

# REGJERINGSADVOKATEN

Ugradert

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref  
2016-0986 HGA/HGA

Dato  
03.03.2017

## HØRING - VOLDSOFFERERSTATNINGSUTVALGETS UTREDNING NOU 2016: 9 "RETTFERDIG OG FORUTSIGBAR - VOLDSKADEERSTATNING"

### 1 INNLEDNING

Det vises til departementets brev av 1. november 2016 hvor Voldsoffererstatningsutvalgets utredning NOU 2016:9 «Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning» ble sendt på høring.

Voldsoffererstatningsutvalget foreslår at det gis en ny lov om voldsskadeerstatning. Regjeringsadvokaten har følgende merknader til lovforslaget:

### 2 GENERELLE KOMMENTARER

Voldsoffererstatningsutvalgets oppdrag har vært å vurdere voldsoffererstatningsordningen og foreta en samlet prinsipiell og lovteknisk gjennomgang av dagens ordning. Utvalgets mandat er nærmere beskrevet i utredningen pkt 1.2.

En av føringene som gis i mandatet er at lovgivningen må utformes i tråd med de krav som følger av Norges internasjonale forpliktelser. I den forbindelse fremheves «*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 menneskerettighetskonvensjon (EMK).*»

Forholdet til EU-reguleringen om kompensasjon til voldsofre er nærmere kommentert i utredningen pkt 5.1.3 hvor utvalget blant annet skriver:

*«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.»*

# REGJERINGSADVOKATEN

Regjeringsadvokaten vil til dette påpeke at EU-direktiv 2004/80/EC ikke er en del av EØS-avtalen og derfor ikke legger føringer for den norske voldsoffererstatningsordningen.

## 3 MERKNADER TIL § 1 «SAKLIG AVGRENSNING» – REGULERING AV HVILKEN PERSONKRETS SOM ER VERNET

### 3.1 Utgangspunkt

Voldsofferutvalget foreslår i forslaget til § 1 en bestemmelse om saklig avgrensning av hvilken personkrets som skal kunne få voldsoffererstatning. Personkretsen defineres i hovedbestemmelsen i § 1 første ledd som "[d]en som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som nevnt i straffeloven §§ (...)". I stedet for å knytte rett til voldsoffererstatning opp mot straffbare handlinger "*som krenker livet, helsen eller friheten*", angis det i forslaget konkret, via paragrafhenvvisning, hvilke straffbare forhold hvor offeret kan være berettiget til voldsoffererstatning.

Regjeringsadvokaten vil bemerke at spesifiseringen av hvilke straffbare forhold som kan gi grunnlag for voldsoffererstatning gjennom henvisning til straffeloven, øker presisjonsnivået, men samtidig vil den foreslåtte endringen kunne gjøre det noe vanskeligere for publikum å se direkte av loven hvilke typer saker som omfattes.

Utvalget påpeker i utredningen punkt 15.2.1 at utgangspunktet er at voldsoffererstatningsordningen dekker den som er strafferettslig fornærmet, og at den straffbare handlingen følgelig må være rettet mot egen person.

Utvalget legger videre til grunn at også andre enn den direkte skadelidte (fornærmede) i særlige tilfeller skal ha rett til voldsoffererstatning. Utvalget foreslår her at den praksis om tredjepersoners rett til erstatning for å ha vært vitne til vold skal videreføres. Praksis har her i stor grad bygget på Høyesteretts avgjørelser om tredjepersoners rett til erstatning for såkalte sjokkskader.

Utvalget fremholder avslutningsvis i punkt 15.2.3 på side 127 at grensene for når tredjepersoner som ikke selv direkte har vært utsatt for den aktuelle straffbare handling, bør trekkes etter de samme grenser som når tredjepersoner har rett til erstatning for sjokkskader (psykiske ettervirkninger som følge av traumeopplevelser) etter alminnelig erstatningsrett.

Regjeringsadvokaten vil til dette bemerke at voldsoffererstatning skiller seg fra alminnelig erstatningsrett ved at det i voldsoffererstatningssammenheng er snakk om tildeling av et særlig gode fra det offentlige. Etter alminnelig erstatningsrett er det skadevolder selv som gjennom betaling av erstatning kompenserer for den skade han selv har forårsaket. Voldsoffererstatningsordningen er grunnleggende sett en offentlig støtteordning, hvor staten uten å selv være ansvarlig etter alminnelige erstatningsrettslige regler velger å (særlig) tilgodese utvalgte grupper.

Etter Regjeringsadvokatens vurdering bør det oppstilles snevre rammer for når andre enn de som selv har vært utsatt for voldshandlinger skal kunne ha rett til voldsoffererstatning. Tilfeller hvor andre enn de direkte skadelidte vil kunne bli påført psykiske skader/ettervirkninger som følge av voldshandlinger eller lignende, vil blant annet kunne omfatte terrorhandlinger og annen

## REGJERINGSADVOKATEN

type kriminalitet hvor publikum/forbipasserende blir vitne til hendelsene. Av større sakskompleks som har resultert i en rekke krav om voldsoffererstatning fra tredjepersoner, kan eksempelvis nevnes terrorhendelsene 22. juli 2011 og NOKAS-ranet i Stavanger sentrum i 2004. I slike tilfeller vil det kunne være et stort antall personer som på en eller annen måte blir psykisk rammet uten selv å ha vært et direkte offer for de aktuelle hendelsene.

Etter Regjeringsadvokatens vurdering tilsier det forhold at det her er snakk om en offentligrettslig støtteordning, at det må være adgang til å særlig vektlegge likebehandlingshensyn og hensyn til en hensiktsmessig og effektiv saksbehandling ved vurdering av hvem som er berettiget til erstatning,

I forbindelse med behandling av krav om voldsoffererstatning etter terrorhandlingene på Utøya, ble det i Voldsoffererstatningsnemnda i praksis trukket en grense etter mer objektive kriterier. Disse kriteriene innebar at alle de som hadde vært på Utøya og som ble påført personskade fikk voldsoffererstatning, mens personer som befant seg på landsiden mens terrorhandlingene på Utøya pågikk, ikke ble ansett som skadelidte med rett til voldsoffererstatning.

Hvorvidt personer som ble påført psykiske skader etter å ha vært vitne til terrorhandlingene på Utøya fra fastlandssiden var berettiget til voldsoffererstatning etter dagens lov, ble behandlet av Høyesterett i dom avsagt 13. Februar 2017 (HR-2017-352-A). Høyesterett konkluderte her med at manglende nærhet til drapshandlingene og de strafferettslig fornærmede i saken tilsa at de tre leirdeltakerne som befant seg på landsiden mens terrorhandlingene pågikk, ikke hadde krav på voldsoffererstatning etter § 1 første ledd.

Høyesterett uttaler i den forbindelse følgende om forvaltningens adgang til å vektlegge likebehandlingshensyn og hensynet til en effektiv saksbehandling i denne type saker:

*“(28) Når samfunnet utsettes for terrorhandlinger som dette – hvor skadepotensialet er vidtrekkende og ubestemt, og hvor svært mange rammes på ulike måter – mener jeg at grensene for statens ansvar etter voldsoffererstatningsloven må trekkes etter i hovedsak objektive kriterier. Det bidrar til å sikre både likebehandling og en tillitvekkende og hensiktsmessig saksbehandling.*

*(29) Bruken av objektive kriterier kan føre til at det ikke blir fullt sammenfall mellom terroristens personlige skyldansvar og statens objektive ansvar. Terroristens ansvar kan etter omstendighetene være videre fordi andre hensyn gjør seg gjeldende for ham. Dette er med andre ord et eksempel på at lovforarbeidenes ”utgangspunkt” om et slikt sammenfall, etter omstendighetene kan bli fraveket. (...)*

Regjeringsadvokaten vil mene at det også etter en eventuell lovendring må være adgang til å vektlegge de særlige offentligrettslige aspektene ved voldsoffererstatningsordningen, hvilket igjen kan innebære at grensene for statens ansvar ikke alltid nødvendigvis vil være sammenfallende med de grensedragninger som gjøres etter alminnelig erstatningsrett.

Regjeringsadvokaten vil bemerke at situasjoner hvor det er *nærheten i relasjonen til offeret*, som er argumentet for voldsoffererstatning, bør reguleres uttømmende gjennom de regler som er foreslått om etterlatte og pårørendes rett til erstatning. Særlig nær tilknytning til offeret, bør derfor etter Regjeringsadvokatens vurdering ikke kunne begrunne en rett til voldsoffererstatningsloven etter hovedregelen i forslaget til § 1 første ledd første alternativ.

Regjeringsadvokaten vil videre bemerke at den rett som tredjepersoner har til erstatning (uten selv å være fornærmet) og som utvalget ønsker å videreføre, i liten grad kommer til uttrykk i

## REGJERINGSADVOKATEN

selve lovforslaget. Dersom man ønsker at også andre grupper av "vitner" til vold enn barn som har opplevd vold mot nærstående og de som har ytt særlig bistand til ofrene skal kunne få voldsoffererstatning, kan det kanskje være mer hensiktsmessig om denne åpningen kommer mer direkte til uttrykk i selve lovteksten. Dette kunne for eksempel gjøres gjennom en bestemmelse om at andre enn fornærmede som har vært vitne til eller på annen måte har opplevd vold mot andre enn seg selv *i særlige tilfeller kan* tilkjennes voldsoffererstatning. Regjeringsadvokaten viser her til at ett av formålene med revisjonsarbeidet er at det skal være lett for skadelidte å sette seg inn i hvilke rettigheter man har etter loven.

Ved en slik regulering vil man også (eventuelt) kunne forbeholde *retten* til voldsoffererstatning for de strafferettslig fornærmede, mens det i andre tilfeller hvor personer mer indirekte har vært vitne til eller på annen måte har opplevd voldsepisoder, vil kunne være opp til forvaltningens skjønn hvorvidt voldsoffererstatning skal tilkjennes i det enkelte tilfelle.

### 3.2 Barn som har opplevd vold mot nærstående

Utvalget foreslår i forslaget til § 1 annet ledd å videreføre ordningen med at barn som har opplevd vold mot en nærstående person har rett til voldsoffererstatning. Regjeringsadvokaten vil bemerke at forståelsen av «nærstående»-begrepet i dagens voldsoffererstatningslov ble drøftet av Høyesterett i dom av 13. februar 2017 (HR-2017-352-A avsnitt 32 flg.). Høyesterett uttaler her at utgangspunktet må være at vold mot en kusine/fetter ikke anses som vold mot nærstående. Regjeringsadvokaten vil mene at dette også bør være utgangspunktet ved ny lovregulering. Slik Regjeringsadvokaten ser det, bør det for å forhindre fremtid uklarhet presiseres nærmere i forarbeidene hvem man ser for seg som en persons nærstående. Det bør også presiseres at det bare vil være i tilfeller hvor en person har en særlig omsorgsfunksjon overfor barnet (fosterforeldre etc) at andre enn den aller nærmeste familie vil kunne anses som et barns nærstående.

### 3.3 Adgang til erstatning for personer som har ytt hjelp til ofre for vold

Utvalget foreslår videreføring av adgangen til å kunne få voldsoffererstatning for personer som har ytt bistand til personer som er utsatt for vold. Det foreslås imidlertid at lovteksten presiseres slik at det uttrykkelig fremgår av ordlyden at det bare er personer som har ytt "*livreddende hjelp*" som kan ha rett til erstatning.

Dagens ordlyd har oppstilt adgang til voldsoffererstatning for "*personskade som har oppstått (...) i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling*". Voldsoffererstatningsmyndighetens syn har vært at uttrykket "*hjelp*" må forstås slik at det bare er kvalifisert nødhjelp som kan gi rett til voldsoffererstatning. Denne tolkningen ble imidlertid avvist av Høyesterett i HR-2017-352-A.

Etter Regjeringsadvokatens vurdering er det hensiktsmessig å sette terskelen slik at det bare er kvalifisert hjelp (livreddende hjelp) som kan gi adgang til voldsoffererstatning. Dersom det ikke oppstilles noen terskel, vil det være vanskelig å trekke grensen mellom hva som er å yte hjelp og hva som reelt sett ikke skiller vesentlig fra det å kun ha vært vitne til en voldshendelse. Avgjørelsen fra Høyesterett viser at det vil være nødvendig, slik utvalget foreslår, å presisere selve ordlyden dersom man ønsker å oppstille en slik terskel.

## REGJERINGSADVOKATEN

### 4 FOREDELSESREGLER OG SØKSMÅLSFRIST

Regjeringsadvokaten er enig med utvalget i at reguleringen av når krav foreldes bør forenkles. Foreldelsesreglene bør kobles enten mot foreldelseslovens foreldelsesregler, eller følge de foreldelsesfrister som gjelder for foreldelse av straffeansvar – ikke en kombinasjon slik rettstilstanden er i dag.

Et forhold utvalget ikke har drøftet er om det i tillegg til foreldelsesregler som regulerer hvor sent en søknad om voldsoffererstatning kan fremsettes, bør innføres en regel om søksmålsfrist for rettslig overprøving av endelig vedtak. Regjeringsadvokaten viser til at det blant annet oppstilles en slik søksmålsfrist i pasientskadeloven § 18, hvor søksmål til overprøving av Pasienskadenemndas vedtak må reises senest innen seks måneder fra det tidspunkt man fikk underretning om vedtaket.

Med hilsen

**REGJERINGSADVOKATEN**

  
Hallvard Gilje Aarseth  
advokat