatningskravet kunne vise seg å overstige 40 G. I tillegg ble det inntatt en unntaksregel om at den øvre grensen kan fravikes i særlige tilfeller. Endringene ble til en viss grad gitt tilbakevirkende kraft, da virkningstidspunktet ble satt til 1. januar 2011. Om begrunnelsene for virkningstidspunktet uttalte departementet:

«Departementet har blitt stående ved at bestemmelsen bør omfatte alle saker som gjelder straffbare forhold skjedd 1. januar 2011 eller senere. Det er ønskelig å unngå at regelverket slår urimelig ut overfor ofrene etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Videre bør bestemmelsen gjelde likt for alle voldsofre som er blitt rammet i samme tidsrom»⁴

Om begrunnelsen for å ikke la den nye grensen få virkning for alle nye saker, uttalte departementet:

«Enkelte høringsinstanser har pekt på at endringen også bør gjelde for alle voldsoffererstatningssaker som har skjedd før 1. januar 2011. Etter departementets syn vil det være problematisk å la bestemmelsen gjelde for forhold langt tilbake i tid. Det er ikke gunstig at gamle og avgjorte saker skal åpnes hver gang det vedtas en lovendring. Dersom en slik endring skulle gjelde for alle voldsoffererstatningssaker fra ordningen ble opprettet i 1975, eller for alle saker etter voldsoffererstatningsloven fikk virkning fra 1. juli 2001, ville en rekke avgjorte saker måtte gjenopptas.

I mange voldsoffererstatningssaker foreligger det ingen dom, og voldsoffererstatningsmyndighetene ville ved en ny behandling av sakene være avhengig av å innhente mye dokumentasjon for å foreta nye beregninger av erstatningssummene. Dermed ville det å gi loven virkning for alle tidligere saker gjøre saksbehandlingen uoverkommelig. Ofte vil det også være umulig å få tak i dokumentasjonen»

Utvalget mener for det første at det bør gjelde den samme beløpsgrense for alle handlinger som omfattes av voldsoffererstatningsloven. Dette innebærer at handlinger fra og med 1. juli 2001 omfattes av taket på 60 G. Sett hen til det forholdsvis beskjedne antallet saker som har nådd maksimalbeløpet i 2013 og 2014, antar utvalget at dette ikke vil innebære store økonomiske konsekvenser.

Utvalget har også vurdert om den samme beløpsgrensen bør gjelde også for saker som i dag behandles etter Forskriften. Utvalget mener det er vanskelig å se gode grunner for at handlinger skjedd før og etter 1. juli 2001 skal behandles så vidt forskjellig som ordningen legger opp til i dag. Følgende konstruerte eksempel er egnet til å illustrere hvor urimelig regelverket kan slå ut: To søstre utsettes for seksuelle overgrep gjennom flere år i barndommen, begått av far. Begge påføres alvorlige psykiske skader som gir 100 % arbeidsuførhet resten av livet. Overgrepene mot den ene søsteren opphører i juni 2001, mens overgrepene mot den andre søsteren opphører i juli 2001. Førstnevnte kan motta drøyt 1 million kroner i voldsoffererstatning (20 ganger grunnbeløpet per 1. juli 2001), mens utbetalingen til søsteren må begrenses til kr. 200 000. Et regelverk som åpner for slik forskjellsbehandling, fremstår for utvalget som svært urimelig.

Utvalget mener samtidig at hensynet til et oversiktlig og forståelig regelverk bør gis avgjørende vekt. På denne bakgrunn mener utvalget at den samme beløpsgrense skal gjelde også for saker som i dag behandles etter Forskriften. Utvalget påpeker at dette vil ha visse økonomiske konsekvenser, som utdypes i utredningens del II.

Utvalgets flertall, Hennem, Lereim, Nesheim og Rye-Holmboe, foreslår at en ny regel som fastslår en øvre grense på 60 G kun skal gjelde nye søknader som har blitt fremsatt etter at de nye reglene trer i kraft. I saker hvor det fremsettes tilleggssøknader, er det regelsettet som gjaldt på vedtakstidspunktet for den opprinnelige søknaden som avgjør hvilken beløpsgrense som legges til grunn. Utvalgets flertall har vektlagt prinsippet om at lover ikke bør ha tilbakevirkende kraft,

⁴ Prop. 65 L (2011–2012) s. 23.

samt at en ny behandling av allerede avgjorte saker vil være ressurskrevende. I mange saker må det innhentes mye dokumentasjon for å foreta nye beregninger av erstatningssummene. Utvalget mener det vil føre for vidt om gamle og avgjorte saker skal åpnes hver gang det vedtas en lovendring.

Utvalgets mindretall, Austegard, mener at reglene slik de har vært, gir et urimelig resultat, og at man kan rydde opp i dette ved å la enkelte, eldre saker behandles på nytt etter gitte kriterier. Dette bør gjelde avgjorte saker der det foreligger dom for erstatning, men hvor den utbetalte voldsoffererstatning er mindre enn beløpet som den voldsutsatte ble tilkjent i dommen. Utvalget har innhentet tall fra Statens innkrevingsentral som viser at SI har utestående kr. 7 400 000 fra totalt 45 straffesaker forut for 1. juli 2001, hvor grunnlaget for erstatningen var voldshandlinger.⁵ Dette tilsvarer i gjennomsnitt cirka kr. 165 000 per sak. Utvalgets mindretall mener staten i disse sakene bør utbetale den erstatning som de voldsutsatte ble tilkjent i dommen. Det fremstår som særlig urimelig at det er forskjell mellom hva de voldsutsatte ble tilkjent ved dom og utbetalingen. Utvalgets mindretall mener hensynet til at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft ikke kan gis så stor vekt, at voldsutsatte som er berettiget erstatning ikke får denne utbetalt fra staten.

18.2.3 Hvordan bør øvre grense reguleres?

Utvalget viser til at Høyesteretts dom inntatt i RT-2013-484 slo fast at det er verdien av G på skadetidspunktet som skal legges til grunn ved fastsettelsen av den øvre grensen. Dette utgangspunktet gjelder i dag for alle handlinger som har skjedd til og med 31. desember 2010. For skadelidte som omfattes av lovendringen i 2012, altså handlinger skjedd fra og med 1. januar 2011, er det i henhold til uttalelser i forarbeidene derimot vedtakstidspunktet som skal legges til grunn.

Utvalget mener det er uheldig å operere med to forskjellige tidspunkter for utregningen av grunnbeløpet. Utvalget mener de beste grunner taler for at vedtakstidspunkt legges til grunn. Det vises til at lang saksbehandlingstid i rettssystemet eller hos voldsoffererstatningsmyndighetene normalt vil være årsaken til at det går lang tid mellom skadetidspunktet og vedtakstidspunktet.⁶

Utvalget mener grunnbeløpet utregnet på vedtakstidspunktet gir den mest rettferdige og mest oversiktlige ordningen, og foreslår å videreføre denne utmålingsregelen.

18.2.4 Nedre grense

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 11 at voldsoffererstatning ikke ytes når det tapet som ville kunne kreves erstattet av staten, er mindre enn kr. 1.000. Begrunnelsen for en slik grense er at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke skal belastes med bagatellsaker.⁷ Slik utvalget ser det kan formålet være å luke ut saker hvor den økonomiske gevinsten for skadelidte er liten sammenlignet med statens ressurser for å realitetsbehandle saken. Det antas at de fleste kan tåle å dekke såpass lave utgifter selv. Den nedre grensen kan også forstås i lys av ordningens kriminalpolitiske begrunnelse om at ordningen skal gjelde alvorlig kriminalitet.

Den nedre grensen for hva som utbetales har vært uendret siden 1986, da den ble endret fra kr. 500 til 1 000.

18.2.5 Nedre grenser i nordiske land

Danmark har en bestemmelse om at Justisministeren kan fastsette regler om at krav under et bestemt beløp ikke skal erstattes, men det finnes i dag ingen regler om dette.⁸

I Sverige utbetales ikke brottsskadeersättning dersom den samlede erstatningen er lavere enn 100 SEK. Det skal imidlertid som hovedregel trekkes fra et grunnfradrag som har karakter av å være en slags egenandel. Per dags dato er dette kr. 1 500 SEK.

Finland opererer, i likhet med Sverige, med et grunnfradrag som trekkes fra erstatningen. I Finland er dette på 210 EURO, som per 1. februar 2016 tilsvarer cirka 2 000 NOK.

På samme måte som ved vurderingen av ordningens øvre grense, kan det være relevant å se på antallet saker som rammes av voldsoffererstatningens nedre grense, når utvalget skal ta stilling til om denne bør endres, fjernes eller stå uendret.

Utvalget har fått oversendt tall fra KfV som viser at de i 2013 og 2014 av slo til sammen 20 saker, 10 saker hvert år, som følge av at tapet som

⁵ E-post av 12. november 2015 fra seniorkonsulent Unni Vedalved Statens Innkrevingsentral.

⁶ Prop. 65 L (2011–2012).

⁷ Albert Schøning, 2. utgave, Oslo 1991.

⁸ Lovbekendtgørelse 2014-11-18 nr. 1209 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser § 9 og Karnovs kommentarer til bestemmelsen, Karnov, Danmark 2014, side 7, note 48

ble søkt dekket var under kr. 1 000, jf. voldsoffererstatningsloven § 11. Kontoret behandlet totalt 11 707 saker i samme periode.

Det kan selvfølgelig argumenteres for at disse sakene utgjør et så lite antall, at det ikke er grunnlag for å opprettholde regelen. Personer utsatt for voldshandlinger som går til det skritt å kreve erstatning for så små beløp, vil gjerne være de som trenger pengene aller mest. Det kan hevdes at de ekstra administrative kostnadene det vil innebære å realitetsbehandle ti saker årlig, sammenlignet med å avvise sakene, vil være så vidt uvesentlig, at hensynet til at den voldsutsatte kompenseres bør gis avgjørende vekt. Dette er imidlertid ikke den løsningen som utvalget har ansett som den beste. Dette spørsmålet blir behandlet i det følgende.

18.2.6 Formålet med en nedre grense for erstatningsutbetaling/saksbehandlingsgebyr

Utvalget vil påpeke at voldsoffererstatningsordningen er en offentlig støtteordning som gir voldsutsatte visse rettigheter. Det er ikke ukjent ved offentlige støtteordninger at det settes begrensninger som egenandelstak. Denne type tiltak vil utvalget vurdere i det følgende. Slik utvalget ser det, kan det være aktuelt å kreve en saksbehandlingsavgift eller et administrasjonsgebyr. Etter utvalgets skjønn er det viktig at en slik avgift treffer korrekt, og ikke rammer de svakeste som har størst behov for kompensasjon.

Et alternativ er å se til våre naboland, og innføre et grunnfradrag som trekkes fra alle erstatningsutbetalinger. Tanken bak et slikt fradrag er til dels at voldsutsatte som er forsikret må betale egenandel ved forsikringsutbetalinger, og at dette er en utgift som de voldsutsatte selv bør dekke. Personer som ikke har forsikret seg bør ikke komme bedre ut enn de som har forsikringer. En kan tenke seg ulike måter å beregne et slikt grunnfradrag på. Et alternativ er å sette grunnfradraget til et fastsatt beløp. Et annet alternativ er å knytte grunnfradraget til folketrygdens grunnbeløp, på samme måte som den øvre grense er regulert. Dette vil både sikre sammenheng i regelverket, samtidig som beløpet vil justeres årlig, og i større grad følge konsumprisindeksen. Utvalget foreslår at et slikt grunnfradrag eventuelt settes til 2,5 % av grunnbeløpet, som per april 2016 vil tilsvare kr. 2 252. I 2014 innvilget KfV erstatning i totalt 4 354 saker, og utbetalte i overkant av kr. 413 000 000. Dersom man hadde trukket fra et grunnfradrag på kr. 2 252 i disse sakene, ville

dette gitt en innsparing for staten på ca. kr. 9 800 000. Sammenlignet med den totale utbetalingen, kan tallet virke ubetydelig. Dette utgjør imidlertid cirka $\frac{1}{4}$ av KfVs driftsbudsjett for 2015. Det som taler mot en slik flat avgift, er at den rammer like hardt for alle, og det ligger ingen avgrensninger mot mindre alvorlige straffbare forhold.

Dersom man tar utgangspunkt i det kriminalpolitiske formålet om at voldsoffererstatningsordningen skal være forbeholdt personer utsatt for alvorlige straffbare handlinger, kan det derimot være aktuelt å heve grensen for hva som kan utbetales fra staten. Et forslag kan være å heve taket til kr. 10 000.

I 2013 foretok KfV utbetaling av erstatning på under kr. 10 000 i 378 saker, som til sammen utgjorde kr. 2 045 350. I 2014 skjedde slike utbetalinger i 359 saker, med en samlet utbetaling på kr. 1 813 881.

Dersom taket settes til kr. 15 000, det vil si at ingen utbetalinger under 14 999 ble foretatt, ville innsparingen i 2014 tilsvart kr. 3 877 630 i 437 saker. Dersom taket ble hevet ytterligere, til å avgrense mot utbetalinger under kr. 19 999, ville ytterligere ca. kr. 5 400 000 blitt spart, totalt kr. 9 283 794, i 783 saker. Utvalget vil peke på at en slik avgrensning ville innebære en noenlunde lik innsparing som egenandelsmodellen nevnt over. En løsning med en nedre grense på kr. 10 000, 15 000 eller 20 000 vil i større grad symbolisere at voldsoffererstatning er ment for de alvorlige straffbare handlingene, da saker med lave oppreisningsbeløp og lave behandlingsutgifter holdes utenfor. På en annen side kan en slik ordning gå hardt utover de som er økonomisk svakest, hvor en sum på kr. 15 000 eller 20 000 utgjør en hel del. I tillegg til en besparelse i rene utbetalinger, vil en høy nedre grense innebære at voldsoffererstatningsmyndighetene får færre saker som må realitetsbehandles. Dette er ressurser som igjen kan brukes på de mer alvorlige sakene.

Blant de ovennevnte forslagene, mener utvalget de beste grunner taler for å innføre et grunnfradrag tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet. Utvalget mener en slik regel kan forsvares ut fra samme tankegang som grunnfradragene eller egenandelene som finnes ellers i samfunnet. En slik regel kan forhindre at voldsutsatte som ikke har forsikret seg, kommer i en bedre situasjon enn forsikrede personer, som må betale egenandel til forsikringsselskap ved skadeoppgjør. I tillegg kan en slik regel hindre voldsutsatte i å fremme bagatellmessige krav, for eksempel hvor tapet kun består i å få dekket folketrygdens egenandel. På den måten vil voldsoffererstatnings-

myndigheten få mer tid til å behandle de mer alvorlige sakene.

18.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener det fortsatt bør gjelde en øvre grense for voldsoffererstatning, og at denne bør inneholde mulighet for unntak i særlige tilfeller. Beløpsgrensen bør være lik for alle handlinger

som har funnet sted etter at loven trådte i kraft, og knyttes til grunnbeløpet som gjelder på vedtakstidspunktet. Dette innebærer at også nye søknader som etter dagens ordning ville ha blitt behandlet etter Forskriften, som opererer med en øvre grense på kr. 200 000, omfattes av de nye reglene. Utvalget anbefaler også å innføre et grunnfradrag på alle erstatningsutbetalinger, tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet.

Kapittel 19

Regress og ettergivelse

19.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å gjennomgå reglene om regress og ettergivelse med sikte på å styrke gjerningspersonens ansvar for egne handlinger. Departementet viser i denne sammenheng til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6. Utvalget forstår mandatet slik at departementet ønsker å innskrenke gjerningspersoners muligheter til å slippe å stå erstatningsrettslig ansvarlig for sine handlinger, riktignok innenfor de rammer som uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 setter. Utvalget oppfatter imidlertid ikke at mandatet gir en bindende føring på dette punktet, og utvalget har derfor foretatt en selvstendig vurdering av regressinstituttets innhold og organisering.

19.2 I hvilke saker bør staten kreve regress?

Bakgrunnen for at staten krever regress er at skadevolder skal stå økonomisk til ansvar for sine handlinger. Statens regressadgang etter voldsoffererstatningsordningen må sees i sammenheng med ordningens rettspolitiske begrunnelse og subsidiære karakter, jf. punkt 3.3 og 4.8.7. Når staten utbetaler erstatning til en skadelidt, overtar staten kravet som den skadelidte har mot skadevolder.

Utvalget viser til at oppreisningsinstituttet i alminnelig erstatningsrett har en pønalt funksjon, et element av straff, i tillegg til en kompensasjonsfunksjon. Høyesterett har uttrykt det slik:

*«Oppreisningen etter § 3-5 har en sammensatt funksjon: Den skal virke som en «straff» og samtidig gi skadelidte en oppreisning for den krenkelse vedkommende har vært utsatt for. Oppreisningen har også en ideell funksjon ved at den uttrykker samfunnets misbilligelse av handlingen. Den skal kompensere for psykiske og fysiske lidelser, jf. blant annet Rt-2008-50».*¹

Per 31. desember 2014 hadde KfV utestående regressfordringer pålydende kr. 895 511 832. I 2014 ble det i ifølge opplysninger fra KfV krevet inn drøyt kr. 66 000 000 kroner i regress. Samtidig anslår KfV at det i saksbehandlingsressurser gikk med ca. kr. 1 500 000 til å kreve regress. Det kan argumenteres med at det totale antallet ubetalte regresskrav er så stort sammenlignet med hva som blir krevet inn, at regressinstituttet ikke har livets rett. På den annen side kan det argumenteres med at kr. 66 000 000 er et betydelig beløp, særlig sammenlignet med ressursbruken.

Utvalget mener som utgangspunkt at staten bør kreve regress i den utstrekning skadevolders skyld rekkes. Skyld kan konstateres på flere måter. Hva slags måte, og i hvilken grad skyld har blitt konstatert, har vært avgjørende for hvorvidt det har vært ansett rimelig å kreve regress. I tillegg kan uskyldspresumsjonen sette grenser for statens adgang til å kreve regress.

19.2.1 Dom, forelegg og påtaleunntatelse

Det følger av Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) og rundskriv G-2001-17 at det i utgangspunktet bare skal søkes regress i tilfeller der skadevolderens straffeskyld er fastslått ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse.² Det fremgår av nevnte rundskriv at denne begrensningen har sammenheng med Justiskomiteens forutsetninger i Innst. O. nr. 46 (2000–2001) for å slutte seg til lovforslaget om at skadevolder ikke skal ha status som part etter forvaltningsloven. Det ble her uttalt:

«Videre vil det være mer i overensstemmelse med uskyldspresumsjonen i internasjonale konvensjoner at skadevolder ikke ansees som part. Komiteen understreker at det også forutsetter at skadevolder ikke blir identifisert i vedtaket, og at praksisen med at regresskrav bare gjøres gjeldende

¹ Rt-2010-1203 avsnitt 38.

² Henholdsvis punkt 3.7 og punkt 5.

*ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse videreføres».*³

Utvalget mener at dette utgangspunkt bør videreføres og lovfestes. I de tilfeller gjerningspersonens ansvar er konstatert gjennom en fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse, bør skadevolder holdes ansvarlig så langt dommen rekker.

19.2.2 Bør det kreves regress i saker hvor det ikke foreligger fellende dom?

Fra tid til annen ser vi såkalte delte avgjørelser der domstolen frikjenner tiltalte for straff, men idømmer erstatning. Det er som nevnt tidligere i utredningen sikker rett at frifinnelse i en straffesak ikke er til hinder for at det likevel kan pådømmes sivile erstatningskrav.

Erstatningsnemnda for voldsofre har i slike tilfeller krevd regress fra skadevolder. Nemnda har vist til at Høyesterett har slått fast at illeggelse av regress i saker hvor oppgitt skadevolder er frifunnet fra straffeansvar, men dømt til erstatningsansvar, ikke i seg selv er å anse som en krenkelse av uskyldspresumsjonen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 2. Se også vedtak ENV-2005-625.

Utvalget viser til det som er skrevet om Orrdommen fra 2008 i kapittel 16, og minner i denne sammenheng om at innholdet i uskyldspresumsjonen stiller strengere krav til hvordan domstolen begrunner erstatningskrav. Erstatningsnemnda har også etter EMDs seneste avgjørelser, krevet regress i saker hvor tiltalte er frifunnet for straff, se for eksempel vedtak ENV-2014-1487.

Utvalget stiller spørsmål om dette er en praksis som bør videreføres. For det første kan det argumenteres med at en slik konsekvent praksis med å kreve regress i tilfeller hvor det foreligger frifinnende dom for straff, harmonerer dårlig med uttalelser i forarbeider og rundskriv til voldsoffererstatningsloven nevnt over, nemlig at «hvis straffesaken ikke er avgjort ved fellende dom (..) skal regresskravet *normalt* ettergis i sin helhet».⁴ At lovgiver har brukt «normalt» tyder imidlertid på at lovgiver ikke har ment å gi en kategorisk regel om at regress alltid skal frafalles ved strafferettslig frifinnelse. Dersom det var meningen å lage en absolutt regel, burde lovgiver gitt uttrykk for dette enten i lovteksten eller forarbeidene. Utvalget påpeker at slike delte avgjørelser var et høyst

aktuelt tema på tidspunktet da loven var under utarbeidelse. Blant annet la professor Jon T. Johnsen i desember 2000 frem utredningen NOU 2000: 33 *Erstatning til ofrene hvor tiltalte frifinnes for straff*. Justisdepartementet har i brev til Statens sivilrettsforvaltning den 27. januar 2010 fremholdt at Orr-saken ikke er til hinder for å kreve regress i tilfeller hvor tiltalte frifinnes for straff, og at forarbeider og rundskriv ikke var formulert med tanke på delte avgjørelser. Utvalget synes det er vanskelig å se en god forankring i forarbeidene for dagens praksis.

Det kan anføres at uskyldspresumsjonen begrenser statens rett til å kreve regress, mer enn uskyldspresumsjonen begrenser statens rett til å betale ut erstatning til voldsutsatte. Domstolens fastsettelse av den anførte skadevolderens erstatningsansvar bygger på alminnelig erstatningsrett. Etter alminnelig erstatningsrett er det nok å konstatere at handlingen som danner grunnlaget for erstatningskravet er uaktsom. For å tilkjenne voldsoffererstatning kreves det imidlertid (i voldsoffererstatningsloven § 1) at det har funnet sted en straffbar voldshandling. For domstolene kan det derfor være lettere å frigjøre seg fra strafferettsterminologien ved konstateringen av skadevolderens erstatningsansvar, enn det er å gjøre det i et vedtak om tilkjennelse av voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven.

At voldsoffererstatningsloven er tett knyttet opp til strafferettslig terminologi, følger først og fremst av kravet om «straffbar handling» i voldsoffererstatningsloven § 1. I tillegg fremheves det i forarbeidene at vilkåret «straffbar handling» forutsetter at handlingen er forbudt under trussel om straff, og at alle straffbarhetsbetingelsene – både de objektive og subjektive, er oppfylt. Når ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 ble endret i 2008, ble dette blant annet begrunnet med at den nye ordlyden «*vil harmonere bedre med nyere strafferettslig terminologi*».⁵

Et viktig argument for at staten skal kreve regress fra oppgitt skadevolder hvor denne er frifunnet for straff, er prinsippet om at gjerningspersonen bør stå økonomisk ansvarlig for sine handlinger. Statens innkrevingsentral har i utgangspunktet ansvar for å kreve inn erstatning som gjerningspersonen er dømt til å betale en skadelidte.⁶ Når staten overtar skadelidtes erstatningsansvar overfor gjerningspersonen, faller dette grunnlaget bort. Utvalget ser muligheten for en praksis med kategorisk regressfracfall ved frifin-

³ Punkt 3.2.

⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 9 og rundskrivene G-1997-24 og G-2001-17.

⁵ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s 14

⁶ Tvangsfullbyrdsloven § 14-4, jf. § 4-1.

nende straffedommer som medfører at skadevolder ikke vil ha noe incitament til å gjøre opp for seg overfor skadelidte, med mindre han selv føler et ansvar for å gjøre det. Dette er en uheldig virkning som kan bidra til å svekke ordningens subsidiære karakter.

Utvalget mener de beste grunner samlet sett taler for å videreføre dagens praksis om at det skal kreves regress dersom kravet er fastsatt ved dom, også hvor gjerningspersonen er frifunnet for straff. Utvalget mener hensynet til ordningens subsidiaritet og ønsket om å holde skadevolder ansvarlig må veie tyngst.

19.2.3 Bør det kreves regress for poster som ikke er underlagt domsbehandling?

Utvalget har videre sett på voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis om å kreve regress for poster som ikke er underlagt domstolsbehandling. Denne praksisen har sin forankring i forarbeider og rundskriv. Av Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) fremgår det at:

*«Justisdepartementet har i rundskriv G-24/97 (G-1997-24) gitt anvisning på i hvilke tilfeller det skal søkes regress og med hvilket beløp. Der gjerningspersonen er straffedømt for de forhold som danner grunnlag for søknaden, er utgangspunktet at regresskrav skal fremsettes for hele det beløp som tilkjennes i voldsoffererstatning, selv om erstatningskravet ikke ble pådømt i straffesaken».*⁷

Et eksempel kan være en gjerningsperson dømt for kroppsskade (overtredelse av straffeloven § 273), og til å betale skadelidte kr. 25 000 i oppreisning, etter å ha slått vedkommende over nesen slik at skadelidte ble påført nesebrudd med påfølgende sykemelding. Dersom den skadelidte senere får utgifter til behandling av skaden med kr. 20 000, og søker får dekket utgiftene gjennom voldsoffererstatningsordningen, kan staten kreve regress også for dette beløpet. Gjerningspersonen vil også bli holdt regressansvarlig for et eventuelt inntektstap og menerstatning, dersom voldsoffererstatningsmyndighetene utbetaler dette til skadelidte. Dette kan dreie seg om beløp på flere hundre tusen, se eksempelvis Erstatningsnemndas vedtak ENV-2015-697. Hensynet til at skadevolder skal holdes erstatningsansvarlig for sine handlinger ligger til grunn for denne regelen. Det kan også argumenteres med at det vil innebære en

urimelig forskjellsbehandling av saker med henholdsvis alvorlige og mindre alvorlige voldshandlinger, dersom det ikke kreves regress også for krav som ikke er pådømt. Hensynet til en rask og effektiv straffesaksbehandling tilsier at det ikke alltid er tid, eller at skadeomfang og tapets størrelse ikke er tilstrekkelig avklart, til at alle skadelidtes erstatningskrav kan behandles sammen med straffesaken. Ofte vil kun oppreisningskravet behandles. Dette er særlig aktuelt ved alvorlige straffbare handlinger med alvorlige skadefølger, hvor man ofte ikke har oversikt over skadeomfanget eller hvordan skaden påvirker skadelidtes fremtidige økonomiske situasjon. Det vil fremstå urimelig dersom gjerningspersoner ved alvorlige straffbare forhold i større grad slipper unna sitt erstatningsansvar enn gjerningspersoner ved mindre alvorlige straffbare forhold. Det kan i tillegg bero på tilfældigheter om og i hvilken utstrekning erstatningskravet behandles av domstolen. Det kan argumenteres med at det må være tilstrekkelig at grunnvilkårene for erstatning er etablert i dom eller ved vedtakelse av forelegg og påtaleunntatelse, og at dom for omfanget av erstatningen nødvendigvis må foreligge.

Det kan imidlertid tenkes hensyn som taler mot at skadevolder skal holdes ansvarlig for tap som ikke er fastsatt ved dom. For det første synes hensynet til kontradiksjon lite ivaretatt. Det gis i liten grad advokatbistand i forbindelse med behandlingen av regresskravet. Dette anses som hovedregel ikke som en del av forsvareroppdraget. I tillegg kan behandlingen av regresskravet ofte ligge langt frem i tid i forhold til straffesaken. Et annet moment er at gjerningspersoner som vedtar dom, påtaleunntatelse eller forelegg ofte ikke er klar over rekkevidden av sitt samtykke. Det kan også argumenteres med at innrettelses-hensynet og generelle rehabiliteringshensyn tilsier en restriktiv regressadgang. Det kan endelig anføres at skadevolders rett til få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter etter en rettferdig rettergang ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov, etter EMK artikkel 6 nr. 1, er til hinder for å kreve regress for erstatningskrav som ikke er pådømt og fastslått av en domstol. Til dette kan det innvendes at skadevolder kan bestride regresskravet ved de klagemuligheter som følger av forvaltningsloven § 28 flg., og i siste instans ta ut søksmål mot staten, og dermed ha en «effective remedy», jf. EMK art. 13, jf. art.6.

I avveiningene mellom de ovennevnte hensyn, mener utvalgets flertall, bestående av Hennum, Austegard og Rye-Holmboe, at de beste grunner taler for at staten ikke skal kunne holde oppgitt

⁷ Se s. 9

skadevolder ansvarlig for erstatningskrav som ikke er avgjort ved dom. Det samme bør gjelde for forelegg eller påtaleunntatelse. Dette kan medføre at voldsoffererstatningsmyndighetenes inntekter som følge av regress, blir noe redusert.⁸

Et mindretall bestående av Nesheim og Lereim anser at regress også i visse tilfeller kan kreves der domstolen ikke har behandlet de enkelte tapsposter. Dette forutsetter naturlig nok at utbetaling til fornærmede har funnet sted. Videre må en forutsetning være at ansvarsgrunnlaget springer ut av det forhold vedkommende er dømt for, enten til straff eller til erstatning. I slike tilfeller må regresskravet imidlertid undergis en mer grundig behandling ved at skyldneren gis anledning til å uttale seg om spørsmålet. Mindretallet anser at den erstatningsansvarliges rett til å klage og eventuelt ta ut søksmål mot staten i tilstrekkelig grad vil ivareta de hensyn som EMK art. 6, jf. art. 13 forutsetter.

19.2.4 Bør det kreves regress ved konfliktrådsavtaler

Et alternativ til å bringe straffbare forhold inn for politi og domstol er behandling i konfliktråd. I konfliktrådet kan gjerningspersonen og den skadelidte bli enig om kompensasjon for den skade som er påført, skadelidte kan få en unnskyldning eller det kan inngås en avtale for å avslutte saken. I forarbeider og rundskriv til voldsoffererstatningsordningen blir konfliktrådsavtaler nevnt som eksempel på tilfeller hvor det ikke bør kreves regress. I lys av dette har det derfor vært en fast praksis hos voldsoffererstatningsmyndighetene å ikke kreve regress hvor en konfliktrådsavtale lå til grunn. Denne praksisen ble endret da konfliktrådsavtaleloven § 17 femte ledd trådte i kraft 1. juli 2014. Det fremgår her at en avtale i konfliktrådet verken avskjærer fornærmedes rett til å søke om erstatning etter voldsoffererstatning eller statens rett til å søke regress fra skadevolder. Begrunnelsen for at konfliktrådsavtaler heretter skulle være grunnlag for regress, fremgår ikke av forarbeidene, utover at *«det vil være lite rimelig at en avtale som inngås i konfliktrådet skal avskjære fornærmedes rett til å søke voldsoffererstatning eller statens rett til å søke regress fra skadevolder»*. Utvalget har forstått det slik at bakgrunnen er at det både ved påtaleunntatelse med vilkår om mekling

i konfliktråd og ved overføring til mekling i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, er et vilkår at straffeskyld anses bevist. Begge reaksjonsformene innebærer altså en skyldkonstatering og beviskravene er identiske. Videre kan det bero på tilfældigheter hvilke av avgjørelsesformene som velges. Siktete vil derfor kunne komme svært forskjellig ut med hensyn til regresskrav avhengig av om saken avgjøres på den ene eller den andre måten. En slik forskjellsbehandling har Justis- og beredskapsdepartementet ansett prinsipielt betenkelig. Dette er bakgrunnen for at praksisen ble endret slik at det kreves regress i saker som er avgjort ved overføring til mekling i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, på lik linje som det kreves regress i saker avgjort ved påtaleunntatelse med vilkår om mekling.

Som nevnt i forrige kapittel, gjelder i dag den praksis at regresskrav skal fremsettes for hele det beløp som tilkjennes i voldsoffererstatning, selv om erstatningskravet ikke ble pådømt i straffesaken. Det samme antas å gjelde for erstatningskrav som springer ut av en konfliktrådsavtale etter konfliktrådsavtaleloven § 17. En konsekvens av dagens praksis er at skadevoldere kan risikere å få regresskrav mot seg på langt større summer enn hva som ble forespeilet i avtalen. Dette vil gjøre det vanskelig for en skadevolder å inngå avtale i konfliktrådet. Det vil, slik utvalget ser det, gjøre at flere vil være skeptiske til å inngå avtaler i konfliktrådet. De fleste som inngår slike avtaler er også unge, noe som taler for at det ikke kreves regress. I tillegg har konfliktrådsavtaler i stor grad en gjenopprettende funksjon. Utvalget anbefaler derfor at det ikke kreves regress på bakgrunn av konfliktrådsavtaler, utover det som fremgår av avtalen.

19.2.5 Personer under 18 år

Utvalget har vurdert om det bør oppstå regresskrav i saker der gjerningspersonen er under 18 år. Unge mennesker vil i liten grad ha mulighet til å betale for seg, da de gjerne er i en utdanningssituasjon eller helt i starten av arbeidslivet. Dersom unge, ubemidlede personer må betjene et regresskrav fra staten, vil dette gjøre etablering i ordinært arbeidsliv svært vanskelig. I noen tilfeller vil imidlertid også personer under 18 år være i stand til å betale. Utvalget mener det vil fremstå urimelig om betalingsdyktige personer skal slippe å holdes økonomisk ansvarlige med den begrunnelse at de er under 18 år. Erstatningens pønale /straffende karakter taler for at også disse personene bør gjøre opp for seg.

⁸ KfV har ikke tall på hvor stor andel av regressbeløpet som innkreves som har hjemmel i dom hvor domstolen har tatt stilling til utmåling av erstatningspostene, og hvor stor andel som kun har hjemmel i erstatningsdom hvor skyldansvaret er stadfestet.

En kategorisk regel om at det ikke skal kreves regress fra personer under 18 år, vil gi enkelte betalingsdyktige personer en tilfeldig fordel. Utvalget har vurdert en regel om at det normalt ikke skal kreves regress, med mindre det kan dokumenteres at vedkommende er betalingsdyktig. En slik regel vil kreve økte saksbehandlingsressurser hos voldsoffererstatningsmyndighetene, som i større grad enn tidligere må utrede gjerningspersonens økonomiske situasjon. Utvalget går derfor ikke inn for en slik regel. Utvalget mener imidlertid at skadevolders alder bør vektlegges i større grad enn i dag ved spørsmål om ettergivelse.

19.3 Organisering av innkrevingen

19.3.1 Kontoret for voldsoffererstatning og Statens innkrevingssentral

Etter dagens voldsoffererstatningslov er oppgaven med å kreve regress fra skadevolderne todelt. KfV fattet vedtak om regress, mens Statens innkrevingssentral er ansvarlig for innkreving av erstatningskravene. Utvalget ser ingen grunn til å endre på denne fordelingen. Utvalget vil fremheve at saksbehandlere hos KfV vil ha bedre kjennskap til forhold på skadevolders side ved behandlingen av voldsoffererstatningssaken, og således ha bedre forutsetninger til å vurdere krav om regress. Utvalget viser endelig til at det i dag ser ut til å være et godt samarbeid mellom KfV og SI. Utvalget vil likevel trekke frem enkelte områder hvor samarbeidet mellom disse instansene krever særlig oppmerksomhet.

19.3.2 Foreldelse av regresskrav

Utvalget er kjent med at KfV fra tid til annen må frafalle regresskrav fordi kravet er foreldet. Dette har sammenheng med at staten overtar søkers krav på erstatning mot skadevolder, og må overholde de frister som gjelder mellom disse. Erstatningskrav foreldes som regel etter tre år, jf. foreldelsesloven § 9, med mindre foreldelsen avbrytes. Det følger av voldsoffererstatningsloven § 15 at vedtak om regress gir tvangsgrunnlag. Foreldelsesloven § 17 gir regler for hvordan foreldelsesfristen avbrytes dersom man har tvangsgrunnlag for erstatningskravet. Det kreves at det er fremsatt begjæring om tvangsfyllbyrdelse. Slik begjæring må fremsettes av Statens innkrevingssentral, som innkrever regresskrav. Et eksempel på at fristene ikke ble overholdt er Erstatningsnemnda for voldsfres vedtak ENV-2014-3580-2. I denne saken

ble det ikke fremsatt begjæring om tvangsfyllbyrdelse før forholdet var foreldet.

Utvalget forutsetter at regressinnkrevingen er organisert slik at det er mulig å søke regress fra den ansvarlige.

19.3.3 Regresskrav hvor to eller flere skadevoldere er idømt solidaransvar «in solidum»

I tilfeller hvor to eller flere skadevoldere sammen er dømt til å betale erstatning til en skadelidte, vil skadevolderne som hovedregel være ansvarlige «in solidum» overfor skadelidte som bestemt i skadeserstatningsloven § 5-3 nr. 1. Unntak fra solidarskyldnerregelen krever særskilt hjemmel.⁹ For skadelidtes vedkommende innebærer dette en innkrevingmessig fordel: Skadelidte kan velge å kreve hele beløpet fra den av skadevolderne som er betalingsdyktig. Når staten har trådt inn i kravet er det ikke nødvendig med denne fordelingen. På denne bakgrunn er det fast praksis hos voldsoffererstatningsmyndighetene at kravet kreves med forholdsmessig lik andel på hver av skadevolderne, ut ifra en pro rata-fordeling. Et eksempel på dette er nemndas vedtak ENV-2005-273.

Utvalget mener de beste grunner taler for å videreføre denne regelen, og at denne bør lovfestes.

19.3.4 Bør staten kunne ettergi regresskrav?

Departementet vurderte i 2007 å fjerne adgangen til å ettergi regresskrav mot skadevolder. Begrunnelsen har vært at skadevolderen kan få lempet det underliggende erstatningskravet på visse vilkår i skadeserstatningsloven, og at en ytterligere lemping i forbindelse med voldsoffererstatningsordningen ville utgjøre en tilfeldig fordel for skadevolder.¹⁰ Forslaget har også vært motivert av ønsket om å effektivisere saksbehandlingen. Når departementet den gang valgte å beholde adgangen, var det begrunnet med skadevolderens behov for å få en reell mulighet til å etablere seg på ny etter lang soning, samt at sakene om ettergivelse ikke var særlig ressurskrevende.

Utvalget viser til de tall som er redegjort for innledningsvis i dette kapitlet, og legger til grunn at saksbehandlingen av regresskrav har holdt seg stabilt på et forholdsvis lavt nivå. Utvalget er videre av den oppfatning at det særlig for personer under 18 år bør være en reell mulighet for å

⁹ Nygaard (2007) s. 412.

¹⁰ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 36–37.

kunne lempe på betalingsbyrden i tilfeller hvor disse ikke er betalingsdyktige.

19.3.5 I hvilke tilfeller bør regresskrav ettergis

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 15 annet ledd at «statens krav etter første ledd kan helt eller delvis ettergis dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det». Voldsoffererstatningsmyndighetene fører en streng praksis for ettergivelse av regresskrav. Selv om ordlyden i lovteksten antyder at dårlig økonomi hos skadevolder kan begrunne nedsettelse, anser voldsoffererstatningsmyndigheten ikke dette som et tilstrekkelig tungtveiende argument. Utvalget vil trekke frem momenter som voldsoffererstatningsmyndighetene har ansett som tilstrekkelig tungtveiende for å la regresskravet nedsettes.

For det første har psykisk utviklingshemming hos skadevolder blitt tillagt avgjørende vekt. Hvor det er snakk om sterk psykisk utviklingshemming har nemnda latt hele regresskravet bortfalle, som illustrert i vedtak ENV-2006-2336. Dersom det kun er tale om lettere psykisk utviklingshemming, har nemnda satt ned kravet med 50 %, se blant annet nemndas vedtak ENV-2013-2850.

Andre tilfeller hvor nemnda har funnet det rimelig å sette ned regresskravet, er hvor klager er ung på gjerningstidspunktet og det er dokumentert at klager er i en positiv rehabiliteringsprosess, se blant annet nemndas vedtak ENV-2010-1138. Dersom det er usikkert om klager er i en rehabiliteringsprosess, har nemnda opprettholdt regresskravet, se nemndas vedtak ENV-2014-1597 og ENV-2013-1307.

Når det gjelder personer som ikke er unge eller psykisk utviklingshemmet, er det svært sjelden at regresskrav nedsettes. Verken alvorlig sykdom eller varig uførhet har blitt ansett tilstrekkelig tungtveiende, se henholdsvis ENV-2006-2292 og ENV-2014-3509.

Heller ikke skadevolders død er ansett som et tilstrekkelig tungtveiende argument for å la regresskravet bortfalle. Dette er illustrert i nemndas vedtak ENV-2009-1774. I slike tilfeller vil skadevolders arvinger overta ansvaret for avdødes gjeld ved privat skifte av dødsboet.

Utvalget mener at det bør være lempeligere adgang til å få redusert regresskravet for personer under 18 år. Utvalget viser til at denne gruppen generelt har liten betalingsevne, og ser at et regresskrav kan svekke mulighetene for at disse skal komme seg i arbeid og utdanning. Det bør

derfor ikke kreves dokumentasjon for at personer under 18 år er i en positiv rehabiliteringsprosess, så lenge det er på det rene at vedkommende ikke har økonomi til å betjene regressgjelden. Muligheten for å kreve nedsatt regresskravet bør også være til stede for voksne personer. Utvalget mener fortsatt at adgangen til dette bør være snever, og at dagens praksis i det vesentlige kan videreføres. Svak betalingsevne bør ikke være grunn til nedsettelse. Dette er i tråd med signaler fra Høyesterett i Rt-2014-892.

Utvalget forslår å endre dagens ordlyd, slik at det kommer tydeligere frem at adgangen til regressnedsettelse er svært snever, og at adgangen som hovedregel er forbeholdt personer under 18 år uten betalingsevne. På denne måten blir regressadgangen mer reell enn hva den fremstår som i dag.

19.4 Organisering av ettergivelse

Det er i dag KFV som vurderer om regress skal ettergis. Utvalget viser til at ettergivelse kan skje på to ulike stadier i regressomgangen. For det første kan KFV ta stilling til spørsmål om hele eller deler av regresskravet skal settes på tidspunktet da vedtak om regress fattes. I tillegg er det i dag adgang til å søke om å få nedsatt regresskravet på et senere tidspunkt. Ved sistnevnte alternativ kreves det som regel at det har kommet til nye omstendigheter som ikke forelå da vedtak om regress ble avgjort, for at søknaden skal tas til behandling.

Utvalget har drøftet om SI bør ta stilling til om kravet skulle ettergis, all den tid det er SI som er ansvarlig for selve innkrevingen. SI avgjør om krav fra staten mot enkeltpersoner skal slettes eller ettergis på andre områder, dersom bakgrunnen for søknad om sletting er av økonomisk karakter, herunder purregebyr på bøter, studielån eller saksomkostninger.

Utvalget mener at myndigheten til å ettergi regresskrav fortsatt bør ligge hos KFV. Dette er først og fremst begrunnet i at saksbehandler som har avgjort regresskravet hos KFV vil ha kjennskap til skadevolderens forhold, og vil ha de beste forutsetninger for å vurdere om regresskravet skal nedsettes.

19.5 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at det fortsatt skal kreves regress i saker hvor det foreligger fellende dom, forelegg

eller påtaleunntatelse. Det samme gjelder saker hvor det foreligger frifinnende dom for straff, men dom for erstatning. Utvalget mener imidlertid at statens adgang til å kreve regress bør innsnevres på enkelte områder sammenlignet med gjeldende praksis. For det første mener utvalgets flertall at det ikke bør kreves regress for krav som ikke er underlagt domstolsbehandling, eller som er vedtatt ved forelegg eller avgjort ved påtaleunntatelse. For det andre bør det ved saker hvor erstatningsutbetalingen har grunnlag i en konfliktrådsavtale, ikke kreves regress for annet enn det som fremgår av avtalen. Et mindretall mener at regress også i visse tilfeller kan kreves der domstolen ikke har behandlet de enkelte tapsposter, men

regresskravet undergis en mer grundig behandling ved at skyldneren i større grad involveres.

Utvalget vil opprettholde en adgang for skadevoldere til å få ettergitt regresskrav helt eller delvis dersom særlige grunner foreligger. Utvalget anbefaler at det fremgår tydeligere av loven eller forarbeider hva som skal til for å få nedsatt regresskrav. Personer under 18 år bør ha større muligheter til å få nedsatt regresskrav sammenlignet med dagens praksis.

Organiseringen av regress og nedsettelse slik det fungerer i dag bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at det bør innarbeides rutiner som fremmer informasjonsstrømmen mellom KfV og Statens innkrevingsentral.

Kapittel 20

Dekning av advokatutgifter

20.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere dekning av advokatutgifter i forbindelse med bistand til erstatningssøknad, herunder om det er mest hensiktsmessig å dekke utgiftene etter straffeprosessloven, rettshjelpsloven eller voldsoffererstatningsloven. Utvalget skal også vurdere dekning av advokatutgifter i forbindelse med klageomgangen. Det er flere ulike måter å få dekket advokatutgifter i forbindelse med søknader om voldsoffererstatning. I det følgende presenteres de fire ulike dekningsmulighetene.

20.2 Dagens situasjon med fire dekningsmuligheter

20.2.1 Bistandsadvokatordningen

Et stort antall av personene som søker om voldsoffererstatning, vil være utsatt for handlinger som gir rett til bistandsadvokat etter bistandsadvokatordningen etter straffeprosessloven kapittel 9a.

Straffeprosessloven § 107 a gir rett til bistandsadvokat for fornærmede i de fleste typer sedelighetssaker, herunder voldtekt og seksuelle overgrep mot barn. I tillegg omfattes kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, brudd på besøksforbud, menneskehandel og mishandling i nære relasjoner. Også i andre typer straffesaker kan retten på begjæring oppnevne advokat for fornærmede dersom det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på legeme eller helbred og det anses å være behov for advokat, jf. straffeprosessloven § 107 a, første ledd bokstav b. Dette alternativet vil være aktuelt for personer utsatt for alvorlige voldshendelser.

Etter strpl. § 107 a tredje ledd kan det oppnevnes bistandsadvokat i andre tilfeller, dersom særlige forhold tilsier et slikt behov. Dette er ment å være en snever unntaksregel.¹

I 2014 behandlet KfV 4 956 saker om voldsoffererstatning. I 246 av disse sakene ble det utbe-

talt erstatning for advokatutgifter etter voldsoffererstatningsloven § 4, til sammen kr. 2 569 530. Det var oppnevnt bistandsadvokat i 2 163 av alle sakene. Dette innebærer at ca. halvparten av alle som søkte om voldsoffererstatning var representert med advokat, mens den andre halvparten har søkt på egenhånd.

Høyesterett har lagt til grunn at arbeid med søknad om voldsoffererstatning omfattes av bistandsadvokatens oppgaver i forbindelse med straffesaken, jf. straffeprosessloven § 107c, se blant annet Rt-1996-293.

I Rt-2014-730 fastslo Høyesterett at der det har gått lang tid fra straffesaken var avsluttet, er sivilrettsforvaltningen nærmere til å vurdere behovet for advokatbistand. I slike tilfeller er det derfor naturlig å henvise til andre dekningsordninger for rettshjelp enn bistandsadvokatordningen. I den aktuelle saken hadde det gått 14 år. Nøyaktig hvor lang tid som skal ha gått, er i dag uavklart.²

I Borgarting lagmannsretts avgjørelse LB-2014-196308, ble 5 fem år ansett som for lang tid til å falle inn under bistandsadvokatordningen. I denne saken hadde det tidligere ikke vært oppnevnt bistandsadvokat.

Etter bistandsadvokatordningen dekkes advokatutgifter etter medgått tid i tråd med salærfor skrifen, og i henhold til offentlig salærsats.

Det er domstolene som avgjør salærkrav etter bistandsadvokatordningen.

20.2.2 Rettshjepsordningen

Personer utsatt for vold kan ha behov for rettshjelp for å få vurdert om de kan ha krav på erstatning. Den offentlige rettshjepsordningen etter

¹ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) side 113.

² Utvalget antar dette var første gang bistandsadvokat ble forsøkt oppnevnt, og at det ikke var tale om en reoppnevning. Det er imidlertid noe uklart siden dette ikke uttrykkelig framgår av kjennelsen.

rettshjelploven gir voldsopfre krav på slik rettshjelp på to forskjellige måter.³

For at en voldsutsatt kan kreve voldsoffererstatning fra staten, må vedkommende fremsette krav mot gjerningspersonen i forbindelse med straffesaken, se punkt 4.5. Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4 gir voldsopfre krav på fritt rettsråd og fri sakførsel ved erstatningssøksmål mot gjerningspersonen. Denne bestemmelsen kom inn i loven først i 2006, men det er en videreføring av et særskilt rettshjelptilbud til voldsopfre som ble innført allerede i 1989. Bestemmelsen gjelder bare for voldsopfre, slik begrepet er definert i voldsoffererstatningslovens § 1, altså personer som har lidd personskade som følge av en straffbar handling. Etter bestemmelsen får advokaten betalt for inntil syv timer arbeid etter offentlig salærsats. Slik rettshjelp ytes uavhengig av hvilken inntekt vedkommende har. I 2014 ble det innvilget rettshjelp etter bestemmelsen i 549 saker, med til sammen kr. 4 619 749.⁴

Etter rettshjelploven § 11 annet ledd nr. 6 kan voldsopfre som oppfyller de økonomiske vilkårene, altså har inntekt under kr. 246 000 (369 000 for ektefeller), få fritt rettsråd med inntil fem timer i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning fra staten. Dersom voldsofferet får avslag på søknaden, gis ytterligere tre timer rettshjelp i forbindelse med klagen. Rettshjelpen gis uavhengig av utfallet av voldsoffererstatningssøknaden. I 2014 ble det innvilget rettshjelp etter denne bestemmelsen i 606 saker, med til sammen kr. 3 657 089.⁵

Rettshjelp etter denne ordningen er subsidiær andre ordninger, jf. rettshjelpsloven § 5. Dette gjelder også i forhold til bistandsadvokatordningen og voldsoffererstatningsloven § 4. Voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven § 4 for salærkrav betales ut også hvor rettshjelp er innvilget, med anmodning om at rettshjelpen tilbakeføres fylkesmannen. Dette for å unngå at det gis dekning både etter rettshjelploven og voldsoffererstatningsloven. Ifølge tall fra Statens sivilrettsforvaltning, som er klageorgan ved fylkesmannens avgjørelser om rettshjelp, er det i dag ikke systemer for å kontrollere hvorvidt utbetalt rettshjelp tilbakeføres.

20.2.3 Voldsoffererstatningsordningen

Som nevnt ovenfor i kapittel 4, var det ikke lovgi-vers intensjon at utgifter til advokat skulle dekkes

gjennom voldsoffererstatningslovens regler. De første årene etter voldsoffererstatningsloven, gikk også voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis ut på at advokatutgifter primært ikke ble dekket etter voldsoffererstatningsloven, og måtte eventuelt søkes dekket av fylkesmannen under ordningen om fri rettshjelp. Dette fremgår blant annet av nemndas vedtak ENV-2004-104.

Ved nemndas vedtak ENV-2005-2374 åpnet imidlertid nemnda for at advokatutgifter kunne dekkes gjennom voldsoffererstatningsloven § 4. Nemnda uttalte:

«Voldsoffererstatningsordningen skal i hovedtrekk følge vanlig erstatningsrett. I tilfeller der søker ellers tilkjennes voldsoffererstatning for det aktuelle forholdet, er nemnda av den oppfatning at utgifter til advokatbistand i forbindelse med å fremme en søknad om voldsoffererstatning kan dekkes gjennom voldsoffererstatningsloven § 4. Slike utgifter kan imidlertid ikke dekkes utover det som må anses som rimelig og nødvendig. Videre er det ikke av betydning om søker kan få innvilget fritt rettsråd eller ei, da rettshjelpsordningen er subsidiær i forhold til andre ordninger der søker kan få dekket de aktuelle utgiftene, jf. rettshjelpsloven § 5. Det må imidlertid klargjøres om det har vært innvilget fritt rettsråd i anledning fremsettelse av søknaden om voldsoffererstatning».

Til forskjell fra dekning gjennom rettshjelpsordningen, gis det etter voldsoffererstatningsloven § 4 dekning etter advokatens ordinære salærsats, i tråd med alminnelig erstatningsrettslige prinsipper om at skadelidte skal få sitt fulle tap erstattet.

Av de 246 sakene hvor advokatutgifter ble dekket etter voldsoffererstatningsloven § 4, omhandlet 11 saker voldtekt eller seksuelle overgrep mot barn, 14 saker omhandlet familievold, 30 omhandlet drap eller forsøk på drap. Utvalget antar at de fleste skadelidte nevnt over ville hatt krav på bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107a bokstav a eller b, eller § 107a tredje ledd. Det store flertallet, 136 saker, omhandlet kroppsskade eller kroppskrenkelse. I tillegg var det 16 saker som gjald trusler og 17 saker som gjaldt ran. De siste gruppene ville mest sannsynlig ikke ha krav på bistandsadvokat.

20.2.4 Forvaltningsordningen etter forvaltningsloven § 36

Forvaltningsloven § 36 fastslår at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal vedkom-

³ Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

⁴ Rettshjelpstatistikk for fylkesmennene 2014 (SRF).

⁵ Rettshjelpstatistikk for fylkesmennene 2014 (SRF).

Tabell 20.1 Oversikt over rettshjelpsordningene

	Bistandsadvokat- ordning	Rettshjelpsordning	Voldsoffererstatnings- ordning	Forvaltningsloven § 36
Begrenset til visse typer (alvorlige) handlinger	Ja, seksuelle overgrep, mishandling i nære relasjoner mm, samt betydelig skade, jf. straffeprosessloven § 107a flg	Nei	Ja, forutsatt at handlingen omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1	Nei
Inntektsbegrensning	Nei	Ja	Nei	Nei
Subsidiær ordning	Nei	Ja	Ja	Nei
Beregning av timer	Medgått tid, rimelig og nødvendig	Stykkpris, 5+3 timer	Medgått tid, rimelig og nødvendig	Medgått tid, rimelig og nødvendig
Salærsats	Offentlig, kr. 995	Offentlig, kr. 995	Ordinær sats (fra kr. 1500–3000)	Ordinær sats
Søknad og/ eller klageomgang	Både søknad og klage	Både søknad og klage	Kun søknadsomgang	Kun klageomgang
Avhengig av søknadens utfall	Nei	Nei	Ja, må ha medført erstatningsutbetaling (med enkelte unntak)	Ja, klage må ha ført frem

mende tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket. Sagt på en annen måte, skal voldsofre som får medhold i sin klage over vedtak fra KfV få dekket sine saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 i den grad arbeidet var nødvendig og rimelig. I begrepet «endret til gunst» har voldsoffererstatningsmyndighetene tolket inn et krav om at det må ha funnet sted en materielt sett endret rettsstilling. Med dette menes at voldsoffererstatningsmyndighetene må ha slått fast at voldsofferet har krav på voldsoffererstatning. Et eksempel er ENV-2015-802-2.

20.2.5 Bistandsadvokatordningen – den mest sentrale dekningsordningen

Et samlet utvalg konstaterer at bistandsadvokatordningen per dags dato er den primære dekningsordningen for rettshjelp til bistand til søknad om voldsoffererstatning. Et samlet utvalg mener dette bør videreføres.

Som nevnt i punkt 20.2.1 vil personer som har vært utsatt for de mest alvorlige straffbare handlingene, herunder seksuelle overgrep, voldtekt, kjønnslemlestelse, mishandling i familieforhold og voldshandlinger med betydelige skadefølger

(nevnt i straffeprosessloven § 107a, første ledd, bokstav a eller b), ha krav på bistandsadvokat. I tillegg kan det gis slik rett i andre tilfeller, etter § 107 a tredje ledd. Bistandsadvokatordningen gir rett på advokatbistand i forbindelse med fremsettelse av søknad om voldsoffererstatning og klage på vedtak om voldsoffererstatning.

Dersom den voldsutsatte har bistandsadvokat, skal denne bistå med søknad om voldsoffererstatning. Etter utvalgets syn bør retten til bistandsadvokat i denne sammenheng i utgangspunktet også gjelde selv om søknaden om voldsskadeerstatning kommer etter at straffesaken er rettskraftig avgjort. Dette er i tråd med Høyesteretts forståelse av regelverket i Rt-1999-254 og Rt-1996-293, samt forarbeidene.⁶ Utvalget viser imidlertid til at Høyesterett har moderert dette utgangspunktet, se omtalen av Rt-2014-730 ovenfor, hvor det hadde gått 14 år siden straffesaken var avsluttet. Høyesteretts poeng her har vært at sivilrettsforvaltningen i enkelte tilfeller er nærmere til å vurdere behovet for advokatbistand og at det ikke uten videre er grunnlag for oppnevning etter bistandsadvokatordningen i tilfeller hvor det begjæres oppnevning mange år etter at straffe-

⁶ Ot.prp. nr. 33 (1993–94) s. 36.

saken ble avsluttet. Det er da naturlig å vise til andre dekningsordninger for rettshjelp enn bistandsadvokatorordningen. I avgjørelsen uttalte ankeutvalget:

«Høyesteretts ankeutvalg kan ikke se at lagmannsretten har tolket straffeprosessloven § 107, jf. § 107 c uriktig når retten har lagt til grunn at A ikke hadde noen ubetinget rett til å få oppnevnt bistandsadvokat etter at straffesaken var avgjort, selv om det også på dette stadiet unntaksvis kan oppnevnes bistandsadvokat dersom det er «naturlig og rimelig», jf. Rt-1999-2005 og Rt-1999-254.»

Slik oppnevning skjer i så fall på skjønnsmessig grunnlag med hjemmel i straffeprosessloven § 107 c. Etter utvalgets syn er den myndighet som har behandlet saken, nærmest til å behandle krav om rettshjelp. Dette er imidlertid et spørsmål om hvilken myndighet som skal behandle og avgjøre utmålingen av sakskostnadskravet, som utvalget kommer tilbake til nedenfor i pkt. 20.2.6.

Et annet spørsmål er hvilken dekningsordning som skal anvendes, herunder om den voldsutsatte har rett på oppnevning av bistandsadvokat. Her må det etter utvalgets syn skilles mellom ulike tilfeller.

Dersom det fremmes begjæring om første gangs oppnevning av bistandsadvokat først etter at straffesaken er rettskraftig avgjort, mener utvalgets flertall, bestående av Hennem, Nesheim og Lereim, at domstolen bør ta stilling til oppnevningsspørsmålet etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven, slik som i dag. Retten viser bl.a. til Rt-2014-730 og LB-2014-196308.

Mindretallet, bestående av Rye-Holmboe og Austegard, mener det i disse sakene bør være en rett til oppnevning hvis forholdet søknaden gjelder faller inn under straffeprosesslovens § 107 a.

Dersom det er behov for begjæring om *reoppnevning* av bistandsadvokat i forbindelse med søknad om voldsskadeerstatning etter at straffesaken er rettskraftig avgjort, foreslår et samlet utvalg at avgjørelseskompetansen legges til voldsskademyndighetene. Reoppnevningsspørsmålet kan da behandles sammen med søknaden om voldsskadeerstatning. Dette vil være kostnadseffektivt og samme instans kan da behandle både oppnevningsspørsmålet og salærkravet. Reoppnevning etter straffeprosessloven vil ofte være kurant å innvilge siden det har vært innvilget bistandsadvokatoppnevning av domstolen tidligere. Ved slik reoppnevning vil hjemmelen for dekning av rettshjelpsutgifter fortsatt være bistandsadvokat-

ordningen, selv om det er voldsoffererstatningsmyndighetene som avgjør kravet. Utvalget foreslår i den sammenheng at det inntas en henvisning til straffeprosessloven § 107a – c i voldsskadeerstatningsloven.

Utvalget kommer for øvrig tilbake til spørsmålet om hvem som skal være avgjørelsesmyndighet i punkt 20.2.6.

Voldsutsatte som ikke får dekning gjennom bistandsadvokatorordningen har tre andre muligheter til å søke dekning: Dekning etter rettshjelploven, etter voldsoffererstatningsloven og dekning etter forvaltningsloven. Utvalget mener at dagens ordninger i hovedsak bør videreføres uten vesentlige utvidelser.

Utvalget foreslår å lovfeste at voldsutsatte som ikke har krav på rettshjelp gjennom bistandsadvokatorordningen skal få dekket utgifter til advokat etter voldsoffererstatningsloven § 4. Arbeidet bør, på lik linje som etter bistandsadvokatorordningen, dekkes etter medgått tid i tråd med salærforskriften, og i henhold til offentlig salærsats. Dette innebærer at det kun gis dekning for arbeidet som anses rimelig og nødvendig.

Utvalgets flertall, bestående av Hennem, Nesheim og Lereim, foreslår at det bør fremgå av lovteksten at rettshjelp kun ytes så fremt søker ellers har krav på voldsoffererstatning, med mindre søker har et særskilt hjelpebehov. Utvalgets flertall mener personer som ikke får medhold i søknad om voldsoffererstatning, som utgangspunkt ikke har hatt et rimelig og nødvendig behov for rettshjelp utover det som følger av bistandsadvokatorordningen eller rettshjelploven.

Med «særskilt hjelpebehov» menes at søkeren som følge av sin helsetilstand har vanskeligheter med å forstå innholdet i sakens dokumenter, eller av andre grunner ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Dette innebærer en videreføring av dagens praksis hva gjelder dekning av utgifter til advokat, jf. ENV-2014-2735, ENV-2013-2974-1 og ENV-2014-1191-2.

Utvalget har vurdert om dekningen etter voldsoffererstatningsloven § 4 skal være regulert etter stykkprisforskriften. Det kan argumenteres med at stykkprisregulering av rettshjelp ikke er en hensiktsmessig eller egnet måte for å avgjøre advokaters salær i saker om voldsoffererstatning. Det er stor variasjon i sakenes kompleksitet, og de mest kompliserte sakene fordrer ofte arbeid langt ut over stykkprisens rammer. Utvalget har derfor falt ned på at bistanden bør dekkes etter medgått tid.

Utvalget viser til at rettshjelploven § 11 annet ledd nr. 6 gir voldsopfre som oppfyller de økonomiske vilkårene, altså har inntekt under kr. 246 000

(369 000 for ektefeller), fritt rettsråd med inntil fem timer i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning fra staten, uavhengig av utfallet av saken. Det kan også søkes om tilleggsbevilgning etter reglene i stykkprisforskriften. Utvalget foreslår at mulighet for dekning etter rettshjelpsloven består.

20.2.6 Hvem bør være avgjørelsesmyndighet

Utvalget mener den myndighet som har behandlet saken, er nærmest til å behandle krav om rettshjelp, og vurdere hvilket arbeid det har vært rimelig og nødvendig å dekke på statens bekostning. Krav om dekning av utgifter til advokat som fremmes tett opp til behandlingen og pådømmelsen av straffesaken kan best håndteres av domstolene. Dommere har som regel erfaring med kompleksiteten ved saksbehandling i erstatningssaker og hovedforhandlingsdommeren vil normalt ha god kjennskap til straffesaken, herunder arbeidet advokaten har lagt ned i forbindelse med et eventuelt krav mot skadevolder. I mange saker oppnevnes imidlertid bistandsadvokat bare under etterforskningen, uten at det skjer en (re)oppnevning under hovedforhandlingen. Dette kan typisk være tilfelle dersom saken ender med henleggelse eller påtaleunnlattelse m.v. på etterforskningsstadiet slik at saken ikke kommer til pådømmelse og hovedforhandling. Dommeren har da liten eller ingen kjennskap til arbeidet som er gjort i forbindelse med voldsskadesøknaden. I den videre drøftelsen under dette punktet forutsetter utvalget at det foreligger oppnevning av bistandsadvokat av domstolen.

I de tilfellene søknad om voldsskadeerstatning kommer i nær tilknytning til pådømmelsen av straffesaken, vil domstolen/hovedforhandlingsdommeren normalt ha et godt grunnlag for å gjøre seg opp en formening om hvilket arbeid som har vært rimelig og nødvendig for å fremme søknaden. Domstolen vil da ha et godt grunnlag for å behandle krav om dekning av rettshjelpsutgifter. Saken stiller seg som nevnt annerledes dersom bistandsadvokat bare er oppnevnt på etterforskningsstadiet og saken senere for eksempel er henlagt, eller dersom søknad om voldsoffererstatning fremmes lang tid etter at straffesaken er avsluttet. Domstolen vil da ha liten eller ingen kjennskap til arbeidet med å fremme erstatningskrav og søknad om voldsskadeerstatning. Dommeren må da i så fall innhente voldsskadesøknaden og begrunnelsen for erstatningskravet fra voldsskademyndighetene for å få tilstrekkelig grunnlag for å vurdere salærkravet. I dag vedlegges en slik

begrunnelse normalt ikke sammen med salær-oppgaven fra advokaten.

Etter utvalgets syn tilsier hensynet til kostnadseffektiv og rasjonell saksbehandling at den myndighet som har best kjennskap til voldsskadesøknaden/erstatningskravet bør avgjøre salærkravet. Dette taler for at ansvaret bør ligge hos voldsskademyndighetene dersom bistandsadvokat bare har vært oppnevnt på etterforskningsstadiet eller voldsskadesøknad fremmes lang tid etter at straffesaken ble rettskraftig avgjort i domstolen. Et moment som kan tale for at domstolen fortsatt bør behandle slike krav, kan være at domstolen har særlig juridisk kompetanse og erfaring. I tillegg kan det oppleves enklere for voldsofre å forholde seg til én offentlig instans i alle ledd av en straffesak. Etter utvalgets syn kan imidlertid ikke disse hensynene være avgjørende. Det avgjørende bør være hvem som har best faktisk grunnlag for å avgjøre salærkravet knyttet til arbeidet med voldsskadesøknaden. Utvalget finner også grunn til å bemerke at KFV utvilsomt har tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å avgjøre slike salærkrav.

Utvalgets grunnleggende syn er at salærkravet bør avgjøres av den myndighet som har best kjennskap til det arbeidet som er nedlagt for å fremme voldsskadesøknaden. Dette kan tale for at alt arbeid/salærkrav som knytter seg til voldsskadesøknaden, bør avgjøres av voldsskademyndighetene. Dette kan gjøres selv om salærkravet skal erstattes med hjemmel i bistandsadvokatoppnevningen.

Etter en samlet vurdering har utvalget likevel konkludert med at voldsskademyndighetene bør ta stilling til saksomkostningskravet i tilfeller hvor det er gått mer enn ett år fra straffesaken ble rettskraftig avgjort, med den begrunnelse som nevnt over. Utvalget forutsetter at hjemmelen for innvilgelse av rettshjelp i disse tilfellene er bistandsadvokatordningen og at det foreligger bistandsadvokatoppnevning. Når det gjelder spørsmål knyttet til bistandsadvokatoppnevning, vises til pkt. 20.2.5 ovenfor. Søker må dokumentere at det foreligger oppnevning av bistandsadvokat. Dette vil som regel fremkomme av straffesaksdokumentene. Hvis bistandsadvokat ikke har vært oppnevnt i sak hvor søker mener å ha rett til bistandsadvokat, må det fremsettes begjæring om oppnevning til tingretten som avgjør dette etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven §§ 107a–107c.

Også ved krav etter voldsoffererstatningsloven § 4 hvor søker ikke har hatt bistandsadvokat, skal avgjørelsesmyndigheten ligge hos voldsskadeerstatningsmyndigheten.

20.3 Advokatutgifter i forbindelse med klage på vedtak om voldsoffererstatning

Utgifter til advokatbistand i forbindelse med klage på vedtak om voldsoffererstatning, kan i dag dekkes gjennom forvaltningsloven § 36 dersom klagen gis medhold. I tillegg kan personer som har krav på rettshjelp etter rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6, få inntil tre timer rettshjelp i forbindelse med klagen. Etter førstnevnte ordning gis ordinær sats, mens det etter rettshjelpsloven gis offentlig salærsats. Ifølge rettshjelpsmyndighetene praktiseres rettshjelpssystemet i dag slik at rettshjelp i forbindelse med klage på vedtak innvilges uavhengig om klagesaken er avgjort. Dersom Erstatningsnemnda gir voldsofferet medhold, kan utgiftene med klagen søkes dekket etter forvaltningsloven § 36. Dersom det gis dekning etter forvaltningsloven § 36, skal eventuelt utbetalt rettshjelp tilbakebetales til fylkesmannen. Voldsoffererstatningsmyndighetene oppfordrer i sine vedtak til slik tilbakebetaling. Det er imidlertid ingen kontrollsystemer for å avklare om slik tilbakebetaling faktisk skjer.

Utvalget mener at den generelle dekningsadgangen gjennom forvaltningsloven § 36 bør videreføres. Det er etter utvalgets oppfatning rimelig at søker får dekket de utgifter som påløper i de tilfeller hvor den som klager får medhold og klagen blir endret til gunst. Etter utvalgets syn bør det fortsatt gis dekning av faktiske, erstatningsberettigede utgifter, det vil si at det kan gis dekning ut over offentlig salærsats, slik tilfellet også er i andre forvaltningsklagesaker hvor forvaltningsloven § 36 kommer til anvendelse.

20.4 Er tilbudet om rettshjelp i forbindelse med søknad om erstatning for voldsskade godt nok?

Det har vært lovgivers klare mening at det som utgangspunkt ikke er nødvendig med juridisk bistand for å søke om voldsoffererstatning fra staten. Dette er først og fremst begrunnet med at selve søknadsprosedyren og saksbehandlingen er enkel i forhold til en sivil sak mot skadevolder. I tillegg har departementet vist til at KFV har veiledningsplikt etter forvaltningsloven og svarer på spørsmål fra personer som søker om voldsoffererstatning.⁷ Det er også vist til at voldsofre har tilbud om å oppsøke Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre, hvor erfarne rådgivere blant annet

kan bistå med å fylle ut søknad om voldsoffererstatning og innhente dokumentasjon.

Utvalget har vurdert om behovet for juridisk bistand er større enn hva lovgiver har lagt til grunn. Selv om voldsoffermyndighetene etter forvaltningsloven § 17 skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, foretar ikke myndighetene en fullstendig utredning av saken. Det er skadelidtes ansvar å dokumentere sitt erstatningskrav. I en del tilfeller er det derfor klart behov for ekstern juridisk bistand for å få saken fullstendig utredet. Dette underbygges av statistikken over skadelidte som har mottatt rettshjelp gjennom voldsoffererstatningsordningen og rettshjelpsordningen. Det vises til at det i 2014 ble innvilget rettshjelp i 606 saker, mens det ble utbetalt erstatning for dekning av advokatsalær i 246 saker etter voldsoffererstatningsloven § 4.

Mange voldsutsatte er i en vanskelig situasjon blant annet som følge av psykiske ettervirkninger, og har av den grunn ikke de samme forutsetningene som de ellers ville ha hatt for å tilrettelegge søknaden. For personer med inntektsgivende arbeid kan tapsberegningene være svært kompliserte, og disse kan sies å komme særlig uheldig ut dersom de ikke mottar den erstatning de har krav på. Uten tilstrekkelig juridisk bistand er det altså en fare for at skadelidte ikke når frem med sin søknad om voldsoffererstatning. Advokatbistand er ikke bare en fordel for den enkelte skadelidte, en godt forberedt søknad kan også spare voldsoffermyndighetene for betydelige ressurser i forbindelse med saksbehandlingen.

Utvalget vil trekke frem at det finnes flere frivillige organisasjoner som gir rettshjelp til blant annet voldsofre. Utvalget anerkjenner det tilbudet disse gir til svakerestilte grupper, og er ikke i tvil om at rettshjelpen som gis er av god kvalitet. Selv om de frivillige instansene yter god bistand, anser utvalget at disse ikke kan ses på som en tilstrekkelig løsning for det rettshjelpsbehovet som voldsofre har.

20.4.1 Krav på tre timer fritt rettsråd etter rettshjelpsloven for å vurdere søknad om voldsskadeerstatning

Utvalget har reist spørsmål om det at flere har krav på gratis advokatbistand, vil gjøre voldsoffererstatningsordningen mer tilgjengelig for brukerne. Informasjon fra noen offerorganisasjoner kan tyde på dette.

⁷ Prop. 65 L (2011–2012) punkt 7.2.4.

For utvalget fremstår det som sannsynlig at økt mulighet for å få vurdert saken ved bistand fra advokat vil kunne medføre at flere skadelidte får den erstatningen som de har krav på.

Et forslag kan være at alle personer utsatt for vold, uten økonomisk behovsprøving, gis tre timer fritt rettsråd for å få vurdert sin søknad om voldsoffererstatning. Utvalgets flertall antar at dette vil være tilstrekkelig for å bringe på det rene hva som utgjør grunnlaget for voldsoffererstatningssøknaden (gjennom samtale med voldsoffer og/eller ved gjennomgang av journal), og foreta en kvalifisert vurdering av hvorvidt vilkårene for voldsoffererstatning er oppfylt og fylle ut søknadskjemaet. Utvalgets mindretall er av den oppfatning at tre timer fritt rettsråd som foreslått er et rettshjelpstilbud som kan sammenliknes med det tilbud for nærmede i straffesaker har om råd og veiledning i forbindelse med vurdering av anmeldelse etter Lov om fri rettshjelp § 11 1 ledd nr. 6. Tilbudet som kan gis skadelidte innenfor de tre timene vil være tilbud om veiledning, råd og vurdering. Det vil bare i de aller enkleste sakene være tid til å bistå med innsendelse av søknad om erstatning innenfor et timeantall på tre timer. Et samlet utvalg foreslår at det gis tre timer rettshjelp til alle voldsutsatte.

Dagens salærsats er kr. 995. Dersom man tar utgangspunkt i antall søknader for 2015 hvor det ikke var oppnevnt bistandsadvokat, rundt 2000 søknader, innebærer forslaget over en utgift på ca. 6 000 000 kroner. Det kan imidlertid tenkes at et noe større antall enn dem som faktisk fremmet søknad i 2015, vil benytte seg av et eventuelt tilbud om å få vurdert mulighetene for å fremme søknad om voldsoffererstatning. Hvor mange som vil ta i bruk tilbudet, er det vanskelig å si noe sikkert om.

Utvalget har falt ned på at de beste grunner taler for å innføre en rett til tre timer fritt rettsråd for å få vurdert sin søknad om voldsoffererstatning. Utvalget mener det er et utdekket behov for rettshjelp på området som krever at dagens retts-hjelpsordninger utvides. Utvalget viser til at dette har vært et ønske blant flere av aktørene som har gitt innspill til utvalget.

20.5 Anbefaling fra utvalgets flertall

Utvalgets flertall, Hennem, Nesheim og Lereim, mener at gjennomgangen av gjeldende rett viser at det er gode ordninger som sikrer gratis rettshjelp til nær halvparten av de som søker voldsoffererstatning. De sakene der det ikke gis gratis

rettshjelp er mindre alvorlige voldssaker. Utvalget mener imidlertid at det er et udekket behov for rettshjelp, og foreslår at alle personer utsatt for vold, uten økonomisk behovsprøving, gis tre timer fritt rettsråd for å få vurdert sin søknad om voldsoffererstatning. Utvalget mener videre bistandsadvokatordningen skal være den primære dekningsordningen for advokatutgifter. Voldsutsatte som ikke får dekning gjennom bistandsadvokatordningen, kan få dekket utgifter til advokat etter voldsoffererstatningsloven § 4 etter offentlig salærsats, dersom de har mottatt voldsoffererstatning. Det kan gjøres unntak i saker hvor den voldsutsatte har særlig hjelpebehov. Domstolene bør fortsatt behandle krav etter bistandsadvokatordningen som fremmes innen ett år etter at straffesaken er avsluttet, mens KfV bør behandle krav som fremmes etter dette tidspunkt.

20.6 Anbefaling fra utvalgets mindretall

Utvalgets mindretall, Rye-Holmboe og Austegard, er i det vesentlige enig med flertallet. Bistandsadvokatordningen er den primære dekningsordningen for skadelidte til å få dekket advokatutgifter ved søknad om voldsoffererstatning. Mindretallet vil presisere at mindretallets syn er at den som har vært utsatt for en straffbar handling av slik karakter som gir rett på bistandsadvokat, bør ha rett på oppnevning av bistandsadvokat ved søknad om voldsoffererstatning uavhengig av når denne søknaden fremsettes. Det skal ikke gjelde noen grense i tid. Flertallet ønsker å opprettholde at det skal være en skjønsmessig adgang til ikke å oppnevne bistandsadvokat i eldre saker der det ikke har vært oppnevnt bistandsadvokat under straffesaken. Dette er mindretallet ikke enig i. Hvis forholdet skadelidte har vært utsatt for faller inn under straffeprosesslovens § 107 a, er det mindretallets syn at skadelidte bør få oppnevnt bistandsadvokat i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning enten det er volds-skademyndigheten eller domstolen som skal ta stilling til begjæring om oppnevning, og uavhengig av om det tidligere har vært oppnevnt bistandsadvokat eller ikke. Dette vil gi en klar og oversiktlig regel som sikrer likebehandling.

Mindretallet er uenig med flertallet også på et annet punkt. Dette punkt gjelder retten til erstatning av advokatutgifter for skadelidte som ikke har krav på bistandsadvokat og som ikke når frem med søknaden om erstatning.

Et samlet utvalg foreslår å opprettholde ordningen med at skadelidte som ikke har krav på

bistandsadvokat kan søke dekket advokatutgifter som en del av voldsoffererstatningen etter voldsoffererstatningslovens § 4. Flertallet vil begrense retten til å få erstattet advokatutgifter til der hvor skadelidte når frem med søknaden om erstatning med unntak av skadelidte med særlig hjelpebehov.

Mindretallet er uenig med flertallet i at adgangen til erstatning skal være så begrenset. Mindretallet mener at skadelidte som får avslag på søknaden om erstatning i større grad enn i dag bør få erstattet advokatutgifter med hjemmel i voldsoffererstatningslovens § 4.

For skadelidte som ikke har krav på bistandsadvokat, er det etter mindretallets syn behov for å utvide retten til å få dekket utgiftene til juridisk bistand. Det anmeldes langt flere straffesaker som omfatter skade på person enn det er saker hvor det søkes voldsoffererstatning. Dette tilsier at det er mange skadelidte som kan ha rett til erstatning som ikke søker voldsoffererstatning. Det er mindretallets syn at økt rett til dekning av utgifter til juridisk bistand vil kunne føre til at flere skadelidte som har rett til erstatning får gjort sin rett gjeldende.

Et samlet utvalg foreslår å innføre en ordning med tre timer fritt rettsråd for alle. Slik mindretallet ser det vil dette være et tilbud om fri rettshjelp med likheter til retten til fritt rettsråd etter lov om fri rettshjelp § 11 1 ledd nr. 6. Ifølge denne bestemmelsen har fornærmede rett på tre timer fritt rettsråd for å vurdere anmeldelse i forbindelse med saker som faller inn under straffeprosesslovens § 107 a. Ved tre timer fritt rettsråd i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning vil flere skadelidte kunne få informasjon, vurdering og bistand i forhold til sine rettigheter til erstatning. I de aller enkleste sakene vil skadelidte i løpet av disse tre timene kunne få bistand med å sende inn søknad om erstatning. I mange saker vil tre timer advokatbistand på langt nær være nok. Dette vil etter mindretallets syn være i de saker hvor behovet for juridisk bistand i realiteten er størst.

Når det gjelder praksis etter voldsoffererstatningslovens § 4 har mindretallet forstått det slik at Erstatningsnemnda frem til 2014 ikke tilkjente skadelidte erstatning for advokatutgifter hvis søknaden om erstatning ikke førte frem. Nemndas praksis ble kritisert av Sivilombudsmannen i en uttalelse den 21. november 2014 (SOM-2013-2668). Mindretallet forstår det slik at erstatning for advokatutgifter i dag tilkjennes etter en konkret vurdering. Det tilkjennes erstatning for advo-

katutgifter der søker har et særskilt hjelpebehov, men ikke bare i disse tilfeller.

I nemndas vedtak ENV-2013-2974-1 var skadelidte i tidligere vedtak tilkjent oppreisning. Han fikk avslag på tilleggssøknad om inntektstap, menerstatning og advokatutgifter fra KFV. Etter klage tilkjente nemnda søker erstatning for dekning av advokatutgifter selv om klagen for øvrig ikke førte frem. Av vedtaket fremkommer følgende.

«Voldsoffererstatningsordningen skal i hovedtrekk følge alminnelig erstatningsrett. Etter fast nemndspraksis kan det derfor tilkjennes erstatning for dekning av advokatutgifter etter § 4. Saksomkostninger dekkes så langt utgiftene anses som rimelig og nødvendig for å fremme søknaden.

Sivilombudsmannens uttalelse av 21. november 2014 [SOM-2013-2668] er det fremholdt at søkere kan bli tilkjent advokatutgifter, selv om inngangsvilkårene for å tilkjenne voldsoffererstatning ikke er oppfylt og søkers krav ikke har ført frem. Det er videre uttalt at vurderingen av om det skal gis dekning for advokatutgifter blant annet bør bero på om utgiften var naturlig og berettiget i lys av sakens karakter. Nemnda anser at det må foretas en konkret vurdering av om advokatutgiftene er nødvendige og rimelige, sett hen til sakens kompleksitet og omstendigheter, jf. ENV-2014-2735.

Nemnda har etter en konkret helhetsvurdering kommet til at det er rimelig å tilkjenne erstatning for juridisk bistand. Det vises til at inngangsvilkårene er oppfylt og at det ut fra sakens karakter og omstendighetene for øvrig har vært rimelig å foreta nærmere undersøkelser med hensyn til å klarlegge faktum og mulighetene for å få innvilget erstatning»

Mindretallet oppfatter vedtaket slik at advokatutgifter også kan erstattes uten at skadelidte har et særskilt hjelpebehov der hvor sakens kompleksitet gjør advokatbistand nødvendig. Det er mindretallets syn er at flertallet ved sitt forslag vil stramme inn dagens praksis. Mindretallets syn er at adgangen til å få dekket utgiftene til advokat etter voldsoffererstatningsloven der søknaden ikke fører frem bør utvides sammenliknet med i dag.

Selv om skadelidte ikke har særlige hjelpebehov kan det være vanskelig å fremsette en søknad om erstatning. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det kreves dokumentasjon i forhold til søknaden som ikke er lett tilgjengelig, og der arbeidet med søknaden krever juridisk kunnskap og argu-

mentasjon. En for snever adgang til å tilkjenne erstatning for advokatutgifter vil etter mindretallets syn føre til at skadelidte som har et berettiget krav på erstatning etter voldsskade ikke søker erstatning fordi vedkommende ikke kan ta risiko med å pådra seg advokatkostnader, og ikke klarer å gå i gang med en søkeprosess på egen hånd.

Vurdering av om en søker skal tilkjennes erstatning eller ikke kan være sammensatt og skjønnsmessig. Det er søker selv som må dokumentere og argumentere for at vilkårene for erstatning er oppfylt. Det er mindretallets syn at en søknad med argumentasjon og dokumentasjonen vil kunne være avgjørende for resultatet. Nødvendig advokatbistand kan være bestemmende for om en søknad om erstatning fører frem eller ikke.

Det er mindretallets syn at skadelidte innenfor en del typetilfeller bør tilkjennes erstatning for advokatutgifter selv om en søknad ikke fører frem. Skadelidte bør ha rett på dekning av advokatutgifter selv om søknaden om erstatning ikke fører frem i henlagte straffesaker hvor det er et bevisbilde som gir rimelig grunn til å hevde at kravet om klar sannsynlighetsovervekt er oppfylt, selv om dette ikke fører frem. I disse sakene må søker selv dokumentere ovenfor KfV at det er klar sannsynlighetsovervekt for at forholdet som begrunner erstatning har funnet sted. Straffesaken bør innhentes og gjennomgås av søkers advokat i disse sakene. Det kan være aktuelt å innhente uttalelser fra vitner og helsevesen, og det må skrives en begrunnet søknad. Hvorvidt søknaden fører frem eller ikke vil være skjønnsmessig. Mindretallets syn er at hvis sakens beviser er så sterke at det var rimelig grunn til å få søknaden vurdert, bør søker få dekket advokatutgifter selv om søknaden etter en konkret vurdering ikke fører frem.

I saker hvor det er klarlagt at det foreligger ett ansvarsgrunnlag kan det være aktuelt å søke erstattet inntektstap eller erstatning for varige og betydelige men. Ett eksempel på dette er nemndas vedtak nevnt ovenfor. Ved slike søknader er det etter mindretallets syn ofte behov for advokatbistand. Det er mindretallets syn at skadelidte må få dekket de rimelige og nødvendig utgifter til advokat selv om søknaden ikke når frem, så fremt søker har hatt en rimelig grunn til å fremsette søknaden. I disse sakene vil det være klart at det foreligger en voldsskade og spørsmål er omfanget av erstatningen.

Det er ikke mindretallets syn at advokatutgifter skal erstattes etter voldsoffererstatningsloven i enhver sak som ikke fører frem. Det bør imidlertid være en videre adgang for skadelidte til å få erstattet advokatutgifter enn det er i dag. I

saker av mindre komplisert karakter eller hvor det fremstår som klart at en søknad ikke ville kunne nå frem er det mindretallets syn at det ikke skal gis dekning til advokatutgifter. Det må forventes at skadelidtes advokat innenfor rammen av de tre timer advokatbistand som alle etter utvalgets forslag skal ha krav på, har gjort en kvalifisert vurdering av grunnlaget for erstatning.

Et samlet utvalg foreslår at advokatsalær som erstattes skadelidte etter lov om voldsoffererstatning skal erstattes etter den offentlige salærsatsen som i dag er kr 995. Etter dagens ordning får skadelidte erstattet advokatutgiftene etter voldsoffererstatningslovens § 4, med advokatens normale salærsats som ofte ligger mellom kr 1250 og kr 3000 per time.

Mindretallets syn er at denne endringen vil gjøre det vanskeligere for skadelidte som ikke selv er betalingsdyktig å skaffe advokatbistand. Skadelidte må finne en advokat som er villig til å påta seg oppdrag hvor vedkommende advokat risikerer å ikke få betalt hvis søknad om erstatning ikke fører frem. Når betalingsutsiktene er usikre kan det i utgangspunktet være vanskelig for en skadelidte å finne en advokat som er villig til å bistå med en søknad. Hvis salærsatsen reduseres til offentlig salærsats vil dette gjøre det ytterligere vanskelig for skadelidte å finne en advokat som vil påta seg oppdraget. Ved å utvide retten til å få erstattet advokatutgifter til flere saker der søknad om erstatning ikke fører frem vil den negative effekten av dette kunne avhjelpes.

Det er mindretallets syn at det må legges til grunn at også skadelidte som faller utenfor bistandsadvokatordningen kan være påført alvorlig voldsskade hvor det er tidkrevende å fremsette søknad om erstatning. Tre timer fritt rettsråd som et samlet utvalg foreslår til alle, vil etter mindretallets syn ikke være et tilstrekkelig rettshjelpstilbud for disse søkerne av voldsoffererstatning. Innenfor rammen av tre timer er det imidlertid mindretallets syn at søkers advokat vil kunne ha gjort en kvalifisert vurdering av muligheten for å nå frem med en søknad.

Ved søknad om erstatning i en henlagt sak og/eller der det er søkt erstatning for inntektstap og men, er det mindretallets syn at advokatsalær for videre arbeid med søknaden skal erstattes etter voldsoffererstatningsloven i den utstrekning sakens faktum er slik at det var rimelig grunn til å sette frem søknad selv om søknaden om erstatning ikke fører frem. Advokatsalæret skal dekkes i den utstrekning det er rimelig og nødvendig. Dette vil etter mindretallets syn sette denne gruppen skadelidte i posisjon til å få tilstrekkelig advokatbistand.

Kapittel 21

Terminologi

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om loven bør bygge på strafferettslig eller erstatningsrettslig terminologi, samt at valg av terminologi må sees i lys av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6. Spørsmål om forholdet til bruk av strafferettslig eller erstatningsrettslig terminologi har utvalget omtalt i kapittel 8 og kapittel 16. Dette spørsmålet behandles ikke ytterligere i dette kapitlet.

Utvalget mener at loven må formuleres på en måte som gjør rettsreglene mer tilgjengelig for brukerne. Utvalgt vil i det følgende redegjøre for enkelte endringer utvalget mener er nødvendig for et mer forståelig lovspråk.

Utvalget mener voldsoffererstatning bør endre navn til voldsskadeerstatning. Utvalget mener et navn som ikke inneholder order «offer», vil gjøre terskelen lavere for voldsutsatte for å oppsøke erstatningsordningen. Utvalget mener begrepet voldsskadeerstatning beskriver godt hva ytelsen er ment å kompensere for, nemlig skade som følge av voldshandling. Det er også en fordel med et begrep som ligner på alminnelig skadeserstatning. Som følge av en slik endring, bør det vurderes å endre navn på virksomhetene som utgjør voldsoffererstatningsmyndighetene. Spørsmålet om ordningens navn er behandlet i kapittel 9.

Av samme årsak som nevnt over, mener utvalget at begrepet voldsofre kan oppleves stigmatiserende, og at gruppen bør omtales som voldsutsatte. Utvalget mener dette begrepet er mer dekkende enn begrepet skadelidte, som oppleves noe snevert.

Utvalget har vurdert om begrepet straffbar handling (som krenker livet, helsen eller friheten) burde byttes ut med et begrep som i mindre grad kan assosieres med en konstatering av straffeskyld. Et alternativ er å benytte begrepet «anmeldt forhold». Dette vil understreke viktigheten av at forholdet anmeldes, og muligens gjøre et eget vilkår om anmeldelse overflødig.

Utvalget har også vurdert hensiktsmessigheten av å endre begrepet fra straffbar handling til skadevoldende handling som krenker livet, helsen eller friheten. Et slikt begrep ble foreslått som et alternativ til voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd, i høringsnotat av 15. juni 2010 fra Justisdepartementet. Utvalget ser at en slik endring kan ha gode grunner for seg i saker hvor den oppgitte skadevolder er frifunnet for straff men dømt til å betale erstatning. En slik endring vil minske risikoen for at forvaltningens vedtak krenker uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6.

Utvalget mener likevel det ikke er tilrådelig å bytte ut begrepet straffbar handling, da utvalget mener ordningen fortsatt bør være knyttet opp mot et straffbarhetsvilkår, jf. den kriminalpolitiske begrunnelsen, se kapittel 8. Forholdet til EMK artikkel 6 kan forvaltningen etter utvalgets skjønnevareta på annet vis ved utformingen av vedtakene.

Voldsskadeerstatningsordningen, slik utvalget har foreslått at den bør være, er tuftet på både erstatningsrettslige og strafferettslige prinsipper. Terminologien må følgelig inneholde innslag fra begge rettsområder.

Kapittel 22

Organisering av ordningen

22.1 Innledning

Det fremgår av mandatets punkt 3 at utvalget skal vurdere om dagens organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene er hensiktsmessig. Det følger videre av punkt 4 nr. 9 at utvalget skal se på organiseringen av voldsoffererstatningsmyndighetene med sikte på om saksbehandlingen kan gjøres bedre og mer effektiv. Mandatet avgrensnes mot utvikling av offeromsorg i vid forstand, herunder etablering av en nasjonal kriminalitetsoffermyndighet, voldsofferfond og lignende. Utvalget har først sett på organiseringen av voldsoffererstatningsmyndighetene i våre naboland; Danmark, Sverige og Finland. Utvalget har videre sett på hvordan voldsoffererstatningssaker behandles i første instans, og hvordan klagebehandlingen er organisert. Utvalget har vurdert i hvilken grad dagens organisering skal videreføres, samt trukket frem forslag som kan bidra til at saksbehandlingen blir mer effektiv og har (enda) bedre kvalitet.

22.2 Organisering i andre nordiske land

22.2.1 Danmark

I Danmark behandles søknader om erstatning av en nemnd, Erstatningsnævnet. Erstatningsnævnet består av seks medlemmer: En formann og en nestformann (formannskapet), samt fire andre valgt ut av henholdsvis Social- og integrationsministeren og Advokatrådet.¹ Ved hvert nemndsmøte deltar én fra formannskapet sammen med to andre medlemmer, i alt tre personer. På denne måten kan nemnda arbeide i to parallelle grupper. Erstatningsnævnets avgjørelser kan ikke påklages til andre administrative myndigheter. Dersom voldsofferet er uenig i avgjørelsen, kan voldsofferet be om en ny behandling ved å fremme en omgjøringsbegjæring. Nemnda behandler ikke

søknader som er fremmet senere enn to år etter at den straffbare handling fant sted, med mindre det foreligger særlige grunner.

Søknad om offererstatning skal sendes til politiet, som videresender søknadsskjema og dokumentasjon til nemnda. Dette følger av Bekendtgørelse om forretningsordenen for Erstatningsnævnet § 6 annet ledd. Bestemmelsens første ledd gir anvisning på hvilke dokumenter som skal følge søknaden. Søknaden videresendes som regel først når politiet har ferdigbehandlet saken (ved henleggelse), eller når det er avsagt dom i saken. Det er politiet som utleverer søknadsskjema til skadelidte, jf. § 10 tredje ledd.

Politiets veiledningsplikt følger av forretningsordenen § 10 tredje ledd. Det heter her at «Politiet veileder skadelidte om retten til at få erstatning etter denne lov». Ifølge lovkommentarene innebærer dette at «[p]olitiet skal henlede skadelidtes oppmerksomhet på muligheten for at få erstatning og på kravet om nedleggelse af påstand om erstatning under en evt. straffesag». Denne plikten kan sammenlignes med kravet som stilles til norsk politi i påtaleinstruksen § 8-6 tredje ledd. Bestemmelsen regulerer hvilke opplysninger som skal gis ved avhør. Det fremgår her at «[f]ornærmede som er blitt skadet ved en straffbar voldshandling, skal gjøres kjent med adgangen til å kreve erstatning av staten, og at erstatning kan nektes dersom kravet ikke er forsøkt tatt med i straffesaken. Det samme gjelder for etterlatte».

Saksbehandlingstiden i nemnda er cirka tre måneder. Mer enn 50 % av nye saker Erstatningsnævnet mottar, behandles innen 40 dager etter en særlig hurtig prosedyre for ukompliserte saker. Dette gjelder saker hvor det foreligger endelig dom både vedrørende ansvarsgrunnlaget (skyldspørsmålet) og erstatningen.

22.2.2 Sverige

Søknader om erstatning behandles av Brottsoffermyndigheten som ble opprettet i 1994. Brottsoffermyndighetens avgjørelser av søknader om

¹ Bekendtgørelse om forretningsordenen for erstatningsnævnet § 2 (BEK nr. 824 af 26. juni 2013).

erstatning kan i utgangspunktet ikke påklages. Men saker som er av prinsipiell betydning eller er av større viktighet kan behandles av Nämnden för brottsskadeersättning. Saker som har blitt avgjort av tjenestemann hos brottsoffermyndigheten kan bejæres omgjort av nemnda.

Nemndas sammensetning følger av Brottsöfferlagen § 22 og Förordning (2007:1171) med instruksjon för Brottsöffermyndigheten § 5 følgende. Nemnda består av en formann, to viseformenn og tre andre medlemmer. Formannen og viseformennene må ha dommerbakgrunn. Under nemndsmøter må minst én formann og tre andre medlemmer møte.

Saksbehandlingstiden er normalt to til seks måneder fra søknadstidspunktet. Erstatningen utbetales senest en uke deretter. Enkle saker som krever liten eller ingen nærmere utredning kan behandles raskere. Det er særlig når Brottsöffermyndigheten må innhente tilleggsopplysninger og dokumenter at saksbehandlingen tar tid.

Søknader om erstatning må være innlevert til Brottsöffermyndigheten innen tre år etter at den straffbare handlingen fant sted eller fra den straffeprosessuelle behandlingen av handlingen ble avsluttet. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak. Uansett gjelder det en absolutt foreldelsesfrist på ti år etter at skadetilfellet inntraff.

22.2.3 Finland

Søknader om erstatning avgjøres av Statskontoret. Statskontorets avgjørelse kan klages inn for Forsikringsdomstolen. Søknader om erstatning må som hovedregel være innkommet til Statskontoret senest tre år etter domstolsbehandling eller ti år etter den straffbare handling fant sted. Søknader kan fremsettes elektronisk til Statskontoret. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er ti til tolv måneder.

22.3 Behandling av søknader i første instans

Voldsoffererstatningsloven § 13 fastslår at søknader om voldsoffererstatning avgjøres av Kontoret for voldsoffererstatning (KFV). Utvalget vil i det følgende se kort på hvordan virksomheten er organisert, hvilke evalueringer som er gjort og hvordan KFV har løst sitt samfunnsoppdrag om en effektiv og god saksbehandling. Endelig vil utvalget komme med sin anbefaling om saksbehandling i første instans.

22.3.1 Organiseringen av KFV

KFV har hovedkontor i Vardø, hvor det arbeider 34 ansatte. I tillegg har KFV ansvaret for 14 kontorer tilknyttet Rådgivningskontoret for kriminalitetsofre spredt rundt i landet, hvor det arbeider til sammen 20 personer. Det er til sammen 12,4 hele årsverk knyttet til disse 14 kontorene. KFV er organisert i tre seksjoner: En stabsseksjon, seksjon for Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre og Erstatningsseksjonen. I tillegg er det etablert et servicetorg ved KFV som førstelinjekontakt for alle deler av virksomheten. Søknader som kommer til KFV, tas imot av Servicetorget som registrerer saken, skanner mottatte dokumenter og fordeler saker til de fem saksbehandlingsteamene i erstatningsseksjonen.

KFV mottok 4 544 nye søknader i 2015. Dette er en liten nedgang fra 2014, da kontoret mottok 4661 søknader. I 2013 mottok kontoret 5 014 søknader.

22.3.2 Evalueringer av Kontoret for voldsoffererstatning

I 2013 gjennomførte Deloitte en evaluering av KFV på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Utgangspunktet for evalueringen var manglende måloppnåelse i form av for lang saksbehandlingstid og lavere produktivitet enn forventet. KFV har overfor utvalget fremholdt at mange av prosessene for å bedre måloppnåelse allerede var initiert på tidspunktet for evalueringen. Endringene som ble gjennomført i etterkant var å innføre et «pull-system», hvor saksbehandlere plukker behandlingsklare saker etter hvert som de har kapasitet. KFV har videre delt erstatningsseksjonen inn i team med mer definerte arbeidsoppgaver. Etter at disse tiltakene ble gjennomført har KFV sin saksbehandlingstid gått ned.

22.3.2.1 Effektiv saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig ytre saksbehandlingstid hos KFV, det vil si fra saken mottas første gang til vedtak er avgjort, var 184 dager i perioden mai til august 2015 (2. tertial). Dette tilsvarer cirka seks måneder saksbehandlingstid. I 2014 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 238 dager, altså i underkant av åtte måneder, mot ni måneder i 2013.

Det er ikke alle søknader som kan behandles i det de mottas av KFV. Søknaden må være korrekt utfylt, slik at voldsoffererstatningsmyndighetene får nødvendig informasjon. Per 1. november 2015

hadde KfV mottatt 3 006 saker. Cirka 15 % av det totale sakstilfanget (595 saker) ble returnert til søkeren som følge av mangelfull utfylling av søknadsskjema. Videre er det et vilkår for å behandle søknader at straffesaken må være avsluttet. I tillegg må dokumentasjon vedrørende straffesaken samt søkers helsetilstand foreligge. Per. 1. november 2015 hadde KfV 1 600 saker som ikke var tatt til behandling. Av disse avventet man dokumentasjon i cirka 1 300 saker, og av disse var straffesaken ikke avsluttet i cirka 1 000 saker.²

Den interne saksbehandlingstiden hos KfV (det vil si tiden fra søknaden var klar til behandling til vedtak var fattet), var i 2. tertial 2015 i overkant av to måneder. I 2014 var gjennomsnittlig intern saksbehandlingstid cirka tre måneder. KfV forklarer at årsaken til lang saksbehandlingstid overfor søkeren er at mange søknader fremsettes kort tid etter voldshandlingen fant sted. Søknaden må ligge ubehandlet hos KfV i påvente av at straffesaken etterforskes ferdig av politiet og eventuell beslutning om påtale blir tatt.

22.3.2.2 Forenklet behandling av enkelte saker

KfV har opplyst at søknader om voldsoffererstatning med grunnlag i en rettskraftig dom, hvor søknaden sammenfaller med det pådømte kravet, behandles ved en forenklet prosedyre. Disse sakene omtales som rapidsaker. I disse sakene er det ikke behov for å innhente ytterligere dokumentasjon, utover en bekreftelse fra Statens innkrevingsentral om at kravet ikke allerede er innfridd av vedkommende som er oppgitt som skadevolder. Det fremgår ikke av KfVs rapporter hvor mange av sakene som behandles som rapidsaker. Av 2. tertialrapport for 2015 fremgår det at 40 % av alle søknader ble behandlet i løpet av to måneder, det fremgår ikke av rapporten om alle disse er rapidsaker. KfV har opplyst³ at 96 % av sakene med dom går som rapidsak. Saksbehandler leser domsavgjørelsens premisser for å avgjøre om saken kan behandles som rapidsak. Eksempler hvor saken likevel behandles etter vanlig prosedyre, er saker hvor KfV er av den oppfatning at skadelidte ikke har krav på voldsoffererstatning i samme utstrekning som det pådømte kravet. Blant annet gjelder dette skadelidtes medvirkning til skaden, se punkt 17.9. Det samme gjelder hvor søknaden om voldsoffererstatning inneholder

erstatningsposter som ikke har blitt behandlet av domstolen

22.3.3 Geografisk plassering av virksomheten

Forut for beslutningen om å samle behandlingen av voldsoffererstatningssakene i ett forvaltningsorgan, og plassere dette i Vardø, var det flere høringsinstanser som reiste spørsmål om plasseringen kunne medføre at instansen ikke ville tiltrekke seg og beholde over tid tilstrekkelig antall medarbeidere med nødvendig fagkompetanse. Erstatningsnemnda for voldsofre uttalte blant annet at:

«[a]v høringsbrevet synes det å fremgå at Regjeringen allerede har besluttet at den nye førsteinstansen skal lokaliseres til Vardø. Det tilligger i utgangspunktet ikke nemnda å ha en oppfatning om lokaliseringen. Allikevel finner den å ville gi uttrykk for en viss bekymring for stedsvalget, sett hen til at det helt avgjørende for den nye enheten vil være å rekruttere og ikke minst beholde over tid et tilstrekkelig antall medarbeidere med nødvendig fagkompetanse. Nemnda er redd det hensynet ikke er tilstrekkelig ivaretatt».

Selv om mandatet legger opp til at utvalget skal vurdere organiseringen av voldsoffererstatningsmyndigheten, mener utvalget at den geografiske plasseringen i seg selv ikke er en oppgave for utvalget. Avgjørende for utvalget, er at plasseringen ikke skader eller er til hinder for kontorets evne til å utøve sine oppgaver tilfredsstillende.

De fleste av de juridiske saksbehandlerne har KfV som sin første arbeidsplass etter jusstudiet. Gjennomsnittlig arbeidserfaring ved virksomhetene er oppgitt å være mellom ett til to år. Det fremgår av 2. tertial rapport 2015 at i løpet av perioden har fem av saksbehandlerne sluttet. Disse ansatte må erstattes med nye. Av totalt 16,5 saksbehandlerne (per 21. august 2015) utgjør dette cirka 1/3 av den totale saksbehandlermassen. Utvalget vil påpeke at ansatte med lite yrkeserfaring og relativt hyppig yrkesskifter er et felles trekk for offentlige virksomheter av denne typen.

De ansatte med senioransvar synes å være unge sammenlignet med andre forvaltningsvirksomheter. Oppgaven med å forvalte et regelverk med skjønnspregede bestemmelser, kan være mer problematisk for et forvaltningsorgan der det er stort gjennomtrekk av ansatte. Det kan være vanskeligere å sikre kontinuitet og fast og konsistent praksis. Utvalget antar at lokaliseringen av

² Opplysninger fra Utvalgets møte med KfV, referat av 9. november 2015.

³ Opplysninger fra Utvalgets møte med KfV, referat av 9. november 2015.

KFV kan være en grunn til de hyppige utskiftningene.

Under besøk hos KFV ble utvalget presentert for en rekke enkeltsaker, samt fikk en gjennomgang av rapporter og evalueringer av virksomheten. På bakgrunn av dette har utvalget ikke holdepunkter for å si at KFV ikke utøver sin funksjon tilfredsstillende, eller at avgjørelsene ikke holder jevnt god kvalitet. Dette er også inntrykket utvalget har fått gjennom møter med interesseorganisasjoner for voldsutsatte. Utvalget vil også trekke frem at saksbehandlingen skjer skriftlig, og at kommunikasjonen med søkerne synes godt ivaretatt bl.a. gjennom tekniske kommunikasjonsmidler. Dette er med å kompensere for den geografiske plasseringen.

Utvalget har i punkt 22.5 kommet med anbefalinger til hvordan saksbehandling kan organiseres, og kommer her også med forslag til hvordan regelverket kan klargjøres. Enkelte av forslagene omhandler saksbehandlingen ved KFV.

22.3.4 Samarbeid med andre aktører

22.3.4.1 Politiet

Politiets rolle i forbindelse med en søknad om voldsoffererstatning, er i dag først og fremst knyttet til den innledende fasen. Politiet er forpliktet til å informere om ordningen under politiavhør. Politiet skal også orientere om at den voldsutsatte må kreve erstatningskrav fremmet i straffesaken for å kunne søke om erstatning fra staten. Dersom den voldsutsatte velger å sende inn søknad om voldsoffererstatning, blir politiet på nytt involvert. Dette skjer ved at KFV ber om å få oversendt politidokumentene i saken. KFV har forklart at de i dag bruker mye tid på å følge opp politiets behandling av straffesaken.

Enkelte interesseorganisasjoner har foreslått at politiet bør være involvert i hele prosessen. Innspillene går ut på at politiet i større grad bør følge opp de voldsutsatte når de fremmer sitt erstatningskrav mot skadevolderen.

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å la politiet være ansvarlig for å motta søknad om voldsoffererstatning fra den voldsutsatte. Politiet kan deretter videresende søknaden når straffesaken er avsluttet. Slik fungerer voldsoffererstatningsordningen i blant annet Danmark.

En slik ordning vil innebære at det er hvert enkelt politidistrikt som har ansvaret for å ta imot søknader, og som må påse at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger før saken oversendes KFV. Utvalget mener det er mer hensiktsmessig at

denne oppgaven ligger på ett sted, slik den gjør i dag, der KFV mottar søknadene.

22.3.4.2 Støttesenteret for fornærmede

Støttesenter for fornærmede i straffesaker startet sin virksomhet i 2004 som et samarbeidstiltak mellom Sør-Trøndelag Politidistrikt (STPD) og Trondheim kommune. Støttesenteret skal ivareta og bistå de som er ofre for straffbare handlinger gjennom psykososial støtte, oppfølging, informasjon og veiledning gjennom hele straffesaks-kjeden, fra anmeldelse til eventuell rettskraftig dom. Støttesenteret gav i 2014 tilbud til fornærmede og deres pårørende i 162 straffesaker, mot 151 i 2013. I de fleste sakene henvises de voldsutsatte fra politiet, men enkelte blir også henvist fra helseapparatet, barnevernstjenesten eller oppsøker tjenesten selv. Familievoldssakene utgjorde ca. 50 % av sakene som ble henvist til Støttesenteret. Seksualisert vold var hovedtema i 33 % av sakene, hvor voldtekt utgjorde flertallet (38 av 53 saker i denne kategorien). Her bidrar senteret med psykososial støtte og oppfølging, samt tett samarbeid mot det kommunale hjelpesystemet. Senteret støtter fornærmede gjennom anmeldelsesfasen og den videre straffesaksprosessen.

Utvalget vurderer at Støttesenteret for fornærmede i Sør-Trøndelag politidistrikt er et godt tilbud til skadelidte og er av den oppfatning at Støttesenter for fornærmede burde vært ett landsdekkende tilbud. Det er utvalgets syn at det er et udekket behov for oppfølging av voldsofre. Ved informasjon og oppfølging vil skadelidtes rettsstilling i voldssaker kunne styrkes. Dette vil blant annet gjelde i forhold til søknad om erstatning hvor informasjon tidlig og underveis prosessen vil kunne sette flere skadelidte i posisjon til å søke voldsoffererstatning. Utvalget mener Justis- og beredskapsdepartementet bør vurdere å utvide denne ordningen til et landsdekkende tilbud. Dette bør samordnes med tilbudet fra Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre (se om disse nedenfor).

22.3.4.3 Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre

Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre (RKK) er et landsdekkende, offentlig og gratis tilbud til alle som har vært utsatt for kriminelle handlinger. Rådgiverne ved de 14 ulike kontorene gir råd, veiledning og oppfølging til kriminalitetsutsatte. Virksomheten er underlagt KFV, og det fremgår av KFVs årsrapport for 2014 at RKK i 2014 hadde

2 801 brukere, og til sammen 9 722 konsultasjoner. Kontorene registrerer ikke tall på personlig oppmøte, men etter samtale med de ulike rådgivningskontorene anslår KFV at ca. 85 % av konsultasjonene finner sted ved personlig oppmøte. Det er stor variasjon i antall konsultasjoner med hver bruker.

Utvalget mener tilbudet RKK gir er viktig for å sikre at flere voldsutsatte gis mulighet til å motta den voldsoffererstatning de kan ha krav på. Dersom en sammenligner antallet søknader om voldsoffererstatning med antall anmeldelser, mener utvalget at det er grunn til å tro at vi står overfor et udekket rettshjelpsbehov. En styrking av rådgivningskontorene kan gi økt kunnskap om ordningen med voldsoffererstatning og sikre at flere voldsutsatte kan ta en reell vurdering av hvorvidt de ønsker å fremme en søknad. En slik styrking bør sees i sammenheng med en eventuell utbygging av støttesenter for fornærmede etter modell av senteret i Trondheim.

Utvalget viser til at samarbeidet med andre aktører i straffesakskjeden og virksomheter som yter juridisk og annen bistand til voldsutsatte, må sees i sammenheng med voldsutsattes behov og rett til rettshjelp. Dette har utvalget drøftet i kapittel 20.

22.4 Klagebehandling

22.4.1 Ordningen i dag – uavhengig klagenemnd

Erstatningsnemnda for voldsofre har fungert som klageorgan i saker om voldsoffererstatning siden 1981, da saksbehandlingen som førsteinstans ble overført fra Erstatningsnemnda til fylkesmenene. Nemndas myndighet som klageorgan følger av voldsoffererstatningsloven § 13 annet ledd. Bestemmelsen gir også regler for nemndas sammensetning. Den fastslår at «[n]emnda har en leder og en varaleder og to medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av departementet for 4 år av gangen. Lederen og varalederen skal ha juridisk embetseksamen». Nemndas leder i dag er konstituert lagdommer (tidligere sorenskriver) Harald Jølle. De to andre nemndsmedlemmene er advokat Carl Gunnar Sandvold og spesialist i psykiatri Marianne Jakobsen. Nemndsleder har sittet i nemnda siden 1. mai 1996, mens de to andre ble oppnevnt i 1. mai 2004.⁴

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd at nemndsleder alene kan avgjøre

saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) har hatt sekretariatsfunksjonen for nemnda siden 2004. Dette innebærer at SRF forbereder sakene for nemnda, blant annet ved å innhente opplysninger og skrive utkast til vedtak. I tillegg har SRF fått delegert myndighet til å fatte avgjørelser i enkelte sakstyper. Opprinnelig var delegasjonsfullmakten begrenset til saker som gjaldt regress overfor skadevolder, begjæringer om omgjøring uten nye opplysninger i saken, og krav om saksomkostninger. Delegasjonsmyndigheten er siden utvidet til saker som ikke byr på vesentlig tvil eller krever medisinsk kompetanse. Nemnda behandlet 520 saker i 2014, mens SRF avgjorde 904 saker.

22.4.2 Bør organiseringen med Erstatningsnemnda for voldsofre fortsette?

Et alternativ til klagenemnd er å la klagebehandlingen skje av et overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningslova § 28 første ledd. Det mest nærliggende alternativet i voldsoffererstatningssammenheng er at klagemyndigheten overføres til SRF, som i dag har sekretariatsfunksjon for nemnda.

22.4.2.1 Argumenter for et forvaltningsspor

Et argument for å lovfeste klagebehandling av voldsoffererstatningssakene gjennom forvaltningssporet, er at dagens ordning i praksis ligger tett opp til et slikt system. SRF behandlet i 2014 64 % av klagesakene, i 2015 nærmere 70 %. Dette er en kraftig økning fra 2010 da SRF behandlet 24 % av sakene, mens de i 2009 bare avgjorde 9 % av sakene. Det kan tas til inntekt for forvaltningssporet at utviklingen ikke har resultert i noen økning av antall søksmål eller klager til Sivilombudsmannen. Andelen klager som får medhold har vært stabil (på rundt 25 %), uavhengig av hvor stor andel av sakene som er avgjort av henholdsvis SRF og Nemnda.

Utvalget antar imidlertid at dette kan ha sammenheng med at SRF i utgangspunktet kun har behandlet de enkleste sakene, som ikke byr på vesentlig tvil.

Et ytterligere argument for å legge om klagebehandlingen, er at saksbehandlingstiden er vesentlig kortere for de sakene som avgjøres av SRF enn for de som avgjøres av nemnda. I 2014 var saksbehandlingstiden i SRF i gjennomsnitt to måneder, mens det for Erstatningsnemnda var seks måneder. Utvalget mener imidlertid at saksbehandlingstiden i SRF må sees i sammenheng

⁴ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 34.

med hvilke ressurser som settes inn. En måte å redusere saksbehandlingstiden ved nemndsbehandling på, kan være å øke antallet nemndsmedlemmer, eventuelt å operere med to nemnder. Det er i tillegg viktig å merke seg at nemnda kun har møter én gang i måneden, slik at aktuelle saker i realiteten må vente minst én måned før de behandles. Dette er med å forlenge saksbehandlingstiden, men kan jo enkelt bøtes på ved for eksempel at nemnda har to møter i måneden.

Også saksvolumet på voldsoffererstatningsfeltet kan tale for at det er uhensiktsmessig med nemndsbehandling av klagesaker. I 2014 mottok klageinstansen 1 347 saker, nesten tre ganger så mange som i 2011, da antallet var 472. Nemnda avholder årlig 11–12 møter med en varighet på to dager. Ifølge opplysninger fra SRF har nemnda en kapasitet til å behandle mellom 35 og 50 saker per møte. Som følge av at SRF har behandlet en stadig større andel av klagesakene, behandler nemnda kun de mest kompliserte og tidkrevende sakene. Dette innebærer en kapasitet på mellom 400–550 saker per år. I 2014 behandlet nemnda 520 saker. SRF behandlet 904 saker, slik at klageinstansen til sammen behandlet 1 424 saker. Som nevnt i forrige avsnitt, mener imidlertid utvalget at man ved å styrke nemnda med flere medlemmer, kan bøte på utfordringene med nemndas kapasitet.

Årlige utgifter til drift av nemnda anslås til kr. 800 000–900 000.⁵ Omlegging av klagebehandlingen vil medføre en tilsvarende innsparing. Samtidig vil det imidlertid fortsatt være behov for medisinsk sakkyndighet i flere saker. Dersom en legger til grunn at behovet for medisinsk kompetanse er årsaken til halvparten av sakene som i dag forelegges nemnda, vil det være behov for medisinsk kompetanse i cirka 250 saker årlig. Dersom en legger til grunn at en salærsats per time på kr. 995, og at den sakkyndige bruker minimum tre timer per sak, utgjør dette en utgift på kr. 746 250.⁶ På denne bakgrunn antar utvalget at et forvaltningssystem ikke vil innebære mindre kostnader, snarere tvert imot.

22.4.2.2 Argumenter for nemndsbehandling

Erstatningsnemnda har betydelig juridisk kompetanse og erfaring innenfor fagfeltet, samtidig som den besitter solid medisinsk kompetanse. Dette

⁵ Tall fra Statens sivilrettsforvaltning i e-post 15. desember 2015.

⁶ Leger som gjør tjeneste som sakkyndige for domstoler og politiet honoreres ifølge salærforskriftene med kr. 995,- med virkning fra 1. januar 2016. Psykolog tilknyttet KfV opererer med en timespris på kr. 965.

gjør nemnda særlig godt egnet til å behandle kompliserte personskadeerstatningssaker, med vanskelige bevis- og rettsspørsmål, så vel som medisinskfaglige problemstillinger.

Det kan argumenteres for at en uavhengig fagkyndig nemnd gir bedre rettssikkerhet, sammenlignet med et forvaltningsorgan. Et forvaltningsorgan vil ha tett tilknytning til staten, mens en nemnd vil ha en mer uavhengig stilling. Dette kan påvirke tilliten som voldsutsatte har til klagebehandlingen og resultatet.

Et ytterligere argument som har blitt fremført av enkelte interesseorganisasjoner, er at de voldsutsatte kommer bedre ut dersom klagesakene avgjøres av en nemnd. Ifølge tall fra SRF kom nemnda i 2015 til et annet resultat enn hva SRF hadde anbefalt i 15 % av sakene som ble behandlet i nemnda, 56 av totalt 369 saker. Flertallet av sakene hvor nemndas konklusjon avviker fra innstillingen til SRF, innebar endring til gunst for søker. Det skal i denne sammenheng nevnes at nemnda som hovedregel behandler saker som innebærer vesentlig tvil om utfallet av saken,⁷ og at flertallet av endringene skyldes andre vurderinger av medisinsk dokumentasjon, hvor den medisinske kompetansen i nemnda synes å være avgjørende.

I møtet med interesseorganisasjonene kom spørsmålet om nemnda opp. Et klart flertall av organisasjonene gikk inn for å beholde en erstatningsnemnd. Organisasjonene ga uttrykk for at muligheten for å klage til en uavhengig nemnd ga ordningen legitimitet.

Det kan videre argumenteres med at en ordning med nemndsbehandling holder andelen søksmål på et lavere nivå enn hva som vil være tilfelle dersom klagebehandlingen legges til et ordinært forvaltningsorgan som SRF. En kan tenke seg at voldsutsatte i større grad har tillit til at saken er gitt en rettferdig og riktig behandling, dersom saken behandles av en faglig kompetent og uavhengig nemnd, enn et forvaltningsorgan.

22.4.2.3 Særlig om delegasjonshjemmelen

Utgangspunktet i voldsoffererstatningsloven er at klager skal behandles av nemnda. Selv om utgangspunktet er at alle klager skal behandles av hele nemnda åpner voldsoffererstatningsloven § 13 for at «[s]aker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av nemndas leder alene». I slike saker kan nemnda også delegere vedtaks-

⁷ Erstatningsnemndas vedtak den 18. desember 2013 om delegasjon av avgjørelsesmyndighet.

myndighet til nemndas sekretariat. Unntaket ble innført ved lovendringen i 2008, og begrunnelsen var å gi nemnda tid til å konsentrere seg om de tvilsomme og vanskelige sakene, hvor deres særlige kompetanse ville komme til sin rett. Dette ville styrke voldsopfrene rettsstilling fordi de vil få en raskere behandling av klagesakene.⁸ Opprinnelig var delegasjonsadgangen positivt avgrenset til tre sakstyper: Saker som gjaldt regress overfor skadevolder, begjæringer om omgjøring uten nye opplysninger i saken, og krav om saksomkostninger. Ved Erstatningsnemndas vedtak den 18. desember 2013 om delegasjon av avgjørelsesmyndighet, ble delegasjonshjemmelen utvidet til å gjelde alle saker unntatt fem definerte sakstyper:

1. *Prinsipielle saker, der det ikke finnes nemndspraksis som belyser forholdet.*
2. *Saker der medisinsk sakkyndighet er nødvendig, f. eks. ved at innholdet i en medisinsk erklæring er uklart eller det kan være tvil om skaden står i årsakssammenheng med den aktuelle hendelsen.*
3. *Saker der det er vesentlig tvil om bevisvurderingen, f.eks. ved vurdering av sannsynligheten for at det har skjedd en straffbar voldshandling.*
4. *Saker der det er vesentlig tvil om grunnlaget for erstatning og/eller erstatningsutmålingen, f.eks. ved fastsettelse av om handlingen er omfattet av ordningen, hvilke tapsposter som er dekningsmessige og ved beregning av tapet.*
5. *Andre saker der SRF anser at nemnda bør behandle spørsmålet, f.eks. ved vurdering av praksisendring.*

På bakgrunn av utvidelsen, økte andelen saker som ble behandlet av SRF betraktelig, og grensene for delegasjonsmyndigheten ble lagt på strekk. Sivilombudsmannen mottok i 2015 tre klager fra voldsutsatte som hadde fått klagen endelig behandlet av SRF. To av klagen til Sivilombudsmannen var knyttet til spørsmål om delegasjonshjemmelens rekkevidde.⁹ Ombudsmannen fant ikke grunnlag for at SRF hadde gått utover sin kompetanse etter delegasjonsfullmakten i noen av sakene. I en av sakene kom ombudsmannen likevel med uttalelser om at det må utvises forsiktighet ved vektlegging av nemndas behov for avlastning når kriteriet «vesentlig tvil» skal tolkes, samt påpekte enkelte svakheter ved vedtakets begrunnelse i den konkrete saken. SRF ble anmodet om klarere å gi uttrykk for hvilke individuelle forhold

som ligger til grunn for skjønnsutøvelsen i spørsmål om dekning av advokatbistand.¹⁰

Utvalget har fått opplyst at det er SRF som selv avgjør om delegasjonshjemmelen er oppfylt i hver enkelt sak. Tidligere ble alle vedtak behandlet ved delegasjon rutinemessig forelagt nemndas medlemmer til orientering, etter at sakene var avgjort. Formålet var at nemnda skulle kunne kontrollere hvordan delegasjonsadgangen ble brukt. I tilfeller hvor nemnda var uenig i avgjørelsen, kunne de reagere ved å omgjøre vedtaket av eget tiltak. Utvalget har fått opplyst at nemnda ikke lenger får oversendt delegerte vedtak. Dette er dels begrunnet med at nemnda ikke har kapasitet, dels at det ikke anses nødvendig all den tid delegasjonsadgangen er begrenset til saker som ikke byr på vesentlig tvil. Dersom den voldsutsatte er uenig i at SRF har hjemmel til å behandle vedtaket, er vedkommende henvist til å begjære vedtaket omgjort, etter reglene i forvaltningsloven § 35, se punkt 22.5 under. Utvalget har fått opplyst at Erstatningsnemnda ved to anledninger har omgjort et vedtak som SRF har avgjort ved delegert myndighet, se blant annet ENV-2014-1321-2.

Utvalget mener det svekker voldsoffererstatningsordningens legitimitet at den behandlingsform som er omtalt som en unntaksregel i loven er den reelle behandlingsform for det store flertallet av voldsoffererstatningssakene. Videre er det problematisk at det ikke er den ansvarlige myndighet som selv avgjør i hvilke tilfeller myndigheten kan delegeres. Adgangen til å få nemndas vurdering av hvorvidt delegasjonshjemmelen er korrekt anvendt, er forbeholdt de som er kjent med adgangen til å begjære vedtak omgjort. Dette fremstår som problematisk for utvalget.

Utvalget mener delegasjonsadgangen bør begrenses positivt, ikke negativt. Et forslag kan være å gå tilbake til de sakstypene som tidligere var forbeholdt delegasjon, nemlig omgjøringssaker uten nye opplysninger, samt kurante krav om regressnedsettelse og saksomkostninger. Dersom forvaltningen skal ha adgang til å fatte avgjørelser i andre voldsoffererstatningssaker, bør dette gjelde saker som ikke byr på tvil.

Utvalget mener videre at Sivilombudsmannens uttalelser kan tas til inntekt for at innholdet i delegasjonshjemmelen burde tydeliggjøres, og ikke minst begrenses. Samtidig mener utvalget at kravet til at vedtakene er godt begrunnet er særlig viktig i saker som ligger i ytterkanten av delegasjonsmyndighetens rekkevidde.

⁸ Innst. 0. nr. 25 (2007–2008) s. 5.

⁹ Klagen gjaldt SRFs vedtak ENV-2014-1849 og ENV-2014-1823.

¹⁰ Sivilombudsmannens uttalelse SOM 2015/118 om ENV-2014-1849.

22.4.3 Fortsatt nemndsbehandling

Utvalget anbefaler at Erstatningsnemnda for volds ofre fortsatt bør være den foretrukne behandlingsform for de mest kompliserte voldsoffererstatningssakene. Utvalget mener en uavhengig nemnd i større grad gir en tillitvekkende klagebehandling. Dette ble også poengtert av mange av de interesseorganisasjonene som utvalget har hatt møter med. I tillegg vil en fagnemnds sammensetning med særlig kompetanse og erfaring vedrørende både juridiske og medisinske spørsmål, i det mest kompliserte sakene, være avgjørende for å gi voldsutsatte en rettssikker og rettferdig behandling.

Utvalget er av den mening at saksmengden tilsier at nemnda må styrkes.

Utvalget vil fremholde at i den grad det skal drives rettsutvikling på dette området bør den i utgangspunktet drives av lovgiveren og domstolene. I den grad det skal skje rettsutvikling i saksbehandlingen eller klagebehandlingen, bør dette etter utvalgets skjønn skje i den uavhengige klagenemnda og ikke i forvaltningsorganene. Utvalget viser til nemndas særlige juridiske og medisinske kompetanse. Det er i denne sammenheng viktig at nemnda beholder sin uavhengighet, og ikke er for tett knyttet hverken til SRF eller Justisdepartementet. Slik utvalget ser det er den mest sentrale begrunnelsen for å opprettholde en nemnd at den er uavhengig.

22.5 Effektiv og kvalitativ god saksbehandling

Det fremgår av mandatet at loven skal legge til rette for en mer effektiv og kvalitativ god saksbehandling. En rask saksbehandling er både kostnadseffektivt og av stor betydning for søkerne. Mange søkere opplever at det er belastende når saksbehandlingen tar lang tid. Effektiviteten må imidlertid ikke gå på bekostning av en forsvarlig og god saksbehandling. Høy kvalitet i saksbehandlingen vil også bidra til riktige avgjørelser, færre klager og dermed være ressursbesparende i seg selv. Gode vedtak bidrar også til å gi søker en opplevelse av å ha blitt tatt på alvor.

Når utvalget har vurdert hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde, har utvalget hatt som målsetning å legge til rette for et regelverk som er oversiktlig og forutsigbart og som i begrenset grad åpner for utpregede skjønnsmessige vurderinger.

22.5.1 Forvaltningsloven

Utvalget mener forvaltningsloven fortsatt bør gjelde for behandling av voldsoffererstatnings saker når ikke annet fremgår av voldsoffererstatningsloven. Selv om dette kan utledes av forvaltningsloven § 1, mener utvalget det for oversiktens skyld fortsatt bør fremgå uttrykkelig i voldsoffererstatningsloven, slik det i dag følger av voldsoffererstatningsloven § 14 første ledd.

Utvalget har vurdert om enkelte bestemmelser fra forvaltningsloven burde inntas i voldsoffererstatningsloven, med det formål å gjøre regelverket mer oversiktlig for den enkelte. Dette kan for eksempel gjelde reglene om krav til vedtaket, som følger av forvaltningsloven § 23 følgende, herunder krav til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25. I møter med representanter fra interesseorganisasjoner har utvalget fått tilbakemelding om at manglende begrunnelser er et problem for søkerne. Et annet eksempel er reglene om forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17.

Utvalget presiserer at så lenge det ikke finnes særregler, så gjelder forvaltningslovens krav til begrunnelse og utredning. Utvalget mener at det ikke skal gjelde andre krav til begrunnelse eller utredningsplikt for voldsoffererstatningsmyndighetene enn det som gjelder i forvaltningen ellers. Utvalget anser det derfor ikke hensiktsmessig at regler som fremgår av forvaltningsloven gjentas i voldsskadeerstatningsloven.

22.5.2 Særlige saksbehandlingsregler i voldsoffererstatningsloven – innledning

Som nevnt i kapittel 4 under gjennomgangen av gjeldende rett, inneholder voldsoffererstatningsloven § 14 annet til femte ledd noen spesialregler for saksbehandlingen etter voldsoffererstatningsloven. Disse gjennomgås i det følgende.

22.5.3 Skadevolder er ikke part i saken

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at skadevolder ikke er part i saken. Utvalget viser til departementets begrunnelser da regelen ble innført ved lovens ikrafttredelse i 2001, og som fremgår av Ot. prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.6. Utvalget mener hensynet til en effektiv saksbehandling må tillegges avgjørende vekt. Under forutsetningen av at skadevolder ikke navngis eller på annen måte kan identifiseres ved vedtak om voldsoffererstatning, anser utvalget at skadevolders rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt ved at

vedkommende gis partsrettigheter i tilknytning til et eventuelt vedtak om regress. Utvalget vil påpeke at det foreslås å innskrenke adgangen til å kreve regress for erstatningsposter som ikke har vært underlagt domstolsbehandling.

22.5.4 Straffe-/erstatningssak mot skadevolder må være endelig avgjort

Utvalget anbefaler å videreføre hovedregelen om at straffesak, og eventuelt sivil erstatningssak, mot skadevolder må være avgjort før søknad om voldsoffererstatning kan tas til behandling. Regelen er forankret i prinsippet om at ordningen er subsidiær skadevolders ansvar og andre dekningsmuligheter, samt saksbehandlingshensyn. Det er ressursbesparende at henholdsvis påtalemyndigheten og domstolen har etterforsket og behandlet saken, før voldsoffererstatningsmyndigheten tar saken til behandling. Utvalget har vurdert om det fortsatt bør være adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen.

Representanter fra politiet har i møter med utvalget gitt tilbakemelding om at det fortsatt bør være mulig å søke erstatning for straffesaken er avsluttet, og har vist til adgangen skadelidte har til å få dekket skader gjennom forsikring forut for rettskraftig dom. Representanter fra Forsvarergruppen (advokatfaggruppe i Advokatforeningen som blant annet arbeider for å styrke siktedes rettsstilling), har uttrykt forståelse for skadelidtes behov for økonomisk kompensasjon på et tidlig stadium. Forsvarergruppen mener imidlertid at det kan ha uheldig effekt for tiltalte dersom voldsoffererstatningsmyndigheten behandler, og innvilger, søknader om voldsoffererstatning før domstolen behandler straffesaken, da innvilgelse av voldsoffererstatning implisitt innebærer å ta stilling til siktedes skyld.

Utvalget mener hensynet til skadelidte må veie tyngst, slik at voldsoffererstatningsmyndighetene fortsatt skal ha adgang til å avgjøre voldsoffererstatningssaken der hvor de faktiske og rettslige forholdene er opplagte. Utvalget påpeker at adgangen til å få behandlet søknad om voldsoffererstatning før straffesaken er avsluttet, må sees i sammenheng med adgangen til å få utbetalt forskudd på voldsoffererstatning, se nærmere neste punkt.

22.5.5 Adgangen til å få utbetalt forskudd på erstatning

Hovedregelen er at erstatningen utbetales når det er truffet vedtak om at erstatning skal ytes, jf. § 14

fjerde ledd første punktum. Det kan imidlertid utbetales forskudd i den utstrekning det finnes rimelig, dersom søknaden foreløpig ikke kan avgjøres av grunner som ikke skyldes søkeren. KFV praktiserer adgangen til å utbetale forskudd strengt. I 2014 utbetalt de forskudd på erstatning i 7 saker, mens det i 2015 ble utbetalt forskudd i 15 saker. Utvalget har fått opplyst av KFV at forskudd kun utbetales i tilfeller hvor spesielle forhold gjør at den voldsutsatte har et akutt behov for penger.

Utvalget ser at det er ressursbesparende å ha færrest mulig utbetalinger i hver enkelt voldsoffererstatningssak. Utvalget mener likevel gode grunner taler for at voldsutsatte i større grad enn i dag bør få utbetalt deler av erstatningen de har krav på som et forskudd, dersom endelig avgjørelse må avvente av grunner som ikke skyldes søkeren. Dette gjelder ved alvorlige straffbare handlinger, herunder drap eller overgrep mot barn, hvor det er åpenbart at vilkårene for voldsoffererstatning er til stede. Utvalget mener disse kriteriene; «alvorlig» og «åpenbart», bør fremgå av lovteksten. Størrelsen på forskuddet må avpasses det beløp den voldsutsatte åpenbart vil ha krav på.

22.5.6 Dekning av erklæring til spesialist

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å få dekket utgifter til innhenting av erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende etter voldsoffererstatningsloven § 14 femte ledd. Utvalget viser til at bestemmelsen er forholdsvis hyppig brukt. Tall fra lovdata viser at nemnda har innvilget dekning etter bestemmelsen i ca 30 saker i 2014 og 2015. I de fleste tilfellene har formålet med spesialisterklæringen vært å avklare om den voldsutsatte har krav på menerstatning. Det har imidlertid forekommet krav om dekning av spesialisterklæring med det formål å avklare om vilkårene i voldsoffererstatningsloven § 1 er oppfylt. Utvalget har vurdert å innta et vilkår om at det kun kan tilkjennes slik dekning i forbindelse med utredning av krav om menerstatning. Dette vil forenkle saksbehandlingen, og gi en tydeligere regel. Av hensyn til skadelidte, anbefaler utvalget å beholde vilkåret «særlige tilfeller», som åpner for slik dekning også i tilknytning til andre vilkår enn krav om menerstatning. Det avgjørende vil fortsatt være sannsynligheten for at de aktuelle bevisene blir utslagsgivende i skadelidtes favør.

22.5.7 Instruksjonsmyndighet

Det hierarkiske systemet i staten er slik at departementet kan instruere underliggende etater og

omgjøre deres vedtak. Ved tidligere lovendringer har det blitt vurdert å foreslå en lovbestemmelse om at KfV og Voldsoffererstatningsnemnda ikke kan instrueres av Justis- og beredskapsdepartementet om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker etter voldsoffererstatningsloven.¹¹ Bakgrunnen for forslaget har vært å lovfeste den praksis som har eksistert siden innføring av voldsoffererstatningsloven, nemlig at departementet er svært tilbakeholden med å instruere, og aldri skal instruere i konkrete enkeltsaker.¹² Et eksempel på en generell instruks er instruks av 7. desember 2009 om å forelegge for Justisdepartementet spørsmål om praksisendringer, praksisetableringer og generell lovtolking for godkjenning.

Departementet har hittil ment at det ikke er tilstrekkelig begrunnelse for å gå bort fra hovedregelen i staten om at departementet kan instruere underliggende etater og omgjøre deres vedtak.

Utvalget ser at Justis – og beredskapsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for voldsoffererstatningsloven og voldsoffererstatningsordningen, kan ha behov for å gi generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse. Utvalget mener imidlertid det er gode grunner for å lovfeste et forbud mot at departementet kan instruere voldsoffererstatningsmyndighetene i enkeltsaker. Dette er for det første begrunnet med at dette er et prinsipp som har blitt fulgt siden opprettelsen av voldsoffererstatningsordningen. Prinsippet er også nedfelt i styringsdokumentene for voldsoffererstatningsmyndighetene, herunder hovedinstruks for KfV og SRF. Ved å lovfeste dette prinsippet, gjøres regelverket mer forutsigbart for brukerne av ordningen.

22.5.8 Forenklet behandling av saker hvor det foreligger dom

Som nevnt under punkt 22.3 foretar voldsoffererstatningsmyndighetene i dag en forenklet behandling av saker hvor det foreligger rettskraftig dom, såkalte rapidsaker. Det er imidlertid slik at ikke alle sakene der det foreligger rettskraftig dom behandles som rapidsaker, noen behandles etter de vanlige reglene.

Et forslag som kan skape en mer effektiv behandling av voldsoffererstatningssakene, er å betale ut alle krav der det foreligger rettskraftig dom direkte, uten å realitetsbehandle saken.

Dette vil i større grad vise lojalitet til domstolens avgjørelser. Utvalget mener en slik regel vil gi et klart og oversiktlig regelverk. En raskere avvikling av alle saker hvor domstolen har fastslått kravet, vil frigjøre saksbehandlingsressurser, gi økt forutberegnelighet for skadelidte, samtidig som at den voldsutsatte raskere får den erstatning vedkommende har krav på. Dersom man legger den rettskraftige avgjørelsen til grunn uten realitetsbehandling innebærer dette at det ikke vil være aktuelt å sette ned erstatningsbeløpet på bakgrunn av medvirkningsbetraktninger, noe som blir gjort i noen saker i dag.

En mulighet er slik utvalget ser det å la rapidsakene bli avgjort av servicetorget. På servicetorget ved KfV sitter det erfarne saksbehandlere uten juridisk utdanning. Utvalget mener at det ikke trengs juridisk utdanning for å utbetale erstatning i tråd med en rettskraftig dom. På den måten kan de juridiske saksbehandlerne bruke sine ressurser på saker som skal realitetsbehandles og hvor det skal foretas juridiske vurderinger.

Utvalget har fått opplyst at KfV har retningslinjer som sier at alle utkast til vedtak skal kontrolleres av en annen, mer erfaren saksbehandler, før vedtaket fattes og sendes til søkeren. Alle sakene er dermed underlagt en dobbeltbehandling. Dette er en del av kvalitetssikringen. For utvalget synes det unødvendig at alle saker, og spesielt enkle saker, er gjenstand for en slik dobbeltbehandling. Det bør vurderes effektiviseringsrutiner hvor enkelte saker ikke må godkjennes i flere runder.

22.5.8.1 Regler for når søknad kan fremsettes

Utvalget viser til at flertallet av søknadene ligger lenge hos voldsoffererstatningsmyndighetene, i påvente av at straffesaken avsluttes. Dette fører for det første til at tiden fra søknaden fremsettes til vedtak mottas blir lang. Når voldsutsatte opplever saksbehandlingstiden som lang, kan dette oppleves som en ekstra byrde. I tillegg kan det faktum at voldsoffererstatningssøknaden kan fremsettes umiddelbart etter voldshendelsen, gi voldsutsatte en uberettiget forventning om når vedtaket vil foreligge. Det medfører samtidig unødvendig ressursbruk ved at voldsoffererstatningsmyndighetene må følge opp politiets fremdrift i etterforskningen av saken, samt tid på å forklare hvorfor søknaden ikke kan tas til behandling. Et forslag kan være å gi regler for hvilket tidspunkt søknad om voldsoffererstatning kan fremmes, slik at reglene samsvarer bedre med når KfV faktisk arbeider med søknaden.

¹¹ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) s. 34.

¹² Hovedinstruks til Kontoret for voldsoffererstatning av 11. desember 2014.

Et alternativ kan være at søknaden ikke kan fremsettes før straffesaken er avsluttet. Til dette kan det imidlertid innvendes at det vil variere mye hvor lang tid politiet bruker på å etterforske saken. I enkelte tilfeller vil det ikke foreligge tvil om at den voldsutsatte har vært utsatt for en voldshandling, og er berettiget til erstatning. I slike tilfeller kan det oppleves urimelig at erstatningen må avvete på å få straffesaken avklart. En løsning kan være å gi unntaksregler for de alvorligste straffbare handlingene, hvor det er åpenbart at vilkårene for voldsoffererstatning foreligger.

Utvalget har i kapittel 13 foreslått nye regler om når søknad må være fremsatt overfor KFV. Utvalget foreslår at foreldelsesfristen suspenderes i tiden saken etterforskes av politiet. Utvalget antar dette vil medføre at voldsutsatte i større grad vil avvete med innsendelse av søknaden, særlig hvor søker har bistand av advokat.

Hensynet til skadelidte tilsier at vedkommende kan sende søknaden inn når vedkommende selv ønsker det. Utvalget mener imidlertid at hovedregelen om at søknaden ikke behandles før saken er strafferettslig avgjort, må videreføres. Dette bør fremgå klart av loven.

22.5.9 Tilbakebetaling av voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven § 16

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsmyndighetene fortsatt skal kunne kreve tilbakebetaling

av voldsoffererstatning eller forskudd på voldsoffererstatning dersom «søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen.» Utvalget mener tilbakebetaling også kan kreves «dersom søkeren senere får dekket tapet på annen måte». Utvalget foreslår på denne bakgrunn en videreføring av dagens voldsoffererstatningslov § 16.

Utvalget mener det ikke skal kreves at søkeren må ha vært i ond tro eller uaktsom med hensyn til å fortie opplysninger av betydning. Erstatningsnemnda for voldsofre har i tråd med Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2008/988 (Somb-2008-102) lagt vekt på hvor lang tid det har gått siden utbetalingen, og om feilen hadde sitt utspring i en feil fra det offentlige, se vedtak ENV-2007-1718-1. Utvalget mener dette er momenter av betydning i vurderingen.

22.6 Utvalgets anbefalinger

Utvalget er av den oppfatning at dagens organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene i det vesentlige fungerer godt, og bør videreføres. Utvalget anbefaler at Erstatningsnemnda for voldsofre fortsatt bør være den foretrukne behandlingsform for de mest kompliserte voldsoffererstatningssakene. Utvalget anbefaler endringer vedrørende delegasjonsadgangen, og mener denne bør begrenses positivt, ikke negativt.

Del IV

*Forslag til regelendringer og økonomiske og
administrative konsekvenser*

Kapittel 23

Økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte endringer

23.1 Innledning

Utvalget vil i det følgende ta for seg økonomiske og administrative konsekvenser tilknyttet hvert enkelt kapittel. Reglene i dagens voldsoffererstatningslov har store økonomiske og administrative konsekvenser for statsforvaltningen. Store deler av det materielle innholdet i dagens lov blir videreført i utvalgets forslag til ny voldsskadeerstatningslov. Lovforslaget innebærer først og fremst endringer som forenkler regelverket og innskrenker forvaltningsskjønnet. På kort sikt kan det gi økte administrative konsekvenser, da det innebærer at forvaltningen må sette seg inn i og tolke de nye reglene. Dette kan knytte seg til opplæring, veiledning og andre engangskostnader knyttet til å tilpasse seg ny lov. På den andre siden mener utvalget at lovforslaget både har et enklere og klarere materielt innhold og er språklig lettere tilgjengelig enn dagens lov. Dette bør på sikt gjøre det enklere for brukerne av loven, både voldsutsatte og myndighetene. På enkelte område foreslår utvalget materielle endringer som kan innebære en økning i antall utbetalinger av voldsoffererstatning, samt størrelsen på utbetalingene.

Det følger av mandatet at minst ett forslag skal være basert på uendret ressursbruk. Dette følger også av Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) FOR-2016-02-19-184 § 2-2 Omfang og grundighet, tredje ledd siste setning, hvor det stilles krav om et nullalternativ.

23.2 Saklig virkeområde

Utvalget foreslår å endre voldsoffererstatningsloven § 1, for å begrense forvaltningens skjønnsutøvelse og gi klarere regler. Utvalget foreslår en uttømmende liste over overtredelser som skal gi rett til erstatning. Dette innebærer at enkelte overtredelser som etter dagens lovgivning faller utenfor ordningen, vil være omfattet av den nye loven.

Nøyaktig hvor mange saker dette kan være, er vanskelig å si noe sikkert om, da man ikke bare kan telle saker som er avvist på dette grunnlaget. Det kan være flere årsaker til at sakene ikke har ført frem. Ved å identifisere forhold som tidligere ble avslått, men som etter ny lov klart vil være innenfor, kan man få en indikasjon om omfanget.

Utvalget foreslår at handlinger som omfattes av straffeloven § 266 (1902-loven § 390a) skal gi rett på voldsoffererstatning. KFV har ikke oversikt over hvor mange behandlede søknader som hadde grunnlag i hensynsløs atferd. I årsrapporten for 2015 inngår disse sakene i sekkebetegnelsen «Annet», som også omfatter vold mot offentlig tjenestemann, menneskehandel og ran. I 2015 utgjorde denne bolken 134 saker, hvorav 74 ble avslått. Ifølge KFV er det rimelig å anta at maksimalt halvparten av sakene gjelder hensynsløs atferd. I de aller fleste sakene vil det dreie seg om beskjedne skadeomfang, sett hen til at det er snakk om handlinger av mindre alvorlighetsgrad.

Utvalget foreslår også at seksuelle handlinger mot barn (straffeloven § 304/straffeloven 1902 § 200 annet ledd) skal omfattes. Seksuelle handlinger mot personer over 18 år vil ikke være omfattet. Seksuell atferd faller uansett utenfor. Det føres ingen oversikt over saker om voldsoffererstatning med grunnlag i straffeloven § 304. I KFFVs årsrapport for 2015 fremgår at det i 2015 ble behandlet 173 saker med grunnlag i straffeloven 1902 § 200, men det skilles ikke mellom de forskjellige straffalternativene i bestemmelsene. Av disse 173 sakene ble 58 saker avslått, mens det i 115 saker ble tilkjent erstatning. De fleste av sakene KFV innvilger er seksuelle handlinger begått mot barn.

Det er grunn til å tro at det kan komme flere søknader som følge av utvalgets forslag. Dette kan gi noe økt saksbehandling. Utvalgets forslag om å bytte ut vilkåret om «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten» med en uttømmende liste over hvilke straffbare handlinger som

omfattes, kan medføre mindre saksbehandling. Det er ikke mulig å beregne effekten av dette.

23.3 Geografisk virkeområde

Lovforslaget innebærer at straffbare handlinger i utlandet vil gi grunnlag for erstatning. Dette vil innebære en økning. Det er vanskelig å anslå konkret hvor mange flere søknader som vil komme inn.

Utvalget viser til at KfV i perioden april 2012 til august 2015 behandlet 455 saker med grunnlag i voldshendelser i utlandet. Av disse ble 245 avslått, mens det i 210 av sakene ble utbetalt erstatning. Det fremgår videre at for nær halvparten av sakene, forelå det alternative avslagsgrunner, herunder at forholdet ikke var klart sannsynliggjort eller foreldet. I tillegg ble 45 saker avslått med grunnlag i manglende bopel. Dette vilkåret opprettholdes i utvalgets forslag, slik at utfallet for disse sakene ikke ville vært et annet med utvalgets lovforslag.

Fra de 210 sakene som ble innvilget voldsoffererstatning, ble det i snitt utbetalt ca. kr 90 000 i oppreisning. Det ble tilkjent erstatning for økonomisk tap i 32 saker, i snitt kr 46 000 per sak.

Som følge av at utvalget foreslår at voldsoffererstatningsordningen ikke skal dekke tap som dekkes gjennom en alminnelig reiseforsikring, vil det ikke være snakk om en betydelig økning i utbetalinger. Det utbetales også i dag oppreisning for mange voldstilfeller i utlandet, slik at det heller ikke her er snakk om en betydelig utvidelse.

Utvalgets forslag om å tilkjenne erstatning til barn utsatt for overgrep i utlandet, innebærer en utvidelse sammenlignet med dagens ordning. Det kan derfor bli en liten økning i antall saker og erstatningsutbetalinger. Det er ikke mulig å fremskaffe oversikt over antallet aktuelle straffesaker som behandles av norske domstoler i dag eller hvilke erstatningsbeløp som utmåles i slike saker. Det finnes heller ingen statistikk over hvor mange straffesaker som går for norsk domstol dersom hendelsen har skjedd i utlandet. Det er derfor vanskelig å anslå hvor mange saker som vil oppfylle vilkårene for unntaksbestemmelsen. Utvalget antar det ikke vil være tale om mange sakene. Siden unntaksregelen etter all sannsynlighet bare vil medføre et fåtall ekstra søknader, mener utvalget at regelen ikke vil nødvendiggjøre økt saksbehandlingskapasitet hos voldsoffererstatningsmyndighetene.

23.4 Nye foreldelsesregler

Utvalgets forslag kan innebære at flere søknader kan realitetsbehandles, sammenlignet med dagens regelverk, og at flere voldsoffererstatning. Dette gjelder særlig personer som ble utsatt for seksuelle overgrep da de var barn, hvor forholdet fant sted et sted mellom 1975 og 1990. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor mange nye søknader som medfører erstatningsutbetaling. Selv om det for disse sakene ikke gjelder foreldelsesfrister, gjelder fortsatt krav om at forholdet må være klart sannsynliggjort. Dette vil uansett kunne medføre økte saksbehandlingsutgifter, som følge av at flere saker realitetsbehandles. Hvor mye dette vil utgjøre, er det ikke mulig å uttale seg konkret om.

Dersom departementet skal følge opp utvalgets forslag om å åpne for at personer utsatt for alvorlige voldshandlinger og seksuelle overgrep før 1.1.75, kan også dette medføre økte utbetalinger og økt saksbehandling. Det er imidlertid ikke mulig å si noe konkret om dette. Tall fra Stortingets rettfærdsvederlagsutvalgs rapporter viser at det i årene 2012, 2013 og 2014 ble innvilget rettfærdsvederlag med grunnlag i fysiske/seksuelle overgrep i henholdsvis 64, 40 og 14 saker. Dette gir et snitt på ca. 40 saker årlig. Statens sivilrettsforvaltning, som er sekretariat for Stortingets rettfærdsvederlagsutvalg, opplyser at det utbetales mellom kr 50 og 200 000 per sak, og at det i flertallet av sakene utbetales mellom 50 000 og 100 000. Dersom en legger til grunn en gjennomsnittlig utbetaling på kr 100 000, utgjør dette en årlig utbetaling på fire millioner kroner. Utvalget påpeker at det har vært en klar nedgang i antall utbetalinger. Dette kan ha sammenheng med at forholdene blir stadig eldre. Utvalget anslår at det er mer sannsynlig at antallet utbetalinger de neste årene ligger rundt 2014-nivå, altså på mellom 1–1,5 millioner kroner årlig. Dette er midler som vil overføres fra Stortinget rettfærdsvederlagsordning, slik at det i realiteten ikke innebærer økte utgifter for staten.

Det er vanskelig å beregne effekten av mindretallets forslag, da det er uenighet mellom mindretallet og flertallet om hvor mange nye saker mindretallets forslag vil generere.

23.5 Anmeldelsesregler

Utvalgets flertall foreslår å opprettholde regelen om at det kreves anmeldelse for å ha krav på voldsoffererstatning. Dette er en videreføring,

som ikke vil medføre økte utgifter. Imidlertid foreslår utvalgets flertall noen justeringer i kravet til anmeldelse, men kan ikke se at disse justeringene vil føre til økte utgifter.

Utvalgets mindretall foreslår at det bør gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret dersom den voldsutsatte er påført alvorlige psykiske eller fysiske belastninger, og anmeldelse ikke er forsvarlig med hensyn til søkerens psykiske helse. Dette forslaget kan medføre økte utgifter både i forbindelse økte utbetalinger, samt økt saksbehandling. Det er ikke mulig å si noe konkret om hvor mye dette vil utgjøre.

23.6 Utmåling

Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer i reglene om utmåling av erstatning. Utvalgets forslag om å innsnevre forvaltningens adgang til å sette ned beløpet som følge av skadelidtes medvirkning, kan innebære økte utbetalinger. Det er ikke mulig å si noe konkret om hvor mye dette vil utgjøre. KfV har ikke oversikt over i hvor mange saker voldsoffererstatningsmyndighetene fraviker domstolens utmåling.

23.7 Beløpsgrenser

Utvalget har i punkt 18.2.2 foreslått at voldsoffererstatningslovens maksbeløp på 60 G etter voldsoffererstatningsloven § 11 skal gjelde alle søknader som er innkommet etter lovens ikrafttredelse. For sakene som behandles etter voldsoffererstatningsloven antar utvalget at dette ikke vil innebære store økonomiske konsekvenser. Maksbeløpet er nådd i et forholdsvis beskjedent antall saker. Når det gjelder forholdene som i dag behandles etter Forskriften, som fant sted før 1. juli 2001, vil lovendringene innebære en noe større økning. Saker som har gitt utbetalinger på over kr 200 000, sammenlignet med antall saker som har nådd maksbeløpet, gir en pekepinn på økningen. Gitt en snittutbetaling ca. kr 350 000¹, altså en økning på kr 150 000, samt en årlig inngang av saker etter Forskriften på ca. 40 saker, vil dette innebære en årlig ekstra kostnad på ca. kr 6 000 000.

¹ Gjennomsnittsutbetaling for saker som har utbetalinger over kr 200 000 i 2013 og 2014 jf. tall fra KfV.

Utvalget foreslår et grunnfradrag satt til 2,5 % av grunnbeløpet, som per april 2016 vil tilsvare kr 2252. I 2014 innvilget KfV erstatning i totalt 4354 saker, og utbetalte i overkant av kr 413 millioner. Dersom man hadde trukket fra et grunnfradrag på kr 2 252 i disse sakene, ville dette gitt en innsparing for staten på ca. kr 9 800 000.

23.8 Regress

Utvalgets flertall foreslår at det ikke kan kreves regress for erstatningskrav som ikke er behandlet av domstolen. Dette kan medføre en reduksjon i statens inntekter i forbindelser med innkrevde regresskrav. I 2015 ble det innkrevet regress fra gjerningspersonene med ca. kr 62 millioner kroner. Det føres ikke oversikt over hvor stor del erstatningen som innkreves som har grunnlag i erstatningskrav behandlet av domstolen, og hvor mange som ikke er avgjort av domstolen. Det er således ikke mulig for utvalget å gi noe konkret estimat for reduksjonen i inntekter som følge av lovforslaget.

23.9 Rettshjelp

Utvalget foreslår å opprettholde bistandsadvokatordningen som den primære ordningen for rettshjelp i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning, samt adgangen for personer med lav inntekt til å motta rettshjelp etter rettshjelploven. Dette vil ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser. Når det gjelder adgangen til å få dekket advokatutgifter etter voldsoffererstatningsloven § 4, foreslår utvalget å begrense dekningen til offentlig salærsats, som i 2016 er kr 995. Dette innebærer at utbetalingene reduseres noe. I tillegg kan dette medføre mindre saksbehandling hva gjelder utmålingen. I 2015 tilkjente KfV erstatning for advokatutgifter med til sammen kr 2 053 930 fordelt på 166 saker, i gjennomsnitt ca. kr 12 000 per sak.

Forslaget fra utvalgets mindretall går ut på at: «Skadelidte bør ha rett på dekning av advokatutgifter selv om søknaden om erstatning ikke fører frem i henlagte straffesaker hvor det er et bevisbilde som gir rimelig grunn til å hevde at kravet om klar sannsynlighetsovervekt er oppfylt, selv om dette ikke fører frem.» Det er vanskelig å beregne konsekvensene av mindretallets forslag.

Kapittel 24

Ny lov om voldsskadeerstatning

Ny lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsskadeerstatningsloven)

Merknad til lovutkastet: På de punkter hvor utvalget har delt seg i ett flertall og ett mindretall, fremgår ikke mindretallets forslag i utvalgets utkast til ny lov om voldsskadeerstatning.

§ 1 Saklig avgrensning

Den som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som nevnt i straffeloven §§ 271, 273, 275, 279, 280, 281, 284, 288, eller er utsatt for krenking eller mislig atferd som følge av en straffbar handling som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3, eller dennes etterlatte, har rett til voldsskadeerstatning fra staten etter reglene i loven her.

Hvis et barn har opplevd vold mot en nærstående person, og dette er egnet til å skade barnets trygghet og tillit, har barnet rett til erstatning etter §§ 4 og 5 og 6. Voldsskadeerstatning ytes selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20 første ledd, eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffriktak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2.

Voldsskadeerstatning kan dessuten ytes ved personskade som har oppstått

- a) i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet under arrestasjon, i forbindelse med avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling eller i forbindelse med lovlig pågripelse eller forsøk på dette, eller
- b) i forbindelse med livreddende hjelp til ofre for en straffbar handling som krenker liv, helse eller frihet, eller for å avverge eller begrense skadefølgene av den straffbare handlingen.

Erstatning etter loven her ytes ikke for skader som går inn under lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogner gjer (bilansvarslova).

Erstatning ytes ikke for handlinger som følge av deltakelse i militære aksjoner.

Merknad til § 1: Utvalget foreslår at personfølgelse, regulert i straffeloven § 266a, skal omfattes av voldsskadeerstatningsordningen. Dersom § 266a ikke blir nevnt i skadeerstatningsloven § 3-3, må den nevnes særskilt i voldsskadeerstatningsloven § 1.

§ 2 Geografisk virkeområde

Voldsskadeerstatning ytes når den skadevoldende handling har funnet sted her i riket, herunder Svalbard, om bord på norsk fartøy, boreplattform eller luftfartøy eller på innretning eller anlegg for utforskning eller utnytting av undersjøiske naturforekomster på den norske del av kontinentalsokkelen.

I andre tilfeller enn nevnt i første ledd ytes voldsskadeerstatning til den skadelidte eller dennes etterlatte, dersom den skadelidte hadde bosted i riket på skadetidspunktet, med de begrensninger som følger av § 11.

Erstatning kan dessuten i særlige tilfeller ytes til barn uten bopel i Norge på skadetidspunktet som er utsatt for alvorlige straffbare handlinger av norske statsborgere eller andre med bopel i Norge på handlingstidspunktet, dersom den aktuelle straffesaken er behandlet av norsk domstol. Slik erstatning ytes ikke ved voldshandlinger som faller under straffeloven 2005 kapittel 16.

§ 3 Nærmere vilkår for erstatning

Voldsskadeerstatning tilkjennes etter søknad. Søknaden fremsettes for Kontoret for voldsskadeerstatning på skjema fastsatt av departementet. Departementet kan fastsette nærmere regler om søknadens innhold.

Erstatning ytes bare når den straffbare handlingen er anmeldt til politiet. Dessuten må søkeren ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen. I særlige tilfeller kan erstatning ytes selv om vilkårene i ledet her ikke er oppfylt.

Voldsskadeerstatning tilkjennes bare når det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at skadelidte har vært utsatt for en handling som nevnt i § 1.

§ 4 Regler for når søknad må fremsettes

Søknaden må være fremsatt for Kontoret for voldsskadeerstatning før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven. Foreldelsesfristen løper ikke mens saken er under etterforskning. For seksuelle overgrep mot barn som nevnt i skadeerstatningsloven § 3-3, gjelder ingen søknadsfrist.

§ 5 Erstatning for økonomisk tap

Voldsskadeerstatningen skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden. Erstatning for tap i inntekt og fremtidig erverv fastsettes særskilt og utmåles etter reglene i skadeserstatningsloven § 3-1 annet ledd.

Har skadelidte på skadetiden ikke fylt 16 år, utmåles erstatningen for tap i fremtidig erverv etter reglene om standardisert erstatning til barn i skadeserstatningsloven § 3-2a, med unntak for forhold som faller under skadeerstatningslovens § 3-3.

§ 6 Saksomkostninger

Personer som har rett på bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a), har krav på å få dekket utgifter til juridisk bistand til søknad og klage om voldsskadeerstatning etter straffeprosessloven § 107 d, jf. § 107, i henhold til salærforskriften.

Andre som har krav på voldsskadeerstatning etter § 1, kan få dekket rimelige og nødvendige utgifter til juridisk bistand etter reglene i § 5 første ledd. Utgiftene dekkes etter medgått tid i henhold til salærforskriften.

Den som er utsatt for handlinger nevnt i § 1, har rett på inntil 3 timer fritt rettsråd etter retts-hjelpsloven § 11 første ledd, for å få utredet mulighetene til å søke om voldsskadeerstatning.

§ 7 Menerstatning

Har skadelidte fått varig og betydelig skade av medisinsk art, svares særskilt menerstatning. Erstatningen fastsettes under hensyn til menets medisinske art og størrelse og dets betydning for den personlige livsutfoldelse. Prognoser om forkortet levetid som følge av den ansvarsbetingende hendelsen skal ikke vektlegges ved fastsettelsen av erstatningen. Det gis ikke menerstatning ved lavere uførhetsgrad enn 15 %.

§ 8 Oppreisning

Uansett om det ytes menerstatning etter reglene i § 7, kan den skadelidte tilkjennes en slik engangssum som finnes rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art. Ved krenking eller mislig adferd som nevnt i straffeloven §§ 299, 302 og 304 skal det ved utmålingen av oppreisningen særlig legges vekt på handlingens art, hvor lang tid forholdet har pågått, om handlingen er misbruk av slektskapsforhold, omsorgsforhold, avhengighetsforhold eller tillitsforhold, og om handlingen er begått på en særlig smertefull eller krenkende måte.

§ 9 Erstatning til etterlatte

Voldsskadeerstatning for tap av forsørger ved dødsfall tilkommer den eller de etterlatte som avdøde ved dødsfallet helt eller delvis forsørget. Erstatning kan etter forholdene tilkjennes selv om avdøde ikke ved dødsfallet forsørget den etterlatte, forutsatt at denne i nær fremtid kunne påregne forsørging. Erstatningen fastsettes under hensyn til forsørgingens omfang og den etterlattes mulighet for selv å bidra til sin forsørging.

Erstatning for dødsfall skal videre dekke vanlige utgifter til gravferden, og for så vidt det finnes rimelig, andre utgifter i anledning av dødsfallet.

Ved dødsfall har avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre rett til erstatning for personskade etter reglene i § 4. Uten krav om personskade kan disse tilkjennes oppreisning etter reglene i § 8. I særlige tilfeller kan søsken tilkjennes erstatning og oppreisning som nevnt i leddet her.

For erstatning etter bestemmelsen her anses dødsfallet som ett skadetilfelle etter § 13.

§ 10 Erstatning for tingsskade

Sammen med erstatning for personskade yter staten erstatning for skade på vanlige klær, proteser og andre personlige bruksting som den skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt. Det ytes ikke erstatning for eiendeler som er frastjålet.

§ 11 Ordningen er subsidiær andre dekningsordninger

Ved utmålingen av voldsskadeerstatningen gjøres det 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 skadelidte er berettiget til som følge av skaden.

For handlinger begått i utlandet ytes det ikke erstatning for tap som skadelidte kunne fått dek-

ket av en alminnelig reiseforsikring. Dette gjelder ikke personer under 18 år.

§ 12 Nedsettelse, lempning og reduksjon

Om nedsettelse eller bortfall av voldsskadeerstatning på grunn av skadelidtes medvirkning m.v. gjelder skadeserstatningsloven¹ § 5-1 tilsvarende. Domstolens vurdering kan ikke fravikes til ugunst for skadelidte.

Det skal ikke lempes eller reduseres som angitt i skadeserstatningsloven § 1-1, § 1-3 og § 5-2

§ 13 Voldsskadeerstatningens øvre grense og grunnfradrag

For hvert enkelt skadetilfelle ytes det ikke høyere voldsskadeerstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. folketrygdloven¹ § 1-4. I særlige tilfeller kan den øvre grensen fravikes.

For hvert enkelt skadetilfelle trekkes det ved utbetaling av voldsskadeerstatning et grunnfradrag tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet i folketrygden.

Det er grunnbeløpet på vedtakstidspunktet som legges til grunn.

§ 14 Overdragelse og rådighetsbegrensning m.m

Om overdragelse og overføring ved arv av krav på voldsskadeerstatning og rådighetsbegrensninger over voldsskadeerstatninger gjelder skadeserstatningsloven § 3-10 tilsvarende.

§ 15 Avgjørelsesmyndighet

Søknader om voldsskadeerstatning avgjøres av Kontoret for voldsskadeerstatning.

Erstatningsnemnda for voldsofre er klageinstans for vedtak fattet av Kontoret for voldsskadeerstatning etter loven her. Nemnda har en leder og en varaleder og to medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av departementet for 4 år av gangen. Lederen og varalederen skal ha juridisk embetseksamen.

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av nemndas leder alene. I saker som ikke byr på tvil kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til nemndas sekretariat.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om organiseringen, men kan ikke instruere voldsskadeerstatningsmyndighetene i enkeltsaker.

§ 16 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven gjelder når ikke annet fremgår av loven her.

Skadevolderen anses ikke som part i saken om det skal ytes erstatning til søkeren.

Avgjørelsen av saken utsettes inntil en eventuell straffesak mot skadevolderen er endelig avgjort. Det samme gjelder dersom det er reist sivil sak med krav om erstatning fra skadevolderen. Unntak fra dette kan gjøres i særlige tilfeller.

Erstatningen utbetales når det er truffet vedtak om at erstatning skal ytes. Dersom søknaden foreløpig ikke kan avgjøres av grunner som ikke skyldes søkeren, og det er åpenbart at vilkårene for erstatning er oppfylt, kan det ved alvorlige straffbare handlinger utbetales forskudd i den utstrekning det finnes rimelig.

Det kan i særlige tilfeller bestemmes at en part skal få dekket utgifter til innhenting av erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen.

§ 17 Statens regresskrav

Søkerens krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her.

Statens krav etter første ledd kan helt eller delvis ettergis dersom forholdene tilsier det, herunder, men ikke begrenset til, personer under 18 år uten betalingsevne og personer med alvorlig psykisk utviklingshemming.

Kontoret for voldsskadeerstatning avgjør om det skal søkes regress og treffer i tilfelle vedtak om det.

Regress kan kun kreves for erstatningskrav som er fastsatt ved dom, forelegg eller konfliktrådsavtale.

Ved skade voldt av flere (jf. skl. § 5-3), skal regress kreves med forholdsmessig lik andel på hver av skadevolderne, etter en pro rata-fordeling.

§ 18 Tilbakebetaling

Utbetalt voldsskadeerstatning eller forskudd på voldsskadeerstatning kan kreves tilbake dersom søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen. Det samme gjelder dersom søkeren senere får dekket tapet på annen måte.

Kontoret for voldsskadeerstatning avgjør om det skal kreves tilbakebetaling og treffer i tilfelle vedtak om det

§ 19 Tvangsinndrivelse

Vedtak om regress eller tilbakebetaling etter §§ 17 eller 18 er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav som nevnt i første ledd innkreves av Statens innkrevingsentral med mindre departementet bestemmer annet.

§ 20 Domstolsprøving

Domstolen kan kun kontrollere gyldigheten av Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak.

Når Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak om voldsskadeerstatning bringes inn for domstolene for overprøving, avsier domstolen likevel dom for oppreisningserstatningen dersom det er nedlagt påstand om det. Dette gjelder likevel bare dersom det er gjennomført straffesak mot skadevolder uten at oppreisningskravet er blitt avgjort.

§ 21 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

§ 22 Overgangsregler

Loven kommer til anvendelse i alle tilfeller der det etter lovens ikrafttredelse fremsettes søknad om voldsskadeerstatning.

Kapittel 25

Referanser

Utredninger

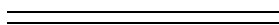
- NOU 1988: 6 Erstatning og forsikring ved yrkeskade
- NOU 1992: 16 Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre
- NOU 1994: 20 Personskadeerstatning
- NOU 2000: 33 Erstatning til ofrene hvor tiltalte finnes for straff
- NOU 2003: 31 Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner
- NOU 2006: 10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter
- NOU 2011: 16 Standardisert personskadeerstatning

Forarbeider

- Innst. S. nr. 171 (1975–1976) Innstilling fra Justiskomiteen om lov om bevilgning under kapittel 424 i samband med innføring av ordning om erstatning frå staten til ofre for straffbare handlinger.
- Innst. O. nr. 46 (2000–2001) Innstilling frå Justiskomiteen om lov om erstatning for personskade voldt ved straffbar handling mm. (voldsoffererstatningsloven)
- Innst. O. nr. 25 (2007–2008) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)
- Innst. O. nr. 31 (2008–2009) Innstilling frå Justiskomiteen om lov om endring i lov om erstatning frå staten for personskade valda ved straffbar handling mm (valdsoffererstatningslova)
- Innst. 263 L (2013–2014) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 1902 (foreldelse)
- Innst. 188 L (2014–2015) Innstilling frå justiskomiteen om endringer i skadeerstatningsloven og voldsoffererstatningsloven (terminvis utbetaling av menerstatning)
- Prop. 47 L (2014–2015) Om endringer i skadeserstatningsloven og voldsoffererstatningsloven (terminvis utbetaling av menerstatning)
- Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven
- Prop. 65 L (2013–2014) Endringer i straffeloven 1902 (foreldelse og forvaring)
- Prop. 96 L (2013–2014) Om lov om endringer i erstatningslovgivningen mm.
- Prop. 110 L (2014–2015) Endringer i skadeserstatningsloven mv. (standardisert inntektstaperstatning til barn)
- Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)
- Ot.prp. nr. 4 (1972–73) Erstatningslovgivningen m. m (endringslov)
- Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) Om endringer i lov om erstatning frå staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)
- Ot.prp. nr. 12 (2008–2009) Om lov om endringer i lov om erstatning frå staten for personskade valda ved straffbar handling m.m. (valdsoffererstatningslova)
- Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) Om lov om endringer i barnelova mv.
- Ot.prp. nr. 31 (1998–99) Om lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven)
- Ot.prp. nr. 33 (1993–94) Lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrking av kriminalitetsofres stilling)
- Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)
- St.prp. nr. 44 (1991– 92) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- St.prp. nr. 39 (1975–76) Om bevilgning under kapittel 424 i samband med innføring av ordning om erstatning frå staten til ofre for straffbare handlinger.

Litteratur

- Adams, Harper, Knudson, & Revilla, Examination findings in legally confirmed child sexual abuse: It's normal to be normal, *Pediatrics*, 1994, Vol. 94 (Utgave 3)
- Andenæs, Johs. og Tor-Geir Myhrer, *Norsk straffeprosess*, 4. utgave, Oslo, 2009.
- Brath, Henning, *Voldsoffererstatningsloven med kommentarer*, Gyldendal Akademisk, 1. utgave, Oslo, 2011
- Brath, Henning *Voldsoffererstatningsloven med kommentarer*. Gyldendal Akademisk, 2. utgave, Oslo, 2015
- Bratholm og Matningsdal, *Straffeloven* (Anden del), Oslo, 1995
- Hennum, Ragnhild, *Bevis i saker om seksuelle overgrep mot barn*, Oslo, 1999.
- Johnsen, Jon T., Hva ble Norge dømt for i Strasbourg?, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2006 s. 1 (sitert fra Lovdata)
- Kjørven m.fl. *Foreldelse av fordringer*, Oslo, 2011
- Lødrup, Peter, *Lærebok i erstatningsrett*, 6. utgave, Oslo, 2009
- Nygaard, Nils *Skade og ansvar*. Universitetsforlaget, 6. utgave. Bergen 2007
- Robberstad, Anne, *Mellom tvekamp og inkvisisjon*, Oslo, 1999
- Robberstad, Anne, *Kontradiksjon og verdighet: Komparativ fremstilling av fornærmedes stilling i de nordiske land*, Oslo, 2002
- Røed, Anne Cathrine, *Foreldelse av fordringer*. Cappelen Akademisk forlag, 3. utgave. Oslo, 2010
- Schønning, Albert, *Erstatning fra staten til voldsofre*, Universitetsforlaget, Oslo, 1991
- Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvistemål*. Universitetsforlaget, 2. utgave Oslo, 2001
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0080>
- http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33174_en.htm
- <http://www.europeiske.no/privat/reiseforsikring/helarsforsikring>
- <http://www.ministryofjustice.gr/site/en/HellenicCompensationAuthority.aspx>
- Høringsnotat 7. desember 2011, Behandlingen av sivile krav etter terrorhandlingene 22. juli 2011 (Forslag til enkelte endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven)
- Justis- og beredskapsdepartementet 2013, Rapport fra arbeidsgruppe om internasjonal barnebortføring, «Internasjonal barnebortføring»
- Justitiekommisjonens betänkande 2013/14 Ny brottskadelaag ska öka brottsoffers möjligheter till ersättning (JuU38)
- Karnovs kommentarer til Lovbekendtgørelse 2014-11-18 nr. 1209 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, Danmark 2014
- Kripos (2015) Høringsuttalelse til forslag til endringer av politiloven og elkomloven, 19.1.2105
- KFVs 1.tertialrapport 2015
- LISA-undersøkelsen 2009, «Ikke stikka», utgitt av Støttesenteret mot Incest, Oslo, nr. 1, 2012
- NKVTS Rapport 1/2014 «Vold og voldtekt i Norge»
- NKVTS Rapport 2/2014 «En velvillig og oppmerksom tilhører»
- NKVTS Rapport 2/2016 «Men hva er det egentlig ment for»
- Regeringens proposition 1977/78:126 om ersättning för brottsskador
- Regjeringens proposition 2013/14: 94 om ny brottskadelaag
- Sivilombudsmannen brev av 23.05.12 til Erstatningsnemnda for voldsofre.
- SRFs rettshjelpstatistikk for fylkesmennene 2014
- Stortingstidende inneholdende 120. ordentlige Stortingsforhandlinger 1975–76. Forhandlinger i Stortinget (Stortingstidende 1975–76), sak 6
- SOU 2012: 26 En ny brottskadelaag
- Statistisk sentralbyrå, Samfunnsspeilet, 2012/3, «Skolemiljø – arena for læring og samvær».



Norges offentlige utredninger

2015 og 2016

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2015: 11 Med åpne kort
NOU 2015: 17 Først og fremst

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn
NOU: 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kulturdepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – Karriereveiledning for individ og samfunn

Landbruks- og matdepartementet:

Nærings- og fiskeridepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 06/2016