



Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 10. september 2010

postmottak@jd.dep.no

Deres referanse: 201007369- /BMO

Deres dato: 15.06.2010

Høring – Endringer i voldsoffererstatningsloven

Det vises til Justis- og politidepartementets høringsbrev med nevnte ref, sendt høringsinstanser med høringsfrist 20. september 2010.

Oppsummering av departementets forslag til lovendring og antatt konsekvens av dette

Høringen vedrører endring av klagebehandlingsprosedyren, slik at denne skal foregå i linjen fremfor av en frittstående nemnd. Dette medfører at Statens sivilrettsforvaltning overtar klagebehandlingen og at Erstatningsnemnda avvikles. Departementet begrunner forslaget med ønske om effektivisering av saksbehandlingen, reduksjon av saksbehandlingstid og en årlig administrativ kostnadsbesparelse anslått til 1 mill. kroner på sivilrettsforvaltningens drift.

Dersom forslaget blir vedtatt er departementet inneforstått med at sivilrettsforvaltningen må tilføres den medisinske fagkompetanse som nemnda innehar. Videre må det foretas korleksjon av § 13 i voldsoffererstatningsloven.

Departementets forslag om å korrigere voldsoffererstatningsloven § 1 vedrører ikke klagebehandlingen. Denne vedrører tilpassing til Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 6 nr. 2, om lovens saklige virkeområde, uten å påvirke hvem som er berettiget til å få voldsoffererstatning eller beviskravet til voldshandling.

Departementets presisering av forståelse av foreldelsesbegrepet

Justisdepartementet har foretatt en vurdering av foreldelsesregelen i voldsoffererstatningsloven, § 3 andre ledd, og konkludert at det ikke er behov for å endre denne. Imidlertid inneholder høringsdokumentet en utredning og presisering av forståelsen av foreldelsesbegrepet i den eksisterende lovtekst. Andre deler av voldsoffererstatningsloven er ikke berørt av denne høring.

Landsforeningen er uenig i departementets konklusjon om foreldelse. Vi mener det er urimelig å stille krav om at søknad må fremmes Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven og straffeloven, samtidig som det gis føringer om å endre praksis for foreldelse (innskjerpninger) for eldre saker som behandles etter forskriften.

PTSD er en alvorlig medisinsk tilstand som i mange tilfeller ikke blir kjent før det har gått svært mange år. Det vises i den anledning til forskningsrapport fra Universitetet i Bergen, som viser at det i gjennomsnitt tar over 17 år fra et overgrepsoffer sier ifra om seksuelt misbruk. Undersøkelsen viser at av 450 overgrepsofre som er intervjuet er spennvidden før de snakker ut om overgrepet fra null måneder til 50 år.

Rapporten underbygger landsforeningens holdning at man må innse at det er vesentlig forskjell på kriminelle strafferettslige forhold og medisinske PTSD-forhold som kan dukke opp på fullstendig uberegnede tidspunkter i lang tid etter at voldshandling har skjedd. Å sette dette i samme bås som foreldelse i forhold til straffeloven er etter landsforeningens mening strengt urimelig.

På spørsmål om praktisering av foreldelsesparagrafen fra André Oktay Dahl til justisminister Knut Storberget svarer justisministeren 1. mars 2010 med å referere til lovens § 3 andre ledd, og opplyser at denne ikke åpner for unntak fra foreldelsesplikten. Videre nevnes at saker fra før 1. juli 2001 behandles etter forskriften som ikke har formell foreldelsesfrist, og at senere overgrep mot barn derfor iflg. loven regnes fra fornærmede fylte 18 år. Når justisministeren deretter forklarer at det i gjennomsnitt tar lang tid før de forteller om overgrepene, og begrunner dette med at seksuelle overgrep for mange er tabubelagt, er det grunn til å reagere. Å benytte tabubegrepet viser fravær av forståelse for at senskadene med PTSD er medisinsk betinget, og at det må kunne kreves at samfunnets medisinske, sosiale og juridiske hjelpeapparat i større grad stilles til rådighet for ofre for kriminelle handlinger.

Landsforeningens prinsipielle syn på departementets forslag

Landsforeningen for voldsofre er prinsipielt sett enig i at Statens sivilrettsforvaltning kan overta klagebehandlingen i sin helhet, og at Erstatningsnemnda avvikles. Denne enighet baseres på forutsetninger som tilsier at situasjonen og rettssikkerheten til voldsutsatte ikke på noe område svekkes.

Landsforeningen vil, ut fra de totale vurderinger og konklusjoner som er gjort av departementet, presisere at dersom forslaget slik det fremmes i høringsnotatet vedtas vil situasjonen til voldsofre som søker voldsoffererstatning svekkes. Landsforeningen vil derfor fraråde at forslaget vedtas.

Landsforeningen merker seg innledningen i høringsnotatet, der departementet opplyser at det å bli utsatt for en voldshandling er en stor belastning og kan ha alvorlige konsekvenser for helse, selvbilde, trygghetsfølelse og livskvalitet for den enkelte, og at kriminalitetsofre fortjener å bli tatt på alvor.

Av samme grunn som departementet nå presiserer har landsforeningen ved flere tidligere anledninger og høringer påpekt at problemstillingen, i tillegg til den juridiske og strafferettslige siden for voldsutøver, hovedsakelig er et betydelig belastende helseproblem for den voldsutsatte og dens nære familie. Dette er blant annet en vesentlig årsak til at vi mener det er behov for å foreta en mer omfattende revisjon av voldsoffererstatningsloven.

Landsforeningen har ved flere anledninger møtt holdninger og uttalelser fra departementet om at det ikke er hensiktsmessig og praktisk mulig å foreta revisjon av loven til det nivå vi mener er uttalte intensjoner fra styrende myndigheter, samt internasjonale forpliktelser den norske stat er bundet av. Etter innføringen av loven i 2001 har den blitt revidert flere ganger med både forbedringer og innskjerpelser som resultat. Når det nå foreslås en vesentlig endring av klagebehandlingen, som medfører korreksjon av voldsoffererstatningsloven, mener vi det er på sin plass å se litt nøyere på de deler av loven som departementet ikke har sett grunn til å revidere.

Flere av våre synspunkter er tatt opp ved tidligere høringer. Den senere tid også tatt opp til debatt i dialogmøter med Statens sivilrettsforvaltning, senest i møte 8. mars 2010. Der opplyste vi at landsforeningen følte det nødvendig å følge opp flere saker med departementet. Vi ble også anmodet av andre møtedeltakere, inklusiv departementets deltaker, å følge opp konkrete detaljer om voldsoffererstatningsloven direkte med departementet. Når departementet nå foreslår å korrigere loven som følge av forslag om å endre klagebehandlingen, slik at sivilrettsforvaltningen blir nytt klageorgan, vil vi uttrykke våre synspunkter på dette. Imidlertid vil vi ved denne anledning også fremme våre synspunkter og forslag til endringer av andre deler/paragrafer av loven vi mener er viktig og nødvendig, som departementet anmodet oss om i nevnte møte 8. mars.

Landsforeningens realistiske syn på departementets forslag

Landsforeningens holdning og skepsis til forslaget er basert på ressurser og fagkompetanse, og kan begrunnes med følgende:

- Det er ikke nemndas funksjon som gir lang saksbehandlingstid for søknader om voldsoffererstatning, inklusiv klagebehandling. Problemet ligger i ressurs situasjonen og andre forhold i KFV. Vi viser i den anledning til opplysninger gitt i dialogmøte med sivilrettsforvaltningen 8. mars 2010:
 - I 2009 mottok kontoret 3 589 søknader, og fattet 3 526 vedtak.
 - Pr. nevnte dato hadde kontoret 3 049 uferdige saker, hvorav svært mange helt fra 2006.
 - Nemndas restanse er det antall saker som av forskjellige årsaker ikke blir ferdig behandlet på møtene. Nemndas leder opplyste at antallet er ca. 10 saker pr. møte.
- Dagens 10 saksbehandlere i KFV (pr. 8. mars 2010) er ikke tilstrekkelig for å ivareta årlig antall nye søknader samt komme å jour med det store antall restansesaker. Effektivisering i sivilrettsforvaltningen og avvikling av nemnda avhjelper ikke situasjonen med økende antall restansesaker i KFV. Kontorets ressursbehov er beskrevet i evalueringsrapport januar 2009.
- Saksbehandlingstid i sivilrettsforvaltningen inkludert nemnda vil etter vår mening ikke bli verken kortere eller mindre ressurs-/kostnadskrevende ved å avvikle nemnda. Heller tvert i mot, noe vi begrunner med følgende:
 - Behov for nødvendig kapasitet og kompetanse tilført sivilrettsforvaltningen er åpenbart undervurdert.
 - Kalkulerte årlige utgifter (kr. 150 000) til nødvendig medisinsk kompetanse for forsvarlig saksbehandling er urealistisk lavt.
 - Kalkulerte årlige innsparinger (1 mill. kroner) til sivilrettsforvaltningens drift er urealistisk høyt.
- Nemnda har en viktig funksjon ved at den skal inneha fagpersoner med kompetanse, en kompetanse sivilrettsforvaltningen må tilføres.
- Det å overlate nemndas funksjon til sivilrettsforvaltningen vil etter vår mening være et kraftig tilbakeskritt, som ikke vil gagne ofrene.
- Når departementets intensjon er å forbedre ofrenes stilling/situasjon, er forslaget etter vår mening stikk i strid med intensjonen, og oppfattes kun som et sparetiltak, som har vært et gjentakende argument mot intensjonen.
- Ut fra opplyste forutsetninger og tiltak for å overføre nemndas oppgaver til sivilrettsforvaltningen synes det åpenbart at forvaltningen ikke får tilført nødvendig fast kompetanse for å kunne utfylle og erstatte nemndas virksomhet.
- Undrer pkt 4.4.2. i høringsnotatet opplyses at det i dag er en styrke at nemnda har en faglig kompetanse og erfaring fra saksfeltet. Landsforeningen er i prinsippet enig med departementet i denne vurdering, men mener at nemnda må styrkes ytterligere. At den totale saksbehandlingstiden i sivilrettsforvaltningen og nemnda kan kortes ned vesentlig ved å avvikle nemnda er en påstand vi ikke uten videre kan akseptere. Departementet forutsetter da at forvaltningen tilføres tilsvarende kompetanse som nemnda hadde. At sivilrettsforvaltningen har og vil ha tilstrekkelig juridisk kompetanse betviler vi ikke. Med den medisinske kompetansen blir det noe annerledes. I forslaget forutsettes at forvaltningen oppnår en økonomisk innsparing som overgår utgifter til medisinsk kompetanse. Landsforeningen anser kalkylene som fremkommer i høringsnotatets kap. 6 som urealistiske.

Grunnlaget for landsforeningens ønske om å styrke nemnda er ikke direkte underbyggende for vårt syn på departementets forslag. Vår erfaring med vedtakene i nemnda tilsier behov for styrking av denne, noe som også tilsier at dersom forslaget blir vedtatt må forvaltningen tilføres mer kompetanse enn forutsatt i forslaget.

- Nemndas medlemmer har vært byttet ut, da landsforeningen tidligere har påpekt at sittende nemnd har manglet nødvendig kompetanse. Ved siste endring ble nemnda tilført en psykiater og en advokat. Dette har fungert bedre enn tidligere. Vi har notert oss at flere vedtak er fattet ved dissenser, noe som viser at det er behov for et bredere sammensatt utvalg i nemnda.
- I følge en uttalelse fra statssekretær Anne Rygh Pedersen på TV2 (nov. 2005?) ble vi lovet en bredere fast sammensatt nemnd. Dette har ikke skjedd.
- En nemnd bør ha en sammensetting som består av:
 - jurist/advokat
 - psykolog som kan forholde seg til posttraumatisk stresslidelse (PTSD), noe nemnda etter vår mening ikke har i dag
 - lege
 - politi
 - brukerrepresentant.

Landsforeningens konklusjon og anbefaling

Landsforeningen vil på grunnlag av overnevnte argumenter sterkt advare mot gjennomføring av departementets forslag om å legge klagebehandlingen til forvaltningen.

Landsforeningen ser med tilfredshet at departementet nå vurderer voldsofferproblematikken som et sosialt helseproblem i tillegg til den juridiske siden av problemstillingen. Imidlertid er vi bekymret for at kunnskapene om følgene av vold, er fraværende i de departementer som dette vedrører, og i forvaltningen for øvrig. Landsforeningen ser med bekymring på denne tilstand, især med tanke på at PTSD er en alvorlig psykisk lidelse.

Landsforeningen har som følge av samarbeid med sivilrettsforvaltningen evaluert nemndas saksbehandling og vedtak. Som følge av dette synes det åpenbart at eksisterende nemnd mangler nødvendig kompetanse, især på fagområdet PTSD.

Landsforeningen anbefaler at det opprettholdes en nemnd, og at denne blir bredere fast sammensatt med styrking av psykiatrisk kompetanse og tilføring av politi-, og helsekompetanse samt en brukerrepresentant.

Landsforeningens anbefaling vil medføre en økning i sivilrettsforvaltningens kostnader. Eksisterende nemnd opplyses å ha kostet kr. 840 000 i 2009, og at dette i det vesentligste var reiseutgifter og honorar. Landsforeningens anbefaling vil medføre en økning av denne kostnad. Utgifter til forberedende saksbehandling i sivilrettsforvaltningen vil ikke bli vesentlig endret, da ekstra kopiering og utsending av saksdokumenter til en større nemnd anses ubetydelig.

Landsforeningen mener at reelle kostnader ved å gjennomføre departementets forslag blir langt høyere enn antydning i høringsdokumentet. Dette kan vi begrunne med at kalkulerte årlige utgifter til nødvendig medisinsk kompetanse i forvaltningen er undervurdert, er urealistisk lav, og at kalkulerte årlige innsparinger i forvaltningens drift er urealistisk høyt.

Uavhengig av departementets forslag om klagebehandlingen, vil landsforeningen anbefale at KfV tilføres midler for mist 2 stillingshjemler, øremerket saksbehandlere. Dette vil etter landsforeningens mening redusere saksbehandlingstiden der behovet er størst.

Landsforeningens syn på ressursbehov i KfV er i tillegg til egne vurderinger blant annet basert på evaluering av KfV januar 2009. I evalueringsrapportens pkt 2.2.1 Arbeidskraft, opplyses at leder og ansatte trekker frem underbemanning og stort arbeidspress som en sentral utfordring ved kontoret. Videre beskriver de ansatte mangelen på arbeidskraft som prekær, noe som også påvirker trivselen. Det er også verd å merke seg at både ansatte og ledelse mener, sitat: *det kunne være nyttig med en ansatt med kompetanse innen psykologi, psykiatri eller helse*, noe landsforeningen vil være med på å understreke. Situasjonen er ikke bedret etter den tid. Landsforeningen avstår ved denne anledning å trekke frem andre beskrivelser av detaljer i rapporten, som påvirker saksbehandlingstiden i KfV. For øvrig mener landsforeningen at dersom saksbehandlingen i KfV utføres av høyt kompetent personell som ikke lider under stress, vil antall klagesaker minke, som igjen vil gi positiv uttelling for både forvaltningen og nemnda.

Evaluering av praktisering av voldsoffererstatningsloven

Landsforeningen har ved høringsinnspill til tidligere revisjon av voldsoffererstatningsloven påpekt at evaluering av loven blant annet må bygges på kunnskap om praktisering av gjeldende lov. Vi har ved den anledning også påpekt at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 101 (2002-2003) ba Regjeringen om å foreta en gjennomgang av loven og praktiseringen av denne, for å dokumentere hvorvidt loven fungerer etter Stortingets intensjon. Vi har fått forskjellige tilbakemeldinger fra departementet vedrørende gjennomgang av praktiseringen. En uttalelse om at departementet ikke har ressurser til slik evaluering. En annen at det er gjort ved å vise til statistikker vedrørende erstatninger og andre om at man ikke så nødvendigheten av dette. Landsforeningen tør påstå at evaluering fremdeles ikke er foretatt i følge Stortingets pålegg. Derimot har landsforeningen gjennomgått et stort antall saker som er behandlet i nemnda. På dette grunnlag er det funnet store svakheter i lovens bokstav samt kritikkverdig praktisering av loven.

Landsforeningen mener at voldsoffererstatningsloven må tilpasses FNs menneskerettighetserklæring FN A/Res 40/34, som Norge har ratifisert uten reservasjoner. Vi mener at norske myndigheter ved dette har forpliktet seg til å tilpasse nasjonalt lovverk til denne og å følge føringene som er gitt i resolusjonen. Vi viser til resolusjonens pkt 4, avsnitt c, der medlemslandene oppfordres til, sitat: *"Med jevne mellomrom å gjennomgå sin bestående lovgivning og praksis for å sikre at den er åpen for endrede forhold, og å vedta og iverksette lovgivning som forbyr handlinger som bryter med internasjonalt anerkjente normer når det gjelder menneskerettigheter."*

Landsforeningens nestleder har påpekt og redegjort for departementet hvordan og hvorfor personer som har vært utsatt for vold som følge av kriminalitet og straffbare handlinger ikke oppnår rettferdig behandling av søknader om voldsoffererstatning. Dette beror på lovens tvetydige ordlyd og mangler iht menneskerettighetserklæringens definisjon av betegnelsen offer. Det vises til dokumenter under departementets refnr. 200807595, der temaet er belyst og problemstillinger er beskrevet i tråd med landsforeningens erfaringer.

Landsforeningen har vanskelig for å akseptere departementets forklaring på hvorfor loven ikke er tuftet på FN A/Res 40/34 og dens definisjon av et voldsoffer. Det vises til nevnte sak 200807595 der departementet opplyser at FN A/Res 40/34 ikke er rettslig bindende for statene, men at Norge likevel vil strekke seg langt for å følge føringer fra FN. Landsforeningen mener at ved å ratifisere FN-resolusjonen uten forbehold binder Norge seg mer enn å kun anse denne som en uforpliktende føring fra FN. Departementet opplyser i høringsnotatet at man ønsker tilpasning til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dette ble også opplyst på dialogmøte i sivilrettsforvaltningen 8. mars 2010, der det ble opplyst at departementet følger forpliktelser etter den Europeiske konvensjonen, om erstatning til voldsofre, som gir føringer om hva en stat skal ha som minsteordning. Landsforeningens merknad til dette er som tidligere antydnet at det å tilfredsstillende minstekravet i EMK ikke fritar forpliktelsen i å ha ratifisert FN-resolusjonen. Det vises for øvrig til prinsipperklæringens avsnitt B pkt 20, sitat: *"Statene bør overveie å forhandle frem multilaterale internasjonale traktater vedrørende ofre som definert i punkt 18."* Når departementet viser til definisjoner i andre internasjonale traktater, der definisjon av "offer" ikke er i tråd med prinsipperklæringen, er det åpenbart foretatt et brudd på menneskerettighetserklæringen.

I høringsnotatets innledning opplyses at pårørende sin rett til erstatning ble utvidet i 2007. Begrepet *etterlatte* i lovens bokstav har i så henseende åpenbart blitt betegnet som *pårørende*, en begrepsforvirring landsforeningen har påtalt ved flere tidligere anledninger. I følge lovens ordlyd tilsier dette at pårørende til et barn med alvorlige følgeskader ikke er dekket av loven mens etterlatte som følge av død er dekket. Vi finner dette sterkt urimelig og i strid med menneskerettighetserklæringen. Landsforeningen anmoder derfor igjen departementet om at voldsoffererstatningsloven tilpasses FN A/Res 40/34, ved at det foretas en korreksjon av offerbegrepet. For å tilpasse loven til FNs definisjon av "ofre for kriminalitet" og føringer i resolusjonen foreslås § 1 første ledd korrigeret ved å erstatte begrepet *"etterlatte"* med setningen: *"også der det passer, det direkte offerets nærmeste familiemedlemmer eller personer forsørget av ham eller henne og personer som har lidt skade ved å gripe inn for å hjelpe nødstedte ofre eller for å hindre viktisering"*.

Sitatene det vises til, og anbefalt korreksjon, er iht oversettelse av resolusjonen¹⁾ utført av sosionom Laila Stub, Høyskolen i Oslo.

Voldsoffererstatningsloven § 1, Lovens saklige virkeområde, første ledd anbefales derfor i helhet å lyde:

Den som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, også der det passer, det direkte offerets nærmeste familiemedlemmer eller personer forsørget av ham eller henne og personer som har lidt skade ved å gripe inn for å hjelpe nødstedte ofre eller for å hindre viktimisering, har rett til voldsoffererstatning 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 oppreisning utmålt etter § 6. Barnet kan også kreve erstatning etter §§ 4 og 5. 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.

Som følge av tilpassing til FN A/Res 40/34 må det foretas en liten korreksjon av lovens § 7, Erstatning til etterlatte. Paragrafens innhold gjelder kun ved dødsfall. Dersom departementet ønsker å fremheve hvem erstatningen skal gjelde i tittelen, bør begrepet *etterlatte* erstattes eller tillegges begrepet *pårørende*. Hensikten med paragrafen er, etter landsforeningens forståelse, å beskrive tilfellet som gir opphav til type erstatning, ikke hvem som skal motta erstatning. Betegnelsen *etterlatte* er ikke benyttet i definisjonen av et voldsoffer i FN A/Res 40/34, der betegnelse "offer" sitat: *også innbefatter, der det passer, det direkte offerets nærmeste familiemedlemmer eller personer forsørget av han eller henne og personer som har lidt skade ved å gripe inn for å hjelpe nødstedte ofre eller for å forhindre viktimisering.*" For å unngå mulighet for tolkninger, samt å presisere paragrafens reelle innhold anbefales paragrafens tittel endret til: § 7. Erstatning som følge av dødsfall.

Administrative og økonomiske konsekvenser av landsforeningens anbefalinger

Landsforeningen mener at våre anbefalinger om korreksjon av voldsoffererstatningsloven §§ 1 og 7 kan innføres uten omfattende kostnadskrevenende tiltak.

Tilpassing til FN A/Res 40/34 medfører ingen administrative kostnadsøkninger. Imidlertid vil slik korreksjon sannsynligvis resultere i en beskjedent økning av det totale årlige erstatningsbeløp, som i spesielle tilfeller vedrører det direkte offerets nærmeste familiemedlemmer.

Øvrige merknader

For øvrig viser vi til dialogmøtene i Statens sivilrettsforvaltning, hvor departementets representant spesielt ber oss fremme våre innspill til endringer av voldsoffererstatningsloven direkte til departementet. Vi ber herved om en fullstendig gjennomgang av loven basert på våre tidlige merknader og innspill, og viser til konkrete forslag til endringer av loven som fremkommer i vedlegg²⁾ til denne høringsuttalelse.

Margit Lømo
daglig leder

Knut Erik Bjerkeseth
nestleder

Vedlegg:

¹⁾ FNs menneskerettighetserklæring FN A/Res 40/34

²⁾ Landsforeningens forslag til fullstendig korreksjon av voldsoffererstatningsloven