



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1997: 11

# Lov om kriminalitetsofferfond

---

Justisdepartementet opprettet ved brev av 30. mai 1996 en arbeidsgruppe for å utrede hvordan det kan etableres et voldsofferfond som skal yte direkte eller indirekte støtte til voldsofre.

Avgitt til Justis- og politidepartementet 7. februar 1997

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1997

## *Til Det kongelige justis- og politidepartement*

Ved brev av 30. mai 1996 opprettet Justisdepartementet en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan det kan etableres et voldsofferfond som skal yte direkte eller indirekte støtte til voldsofre. Arbeidsgruppen skulle utrede ulike modeller for organisering av tiltaket.

I utredningen foreslås det at det opprettes et kriminalitetsofferfond som finansieres ved at alle som blir ilagt en strafferettslig reaksjon betaler en avgift tilsvarende ett rettsgebyr, som per 1. januar 1997 utgjør kr. 505,-.

Det foreslås at fondets midler skal finansiere tiltak for å reparere eller forebygge skader etter kriminalitet. Fondets midler skal også kunne brukes til forskning og utvikling av tiltak. Utredningen er enstemmig på alle punkter.

Bergen/Oslo, 7. februar 1997

*Asbjørn Strandbakken* leder

*Randi Birgitte Bull*

*Ingunn Fossgard*

*Ole Kristian Hjemdal*

*Erik Martinsen*

*Lars Meling*

*Line Nersnæs*

*Per-Arne Skogstad*

*Åse Ulvin*

Lover, forskrifter og konvensjoner med forkortelser

BrB	Brottsbalk given den 21. desember 1962 med senere endringer.
EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon) av 4. november 1950.
deknl.	Lov om fordringshaveres dekningsrett av 8. juni 1984 nr. 59.
ftrl.	Lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12.
Grl.	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.
pti.	Forskrift om ordning av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) fastsatt ved kgl. res. av 28. juni 1985 nr. 1679.
RB	Rättegångsbalk given den 18. juli 1942 med senere endringer.
skl.	Lov om skadeserstatning av 13. juni 1969 nr. 26.
strl.	Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.
strpl.	Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25.

tvangsl.	Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86.
vtrl.	Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4.
<i>Lovforarbeider, offentlige dokumenter</i>	
Budsjett-innst. S. nr. 4 (1996-97)	Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1997 vedkommende Justis- og politidepartementet.
Dok. nr. 8:4 (1995-96)	Forslag fra stortingsrepresentant Jan Simonsen om innføring av et voldsofferfond.
<i>Innstilling 1969</i>	Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen. Avgitt i juni 1969.
Innst. S. nr. 96 (1995-96)	Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Jan Simonsen om innføring av et voldsofferfond.
Kriminalstatistikken 1994	Kriminalstatistikk 1994. Straffereaksjoner og fengslinger. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger 1996.
NOU 1991: 13	Seksuelle overgrep mot barn – straff og erstatning.
NOU 1992: 16	Sterkere vern og økt støtte for kriminalitetsofre.
NOU 1992: 23	Ny straffelov – alminnelige bestemmelser. Straffelovkommisjonens delutredning V.
Ot.prp. nr. 35 (1978-79)	Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakloven)
Ot.prp. nr. 94 (1992-93)	Om lov om endringer i lov av 9. desember 1955 nr. 5 om innkreving av underholdsbidrag m.v. (utvidet namsmyndighet).
Ot.prp. nr. 16 (1993-94)	Om lov om endringer i lov av 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper og i lov av 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og statistisk sentralbyrå (statistikkloven). (Namsmyndighet for statens innkrevingsentral).

Ot.prp. nr. 33 (1993-94)	Om lov om endringer i straffeprosessloven mv (styrking av kriminalitetsofres stilling).
Prop. 1993/94:143	Regeringens proposition 1993/94:143. Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andre åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning.
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.

*Andre forkortelser*

Innst. S.	Innstilling til Stortinget.
kgl. res.	Kongelig resolusjon.
LoR	Lov og Rett. Oslo 1962-.
NOU	Norges offentlige utredninger.
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon.
Rt.	Norsk Retstidende.
St.tid.	Stortingstidende.

## KAPITTEL 1

**Sammendrag**

Høsten 1995 fremmet stortingsrepresentant Jan Simonsen forslag om å be regjeringen om å utrede spørsmålet om å etablere et voldsofferfond i Norge. Etter forslaget skulle finansieringen skje ved at alle personer som ble dømt for et lovbrudd som kunne medføre fengselsstraff, ble ilagt en avgift. Fondet skulle kunne gi direkte eller indirekte støtte til voldsofre. I forslaget ble det vist til en tilsvarende ordning i Sverige. Stortinget besluttet å oversende forslaget til regjeringen for nærmere utredning, se "*Bakgrunnen for arbeidet*" i kapittel 2.

Ved Justisdepartementets brev av 30. mai 1996 ble nærværende arbeidsgruppe etablert. Arbeidsgruppens mandat er inntatt i "*Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid*" i kapittel 3.

"*Oversikt over eksisterende regelverk og ordninger som ivaretar voldsofres interesser*" i Kapittel 4 gir en oversikt over ordninger som i dag skal ivareta voldsofrenes interesser. I de senere år er det foretatt flere endringer i regelverket for å forbedre voldsofrenes stilling. Det er også iverksatt flere informasjons- og støttetiltak overfor voldsofre.

I 1994 ble det i Sverige vedtatt en lov om brottsofferfond. Loven bestemmer at alle som dømmes for en straffbar handling som har fengselsstraff i den generelle strafferammen skal betale en avgift på SEK 300,-. Ordningen innbringer ca. SEK 10 millioner pr år, og midlene som kommer inn deles ut til ulike organisasjoner som arbeider for å hjelpe kriminalitetsofre. Det har også blitt bevilget penger til ulike forskningsprosjekt. "*Presentasjon av den svenske ordningen*" i Kapittel 5 inneholder en nærmere omtale av den svenske ordningen.

I "*Ulike modeller for etablering av et voldsofferfond*" i kapittel 6 redegjør arbeidsgruppen for ulike modeller for etablering av et fond, herunder hva fondets midler kan brukes til, avgiftens størrelse og hvem som eventuelt skal ilegge og inndrive avgift.

Arbeidsgruppens vurdering og forslag til regulering er inntatt i "*Arbeidsgruppens vurdering*" i kapittel 7, jfr. lovutkastet som er inntatt i "*Lovutkast*" i kapittel 10. Spørsmålet om det bør opprettes et fond, må sees i sammenheng med hvem som eventuelt skal pålegges å betale avgift til fondet og hvem som skal nyte godt av fondets midler. Arbeidsgruppen har søkt å finne en skisse som: 1) er enkel å administrere, 2) ivaretar hensynet til at det må være sammenheng mellom de som betaler og de formål som støttes og 3) gir fondet en størrelse som gjør det forsvarlig å etablere et apparat for innkreving og utdeling av fondets midler. Den modell som best ivaretar disse hensyn, innebærer at alle som blir ilagt en straffereaksjon skal betale avgift til fondet. Avgiften foreslås fastsatt til ett rettsgebyr som per 1. januar 1997 utgjør kr. 505.-. Den foreslåtte regulering vil tilføre fondet ca. 100 millioner kroner per år.

Som følge av at alle som blir ilagt en straffereaksjon skal betale avgift, må man etter arbeidsgruppens mening gå bort fra tanken om å etablere et *voldsofferfond*. Dette vil gi et for snevert dekningsområde med hensyn til hvem som kan motta støtte fra fondet. Arbeidsgruppen tilrår derfor at man i stedet etablerer et *kriminalitetsofferfond*. Fondets midler skal kunne gi støtte til tiltak for å hjelpe kriminalitetsofre, forebyggende tiltak og forskning om kriminalitetsofre.

Arbeidsgruppen ser at det kan anføres motforestillinger mot den foreslåtte ordning, men er kommet til at nytteverdien av fondet veier tyngre. Et fond etter den

modell som arbeidsgruppen foreslår vil utvilsomt være et viktig bidrag i arbeidet med kriminalitetsofre generelt og voldsofre spesielt.

Arbeidsgruppen antar at de økonomiske og administrative konsekvenser m.h.t. driften av fondet vil være begrenset. Som nevnt vil fondet ha anslagsvis 100 millioner kroner i inntekter per år, mens utgiftene til driften er beregnet til ca. 5 millioner kroner. De økonomiske og administrative konsekvenser er nærmere omtalt i "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kapittel 8.

## KAPITTEL 2

**Bakgrunnen for arbeidet**

Storingsrepresentant Jan Simonsen fremmet 5. oktober 1995 forslag om å be regjeringen etablere et voldsofferfond som skulle gi direkte eller indirekte støtte til voldsofre. Etter forslaget skulle alle personer som blir dømt for et lovbrudd som kan medføre fengselsstraff, pålegges en engangsavgift. Som begrunnelse ble det vist til behovet for å hjelpe voldsofre, og at det er rimelig at voldsutøverne fremfor skattebetalerne betaler for en slik ordning. Det ble også vist til den svenske ordningen som ble etablert i 1994. I motsetning til ordningen i Sverige, innebar forslaget at fondets midler i hovedsak burde komme det enkelte voldsoffer til gode, se nærmere Dok. nr. 8:4 (1995-96).

Forslaget fikk støtte av Justiskomiteén som bl.a. uttalte:

«Komiteen er enig i at innføring av et norsk voldsofferfond kan være et virkemiddel for å bedre voldsofrenes stilling. Etter komiteens mening er det nødvendig med en økt innsats for å hjelpe personer som har vært utsatt for vold, både i forhold til rettsapparatet og i forhold til å søke erstatninger. Det er videre behov for en styrket innsats i forhold til senskader og ettervirkninger. ...

Komiteen mener at midlene fra et voldsofferfond bør være mest mulig målrettet mot å komme voldsofrene direkte til gode. Midlene bør kunne brukes til å støtte f.eks. ideelle organisasjoner, forskning, opplysningsarbeid, kriseterapi og voldsoffermottak. Det bør også vurderes å bruke midlene fra fondet til direkte støtte til voldsofre for å bedre deres livssituasjon. Komiteen viser imidlertid til at det allerede er en voldsoffererstatningsordning. Komiteen vil be departementet se utarbeidelsen av et forslag om voldsofferfond i sammenheng med voldsoffererstatningsordningen, slik at fondet kan bidra til å bedre erstatningsordningene, og slik at en samlet kan vurdere voldsofrenes situasjon.» Innst. S. nr. 96 (1995-96) s. 1.

I stortingsdebatten ble komitéens innstilling bifalt mot en stemme.<sup>1</sup> Saken ble etter dette oversendt regjeringen for nærmere utredning.

1. Om debatten se St.tid (1995-96) s. 2184-2187.

## KAPITTEL 3

**Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid****3.1 MANDATET**

Ved Justisdepartementets brev av 30. mai 1996 ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan det kunne etableres et voldsofferfond i Norge. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

«1. Stortinget har fattet vedtak om å be regjeringen utrede etablering og finansiering av et voldsofferfond som kan gi direkte eller indirekte støtte til voldsofre, med sikte på å fremme forslag til en slik ordning.

2. Arbeidsgruppen skal utrede hvordan det kan etableres et voldsofferfond som skal yte direkte eller indirekte støtte til voldsofre. I den forbindelse bør det vurderes nærmere hvorvidt det er behov for et voldsofferfond, tilsvarende utenlandske ordninger, finansiering, samt hvem som skal forfølge over et mulig voldsofferfond.

3. Arbeidsgruppen bes foreta en vurdering av hvorvidt et eventuelt voldsofferfond bør erstatte den eksisterende ordningen med voldsoffererstatning, eller om det bør komme i tillegg.

4. Arbeidsgruppen bes utarbeide forslag til ulike modeller for organisering av tiltaket.

5. Arbeidsgruppen bes utrede økonomiske og administrative konsekvenser ved opprettelsen og håndteringen av et eventuelt voldsofferfond.

6. Arbeidsgruppen forutsettes å utarbeide lovutkast for de tiltak som eventuelt foreslås

Arbeidsgruppen står fritt til å ta opp andre spørsmål som den anser relevante i forhold til sitt arbeid.

Arbeidsgruppens rapport forutsettes avgitt innen utgangen av 1996.»

**3.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING**

Ved departementets brev av 30. mai 1996, ble gruppen sammensatt av følgende personer:

- amanuensis Asbjørn Strandbakken, Det juridiske fakultet, UiB (leder)
- ekspedisjonssjef Per-Arne Skogstad, Justisdepartementet
- byråsjef Lars Meling, Justisdepartementet
- prosjektleder Ole Kristian Hjemdal, Kompetansesenter for voldsofferarbeid
- statsadvokat Ingunn Fossgard, Riksadvokatembetet
- advokat Randi Birgitte Bull, Den Norske Advokatforening
- konsulent Line Nersnæs, Sosial- og helsedepartementet
- daglig leder Erik Martinsen, Norsk forbund for voldsofre.

Sekretariatfunksjonen er ivaretatt av rådgiver Åse Ulvin, Justisdepartementet.

**3.3 ARBEIDSGRUPPENS ARBEID**

Arbeidsgruppen har hatt 8 møter i perioden 27. juni 1996 – 30. januar 1997. Gruppen har i tillegg besøkt Brottsoffermyndigheten i Umeå 22. november 1996.



## KAPITTEL 4

## Oversikt over eksisterende regelverk og ordninger som ivaretar voldsofres interesser

### 4.1 INNLEDNING

Arbeidsgruppen gir i dette kapittel en kort oversikt over deler av det eksisterende regelverk og ordninger som skal søke å ivareta voldsofres interesser. Flere av de omtalte ordninger retter seg mot kriminalitetsofre i sin alminnelighet, mens gruppen fokuserer i dette kapittel på voldsofre spesielt.

### 4.2 INFORMASJON TIL VOLDSOFRE

I utgangspunktet har politiet en alminnelig informasjonsplikt som er nedfelt i politiinstruksen som er fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 22. juni 1990, § 12-1 første ledd som lyder:

«Politiet plikter å bistå publikum med veiledning og hjelp så langt tjenesten og omstendighetene ellers tillater dette.»

Den generelle informasjonsplikten vil bl.a. innebære at fornærmede orienteres om gangen i en straffesak. Ut over dette er det i strpl. § 236 og pti. § 8-7 inntatt mer konkrete informasjonsregler. Her fremgår bl.a. at fornærmede skal underrettes om adgangen til å få pådømt erstatningskrav i straffesaken mot gjerningspersonen og om adgangen til å søke erstatning gjennom den statlige voldsoffererstatningsordningen, jfr. nedenfor under "*Erstatning fra gjerningspersonen*" i punkt 4.5.1 og "*Den statlige voldsoffererstatning*" i 4.5.3. I sedelighetssaker fremgår det av pti. § 8-8 at fornærmede skal gjøres kjent med bistandsadvokatordningen, jfr. "*Rett til bistandsadvokat i straffesak*" i punkt 4.3 nedenfor.

Fornærmede skal videre holdes orientert om den påtalemessige behandlingen av saken. Etter strpl. § 264 a første ledd skal påtalemyndigheten underrette fornærmede om at det er tatt ut tiltale og at fornærmede kan gjøre seg kjent med tiltalebeslutningen. Videre skal fornærmede etter begjæring gjøres kjent med sakens dokumenter, såfremt dette kan skje uten skade eller fare for sakens behandling ved retten eller for en tredjeperson, se strpl. § 264 a andre ledd. Ved henleggelse skal fornærmede underrettes om klageretten i strpl. § 59 a, jfr. pti. § 17-2. Det samme gjelder ved påtaleunntatelse, jfr. pti. § 18-5. For det tilfellet at påtalemyndigheten avslår å ta med fornærmedes krav om erstatning i straffesaken, jfr. strpl. § 427 andre ledd og nedenfor under "*Erstatning fra gjerningspersonen*" i punkt 4.5.1, skal fornærmede straks underrettes om dette og om at avgjørelsen kan påklages til overordnet påtalemyndighet.

For å imøtekomme informasjonsbehovet har alle politidistrikt utarbeidet en kort, lokal informasjonsfolder hvor det bl.a. er opplyst hvor voldsofre kan søke hjelp, veiledning og informasjon. Folderen inneholder opplysninger om institusjoner som kan yte hjelp, samt adresser og telefonnumre til disse, så som sykehus/legevakt, krisesentre o.l. Folderen deles ut til folk som tar kontakt med politiet.

Videre har Justisdepartementet utarbeidet en generell brosjyre til kriminalitetsofre. Den gir opplysninger om hvordan man skal gå frem ved anmeldelse, saksgangen i en eventuell straffesak, hvordan man som offer kan få hjelp, og hvilke erstat-

ningsordninger som eksisterer. Brosjyren er sendt alle politidistrikt, lensmannskontor, fylkesmenn og sosialkontor.

### 4.3 RETT TIL BISTANDSADVOKAT I STRAFFESAK

Regler om fornærmedes rett til bistandsadvokat ble ved lov av 12. juni 1981 nr. 66 inntatt i straffeprosessloven av 1887 gjennom vedtakelse av §§ 113-116. Med visse endringer, ble reglene ved ikrafttredelsesloven av straffeprosessloven fra 1981, inntatt som et nytt "*Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet*" i kapittel 9 a.<sup>2</sup>

Bestemmelsen i strpl. § 107 a regulerer adgangen til å få oppnevnt bistandsadvokat på det offentlige bekostning.<sup>3</sup> Politiet skal gjøre fornærmede kjent med retten til å la seg bistå av advokat ved anmeldelse av forholdet, jfr. strpl. § 107 a tredje ledd. Paragraf 107 a første ledd lyder:

«I saker om overtredelse av straffeloven §§ 192 til § 199, 207, 209 eller 212 annet ledd annet og tredje punktum har fornærmede rett til hjelp fra advokat dersom fornærmede ønsker det. I andre saker kan retten på begjæring oppnevne advokat for fornærmede hvis 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.»

Etter første punktum har altså fornærmede i visse sedelighetssaker krav på bistandsadvokat.<sup>4</sup> Andre punktum gir en skjønnsmessig adgang til å oppnevne bistandsadvokat i visse saker.<sup>5</sup> Vilkåret er at det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på legeme eller helbred, og at det ansees å være behov for advokat. Hvorvidt det foreligger betydelig skade må avgjøres ut fra strl. § 9 som lyder:<sup>6</sup>

«Ved betydelig Skade paa Legeme eller Helbred forstaaes i denne Lov Skade, hvorved nogen mister eller faar væsentlig Svækkelse paa Syn, Hørsel, Taleevne eller Evne til at forplante sin Slægt, bliver vanfør, udyktig til at fortsætte sit Erhverv eller i høi Grad vansiret, falder i livsfarlig eller langvarig Sygdom eller bliver påført alvorlig psykisk skade.

Som betydelig Skade ansees det ogsaa, naar Forbrydelsen øves mod en svanger Kvinde, og Fosteret som Følge heraf faar Skade eller gaar tilgrunde.»

Dette medfører at det kun er i de mest alvorlige voldssaker det er aktuelt å oppnevne bistandsadvokat. På tidspunktet spørsmålet om bistandsadvokat kommer opp, kan det imidlertid være uklart om det vil inntre skade som nevnt i § 9. Det er derfor tilstrekkelig at det er grunn til å tro at det vil inntre slik skade.<sup>7</sup> For øvrig vil det bero

2. Se nærmere NOU 1992: 16 s. 23-24 og *Bjerke/Keiserud* I s. 326. Om bistandsadvokatordningen se *Andenæs* 1994 I s. 87-88, *Tone Vangen*, Bistandsadvokatordningen, Den Norske Advokatforenings småskriftserie nr. 56, 1991, *Anne Robberstad*, Bistandsadvokaten, Oslo 1994 og *Bjerke/Keiserud* I s. 326-339.
3. Se strpl. § 107 b som inneholder nærmere regler om selve oppnevningen av bistandsadvokaten, jfr. *Bjerke/Keiserud* I s. 329-332, og strpl. § 107 d om godtgjørelse til bistandsadvokaten, se *Bjerke/Keiserud* s. 338-339.
4. Opprinnelige gjaldt bistandsadvokatordningen bare i voldtektssaker, men den ble utvidet i forbindelse med ikrafttredelsen av straffeprosessloven av 1981 jfr. lov av 14. juni 1985 nr. 71, og ved lovendring av 1. juli 1994 nr. 50, se nærmere *Bjerke/Keiserud* I s. 327.
5. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov av 1. juli 1994 nr. 50.
6. Om strl § 9, se *Gudrun Schneider* i *Bratholm/Matningsdal* I s. 23-25.
7. Se Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 50 andre spalte.

på en konkret vurdering om det skal oppnevnes bistandsadvokat. Ved vedtakelsen av loven uttalte Justisdepartementet:

«.. at det som hovedregel vil være behov for advokat der fornærmede er påført betydelig skade. I slike tilfeller vil fornærmede blant annet ofte ha et komplisert erstatningskrav.» Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 50 andre spalte.

At siktede neppe vil kunne betale erstatning, er ikke tilstrekkelig begrunnelse for å avslå begjæring om bistandsadvokat når grunnvilkåret om skadens omfang er oppfylt, se Rt. 1996 s. 1056.

Bistandsadvokatens oppgaver, rettigheter og plikter fremgår av strpl. § 107 c:<sup>8</sup>

«Fornærmedes advokat skal vareta fornærmedes interesser i forbindelse med etterforskning og hovedforhandling i saken. Advokaten skal også gi fornærmede slik annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken.

Advokaten skal varsles om og har rett til å være til stede ved politiets og rettens avhør av fornærmede under etterforskningen. Advokaten har også rett til å være til stede ved hovedforhandlingen i saken. Når bevisførselen er avsluttet, kan retten bestemme at advokaten skal fratre.

Ved avhør av fornærmede har advokaten rett til å stille ytterligere spørsmål. Advokaten har rett til å protestere mot spørsmål som ikke kommer saken ved eller som er stilt på en utilbørlig måte. Under avhør i retten må fornærmede ikke uten rettens samtykke rådføre seg med sin advokat før vedkommende svarer på spørsmål.

Fornærmedes advokat skal gis adgang til å uttale seg om prosessuelle spørsmål som angår fornærmede. Advokaten skal videre gis adgang til å uttale seg om borgerlige rettskrav som tilkommer fornærmede også når kravet fremmes av påtalemyndigheten.»

Som det fremgår skal advokaten bistå både under etterforskningen og under hovedforhandlingen. Forut for hovedforhandlingen vil nok bistandsadvokatens hovedoppgave være å informere fornærmede, herunder formidle kontakt mellom fornærmede og hjelpeapparatet.<sup>9</sup> Under forberedelsen til hovedforhandlingen vil tilrettelegging av behandlingen av et eventuelt erstatningskrav være en viktig oppgave.<sup>10</sup> Bistandsadvokaten skal ivareta fornærmedes interesser under hovedforhandlingen slik at han ikke påføres unødvendig belastning.<sup>11</sup> Etter hovedforhandlingen er det bistandsadvokatens oppgave å informere fornærmede om virkningen av sakens utfall, eventuelt bistå med å fremsette søknad om voldsoffererstatning fra staten.<sup>12</sup>

#### 4.4 BESØKSFORBUD

I tilknytning til den nevnte lovendring av 1. juli 1994 nr. 50, ble det også foretatt endringer i strl. § 33 og vedtatt en ny strpl. § 222 a som tar sikte på å verne fornærmede mot gjerningspersonen.

Etter strl. § 33 jfr. § 16 nr. 2 kan domfelte som tilleggsstraff forbyes å oppholde seg i bestemte områder dersom handlingen viser at opphold der kan være til særlig fare eller plage for andre. Bestemmelsen antas særlig å kunne få anvendelse i fam-

8. Om § 107 c, se *Bjerke/Keiserud I* s. 332-337.

9. Se Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 35 første spalte.

10. Se NOU 1992: 16 s. 25 første spalte.

11. Se *Andenæs* 1994 I s. 87 for så vidt angår voldtektssaker.

12. Se Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 36 første spalte og Rt. 1996 s. 293.

ilievold- og kvinnemishandlingssaker, men er ikke begrenset til disse tilfeller. Overtredelse av forbudet straffes etter strl. § 342 andre ledd.<sup>13</sup>

Forbud som nevnt i strl. § 33 må ilegges ved dom. Men det kan være behov for et midlertidig forbud om opphold på bestemte steder. På denne bakgrunn ble det inntatt et nytt kapittel i straffeprosessloven – kapittel 17 a om besøksforbud. Etter § 222 a kan påtalemyndigheten nedlegge besøksforbud.<sup>14</sup> Bestemmelsen lyder:

«Påtalemyndigheten kan forby en person å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person, hvis det på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko for at den forbudet vil rette seg mot, ellers ville begå en straffbar handling overfor, forfølge eller på annet vis krenke den andres fred. Forbudet kan ilegges på begjæring av den forbudet skal beskytte, eller når det finnes påkrevet av allmenne hensyn. Forbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen.

Påtalemyndigheten må snarest mulig og senest 3 dager etter beslutningen bringe saken inn for forhørsretten som avgjør spørsmålet ved kjennelse. §§ 174, 175 første ledd, 177, 181 annet ledd og 184 gjelder tilsvarende så langt de passer. Spørsmålet om forbudet kan også bringes inn for retten på begjæring av den forbudet skal beskytte.»

Overtredelse av forbud nedlagt med hjemmel i § 222 a straffes etter strl. § 342 andre ledd.

## 4.5 ØKONOMISK KOMPENSASJON FOR SKADEN

### 4.5.1 Erstatning fra gjerningspersonen

Etter vanlige erstatningsrettslige regler vil gjerningspersonen være erstatningsansvarlig overfor den han påfører skade. Hvilke tap som skal erstattes er regulert i skadeserstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26 "*Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid*" i kapittel 3 jfr. "*Presentasjon av den svenske ordningen*" i kapittel 5. På nærmere vilkår har skadelidte krav på erstatning for skade på person, jfr. skl. § 3-1 jfr. § 3-3, ménerstatning jfr. skl. § 3-2 jfr. § 3-3 og oppreisning jfr. skl. § 3-5. De etterlatte kan kreve erstatning etter skl. § 3-4.<sup>15</sup>

Selv om voldsofre i utgangspunktet har krav på erstatning fra skadevolder på lik linje med andre som er påført personskade, vil de likevel ofte oppleve at det ikke oppnås dekning for kravet hos gjerningspersonen. På denne bakgrunn uttalte departementet i forbindelse med etablering av den statlige voldsoffererstatningsordning at:

«Ofre for straffbare handlinger står derfor erstatningsrettslig i en særlig ugunstig stilling.» St.prp. nr. 39 (1975-76) s. 11 første spalte.

Velger skadelidte å fremme krav mot gjerningspersonen, kan flere regelsett være til hjelp for erstatningssøkeren. Etter reglene i straffeprosessloven kapittel 29 kan skadelidte velge om han vil forfølge kravet selv, jfr. strpl. § 428, eller begjære at påtalemyndigheten fremmer kravet, jfr. strpl. § 427. Det er grunn til å understreke at påtalemyndigheten som hovedregel har plikt til å fremme krav fra den umiddel-

13. Om bakgrunnen for bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 41-42. Se også *Matningsdal* i *Bratholm/Matningsdal* II s. 900-902.

14. Om bakgrunnen for bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 33 (1993-94) s. 42-44 og *Bjerke/Keiserud* I s. 583-584.

15. For en mer utførlig oversikt om erstatning til ofre, vises det til fremstilling i NOU 1992: 16 s. 60-61.

bart skadelidende.<sup>16</sup> Begjæring om pådømmelse av erstatningskrav kan bare avvises av påtalemyndigheten i de tilfeller som er nevnt i § 427 andre ledd:

«Krav mot siktede fra den som er umiddelbart skadelidende ved den straffbare handling kan bare nektes tatt med dersom kravet er åpenbart ugrunnet, eller dersom det ville være til uforholdsmessig ulempe for behandlingen av straffesaken om kravet ble fremmet i forbindelse med denne. Den umiddelbart skadelidende skal straks underrettes om en slik beslutning.»

Av forarbeidene fremgår det at kravet kan avvises når det:

«... f.eks. [vil] være nødvendig med en bevisføring for å få klarlagt et relativt lite erstatningsbeløp, eller pådømmelse av kravet byr på komplikasjoner på grunn av den fornærmedes eget forhold i forbindelse med skadevoldelsen ...», se Ot.prp. nr. 35 (1978-79) s. 236 andre spalte.

Dette gir en relativ snever adgang til å nekte å fremme erstatningskrav fra fornærmede. For det tilfellet at fornærmede har vært bistått av bistandsadvokat, se ovenfor under "*Rett til bistandsadvokat i straffesak*" i punkt 4.3, vil denne kunne forestå forberedelsen av pådømmelsen av kravet.

Er erstatningskravet pådømt i straffesaken, kan Statens innkrevingsentral forestå inndrivelsen om den berettigede ønsker det, se strpl. § 455 tredje ledd andre punktum jfr. pti. § 30-11

For det tilfellet at erstatningskravet fremmes utenfor straffesaken, kan voldsofre ha krav på fri rettshjelp, jfr. lov av 13. juni 1980 nr. 35. Ut over de generelle regler i denne loven, er det med hjemmel i § 6 andre ledd iverksatt et særskilt rettshjelptilbud bl.a. i forbindelse med straffesaker vedrørende kvinnemishandling. I rundskriv G-73/96 s. 95 er begrepet kvinnemishandling definert på denne måten:

«Med kvinnemishandling siktes i denne forbindelse særlig til fysisk mishandling, tvang og trusler (straffeloven kap. 21, 22 og 25) fra person som kvinnen er gift med eller lever sammen med. Rettshjelptilbudet skal også omfatte advokatbistand til f.eks. prostituerte som utsettes for mishandling, trusler og tvang fra kunder og halliker. Tilbudet gjelder videre for eldre kvinner som blir utsatt for mishandling, trusler og tvang fra voksne barn. Derimot tar ordningen ikke sikte på straffbare handlinger mot kvinner i andre forbindelser.»

Om rettshjelptilbudet i slike saker fremgår det av rundskrivet:

«... tilbudet går ut på at kvinnen skal gis fri rettshjelp uten behovsprøving dvs. uten hensyn til hvilken inntekt og formue hun har. Det skal heller ikke betales egenandel for den advokatbistand hun får, jf. forskrift om fri rettshjelp "*Bakgrunnen for arbeidet*" i kapittel 2 om egenandel § 2-1.

Kvinnen har rett til fri rettshjelp uten behovsprøving, både i forbindelse med at forholdet anmeldes til politiet, og i forbindelse med senere politiavhør m.v. Advokaten skal ivareta den fornærmedes interesser i forbindelse med etterforskningen i saken, og gi kvinnen den hjelp og støtte som ellers er naturlig og rimelig i forbindelse med saken. Kvinnen kan også la seg bistå av advokat på det offentlige bekostning under hovedforhandlingen i straffesaken mot gjerningsmannen.

I forbindelse med saker som omfattes av det særlige rettshjelptilbudet, vil kvinnen ofte ha behov for rettshjelp i forbindelse med spørsmål som re-

16. På dette punkt innebar straffeprosessloven av 1981 en vesentlig endring i forhold til straffeprosessloven av 1887, selv om 1981-loven ikke går så langt som Straffeprosesslovkomiteen foreslo, se nærmere Innstilling 1969 s. 356-357 og Ot.prp. nr. 35 (1978-79) s. 231-236.

laterer seg til annet enn det rent strafferettslige f.eks. spørsmål om oppløsning av ekteskap mv. Rettshjelp til å få behandlet slike spørsmål forutsettes gitt etter de vanlige regler i rettshjelploven.»

«Advokaten kan selv innvilge inntil 10 timer fritt rettsråd, jf. rettshjelploven § 14 annet ledd, jf. forskrift om fri rettshjelp "*Oversikt over eksisterende regelverk og ordninger som ivaretar voldsorfres interesser*" i kapittel 4 om advokaters adgang til å innvilge fritt rettsråd § 4-2. Advokaten må imidlertid heller ikke i disse sakene gi fritt rettsråd i større utstrekning enn det som er rimelig og nødvendig. Dette må fylkesmannen vurdere nærmere ved behandling av søknader og ved salærfastsettingen. Det vises i den forbindelse til kap. VII "*Arbeidsgruppens arbeid*" i pkt. 3.3.

Den bistand en mishandlet kvinne etter det foranstående kan gis, vil etter rettshjelplovens system dels kunne karakteriseres som fritt rettsråd og dels som fri sakførsel. Departementet har imidlertid av administrative grunner funnet det mest hensiktsmessig at alle utgifter blir dekket som fritt rettsråd. Det er således fylkesmannen som skal fastsette salæret.» Rundkriv G-73/96 s. 95-96.

Også overfor voldsofre er det iverksatt et spesielt rettshjelpstilbud med hjemmel i § 6 andre ledd. Med begrepet «voldsoffer» forstås de personer som omfattes av § 1 i forskrift om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling, jfr. "*Den statlige voldsoffererstatning*" i punkt 4.5.3 nedenfor. Om rettshjelpstilbudet i disse saker hitsettes fra rundskrivet s. 96-97:

«...voldsofre skal ha krav på fri rettshjelp uten behovsprøving, dvs. uten hensyn til søkerens inntekt og formue, ved erstatningssøksmål mot skadevolder, jf. rettshjelploven § 18 første ledd nr. 2. Det skal heller ikke betales egenandel av den advokatbistand som ytes, jfr. forskrift til lov om fri rettshjelp "*Bakgrunnen for arbeidet*" i kapittel 2 om egenandel § 2-1. Dersom det er reist straffesak mot skadevolderen, er det en forutsetning at erstatningskravet er begjært tatt med i straffesaken mot skadevolder, jfr. straffeprosessloven kapittel 29, men at kravet likevel enten ikke er fremmet av påtalemyndigheten eller ikke i sin helhet pådømt av retten.

Det utvidede rettshjelpstilbudet til voldsofre gjelder i tillegg til fri sakførsel også fritt rettsråd, jf. rettshjelploven § 13 annet ledd, ved nødvendig rådgivning og bistand fra advokat til vurdering av om det skal fremmes erstatningssøksmål mot skadevolder eller til å få kravet fremmet i straffesak mot skadevolder.»

«Advokaten kan selv innvilge inntil 7 timer fritt rettsråd i saker som nevnt ovenfor, se rettshjelploven § 14 annet ledd, jf. forskrift til lov om fri rettshjelp "*Oversikt over eksisterende regelverk og ordninger som ivaretar voldsorfres interesser*" i kapittel 4 om advokaters adgang til å innvilge fritt rettsråd § 4-1.»

#### 4.5.2 Kompensasjon gjennom offentlige trygdeytelser og forsikring

Voldsofre kan ha krav på ytelse etter folketrygdloven dersom vilkårene for å få den enkelte ytelse er oppfylt. De ytelse som først og fremst kan være aktuelle er medisinsk stønad etter "*Bakgrunnen for arbeidet*" i kapittel 2. Medfører skaden arbeidsfravær, kan det ytes sykepenger etter "*Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid*" i kapittel 3. Ved de mest alvorlige skader kan det bli tale om ytelse under atfering etter "*Presentasjon av den svenske ordningen*" i kapittel 5A og 5B, eller uførepensjon etter "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kapittel 8. Men

som Justisdepartementet uttalte i tilknytning til etableringen av voldoffererstatningen,

«... er det klart at ... [trygdedekningen] ikke helt ut dekker ethvert inntektstap som en skadelidt påføres. Trygdene gir ikke, og tar heller ikke sikte på å gi, full erstatning for ethvert inntektsbortfall. De som blir påført personskade som medfører fravær fra arbeidet på grunn av arbeidsuførhet for kortere eller lengre tid (og som ikke får full lønn under sykdom), vil derfor regelmessig lide et tap. Dersom skadelidte skal bli stilt i samme eller tilsvarende økonomiske situasjon som før skaden, har skadelidte behov for erstatning i tillegg til trygdeytelsene.» St.prp. nr. 39 (1975-76) s. 11 første spalte.

Denne vurderingen er dekkende også i dag. I NOU 1992: 16 s. 63 andre spalte uttales det bl.a.:

«Men trygden dekker ikke ethvert økonomisk tap. Visse utgifter dekkes i det hele tatt ikke, slik som f.eks. vanlig tannbehandling, se blant annet lov om tannhelsetjenesten av 3. juni 1983 § 1-3, jfr. § 2-1. Videre gir ikke alltid de trygdeytelser man får, full kompensasjon for de inntekter de skal erstatte. Folketrygdloven dekker heller ikke erstatning for skade av ikke-økonomisk art, bortsett fra ménerstatning ved yrkesskade etter folketrygdlovens § 11-8.»

Videre ble det uttalt at:

«Kriminalitetsofre behandles i forhold til folketrygdlovens ytelser som enhver annen søker/trygdet. Det kan imidlertid stilles spørsmål om kriminalitetsofre har særlig behov som ikke tas tilstrekkelig vare på av det eksisterende system. Utvalget vil derfor ... anbefale at trygdemyndighetene nøye prøver de trygdetekniske sider ved lov om folketrygd, anvendt på kriminalitetsofre. Forbedringer kan tenkes gjennomført med henblikk på rett til refusjon og andre ytelser, og legers takster for behandling og utstyr.» NOU 1992: 16 s. 65 andre spalte.

Utenom folketrygden kan den enkelte skadelidte ha private pensjonsordninger eller pensjonsordninger gjennom arbeidsgiver, som kan dekke en del av tapet. Dessuten kan det foreligge forsikringsavtaler som sikrer skadelidte – eventuelt hans etterlatte – ytelser ved uførhet eller død, se forsikringsavtaleloven av 16. juni 1989 nr. 69, § 10-1 andre ledd. Det vil imidlertid bero på den enkelte skadelidte om han har tegnet personforsikring. I mange tilfeller må det antas at det ikke foreligger noen forsikring som kan dekke tap som følge av personskade etter vold. Og har gjerningspersonen tegnet ansvarsforsikring, vil selskapet normalt ha fraskrevet seg ansvar for skade som er voldt forsettlig eller grovt uaktsomt ved en straffbar handling.

#### 4.5.3 Den statlige voldsoffererstatning

Ordningen med erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling, ble etablert ved kgl. res. av 11. mars 1976, se nærmere St.prp. nr. 39 (1975-76). Ordningen trådte ikraft 1. april 1976 og gjelder for skader oppstått ved straffbare handlinger begått etter 1. januar 1975.<sup>17</sup> Ordningen ble endret ved kgl. res. 23. januar 1981. Ved kgl. res. av 6. desember 1985 nr. 2077 ble den øvre beløpsgrensen for hvert enkelt skadetilfelle hevet fra kr. 100.000,- til kr. 150.000,- og ved kgl. res. av 26. november 1993 nr. 1067 ble grensen hevet fra kr. 150.000,- til kr. 200.000,-.<sup>18</sup>

17. Se St.prp. nr. 39 (1975-76) s. 23.

Da ordningen i sin tid ble innført ble det vurdert om man skulle gi skadelidte rettskrav på erstatning fra staten, eller om erstatning skulle gis etter en rimelighetsvurdering. Justisdepartementet kom

«... til at ordningen – iallfall i første omgang – bør baseres på *billighet*. Man legger først og fremst vekt på at også en billighetsordning kan etableres slik at den gir skadelidte en rimelig erstatningsdekning. Når dette sentrale formål kan oppfylles med billighetsordning, synes det rimelig at staten står noe friere ved vurderingen av om og i tilfelle i hvilken utstrekning erstatning bør gis. En må her bl.a. ta i betraktning at det ikke skulle være grunn til å frykte noen vilkårlighet fra det organ som avgjør saken. Det er dessuten ikke meningen at erstatning skal gis bare når det er «økonomisk trang» til stede. Det normale bør være at vanlige tap som personskaden har påført skadelidte, blir dekket (for så vidt ikke skadevolder, trygder m.v. dekker skaden). Derimot vil erstatningen – dersom det etter en samlet vurdering finnes rimelig – kune settes ned eller endog avslås, når behovet for erstatning er lite, f.eks. dersom skadelidte har meget god økonomi eller det dreier seg om et mindre tap (selv om det overstiger minstebeløpet).» St.prp. nr. 39 (1975-76) s. 12 første spalte.

Når det kan gis erstatning fremgår av forskriften § 1:<sup>19</sup>

«I den utstrekning det finnes rimelig yter staten erstatning etter disse forskriftene for personskade voldt ved forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang. Det samme gjelder personskade oppstått i forbindelse med hjelp til politiet under arrestasjon, ved avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling, eller ved lovlig pågrep eller forsøk på dette.

Erstatning kan ytes også når handlingen er begått i sinnssykdom eller bevisstløshet (straffelovens § 44) eller av en person under 14 år (straffelovens § 46), såfremt den bortsett fra dette ville vært straffbar som nevnt. I den utstrekning det finnes rimelig, kan erstatning ytes også i andre særlige tilfelle for skade voldt ved handling som bærer preg av vold eller tvang selv om den som voldt skaden ikke kan straffes, forutsatt at skaden har medført døden eller betydelig personskade.

Dersom personskaden medfører døden, kan erstatning ved tap av forsørger ytes til den eller dem som avdøde ved dødsfallet helt eller delvis forsørget eller hadde lovbestemt plikt til å forsørge.»

Som det fremgår gis det i utgangspunktet bare erstatning for personskade etter forsettlig legemskrenkelse eller annen straffbar handling som inneholder element av vold eller tvang.<sup>20</sup> I tillegg til erstatning for personskade kan det også gis erstatning for skade på klær, proteser og andre personlige bruksting som skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt, jfr. forskriften § 2.<sup>21</sup> Det er ikke noe vilkår for erstatning

18. For en utførlig fremstilling av reglene om erstatning fra staten til volds ofre, vises det til *Albert Schønning*: Erstatning fra staten til volds ofre, andre utgave, Oslo 1991. Reglene er også omtalt i NOU 1991: 13 s. 59-63 og NOU 1992: 16 s. 63-64.

19. Bestemmelsen er utførlig behandlet hos *Schønning* s. 20-54. Forskriften § 1 er ikke ajurført etter at minstestrafen ble hevet fra 14 til 15 år, jfr. lovendring av 12. juni 1987 nr. 51. Endringen trådte i kraft fra 1. januar 1990, se lov av 16. juni 1989 nr. 66.

20. Spesielt bemerkes at seksuelle overgrep mot barn faller inn under § 1, selv om det i det konkrete tilfelle ikke er utvist vold eller tvang, se NOU 1991: 13 s. 59.

21. Se nærmere *Schønning* s. 55-59.



at gjerningspersonen er kjent eller er blitt dømt for handlingen.<sup>22</sup> Erstatning gis i utgangspunktet bare for skade voldt i riket, se § 3.<sup>23</sup>

Som hovedregel er det krav om at den straffbare handling uten unødig opphold er anmeldt til politiet, og at erstatningssøkeren har begjært sitt erstatningskrav mot skadevolder pådømt i en eventuell straffesak mot ham, se forskriften § 5.<sup>24</sup>

Det gis ikke erstatning for skade som faller inn under bilansvarsloven av 3. februar 1961, jfr. forskriften § 4.<sup>25</sup>

Regler om fastsetting av erstatningen er inntatt i § 6.<sup>26</sup>

«Erstatning for skaden ytes med det beløp som finnes rimelig i det enkelte tilfelle. For øvrig gjelder de vanlige regler for utmåling av erstatning for personskade eller forsørgertap, men med følgende særregler:

1. Erstatning ytes ikke når det tap som ville kunne kreves erstattet av staten, er mindre enn kr 1000,-.
2. Erstatning ytes ikke med mer enn kr 200 000,- for hvert enkelt skadetilfelle.
3. Ved erstatningsutmålingen gjøres fullt fradrag ikke bare for erstatning fra skadevolder og for trygde- og pensjonsytelser, men også for annen utbetaling, f.eks. forsikringsytelser, som erstatningssøkeren har fått eller kommer til å få på grunn av skaden.
4. Ikke-økonomisk skade erstattes ikke uten at særlige grunner foreligger.

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

I utgangspunktet skal det altså tilkjennes erstatning etter rimelighet, men slik at de vanlige erstatningsregler for øvrig får anvendelse. Som det videre fremgår er det bare aktuelt å tilkjenne erstatning mellom kr. 1.000,- og kr. 200.000,- som er maksimumsbeløpet for hvert enkelt skadetilfelle.

Som § 6 nr. 4 viser, kan det også tilkjennes erstatning for ikke-økonomisk skade – dvs. ménerstatning og oppreisning. Forutsetningen er at det foreligger «særlige grunner».<sup>27</sup> Når betingelsene for å tilkjenne ménerstatning etter skl. § 3-2 er oppfylt, har erstatningsnemnden vanligvis ansett kravet til «særlige grunner» oppfylt.<sup>28</sup> Hvorvidt vilkårene for å tilkjenne oppreisning er blitt ansett oppfylt, har variert etter den enkelte type forbrytelse, samt grovheten innenfor den enkelte type forbrytelse.<sup>29</sup> Kravet er ansett oppfylt ved voldtekt og seksuelle overgrep mot barn.<sup>30</sup>

Staten har regress mot skadevolder for beløp som utbetales under ordningen, se § 7.

Saksbehandlingsregler for avgjørelse av søknad om erstatning er inntatt i forskriften §§ 8-12. I utgangspunktet treffes vedtak av fylkesmannen, men slik at ved-

22. Se nærmere *Schønning* s. 26-41.

23. Se *Schønning* s. 60-63.

24. Om praktiseringen av denne bestemmelse, se *Schønning* s. 67-87.

25. Se *Schønning* s. 64-66.

26. Om fastsettelse av erstatning etter § 6, se *Schønning* s. 88-191.

27. Om utmåling av erstatning for ikke-økonomisk skade, se *Schønning* s. 133-153.

28. Se *Schønning* s. 137.

29. Se nærmere *Schønning* s. 159-173.

30. Se NOU 1991: 13 s. 60 andre spalte.

taket kan påklages til Erstatningsnemnden for voldsofre, se § 9 jfr. § 10. Etter § 8 tredje ledd kan avgjørelse av saken utsettes inntil straffesaken er avgjort.

I Erstatningsnemndens årsrapport for 1995 er det gitt en nærmere redegjørelse for utfallet av saker i 1995, herunder en fylkesvis oversikt over antall søknader og hvilke skader det er gitt erstatning for. Det ble totalt utbetalt kr. 36.106.811,- i voldsoffererstatning i 1995.

#### 4.5.4 Billighetserstatning

Den som faller utenfor ordningen med voldsoffererstatning fra staten, kan søke om billighetserstatning av statskassen. Ordningen med billighetserstatning ble etablert allerede i 1814.<sup>31</sup> Det er ingen formelle regler om ordningen, men Justisdepartementet har utarbeidet følgende generelle orientering:

##### *«Generelt om billighetserstatning av statskassen*

«Billighetserstatning kan søkes av alle som uforskyldt mener å ha lidt et tap, økonomisk eller ikke-økonomisk, som ikke kan dekkes gjennom andre ordninger som f.eks. trygder, sosial stønad, forsikringer eller erstatning på rettslig grunnlag. Billighetserstatning er ikke noe man har krav på. Erstatning er således ikke ment som et supplement til mer eller mindre utilstrekkelige trygdeytelser eller sosiale stønader m.v.

Billighetserstatningsordningen er ment som en håndrekning og kan komme den til gode som uforskyldt er kommet helt spesielt ut i forhold til andre i samme situasjon. Ved vurderingen vil søker sammenlignes med andre som har fått samme behandling, eller andre som har hatt tilsvarende opplevelser som søker. Det vil bli vurdert hvorvidt søkers situasjon er påvirket av den skadegjørende hendelse, om hun eller han har lidt et økonomisk tap eller har fått et fysisk eller psykisk mén, eventuelt har lidd overlast på annen måte. Et annet alternativ som kan danne grunnlag for billighetserstatning av statskassen er at det offentlige kan bebreides for det tap som er oppstått.

Det finnes ingen formelle regler for tilståelse av billighetserstatning av statskassen. Erstatningsspørsmålet avgjøres ved en rimelighetsvurdering i det enkelte tilfellet. Ved rimelighetsvurderingen tas det hensyn til praksis i lignende saker.

Søknaden må inneholde en beskrivelse av det forhold som er grunnlag for søknaden. Dette bør så godt som mulig dokumenteres, f.eks. ved lege- eller psykologerklæringer, attester, vitneutsagn fra familie, venner eller andre som kjenner søkers situasjon, etc. Søknaden bør også angi hvor stort beløp som søkes erstattet. Ligningsattest for de seneste tre årene må vedlegges. Søknaden kan sendes Justisdepartementet, som er sekretariat for Billighetserstatningsutvalget. Justisdepartementet sørger for å sende søknaden til forberedende behandling i det aktuelle fagdepartement. Deretter blir søknaden vurdert i Justisdepartementet før den sendes til Billighetserstatningsutvalget for avgjørelse. Utvalget har kompetanse til å avslå søknaden, innvilge erstatning inntil kr 150 000,-<sup>32</sup> eller anbefale at Stortinget bevilger et høyere beløp.

Billighetserstatningsutvalgets vedtak kan påankes og vil da bli forelagt Stortinget ved en stortingsproposisjon. Det er innført en ankefrist på 6 måneder etter at søker har mottatt underretning om avgjørelsen i Billighetserstatningsutvalget.

31. Ordningen er omtalt i NOU 1991: 13 s. 64-65 hvor det også er en redegjørelse for praksis i saker om seksuelle overgrep mot barn.

32. Ved stortingsvedtak av 12. desember 1996 ble maksimumsbeløpet hevet til kr. 200.000,-.

For så vidt gjelder søknad om billighetserstatning for pasientskade som det ellers ikke er dekning for, bemerkes at ordningen ikke er ment å dekke tap oppstått ved påregnelige bivirkninger eller komplikasjoner. Billighetserstatning vil bare kunne tilkjennes dersom helsevesenet kan bebreides for de plager søkeren har eller dersom søkeren er kommet helt spesielt uheldig ut av behandlingssituasjonen i forhold til det som er vanlig i lignende tilfeller.»

#### 4.6 ULIKE TILTAK OG STØTTEORDNINGER

Foruten de ordninger som er ment å ivareta voldsofrenes økonomiske interesser, eksisterer det en del andre ordninger som skal ivareta voldsofrenes behov.

Som voldsoffer har man krav på nødvendig helsehjelp i den kommune man bor eller oppholder seg i, jfr. kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 2-1 første ledd. Enkelte kommuner har opprettet særskilte volds- og voldtektsmottak knyttet til legevakt eller det lokale sykehus. Videre finnes familievernkontor i hver kommune som skal bistå ved konflikter i hjemmet.

I en del politidistrikt er det opprettet barnevernsvakt som skal gi hjelp til barn, ungdom og deres foresatte ved kriser i hjemmet. Psykiatriske institusjoner og poliklinikker skal gi hjelp ved psykiske etterreaksjoner hos voldsofre.

I sin veiledningsserie til kommunene om samfunnsmedisinsk arbeid skriver det daværende Helsedirektoratet:

«Voldsofre utgjør en betydelig og til dels usynlig gruppe av pasientene i primærhelsetjenesten. Det gjelder såvel ofre for langvarig familievold av begge kjønn og alle aldre, som mennesker som har vært utsatt for enkelte voldsepisoder, f.eks. voldtekt, overfall, ran, mm. Alle typer personvold kan føre til en akutt psykisk krisetilstand, evt. med kroniske følger tilstander av psykisk og/eller somatisk karakter.

For å kunne diagnostisere, dvs. hjelpe pasienten (offer og/eller overgriper) målrettet med behandling og sekundær forebygging, må almenlegetjenesten kjenne til reaksjoner på vold, som innen krisepsykiatrien også kalles «voldsoffer-syndromer». Det er ofte også stort behov for tverrfaglig samarbeid om multiproblempasienter (sosialkontor, psykisk helsevern, barnevern, krisesenter, familievern).

For kommunelege I er det vesentlig å kjenne til at vold er et medisinsk anliggende som krever såvel akutt behandling som evt. langvarig oppfølging. Bak mange problempasienter innen misbrakeromsorgen, psykisk helsevern og fengslene skjuler det seg store familietragedier som startet med/ledsages av vold.

Følgende retningslinjer vil kunne være til hjelp for kommunelege I i arbeidet med veiledning av helsepersonell, utarbeidelse av behandlingsprogrammer, veileder for legevaktordninger, etc.:

Mottak av pasienter i akuttfasen: Personer som har vært utsatt for voldtekt, seksuelle overgrep eller mishandling må sikres et øyeblikkelig hjelpetilbud, uavhengig av politianmeldelse.

Det akutte mottak bør inneholde et frivillig tilbud om: legeundersøkelse, rettsmedisinsk dokumentasjon og sporsikring, mulighet for kortvarig opphold (f.eks. i sykehus, sykehjem), kriseintervensjon evt. også til andre nærstående, praktisk sosial hjelp, kontakt med bistandsadvokat, kontakt med politi.

Oppfølgende tilbud bør omfatte: medisinsk oppfølging, kriseintervensjon for pasienten og andre nærstående, kontakt med bistandsadvokat, kontakt med støttegruppetilbud (ofre for samme type overgrep treffer likestilte: f.eks. voldtekts ofre møter andre voldtekts ofre, incestutsatte møter andre incestutsatte).

For voksne pasienter som trenger verge, må samarbeid med overformynderen innledes. Det gjelder pasienter med mental svikt som ikke (lenger) kan ta vare på seg selv og/eller sin økonomi og det kan dreie seg om hjelpeordning eller umyndiggjøring.

#### *Organisering av tilbudet*

Det anbefales at tilbudet bygges inn i det ordinære hjelpeapparat og ikke organiseres som en særtjeneste. Tilbudet bør benytte seg av tilgjengelige ressurser i kommunen og fylket, både innenfor og utenfor hjelpeapparatet (f.eks. krisesentrene), utfra prinsippet om størst mulig tilgjengelighet for befolkningen og med nødvendig kompetanse fra personalet.» *Samfunnsmedisinsk arbeid i kommunehelsetjenesten, En veileder for kommunelege, Helsedirektoratet 1990.*»

Kompetansesenter for voldsofferarbeid har kartlagt ulike tiltak og tilbud til voldsofre i kommunene. Resultatene av denne kartleggingen tyder på at Helsedirektoratets anbefalinger bare i liten grad er fulgt, og at svært få kommuner har etablert noe tilbud etter de retningslinjer direktoratet har foreslått. Særlig er det stor mangel på oppfølgingstilbud for voldsofre etter den første medisinske behandlingen. Psykososiale oppfølgingstilbud, utover den psykiatriske andrelinjetjenesten med svært lang ventetid, finnes så godt som ikke.

Mye av støttearbeidet for ofre for vold er basert på frivillig og til dels ulønnet innsats. Det er etablert ca. 65 krisesentre for voldtatte og mishandlede kvinner rundt om i landet. Krisesentrene drives som frivillige organisasjoner, men er finansiert av statlige og kommunale midler. Det eksisterer også en rekke andre frivillige organisasjoner som kan kontaktes dersom man er blitt utsatt for vold eller overgrep, bl.a. Norsk forbund for voldsofre, Landsforeningen mot mobbing på arbeidsplassen, Landsforeningen Rettferd for Taperne, Støttesenter mot incest, Incestsenter for menn, Krise og rådgivningstelefonen for menn, Psykopatofferforeningen, Det Gule Huset, Dixie samtalegrupper, osv.

Mange av disse organisasjonene, særlig de mindre og direkte offerrettede, sliter med dårlig økonomi og kan derfor bare tilby en begrenset innsats. Den direkte støttevirkningen overfor voldsofre fra de frivillige organisasjonene er i stor grad konsentrert om ofre for seksualisert vold og kvinnemishandling.

Enkelte arbeidsgivere, både private og offentlige, har igangsatt særlige tiltak for å beskytte arbeidstakerne mot vold, og for å gi bistand til ansatte som har opplevd voldsepisoder i arbeidet.

Justisdepartementet samarbeider for tiden med Sosial- og helsedepartementet om et prosjekt for å opprette rådgivningskontorer for kriminalitetsofre. Kontorene gir veiledning, råd og hjelp til kriminalitetsofre som har behov for bistand. Foreløpig er det opprettet slike kontorer i Tromsø, Trondheim, Haugesund og Drammen.

Det er igangsatt et Nasjonalt ressursenter for seksuelt misbrukte barn. Senteret som er lagt til Aker sykehus, er i første omgang et treårig prosjekt fram til medio 1998. Ressurssenterets hovedmål er at seksuelt misbrukte barn og deres pårørende skal få et bedre tilbud om utredning, behandling og støtte. Dette skal primært skje gjennom kompetanseoppbygging blant de involverte faggruppene. Senteret skal videre bidra til å utjevne geografiske forskjeller i tilbudene, inspirere til kontakt og samarbeid innen og mellom ulike fag- og forskningsmiljø, og formidle informasjon og delta i samfunnsdebatten for å forebygge seksuelle overgrep mot barn.

Sosial- og helsedepartementet har sammen med Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet opprettet et nasjonalt Kompetansesenter for voldsoffer-

arbeid. Senteret som ligger ved Høgskolen i Oslo er i første omgang et fireårig prosjekt fram til ultimo 1999. Kompetansesenteret skal systematisere eksisterende kunnskap om volden som fenomen og de sosiale og psykologiske følgene av voldsbruk, formidle denne kunnskapen gjennom informasjonsvirksomhet, veiledning og nettverksbygging blant instanser, organisasjoner og profesjoner på dette området, og utvikle ny kunnskap om vold og voldsofre gjennom forskning.

## KAPITTEL 5

**Presentasjon av den svenske ordningen****5.1 INNLEDNING**

I Sverige ble det ved Lag (1994: 419) etablert et kriminalitetsofferfond. Loven ble vedtatt i sammenheng med andre lovendringer som tok sikte på å bedre kriminalitetsofres stilling. Etter loven skal den som dømmes eller vedtar forelegg for en straffbar handling som har fengselsstraff i straffeskalaen, pålegges å betale en avgift til fondet på SEK 300,-. Det betales likevel bare en avgift for hver dom/forelegg, selv om denne/dette omhandler flere straffbare forhold.

Bakgrunnen for loven var bl.a. at opprettelse av et fond ville tydeliggjøre at statsmakten sto på kriminalitetsofrenes side. Dertil kom at opprettelse av et kriminalitetsofferfond ville gi helt andre muligheter for å yte økonomisk støtte til ulike former for virksomheter som var innrettet mot kriminalitetsofre.<sup>33</sup>

Midlene fra fondet skal i utgangspunktet ikke erstatte den statlige ordningen med voldsoffererstatning. Fondets midler kommer således ikke det enkelte offer til gode, men skal i stedet støtte virksomheter og prosjekter som kommer kriminalitetsofre til gode i sin alminnelighet, f.eks. voldtektsklinikker, forskning og utdanning innen kriminalitetsofferspørsmål mv. I forarbeidene utelukkes det imidlertid ikke at det i fremtiden kan komme på tale å anvende fondets midler på en måte som indirekte kan komme voldsofre til gode, f.eks. gjennom at fondet finansierer utredningsarbeid i tilknytning til lovendringer. Avhengig av hvor stort fondet blir, utelukkes det heller ikke at fondets midler kan bli tatt i bruk for å gi erstatning til enkeltpersoner, for derved å redusere statens utgifter i anledning utbetalinger etter loven om erstatning til voldsofre.<sup>34</sup>

**5.2 HVEM BETALER AVGIFT?**

Ved utformingen av loven ble flere alternativer vurdert mht. avgrensning av hvem som skulle betale avgift. For det første ble det vurdert om fondet skulle finansieres gjennom en andel av idømte bøter. Dette ville medført at fondets oppbygning ville hvile på et rent regnskapsmessig grunnlag. En slik ordning ville ikke fremme det pedagogiske poeng ved at gjerningspersonen ble pålagt å betale en egen avgift direkte til et kriminalitetsofferfond. Dessuten ville finansiering gjennom andel av bøter skape problemer i forhold til grovere forbrytelser hvor det ble idømt fengsel i stedet for bot. Denne gruppen domfelte ville i så fall ikke bidra til finansiering av fondet.<sup>35</sup>

Man ble stående ved at finansieringen måtte finne sted gjennom en egen avgift. Hovedkriteriet for hvem som skulle betale måtte være at vedkommende var dømt for et lovbrudd. Innenfor dette kriteriet kunne man tenke seg ulike avgrensninger alt etter 1) hvilken reaksjon som ble idømt, 2) en avgift per dom, 3) en avgift per lovbrudd, 4) en avgift per lovbrudd som inneholdt fengsel i straffeskalaen, eller 5) en avgift for hvert lovbrudd hvor det var en fornærmet eventuelt for hvert lovbrudd det normalt vil være en fornærmet. Løsningen ble at:

33. Se Prop. 1993/94:143 s. 20-21.

34. Se Prop. 1993/94:143 s. 21.

35. Se Prop. 1993/94:143 s. 22.

«... fondavgiften knyts till alla brott som har fängelse i straffskalan («fängelsebrott») men at bara en avgift tas ut för varje dom eller strafföreläggande som omfattar något eller några sådana brott. Om påföljdseftergift meddelas skall fondavgift inte tas ut.» Prop. 1993/94:143 s. 23.

### 5.3 AVGIFTENS STØRRELSE

Ved fastsettelsen av avgiftens størrelse, måtte flere faktorer tas i betraktning. Utgangspunktet var imidlertid at man måtte sørge for at fondet ble så vidt stort at det kunne oppfylle formålet mht. å styrke kriminalitetsofrenes stilling. Isolert kunne dette tale for at avgiften ble satt relativt høyt. På den andre siden måtte man sørge for at avgiftens størrelse ikke påvirket betalingsevnen mht. bøter og erstatning. En lav avgift ville øke muligheten for at den ble betalt frivillig. Og dersom avgiften ble fastsatt så vidt lavt som noen hundre kroner, ville det ikke være noe behov for noen lempingsregel.<sup>36</sup>

I forarbeidene la man til grunn at 81.000 personer ble domfelt per år for handling hvor fengsel inngikk i strafferammen. Avhengig av avgiftens størrelse – SEK 100,-, 200,-, 300,- eller 500,- – ville fondet få tilført henholdsvis 8, 16, 24 eller 41 millioner per år. Beløpene måtte imidlertid reduseres noe for manglende betalingsevne. Det ble lagt til grunn at halvparten av de avgiftspliktige ville betale frivillig, mens avgiften kunne inndrives hos halvparten av de resterende. Man la derfor til grunn at 75% av ilagt avgift ville tilflyte fondet.<sup>37</sup>

Avgiften ble fastsatt til SEK 300 per dom eller forelegg, og det ble derfor antatt at fondet ville få tilført 19 millioner per år. I oppstartfasen kunne det imidlertid være behov for å tilføre midler fra annet hold, f.eks. innenfor Justitiedepartementets ordinære budsjett.<sup>38</sup>

### 5.4 AVGJØRELSESMYNDIGHET MHT. Å PÅLEGGE AVGIFT

Avsies det dom, skal vedkommende domstol ex officio pålegge den domfelte i dommen å betale avgift, se 1 § første punktum. Avgiften meddeles og overprøves således i sammenheng med straffedommen for øvrig.<sup>39</sup>

Dersom saken avgjøres med forelegg, skal påtalemyndigheten samtidig treffe vedtak om betaling av avgift. Forelegg med bot og avgift blir så forelagt den enkelte for vedtakelse.<sup>40</sup>

I tilknytning til at avgiften kan fastsettes i forelegg, oppsto spørsmålet om man kunne «vedta» avgiften gjennom at man reservasjonsløst betalte denne. Ved bøter var det en slik regulering i RB 48 kap. 11 §. Ved vedtaket av loven om kriminalitetsofferfond, ble denne bestemmelsen endret slik at reservasjonsløs betaling av avgiften ble likestilt med uttrykkelig vedtakelse, se Prop. 1993/94:143 s. 27.

36. Se Prop. 1993/94:143 s. 24.

37. Se Prop. 1993/94:143 s. 24-25.

38. Se Prop. 1993/94:143 s. 25-26. Av Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 29 fremgår det at fondet ble tilført 3,3 millioner kroner som oppstartskapital.

39. Se Prop. 1993/94:143 s. 26.

40. Se Prop. 1993/94:143 s. 26. For at avgiften skulle kunne medtas i forelegg, var det for øvrig påkrevd med en endring i RB slik at det fremgikk at avgiften til kriminalitetsofferfondet var å anse som en særskilt rettsvirkning av en straffbar handling, se Prop. 1993/94:143 s. 26-27.

## 5.5 INNDRIVING AV AVGIFTEN

Det ble vurdert å gi egne regler om inndrivelse av avgiften. Løsningen ble imidlertid at man i stor grad knyttet seg til det eksisterende regelverk mht. inndrivelse, ettergivelse og foreldelse.<sup>41</sup>

## 5.6 UTDELING FRA FONDET

Ansvar for å dele ut støtte fra fondet er lagt til Brottsoffermyndigheten – et organ som ble opprettet ved Lag (1994:424) gjennom en omorganisering av den da eksisterende brottskadenämnden.<sup>42</sup>

Brottsoffermyndigheten treffer for det første avgjørelser i saker om individuell brottsoffererstatning. Dessuten skal organet fungere som et kunnskapssenter for spørsmål som angår brottsoffer, herunder spre informasjon om slike spørsmål. Dertil skal som nevnt Brottsoffermyndigheten forestå utdeling av midler fra Brottsofferfondet.

For å foreta utdelingen har Brottsoffermyndigheten opprettet et eget råd som vurderer og prioriterer de innkomne søknader. For å tilføre rådet ekstra kompetanse, tiltrer en vitenskapelig ekspert når det treffer sine avgjørelser.<sup>43</sup> Brottsoffermyndigheten har besluttet at midler fra brottsofferfondet skal utdeles to ganger per år – 1. desember og 2. mai.<sup>44</sup>

## 5.7 EVALUERING AV ORDNINGEN

Det tok en tid før det begynte å tilflyte penger til fondet, men i perioden 1. juli 1994 – 30. juni 1995 har brottsoffermyndigheten fått tilført SEK 5.800.000,- i avgifter. Siden 1. januar 1995 har fondet i gjennomsnitt mottatt ca. SEK 750.000,- i avgifter hver måned.<sup>45</sup>

I budsjettåret 1994/95 innkom det 69 søknader hvor det totalt ble søkt om støtte for SEK 26.136.000,-.<sup>46</sup> I samme perioden fikk 23 prosjekt bevilget støtte med til sammen SEK 5.676.500,-.<sup>47</sup>

I brev av 30. august 1995 fra Brottsoffermyndigheten opplyses det at de prosjekter som har mottatt midler fra fondet, enda ikke har kommet med noen tilbakemelding til Brottsoffermyndigheten, og at dette ikke vil bli gjort før «verksamhetsberättelse» for årene 1995-96 fremlegges. Ved brev av 30. oktober 1996 fra Brottsoffermyndigheten, har imidlertid arbeidsgruppen fått oversendt en rapport som er finansiert gjennom bevilgning fra fondet samt en oversikt over tildelinger frem til og med 2. mai 1996.

I januar 1997 har arbeidsgruppen fått opplyst at det i 1996 kom inn SEK 10.462.000,- til fondet. Totalt har 58 prosjekter fått støtte med til sammen SEK 10.288.000,-. Mer utførlige opplysninger om virksomheten i 1996 foreligger først ved Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse for 1996 som vil foreligge i mars 1997.

41. Se gjennomgangen i Prop. 1993/94:143 s. 27-31.

42. Se nærmere Prop. 1993/94:143 s. 33 flg.

43. Se Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 7. Nærmere om rådets arbeidsmetode, se verksamhetsberättelsen 1994-95 s. 26-27.

44. Se Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 25.

45. Se Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 29.

46. Se Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 25.

47. Om de enkelte prosjekt, se Brottsoffermyndighetens verksamhetsberättelse 1994-95 s. 27-29, og s. 30-33.



## KAPITTEL 6

**Ulike modeller for etablering av et voldsofferfond****6.1 INNLEDNING**

Som det fremgår av mandatet punkt 2, skal arbeidsgruppen utrede hvordan det kan etableres et voldsofferfond. Videre skal det utarbeides forslag til *ulike* modeller for organisering av tiltaket jfr. mandatet punkt 4. I dette kapittel vurderer arbeidsgruppen hvordan et voldsofferfond kan etableres, og de ulike modeller vil fremgå av drøftelsen underveis. Det er først og fremst lagt vekt på å redegjøre for ulike modeller for etablering av fondet. Hvorvidt arbeidsgruppen vil tilrå opprettelse av et voldsofferfond og hvordan dette i så fall bør utformes, skal tas opp i "*Arbeidsgruppens vurdering*" i kapittel 7.

**6.2 SENTRALE AVVEININGER VED OPPRETTELSE AV ET VOLD-SOFFERFOND**

Et voldsofferfond etter de retningslinjer som er kommet til uttrykk i stortingsdebatten, se "*Bakgrunnen for arbeidet*" i kapittel 2 ovenfor, vil kunne være et viktig bidrag for å hjelpe og støtte voldsofre. Bruk av fondets midler til ofre i form av erstatning mv., eller til mer generelle tiltak betrakter arbeidsgruppen som ukontroversielt.

Det er i første rekke finansieringssiden av fondet som innbyr til vanskelige avveininger. Spørsmålet er hvem som skal pålegges å betale avgift til fondet. Som arbeidsgruppen kommer nærmere tilbake til nedenfor under "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i punkt 6.5, er det flere alternativer mht. utvelgelsen av hvem som skal betale. Disse alternativene bør vurderes i sammenheng med avgiftens størrelse og hvilke formål fondet skal brukes til. I tabellen nedenfor er ulike kombinasjoner av disse variablene satt opp, og de spesielle problemene man vil stå overfor ved hvert av alternativene er antydnet. For å forenkle fremstillingen er de to variablene bare delt i to alternativer; snever eller vid utvalgelse av de som skal betale avgift, (horrisonal linje), og høy eller lav avgift (vertikal linje). I den enkelte rubrikk er det først angitt hvilket tiltak som fondet skal støtte, deretter angis i stikkordsform hvilke problemer den aktuelle avgrensning medfører.

Tabell 6.1: Finansiering av voldsofferfondet

	Snever utvalgelse av innbetalere	Vid utvalgelse av innbetalere
<b>Høy avgift</b>	<i>Aktuelt formål:</i> Voldsoffertiltak	<i>Aktuelt formål:</i> Voldsoffererstatning, voldsoffertiltak, tiltak for andre ofre.
	<i>Problem:</i> Liten andel frivillig betaling og høye inndrivelseskostnader	<i>Problem:</i> Liten forståelse hos de som må betale.
<b>Lav avgift</b>	<i>Aktuelt formål:</i> Voldsoffertiltak	<i>Aktuelt formål:</i> Voldsoffererstatning, voldsoffertiltak, tiltak for andre ofre.

Tabell 6.1: Finansiering av voldsofferfondet

Snevert utvelgelse av innbetalere	Vid utvelgelse av innbetalere
<i>Problem:</i> Liten andel frivillig betaling og høye inndrivelseskostnader	<i>Problem:</i> Forholdet mellom dem som skal innbetale og de som skal kunne motta støtte.

Ved valg av et snevert grunnlag mht. hvem som skal betale og hvem som skal nyte godt av fondets midler, vil en høy avgift ramme den enkelte hardt, og det må antas at en god del avgiftspliktige ikke vil være i stand til å gjøre opp for seg, se rubrikken øverst til venstre. Settes avgiften lavere vil flere kunne betale, men fondet vil bli så vidt lite at det ikke er hensiktsmessig å etablere et eget apparat som skal forestå forvaltningen av dets midler, se rubrikken nederst til venstre. I begge tilfeller vil det imidlertid være god sammenheng mellom hvem som skal betale og hvem som nyter godt av midlene.

Utvider man grunnlaget for hvem som skal betale og hvem som skal nyte godt av fondets midler, kan en høy avgift bli møtt med liten forståelse blant de avgiftspliktige, se rubrikken øverst til høyre. Graden av forståelse kan imidlertid være avhengig av hvilke formål som blir tilgodesett gjennom bevilgninger fra fondet. Settes avgiften lavt, kan man oppleve at fondets midler ikke er tilstrekkelige til å imøtekomme de legitime forventninger som ulike grupper kan ha til fondet på grunn av den brede gruppe avgiftspliktige.

For den nærmere vurdering av de ulike hensyn, vises det til "[Hvem skal betale avgift til fondet?](#)" i punkt 6.5 nedenfor samt "[Hvem skal pålegges å betale avgift?](#)" i kapittel 7.2.

## 6.3 HVA KAN MIDLENE I ET EVENTUELT FOND BRUKES TIL?

### 6.3.1 Problemstillinger

Anvendelse av eventuelle fondsmidler reiser en rekke spørsmål: *Hvilke* formål skal fondet tilgodese? Skal fondets midler kun brukes til direkte og indirekte støtte til voldsofre, skal midlene også kunne brukes til støtte for ofre for annen *kriminalitet*? Hvis fondsmidlene bare skal brukes til støtte til voldsofre, hvordan skal i så fall denne gruppen avgrenses, og tilsvarende; hvordan skal en avgrense hva som skal regnes som kriminalitetsofre?

Likeledes kan det reises en rekke spørsmål om *hva* fondsmidlene skal brukes til. Skal deler av midlene brukes til å finansiere den nåværende ordningen med voldsoffererstatning? Skal midlene kunne supplere den nåværende ordningen, eller skal fondet kun brukes til tiltak som ikke dekkes av denne og andre eksisterende støtteordninger? Skal midlene reserveres for tiltak som kommer ofrene direkte til gode, eller kan de også brukes til mer allment forebyggende arbeid?

Anvendelse av fondsmidlene bør også vurderes i forhold til hvem som skal betale inn til det. Fondets allminnelige aksept avhenger ikke bare av at midlene anvendes til gode og nyttige formål, men også av at det er et visst samsvar mellom fondets finansieringsgrunnlag og dets anvendelsesområde.

Svarene på disse spørsmålene må ses i forhold til fondets størrelse, se nedenfor under "[Hvem skal betale avgift til fondet?](#)" i punkt 6.5 og "[Avgiftens størrelse](#)" i 6.6 hvor ulike modeller med tilhørende inntektsmuligheter er skissert. Et fond med en anslagsvis årlig inntekt på 100 til 110 millioner kroner vil kunne få et atskillig bredere anvendelsesområde enn et fond på en tiendedel av denne størrelsen.

### 6.3.2 Den svenske ordningen

Det kan vurderes om det anvendelsesområdet som er etablert for det svenske brottsofferfondet også kan legges til grunn for et norsk fond. Det må i så fall tas hensyn til at det svenske fondet for tiden har en inntekt på en million kroner per måned, mens det norske fondet vil kunne få inn ti ganger så mye hvis det mest omfattende finansieringsalternativet legges til grunn.

I statuttene til det svenske brottsofferfondet slås det fast at fondets formål er å gi økonomisk støtte til ulike former for virksomhet som gagnar kriminalitetsofre i alminnelighet, se SFS 1994:426, Förordning om brottsofferfond (26. mai 1994). Midler fra fondet skal i første rekke gå til:

- Ideelle organisasjoner som virker på kriminalitetsofferområdet. Bidrag kan gis til slike organisasjoner, eksempelvis for å muliggjøre prosjekt med formål å utvikle nye behandlingsmetoder for personer som har vært rammet av overgrep og til informasjonskampanjer og produksjon av trykksaker.
- Privat eller offentlig virksomhet rettet mot kriminalitetsofre. Eksempler på slik virksomhet er oppretting og utvikling av voldtektsklinikker og kriseterapivirksomhet.
- Forskning, utdanning og informasjon. Et formål med fondet er å initiere forskning på kriminalitetsofferområdet. Det skal derfor kunne brukes midler til finansiering av forskningsprosjekt og forskerseminarer. De yrkeskategorier som kommer i kontakt med kriminalitetsofre (politi, advokater, helsepersonell, sosialarbeidere mv.) trenger utvidede kunnskaper om hvordan de skal møte og ivareta kriminalitetsofre. Derfor skal midler fra fondet også kunne brukes til videreutdanning av disse gruppene. Det skal også kunne gis støtte til informasjonskampanjer som retter seg mot offerproblematikk av ulike slag.

I statuttene poengteres det at fondsmidlene ikke skal anvendes for å komplettere skadeerstatningsreglene og gi erstatning til det enkelte offer.

Av de 23 prosjekter som fikk støtte i budsjettåret 1994/95,<sup>48</sup> var ti tiltak i regi av frivillige organisasjoner, i hovedsak brottsofferjourer, syv forskningsprosjekter, fire forsøk og utviklingstiltak og to informasjonstiltak. I åtte av prosjektene var det spesifisert at virksomheten rettet seg mot *voldsofre*, i de øvrige var det ikke spesifisert om det var noen bestemt type kriminalitetsofre det dreide seg om. Det er imidlertid grunn til å tro at også et flertall av disse primært retter seg mot *voldsofre*.

Mengden av søknader til det svenske fondet er atskillig større enn antallet som har mottatt støtte. Brottsoffermyndigheten har nå to tildelingsrunder årlig, og har i andre halvår 1996 fått inn 80-90 søknader. Brottsoffermyndigheten mener selv at de fleste av disse ville vært aktuelle for støtte dersom fondsmidlene hadde strukket til.

### 6.3.3 Voldsoffer- eller et mer generelt kriminalitetsofferfond?

Selv om det svenske fondet i følge sine statutter skal gagne kriminalitetsofre i sin alminnelighet, er det altså i hovedsak tiltak for voldsofre som hittil har blitt tilgode sett med midler. Også for det norske fondet må det tas stilling til om det skal være et spesifikt voldsofferfond eller et mer generelt kriminalitetsofferfond.

Ved et generelt kriminalitetsofferfond vil fondets midler kunne bli brukt over et stort område. Ofre for ulike former for formuesforbrytelser som skadeverk og økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, brudd på arbeidsmiljøbestemmelser og skadete i trafikken hvor skadevolder har overtrådt bestemmelser i vegtrafikkloven, vil kunne rette forventninger til fondet om støtte til tiltak. Det kan dreie seg om relativt

48. Se "*Evaluering av ordningen*" i kapittel 5.7 ovenfor.

ressurssterke ofre, eller ofre støttet av slagkraftige organisasjoner, som vil kunne legge et følbart press på et fondsstyre for å bli tilgodesett.

Avhengig av fondets størrelse, kan dette føre til at det blir vanskelig å få til en omfattende og målrettet innsats for den enkelte offergruppen, og at fondets utgangspunkt – å gi støtte til *voldsofre* – ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Et så omfattende bruksområde kan også være vanskelig å administrere. Vurderingen av hvem som skal få støtte må i stor grad baseres på et godt faglig skjønn og kunnskap om situasjonen for den aktuelle offergruppen. Med så mange, og til dels svært ulike offergrupper som potensielle mottakere, vil dette kreve et relativt omfattende administrativt apparat for å vurdere søknadene. Det vil også kreve svært bred kompetanse hos det beslutende organ, eller at fondet deles opp i flere øremerkede fond med tilhørende beslutningsorganer.

På den andre siden kan en avgrensning av fondet til et rent *voldsofferfond* være problematisk å forsvare dersom fondet får en størrelsesorden som anslått i det mest omfattende alternativet, se nedenfor under "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i punkt 6.5. Et rent *voldsofferfond* finansiert gjennom et rettsgebyr som pålegges alle domfelte for *alle* straffbare handlinger, kan oppleves som mindre rettferdig enn et mer generelt fond. Domfelte for fartsoverskridelser i vegtrafikkloven, overtredelser av miljølovgivningen eller økonomisk kriminalitet, kan oppleve det som vanskelig å forstå at de skal avkreves et gebyr til et rent *voldsofferfond*, og bli behandlet på samme måte som domfelte for brudd på straffelovens bestemmelser om skade på liv, legeme og helbred, se strl. kapittel 22. Dette kan skape en motstand mot ordningen og en kritisk holdning overfor fondet som på sikt neppe vil tjene *voldsofrenes* interesser.

Rent praktisk vil en avgrensning til et rent *voldsofferfond* også kunne skape problemer overfor tiltak som retter seg mot kriminalitetsofre generelt, men hvor *voldsofre* utgjør en vesentlig del av brukerne. Dette vil blant annet omfatte de nyopprettede rådgivningskontorene som nå prøves ut i en rekke politidistrikt.

Et rent *voldsofferfond* vil også stå overfor problemet med å definere hvilke offerkategorier som skal regnes som *voldsofre*. I «Forskrifter om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling» – fastsatt ved kgl. res. av 23. januar 1981 – slås det fast i § 1 at staten yter erstatning «... for personskade voldt ved forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang.» Dette betyr blant annet at skade på formue eller formuesting vanligvis vil falle utenfor. Likeledes vil seksuell trakassering og overgrep hvor det ikke er nyttet vold eller tvang falle utenfor.<sup>49</sup> Dersom en tilsvarende avgrensning skulle legges til grunn for et *voldsofferfond*, vil eksempelvis prosjekt rettet mot økonomiske overgrep mot eldre, omsetning av barnepornografi eller seksuell trakassering på arbeidsplassen neppe kunne støttes.

En mellomløsning kan være å anvende midlene til tiltak for ofre for overtredelser av straffeloven. I så fall vil ofre for overtredelse av spesiallovgivningen falle utenfor. En slik ordning ville lignet på den svenske ordningen. Denne løsning vil kunne bli møtt med de samme innvendinger som et rent *voldsofferfond*, om at fondets anvendelsesområde er snevrere enn de typer av lovbrudd som ilegges avgift. Man unngår imidlertid de avgrensingsproblemer som et rent *voldsofferfond* vil få, samtidig som midlene får et mer konsentrert anvendelsesområde enn et generelt kriminalitetsofferfond.

Det kan også vurderes å gi regler for bruken av fondsmidlene som åpner for et relativt vidt anvendelsesområde, men samtidig sikre at tiltak for *voldsofre* har forrang. En bør da starte noe forsiktig ut, og i første omgang konsentrere relativt mye

49. Se nærmere "*Den statlige voldsoffererstatning*" i kapittel 4.5.3 ovenfor.

av midlene til støtte for voldsofre, slik at en får avdekket behovet og etablert en viss presedens med hensyn til bruken. Etter hvert som en vinner erfaring kan man så eventuelt utvide anvendelsesområdet.

#### 6.3.4 Forholdet til den statlige voldsoffererstatningsordningen

I arbeidsgruppens mandat inngår å vurdere hvorvidt et eventuelt voldsofferfond bør erstatte den eksisterende ordningen med voldsoffererstatning eller om det bør komme i tillegg.

Justiskomiteén har hatt som utgangspunkt at en ordning med voldsofferfond i første rekke skal bedre voldsofrenes stilling. Å *erstatte* det nåværende systemet med statlig voldsoffererstatning med et fond, vil i beste fall medføre status quo, i verste fall en svekkelse av ofrenes stilling ved at erstatningsmulighetene kan bli avhengig av fondets inntekter. En slik anvendelse av fondets midler er derfor problematisk, og bør bare være aktuell hvis det mest omfattende alternativ blir lagt til grunn for fondets inntekter. Ved en slik løsning må det også sikres at erstatningsordningen blir tilført de nødvendige midler fra staten dersom fondets inntekter skulle falle drastisk.

Det kan også vurderes om et voldsofferfond kan brukes til å *supplere* den nåværende statlige erstatningsordningen. Dette kan dreie seg om å gi støtte til ofre som ikke er berettiget til støtte fra denne ordningen eller fra andre ordninger som ivaretar ofrenes økonomiske erstatningsbehov. Det kan også være aktuelt å komme inn med støtte der hvor erstatningsbehovet overstiger voldsoffererstatningens maksimumsgrense, og det ikke er mulig å dekke denne differansen på andre måter, eller støtte til formål som ikke dekkes av den nåværende ordningen.

En slik anvendelse av fondsmidlene synes likevel ikke å være det primære. Det bør uansett legges relativt strenge vurderingskriterier til grunn for hvem som kan motta supplerende støtte, slik at den bare gis der det er et åpenbart urimelig forhold mellom voldsoffererstatningsordningens ordinære støttebeløp og offerets behov.

Det kan her anmerkes at en i den svenske ordningen ikke har ønsket å bruke fondet på en slik måte. I proposisjonen om opprettelse av et brottsofferfond, slår den svenske regjeringen fast at hensikten med fondet *ikke* er å komplettere skadeerstatningsreglene eller på annen måte gi økonomisk erstatning til individuelle kriminalitetsofre. Fondets midler skal i stedet anvendes til å støtte ulike virksomheter og prosjekt som gagnar kriminalitetsofre i allminnelighet. Det åpnes imidlertid for at fondets midler i fremtiden indirekte kan komme individuelle kriminalitetsofre til del, ved at fondet gir mulighet for reformer på området, eksempelvis ved å finansiere lovreformer som forbedrer mulighetene til å få erstatning.<sup>50</sup>

Også her kan en tenke seg en utvikling i bruken av fondsmidlene over tid, hvor en i startfasen er svært varsom med å nytte midlene til supplerende individuell støtte, for så eventuelt å åpne opp også for slik anvendelse etterhvert som en vinner mer erfaring.

#### 6.3.5 Direkte eller indirekte støtte til kriminalitetsofre

I mandatet blir arbeidsgruppen bedt om å utrede hvordan det kan etableres et voldsofferfond som skal gi *direkte* eller *indirekte* støtte til voldsofre. I sin innstilling fastslår Justiskomiteén at fondets midler «*bør være mest mulig målrettet mot å komme voldsofrene direkte til gode.*», se nærmere ovenfor i "[Bakgrunnen for arbeidet](#)" i kapittel 2.

50. Se Prop. 1993/94:143 s. 21 og ovenfor under "[Innledning](#)" i kapittel 5.1.

Arbeidsgruppen har tolket Justiskomiteén slik at det her siktes til voldsofre i sin alminnelighet, og ikke til individuelle ofre, og at komiteén har ønsket å skille mellom virksomhet rettet direkte mot ofrene og mer generelle forebyggende og voldsdempende tiltak.

Svært mye av den samfunnsmessige innsatsen mot vold og annen kriminalitet har vært rettet mot utøverne i form av kontrolltiltak gjennom politi og rettsvesen. En del, men atskillig mindre ressurser har blitt brukt til forebyggende tiltak; informasjon og opplysningsarbeid, holdningskampanjer, opplæring, fysisk sikring, tilrettelegging av arbeidsrutiner, tilstedeværelse av synlig politi i særlig utsatte strøk og situasjoner, forsøk med trygghetsalarmer mv. Et overordnet ansvar for utviklingen og koordinerende virksomhet på dette området er lagt til Det kriminalitetsforebyggende råd.

Direkte tiltak for volds- og kriminalitetsofre er kanskje det som har fått minst oppmerksomhet.<sup>51</sup> Forskjellen i vektlegging understrekes også ved at kontrolltiltakene overfor utøverne i stor grad er et statlig ansvar, mens innsatsen overfor ofrene er et lokalt, kommunalt ansvar. Dette medfører store geografiske ulikheter. Noen kommuner har et relativt godt utbygd hjelpeapparat, mens andre ikke har avsatt noen øremerkede ressurser til å bistå ofre for vold og annen kriminalitet.

Norges forskningsråd er nå i ferd med å avslutte sitt forskningsprogram om seksualisert vold. Rådet planlegger å sette igang et nytt program for forskning om vold generelt. Det drives i dag en del forskning om vold ved universiteter, høgskoler og frittstående forskningsinstitutt, men denne er bare i begrenset grad rettet mot *voldsofrenes* situasjon og behov. Etter hvert har også enkelte høgskoler og andre profesjonsutdanninger tatt inn undervisning om vold og voldsofre, men kunnskapene om voldsofferproblematikk er ofte svak også hos fagpersoner som jevnlig kommer i kontakt med voldsofre.

De formål som regnes opp i statuttene for det svenske brottsofferfondet vil derfor være svært aktuelle i forbindelse med et tilsvarende norsk fond.<sup>52</sup> Det er et stort behov for støtte til ideelle organisasjoner, utvikling av private og offentlige tiltak, metodeutvikling, forskning, utdanning og informasjon på kriminalitetsofferområdet.

Et viktig spørsmål er om midler fra fondet også skal brukes til kriminalitets- og voldsforebyggende virksomhet. Det har i de senere år vært gjennomført en rekke forsøk og utviklingsprosjekt på dette området, både i kommunal og statlig regi. Særlig prosjekter rettet mot barn og unge har vært vektlagt. Det er imidlertid et klart behov for økt innsats på dette området, både i form av forskning, forsøk og utviklingsarbeid og støtte til igangsetting av lokale tiltak.

Samtidig er kriminalitetsforebygging et svært vidt område, og mye av den viktigste forebyggende virksomheten vil være av indirekte karakter i form av generelle sosialpolitiske tiltak, tiltak rettet mot skole og oppvekstvilkår, tiltak på rusmiddelsektoren osv. Hvis midlene også skal kunne brukes til å støtte forebyggende tiltak er det derfor viktig at man sikrer at bruken blir tilstrekkelig målrettet, og primært brukes til forskning, forsøk og utviklingsarbeid med en uttrykt og direkte volds- og kriminalitetsforebyggende målsetting eller effekt.

51. Se nærmere "*Ulike tiltak og støtteordninger*" i kapittel 4.6 ovenfor, som gir en beskrivelse av noen slike tiltak.

52. Se nærmere "*Innledning*" i kapittel 5.1 ovenfor.

## 6.4 AVGIFTENS RETTSLIGE KARAKTER

### 6.4.1 Innledning

Forslaget fra stortingsrepresentant Simonsen forutsetter at den som domfelles skal ilegges en engangsavgift. Avgiftsplikten blir mao. utløst av en straffbar handling. Innføres en slik ordning, må avgiftens karakter avklares. Er det tale om straff eller en form for skatt? Dersom avgiften må karakteriseres som en straff, må man ta hensyn til Grl. § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK) artikkel 6 som bestemmer at ingen kan straffes uten etter dom. Spørsmålet er i så fall om denne bestemmelsen medfører at avgiften må ilegges ved dom på linje med annen straffereaksjon eller om den kan pålegges gjennom administrativ beslutning. Dersom avgiften må karakteriseres som en skatt, må forholdet til Grl. § 75 a om beskatningsmyndighet avklares. Etter denne bestemmelse må skattepålegg fornyes hvert år.<sup>53</sup>

### 6.4.2 Forholdet til Grl. § 96

At man eventuelt velger å kalle betalingsplikten til fondet for avgift fremfor straff, behøver ikke å være avgjørende i forhold til Grl. § 96. Det er realiteten som avgjør, og man kommer ikke utenom § 96 ved å kalle en straff for noe annet.<sup>54</sup> Man må derfor foreta en materiell vurdering av sanksjonen.

I teorien er den tradisjonelle definisjonen av straff angitt slik:

«Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovover-  
treddelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde (jfr. Retstidende  
1977 s. 1207, hvor denne definisjon er sitert med tilslutning).» *Andenæs*  
1990 s. 416.

En avgift til et voldsofferfond vil ikke ha til hensikt å påføre lovovertrederen et onde. Avgiften skal gå til et fond som tar sikte på å støtte tiltak som skal avbøte skadevirkningene etter straffbare handlinger eller eventuelt forebygge slike. Det er mer treffende å anse avgiften som en form for skatt. Både reaksjonens karakteristikk og materielle innhold, medfører at man er utenfor rekkevidden av Grl. § 96.

En eventuell avgift til et voldsofferfond, vil for øvrig skille seg fra en rekke andre sanksjoner som ilegges administrativt uten at man har funnet at man har gått Grl. § 96 for nær. Det kan f.eks. vises til ordningen med gebyr for overlast og parkeringsovertredelser jfr. vtrl. § 36 a og § 31 a, samt ordningen med tilleggsskatt.<sup>55</sup> Dersom avgift til voldsofferfondet først ilegges etter at det foreligger en rettskraftig dom, vil vilkårene for avgiftsplikt være fastslått ved dommen. Dette vil i så fall gjøre betenkelighetene ved ordningen desto mindre.

For det tilfellet at man ønsker at den som har vedtatt forelegg skal ilegges avgift, oppstår det heller ikke problemer i forhold til § 96. For det første vil eventuelle betenkeligheter knytte seg til spørsmålet om bruken av forelegg og ikke til at det ilegges avgift etter at forelegget er vedtatt. At foreleggsinstituttet ikke går Grunnloven for nær, har man lang tradisjon for.<sup>56</sup> Men dersom man ønsker å avgiftsbelegge den som vedtar forelegg, vil det være naturlig at man gjør vedkommende oppmerksom på at vedtakelsen utløser avgiftsplikt. Dersom dette ikke er gjort, risikerer man at det ankes over vedtakelsen, se strpl. § 259 andre ledd nr. 3 jfr.

53. Se *Andenæs* 1990 s. 242-244.

54. Se *Andenæs* 1990 s. 416.

55. Se *Andenæs* 1990 s. 419-420.

56. Se *Andenæs* 1994 I s. 289.

Rt. 1988 s. 232 hvor vedtakelse av forelegg ble opphevet da det ikke var opplyst at dette kunne få betydning for erstatningsansvar i anledning en trafikkulykke.

### 6.4.3 Forholdet til EMK

Avgiftens karakter får også betydning i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Etter EMK artikkel 6 (1) har enhver «In the determination of ... any criminal charge ...» krav på en rettferdig og offentlig rettergang. Poenget er at straff kun skal kunne ilegges ved dom.<sup>57</sup> Dertil kommer at den som er siktet for en straffbar handling, har spesifikke rettigheter etter artikkel 6 (3). Spørsmålet er om ileggelse av avgift til et voldsofferfond skaper problemer i forhold til artikkel 6.

De særlige rettigheter som er nedfelt i EMK artikkel 6 utløses bare ved «criminal charge». Spørsmålet er om ileggelse av avgift til et voldsofferfond faller inn under dette begrepet. I prinsippet må man anta at grensedragningen i det vesentlige vil være sammenfallende med vurderingen etter Grl. § 96 og begrepet «straff».<sup>58</sup> Men i praksis har man likevel sett at Domstolen i Strasbourg har gitt begrepet en noe videre rekkevidde enn det man vil anta etter Grl. § 96.<sup>59</sup>

Avgift til fondet vil bli ilagt etter at det er truffet avgjørelse om en strafferettslig sanksjon. Ved denne avgjørelsen vil kravene i artikkel 6 gjelde fullt ut. Det kan følgelig ikke tenkes situasjoner hvor avgift ilegges uavhengig av en strafferettslig anklage. På denne bakgrunn kan det vanskelig tenkes at ileggelse av avgift skal reise problemer i forhold til EMK artikkel 6.

### 6.4.4 Forholdet til Grl. § 75 a

Som nevnt innledningsvis kan en eventuell avgift til et voldsofferfond reise enkelte spørsmål i forhold til Grl. § 75 a. Bakgrunnen er at det er naturlig å anse avgiften som en form for skatt som pålegges en gruppe samfunnsborgere. Stortinget står derfor fritt mht. om det vil ikle beslutningen om å innkreve avgift lovs form eller om man skal bruke plenarvedtak.<sup>60</sup> Ofte blir imidlertid grunnlaget for beregning av skatt fastsatt ved lov.<sup>61</sup> Det må antas at dette sikrer en grundigere forberedelse av vedtaket og gjør beslutningen bedre tilgjengelig for det alminnelige publikum. Etablering av et voldsofferfond bør derfor skje ved lov.

Videre oppstår spørsmålet om tidsbegrensningen i Grl. § 75 a medfører at beslutningen om å pålegge avgift må fornyes hvert år.<sup>62</sup> I denne forbindelse må man imidlertid se hen til at skattebegrepet i § 75 a er tolket innskrenkende for så vidt gjelder avgifter til selvstendige fonds.<sup>63</sup> Dette medfører at velges

«... lovformen og betegnelsen avgift, er det dermed sagt at Stortinget mener at forholdet faller utenfor skattebegrepet i § 75 a, og dermed utenfor tidsbegrensningen.» *Andenæs 1990 s. 245.*

57. Se *Aall* s. 91-92.

58. Se nærmere *Aall* s. 115-126.

59. Se fremstillingen hos *Aall* s. 116-117 jfr. s. 457-466.

60. Se *Andenæs 1990* s. 242.

61. Se *Andenæs 1990* s. 243.

62. Se nærmere *Andenæs 1990* s. 243-244.

63. Se nærmere *Andenæs 1990* s. 244-246.



### 6.4.5 Oppsummering

Opprettelse av et voldsofferfond etter svensk modell, vil ikke kreve at avgiften pålegges ved dom, jfr. GrL. § 96 og EMK artikkel 6. Det vil heller ikke være tale om en type beslutning som omfattes av GrL. § 75 a. Man kan derfor legge til grunn at avgiften kan ilegges administrativt og at etablering av avgiftsplikten ikke krever årlig fornyelse.

Det er for øvrig grunn til å nevne at det i Sverige er bestemt at avgiften skal ilegges i dommen eller fremgå av forelegget. Om man vil velge en tilsvarende ordning i Norge beror på et hensiktsmessighetsspørsmål. Som det fremgår av foranstående er en slik ordning ikke påkrevd hverken av hensyn til Grunnloven eller EMK.

Avgiftsvedtak kan på lik linje med andre forvaltningsvedtak prøves for domstolene gjennom sivil sak. Det er imidlertid forbundet med relativt store omkostninger å reise sivil sak. Rettsgebyret for å reise sak for by-/herredsretten utgjør alene kr. 3.030,- per 1. januar 1997. Utgiftene ved ordinær sivil sak vil således ikke stå i forhold til avgiftens størrelse. Det kan derfor reises spørsmål om innføring av en avgift til et voldsofferfond, bør medføre at det innføres en enklere form for domstolskontroll etter mønster av vtrl. § 31 a fjerde ledd. Voldsofferavgift etter mønster av den svenske ordning gir riktignok ikke rom for forvaltningsskjønn mht. om avgiften skal ilegges. Det kan likevel tenkes at den avgiftspliktige bestrider at vilkårene for å legge avgift foreligger, f.eks. at han er ilagt avgift to ganger for samme dom. Domstolskontroll gjennom klage til forhørsretten bør imidlertid være tilstrekkelig for å imøtekomme behovet for overprøving.

## 6.5 HVEM SKAL BETALE AVGIFT TIL FONDET?

### 6.5.1 Innledning

Når man skal utpeke hvem som skal pålegges å betale avgift til fondet, står man overfor flere alternativ. Et vidtfavnende forslag er å finansiere fondet i form av en særskatt som utlignes på alle personer med skattbar inntekt. En lignende ordning har man for så vidt gjelder bilforsikring, hvor alle forsikringstakere pålegges å betale en fast avgift som skal dekke statens utgifter til behandling av personskader i trafikken, se lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12 § 16-1 nr. 1 andre ledd litra g jfr. nr. 5. Men finansiering i form av en særskatt vil i realiteten ikke skille seg fra dagens ordning, hvor alle skattytere gjennom bevilgninger over statsbudsjettet er med på å dekke tiltak som kommer voldsofre til gode. Arbeidsgruppens mandat forutsetter at finansiering av fondet skal skje på annen måte: Avgiftsplikten skal pålegges personer som blir ilagt en reaksjon etter en straffbar handling.

Hvem som eventuelt skal pålegges å betale avgift må vurderes ut fra flere hensyn. For det første må man sørge for at ordningen fremstår som noenlunde rettferdig. Om ordningen vil oppleves som rettferdig vil som nevnt bl.a. bero på om det er sammenheng mellom de som betaler og de formål som blir tilgodesett, jfr. "[Sentrale avveininger ved opprettelse av et voldsofferfond](#)" i punkt 6.2 ovenfor. Videre må utvelgelsen av de avgiftspliktige være enkel og rasjonell. Effektivitetshensynet kan derfor tenkes å komme i strid med rettferdighetsbetraktninger.

Dertil kommer at avgiftsplikten må omfatte så vidt mange, at det kommer inn midler av en viss størrelsesorden. I motsatt fall vil man lett oppleve at fondet «spises opp» av administrasjons- og inndrivelseskostnader. Det må også antas at det er ønskelig at fondets inntekter blir relativt jevn. Det vil derfor være lite hensiktsmessig å bare avgiftsbelaste straffbare handlinger som forekommer relativt sjelden.

I 1994 ble det totalt gitt 211 600 straffereaksjoner.<sup>64</sup> Dette er et stort antall personer, og man finner høyst ulike persongrupperinger innenfor det totale antall straf-

fereaksjoner. Det vil f.eks. være tale om alt fra personer som dømmes for drap til personer som blir ilagt forenklet forelegg for fartsoverskridelse. Spørsmålet er derfor om alle eller om kun utvalgte grupper som ilegges en straffereaksjon, skal ilegges avgift til fondet, sml. kapittel 5.2 ovenfor om tilsvarende vurdering i Sverige.

Nedenfor skal arbeidsgruppen skissere ulike modeller for hvordan man kan utpeke hvem som skal pålegges å betale avgift. Først behandles spørsmålet om fondet kan finansieres ved at det tilføres en viss prosent av innbetalte bøter.

Ved vurderingen nedenfor er tallmateriale fra Kriminalstatistikken for 1994 et vesentlig element. Prognosene for fremtiden vil imidlertid kunne bli noe usikre da kriminalitetsbildet kan endre seg. Ut fra statistikken er det imidlertid liten grunn til å tro at det i fremtiden vil finne sted noen særlig reduksjon av antall straffbare handlinger, jfr. Kriminalstatistikken 1994 s. 26-27 mht. utviklingen i perioden 1960-1994. Det synes derfor uproblematisk å bygge på Kriminalstatistikken fra 1994 for så vidt gjelder å estimere minimumstall for fremtiden.

### 6.5.2 Finansiering gjennom andel av bøter?

I Sverige vurderte man om finansieringen av fondet skulle skje ved at fondet ble tilført en andel av idømte bøter, se "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2 ovenfor. Som det ble fremhevet ville denne modellen skape problemer ved at de som ble idømt fengsel alene, og således stod for den mest alvorlige kriminalitet, f.eks. domfellelse for legemsbeskadigelser og drap mv., ikke ville bidra til finansiering av fondet. Dessuten ville en ren statlig, regnskapsmessig finansiering av fondet, kunne undergrave det pedagogiske poeng ved at lovbrøtteren pålegges en direkte avgift som følge av en straffbar handling. Dertil kommer at en slik regulering i realiteten ikke vil skille seg vesentlig fra dagens ordning, hvoretter tiltak for kriminalitesofre dekkes over offentlige budsjetter.

### 6.5.3 Avgiftsplikt kun i saker hvor det er et konkret offer?

Av de som blir ilagt en straffereaksjon, kan man f.eks. avgrense avgiftsplikten til personer som blir ilagt reaksjon for straffbare handlinger hvor det er et konkret offer eller en fornærmet, sml. kapittel 5.2 ovenfor mht. den samme vurderingen i Sverige. Straffbare handlinger som krenker allmenne offentlige interesser, f.eks. overtredelse av vegtrafikklovgivningen, narkotikaforbrytelser mv., vil i så fall ikke medføre avgiftsplikt.

Dersom fondets midler skal gå til voldsofre eller fornærmede etter en straffbar handling, vil denne avgrensning ikke medføre noe problem ut fra rettferdighetsbetraktninger. Men avgrensningen kan skape administrative problemer. Man må i det konkrete tilfelle undersøke om det er et offer. Dertil kan det by på problemer å avgrense begrepet «offer» eller «fornærmet». Dette kan imidlertid avhjelpes ved at man i loven angir hvilke straffbare handlinger som skal utløse avgiftsplikt. Man står likevel igjen med at det i den enkelte sak må undersøkes om den aktuelle handling er oppregnet i loven.

64. Se Kriminalstatistikken 1994 s. 17. Begrepet «straffereaksjon» omfatter i Kriminalstatistikken forstand forelegg, betinget påtaleunntatelse, endelig dom i form av samfunnstjeneste, ubetinget eller betinget fengsel, straffutmålingsutsettelse, sikring og bot. Den enkelte reaksjon regnes som en enhet slik at personer som blir gitt flere reaksjoner i samme år, vil gå igjen i statistikken flere ganger, se Kriminalstatistikken 1994 s. 1-16.

#### 6.5.4 Avgiftsplikt i saker om handlinger som inneholder element av vold eller tvang?

Som nevnt må man også ta i betraktning at fondet må ha en viss størrelse. Avgrenser man avgiftsplikten etter om det er et offer eller ikke, kan kretsen av de avgiftspliktige bli så liten at det ikke er hensiktsmessig å etablere et eget fond med dertil hørende administrasjon.

Ved forbrytelser som inneholder element av vold eller tvang, vil det normalt være et «offer». Tar man utgangspunkt i at man skal avgiftsbelegge personer som dømmes for slike handlinger, får man følgende tallmateriale som vist i tabell 6.2, se nedenfor.<sup>65</sup>

Tabell 6.2: Domfelte for forbrytelser med element av tvang/vold

Type forbrytelse	Antall reaksjoner	Fondets inntekter etter avgiftens størrelse		
		kr. 100,-	kr. 300,-	kr. 500,-
Forbrytelse mot offentlig myndighet	301	30.100,-	90.300,-	150.500,-
Forbrytelse mot sedeligheten	416	41.600,-	124.800,-	208.000
Forbrytelse mot den personlige frihet	339	33.900,-	101.700,-	169.500,-
Forbrytelse mot liv legeme eller helse	2.533	253.300,-	759.900,-	1.266.500,-
Utpressing og ran	239	23.900,-	71.700,-	119.500,-
Sum	3828	382.800,-	1.148.400,-	1.914.000,-

Totalt vil det altså være tale om 3828 reaksjoner. Fastsettes avgiften til kr. 500,- vil man få inn i underkant av kr. 2 millioner dersom alle betaler.<sup>66</sup> Det er tvilsomt om det er hensiktsmessig å etablere et fond for et beløp i denne størrelsesordenen. Alternativene er da å enten utvide gruppen som skal betale, eller øke avgiften innenfor den gruppen som er nevnt ovenfor.

Det er imidlertid ikke gitt at en økning av avgiften innenfor den angitte gruppen vil gi vesentlig større midler til fondet. I mange tilfeller vil de domfelte innenfor de forbrytelsestyper som er angitt ovenfor ha svak økonomi. Dertil kommer at det i mange tilfeller også vil bli ilagt erstatningsansvar overfor offeret, samt saksomkostninger til det offentlige. Avgiften til voldsofferfondet vil komme på toppen av dette. Det synes derfor nærliggende at opprettelsen av et fond forutsetter et bredere avgiftsgrunnlag.

#### 6.5.5 Avgiftsplikt i saker om forbrytelser?

Dersom man utvider avgiftsgrunnlaget til å omfatte alle som blir ilagt en strafferaksjon for en forbrytelse, er det i 1994 tale om 17 108 reaksjoner.<sup>67</sup> Fondet ville i så fall blitt tilført midler i følgende størrelsesorden avhengig av avgiftens størrelse:

65. Se Kriminalstatistikken 1994 s. 30. Avgrensningen til forbrytelser som inneholder element av vold eller tvang, blir nødvendigvis noe upresis. Arbeidsgruppen nevner spesielt at enkelte sedelighetsforbrytelser ikke krever noe slikt element.

66. Man kan for øvrig ikke legge til grunn at 100% av ilagt avgift vil bli eller lar seg inndrive, se nedenfor under "*Avgiftens størrelse*" i punkt 6.6 og "*Avgiftens størrelse*" i kapittel 7.4.

67. Se Kriminalstatistikken 1994 s. 30.

Tabell 6.3: Finansiering ved avgift knyttet til reaksjoner for forbrytelser

Antall reaksjoner for forbrytelser	Fondets inntekter etter avgiftens størrelse		
	kr. 100,-	kr. 300,-	kr. 500,-
17 108	1.710.800,-	5.132.400,-	8.554.000,-

En slik ordning vil per idag være lett å administrere, men gi en svak finansiering. Det kan dessuten være uheldig å bygge avgiftsplikten på sondringen mellom forseelser og forbrytelser jfr. strl. § 2, i og med at Straffelovkommissjonen har foreslått å oppheve dette skillet jfr. NOU 1992: 23 s. 58-59.

Persongruppen som dømmes for forbrytelser er en uensartet gruppe. Avgiftsplikten vil således omfatte den som domfelles for vinningsforbrytelser, vold, sedelighet mv. Dersom fondets midler skal gå til voldsofre, kan det være vanskelig å nå frem med at det er rimelig at den som f.eks. dømmes for manglende regnskapsføring jfr. strl. § 286, skal betale voldsofferfondsavgift jfr. også nedenfor.

#### 6.5.6 Avgiftsplikt avhengig av strafferammen?

Ønsker man å knytte avgiftsplikten til handlingens straffverdighet, kan man unnta personer som har fått reaksjon for overtredelser av straffebud som bare har bøtstraff i strafferammen. Det vises til fremstilling i "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2 hvor det fremgår at denne modellen er lagt til grunn for reguleringen i Sverige. Generelt sett vil strafferammen avspeile lovgivers syn på handlingens straffverdighet. Men i Norge har man som regel gitt relativt vide strafferammer og det er svært få handlinger som kan medføre kun bot, se dog som eksempel bl.a. strl. §§ 334 og 335. Ved overtredelse av de fleste straffebud er det også adgang til å idømme fengsel.

Dersom man ønsker å ta hensyn til straffverdigheten av handlingen ved å knytte avgiftsplikten til den generelle strafferammen, kan dette gjøres slik at det bare skal betales avgift ved domfellelse for handlinger som kan medføre strengere straff enn fengsel i 6 måneder, eventuelt at den øvre strafferammen f.eks. må overskride 2 år. En slik ordning ville formodentlig kunne la seg administrere. Men skal fondets midler direkte eller indirekte gå til voldsofre, vil en ordning som utelukket avgiftsplikt ved overtredelse av strl. § 228 første ledd (legemsfornærmelse med en øvre strafferamme på 6 måneder) ikke kunne forsvares. Settes den nedre grense for avgiftsplikt til handlinger som kan medføre fengsel i minst 6 måneder, har man inkludert de fleste praktiske forseelser, bl.a. alle overtredelser av vegtrafikkloven.

Knyttes avgiftsplikten til den konkrete strafferammen, kan det imidlertid oppstå tilfeldige forskjeller avhengig av hvilket tidspunkt den aktuelle lov er vedtatt: Ulikt tidspunkt for vedtagelse av lover som rammer relativt like handlinger, kan ha medført at man har vurdert straffverdigheten forskjellig, noe som igjen kan avspeiles i strafferammen.

#### 6.5.7 Avgiftsplikt avhengig av utmålt straff?

Som nevnt innledningsvis er det mange alternative måter å fastsette avgiftsgrunnlaget på. Fra den svenske diskusjonen kan det nevnes at man der vurderte om avgiften skulle knyttes til den idømte reaksjon.<sup>68</sup> En slik avgrensning vil være for-

holdsvis enkel å praktisere. Hvorvidt avgrensningen vil tilføre fondet tilstrekkelig midler, beror på hvilke reaksjoner som inkluderes i avgiftsgrunnlaget.

Med utgangspunkt i Kriminalstatistikken for 1994 kan det oppstilles følgende oversikt:<sup>69</sup>

Tabell 6.4: Reaksjoner 1994 fordelt etter art

Type reaksjon	Antall	Fondets inntekter etter avgiftens størrelse		
		kr. 100,-	kr. 300,-	kr. 500,-
Ubetinget fengsel	12 031	1.203.100,-	3.609.300,-	6.015.500,-
Samfunnstjeneste	1 224	122.400,-	367.200,-	612.000,-
Betinget dom	9 441	944.100,-	2.832.300,-	4.720.500,-
Forelegg/bot	188 108	18.810.800,-	56.432.400,-	94.054.000,-
Påtaleunntatelse	747	74.700,-	224.100,-	373.500,-
Sum	211 551	21.155.100,-	63.465.300,-	105.775.000,-

Settes avgiften til kr. 300,- eller kr. 500,- vil avgrensning av avgiftsplikten til personer som blir idømt betinget fengsel eller strengere reaksjon, gi en brukbar finansiering av fondet forutsatt at all avgift blir innbetalt. Generelt sett er det imidlertid grunn til å tro at den domfeltes betalingsevne er svakere jo strengere reaksjon som blir idømt. Det vil derfor være vanskelig å gi noen sikre prognoser for fondets størrelse.

Avhengig av hva fondets midler skal brukes til, kan utelatelse av reaksjonen bot skape problemer. Dersom fondets midler skal gå til voldsofre, vil en slik avgrensning f.eks. utelate de tilfelle hvor det gis bot for legemsfornærmelse, jfr. strl. § 228 hvoretter strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. I 1994 var det tale om 160 reaksjoner.<sup>70</sup>

Søndres det etter om det er idømt betinget eller ubetinget fengsel kan også dette skillet medføre tilfeldige resultater. Det er ikke bare handlingens grovhet og gjerningsmannens skyld som er avgjørende for valg av betinget eller ubetinget reaksjon: Lang tid fra den straffbare handling til saken kommer til pådømmelse kan i mange tilfeller tilsi betinget dom for en handling som ellers ville medført ubetinget fengsel.<sup>71</sup> Det vil være uheldig å la avgiftsplikten bero på hvor raskt straffesaksapparatet til enhver tid arbeider.

Også en avgrensning etter reaksjonens art kan medføre problemer ut fra rettferdighetsbetraktninger: Den som f.eks. dømmes til ubetinget fengsel for regnskaps- overtreddelser, jfr. strl. § 286, kan oppleve det som urimelig å måtte betale en avgift til voldsofferfondet.

68. Se Prop. 1993/94:143 s. 23.

69. Tallene er hentet fra Kriminalstatistikken 1994 tabell 6 s. 32 og tabell 12 s. 39. Kolonnen betinget dom inneholder fullbyrdsesutsettelse, straffutmålnsuttsettelse ( 55) og delvis betinget dom (1 289), mens kolonnen for bot inneholder så vel forelegg, forenklet forelegg og bot ved dom.

70. Se Kriminalstatistikken 1994 tabell 12 s. 40.

71. Se nærmere *Matningsdal* i *Bratholm/Matningsdal* II s. 936-939 om tidsforløpets betydning for valg av betinget dom.

### 6.5.8 Avgiftsplikt for alle handlinger som har medført en straffereaksjon?

Utvider man avgiftsgrunnlaget til å omfatte alle som blir ilagt en reaksjon – dvs. både forseelser og forbrytelser, uavhengig av hvilken type straffbar handling det er tale om – vil det totale antall reaksjoner være 211 600.<sup>72</sup> Fastsettes avgiften til henholdsvis kr. 100,-, kr. 300,- eller kr. 500,- vil det tilflyte fondet midler i følgende størrelsesorden:

Tabell 6.5: Finansiering ved avgift knyttet til alle som ilegges reaksjon for straffbar handling

Antall reaksjoner for straffbar handling	Fondets inntekter etter avgiftens størrelse		
	kr. 100,-	kr. 300,-	kr. 500,-
211.600	21,6 mill	63,5 mill	105,8 mill

En avgift på kr. 500,- ved alle reaksjoner vil mao. resultere i et stort fond.

Et så bredt avgiftsgrunnlag vil ikke skape administrative problemer for så vidt som det er tilstrekkelig å konstatere at det er ilagt en reaksjon for en straffbar handling. Fondets størrelse vil uten tvil forsvare de administrative omkostninger. Problemet er om et så bredt avgiftsgrunnlag kan forsvares ut fra rettferdighetsbetraktninger.

Problemene vil være særlig iøynefallende dersom fondets midler kun skal anvendes til voldsofre. Det vil i så fall være vanskelig å begrunne at den som f.eks. får forenklet forelegg for fartsoverskridelse i tillegg skal betale et beløp til voldsofferfondet. Men velger man å opprette et mer generelt kriminalitetsofferfond, kan det være lettere å få gjennomslag for et bredt avgiftsgrunnlag. Pålegges avgiften på alle som får en reaksjon for straffbar handling, vil fondets størrelse – 105 millioner kroner – fullt ut kunne finansiere dagens statlige voldsoffererstatning. I tillegg vil det være et betydelig beløp til disposisjon for andre formål. Mens slike utgifter i dag bevilges over offentlige budsjetter og således blir utlignet på alle skatteyttere, vil en avgiftsplikt på de som får reaksjon for straffbar handling kunne fremstå som mer rettferdig.

### 6.5.9 En avgift per handling eller per straffereaksjon?

Uavhengig av avgrensningen som er omtalt ovenfor får man spørsmålet om det skal betales en avgift per straffbar handling, jfr. tilsvarende vurdering i Sverige omtalt ovenfor i "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2.

Forutsetter man at alle straffbare handlinger skal medføre avgiftsplikt, kan ordningen føre til at avgiftsplikten blir svært byrdefull for de mest aktive kriminelle som kan ha flere titals straffbare handlinger å svare for. Muligens er det ubetenkelig at de mest aktive kriminelle påføres større negative sanksjoner enn personer som kun begår ett eller noen få lovbrudd. Men en avgift per lovbrudd vil bli så formidabel at den ikke vil la seg inndrive hos denne gruppen kriminelle. Det er neppe hensiktsmessig å innføre en ordning som i mange tilfeller ikke lar seg gjennomføre i forhold til de mest aktive kriminelle. Dertil kommer at ordningen kan by på administrative problemer ved at det ved konkurrens kan oppstå spørsmål om det foreligger en eller flere handlinger.<sup>73</sup>

72. Se Kriminalstatistikken 1994 s. 17.

73. Om begrepet «konkurrens», se *Johns Andenæs*, Alminnelig strafferett, tredje utgave, Oslo 1989 s. 323-328.

Alternativet er å beregne en avgift per reaksjon uavhengig av om denne omfatter ett eller flere forhold, jfr. tilsvarende vurdering i Sverige omtalt ovenfor i "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2. Denne ordning vil lettere la seg gjennomføre – også i forhold til de mest aktive kriminelle. På den andre siden vil en avgift per reaksjon ikke avspeile gjerningsmannens skyld: Det blir ilagt samme avgift enten gjerningspersonen dømmes for legemsfornærmelse eller drap, og uavhengig av om det er tale om en eller flere straffbare handlinger. Men som det fremgår ovenfor under "*Avgiftens rettslige karakter*" i punkt 6.4, er ikke avgiften en straffereaksjon. At alle ilegges en «flat» avgift trenger derfor ikke være noe tungtveiende argument mot at det ilegges en avgift per dom.

### 6.5.10 Vurdering av den svenske avgrensningen

Som det fremgår av "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2 valgte man i Sverige å knytte avgiftsplikten til hver dom, men slik at avgiftsplikten ble begrenset til domfellelse for handlinger som har fengselsstraff i den generelle strafferammen. Overført til Norge ville en slik ordning medført at så godt som alle som blir ilagt en reaksjon også vil bli pålagt å betale avgift.

Bakgrunnen for dette er forskjellen i norsk og svensk lovgivning mht. fastsettelse av strafferamme i tilknytning til en del praktiske straffebud. I Norge har man f.eks. en generell vegtrafikklov med tilhørende forskrifter hvor straffetrussele er inntatt i § 31. Strafferammen for overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, er bøter eller fengsel inntil ett år. Selv om det i praksis er uaktuelt å idømme fengsel for de fleste overtredelser, har man altså valgt å fastsette en temmelig generell strafferamme. Alle overtredelser etter vegtrafikkloven vil medføre avgiftsplikt om man velger å innføre en regulering som er identisk med den svenske.

I Sverige har man to lover som omhandler vegtrafikk. Etter lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott straffes enkelte forhold i trafikken med bot eller fengsel. Denne loven omhandler bl.a. uaktsom kjøring (1 § første ledd – bot), grov uaktsom kjøring (1 § andre ledd – bot eller fengsel inntil to år), kjøring uten førerkort (3 § – bøter eller fengsel inntil seks måneder) og promillekjøring (4 § og 4 a § – bøter eller fengsel inntil to år). Andre trafikkforseelser er omhandlet i Vägtrafikkungörelse (1972:603) som kun har bøtestraff i strafferammen, se 164 §. Denne loven inneholder bl.a. regler om vikeplikt (36 §§ flg.), rygging (55 §§ flg.), hastighetsbestemmelser (60 §§ flg.) mv.

Den lovtekniske forskjellen medfører at mens man i Sverige legger til grunn at ca. 81 000 personer omfattes av lovens avgiftsplikt per år, vil man i Norge kunne legge til grunn at så godt som alle som får en straffereaksjon vil måtte betale avgift, dvs. 211 600 personer. Av disse gjaldt hele 174 433 reaksjoner overtredelse av vegtrafikkloven.<sup>74</sup> Hvor stor betydning reaksjoner for overtredelser av vegtrafikkloven har for finansiering av fondet fremgår av følgende oversikt:

Tabell 6.6: Fondets inntekter fra overtredelser av vegtrafikkloven

Antall reaksjoner	Fondets inntekter etter avgiftens størrelse		
	kr. 100,-	kr. 300,-	kr. 500,-
174 433	17,4 mill.	52,3 mill.	87,2 mill.

74. Se Kriminalstatistikken 1994 tabell 3 s. 29.

For øvrig ble det i 1994 utferdiget totalt 185 938 forelegg, hvorav hele 161 216 gjaldt overtredelse av vegtrafikkloven.<sup>75</sup>

Det er imidlertid grunn til å nevne at den svenske ordningen medfører at avgiften pålegges såvel personer som dømmes for vold, som personer som dømmes for promillekjøring jfr. Lag (1951:649) 4 § og 4 a §, bedrageri (BrB 9 "*Sammendrag*" i kap. 1 §), kreditorsvik (BrB 11 "*Sammendrag*" i kap. 1 §), skadeverk (BrB 12 "*Sammendrag*" i kap. 1 §), falsk forklaring (BrB 15 "*Sammendrag*" i kap. 1 §) mv.

## 6.6 AVGIFTENS STØRRELSE

I og med at avgiften ikke har en pønål karakter, bør den fastsettes ut fra hensynet til å sikre fondet en rimelig finansiering. Beregningene i "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i punkt 6.5 ovenfor, viser hvor stort fondet blir ut fra alternative reguleringsmodeller og ulike avgiftsnivå. I dette avsnittet vil arbeidsgruppen omtale generelle hensyn som må trekkes inn i vurderingen ved fastsettelse av avgiftens størrelse.

På samme måte som i Sverige jfr. "*Avgiftens størrelse*" i kapittel 5.3 ovenfor, antas det at en høy avgift kan møte motstand slik at det ikke blir mulig å realisere et voldsofferfond. Det er derfor viktig at avgiften fastsettes til et nivå som vil kunne bli akseptert av allmennheten. Blir det oppslutning om avgiftens størrelse, vil dette kunne påvirke betalingsviljen. Og en moderat avgift må antas å ville få stor betydning for betalingsviljen, og vil neppe slå urimelig hardt ut i den enkeltes økonomi, selv om det fastsettes en «flat» avgift som ikke er inntektsavhengig, sml. strl. § 27 mht. fastsettelse av bøter.

Til ethvert beløp som skal innkreves, vil det påløpe innkrevingsutgifter. Disse vil selvsagt være lave hvor kravet gjøres opp frivillig. Dersom kravet må tvangsinnføres vil omkostningene øke. Innkrevingsutgiftene tilsier at avgiften til fondet må utgjøre et visst beløp. (Dersom det må foretas tvangsinnføring bør det være hjemmel for å pålegge den avgiftspliktige å betale omkostningene med slik innføring.)

Arbeidsgruppen har fra Statens innkrevingsentral (SI) fått opplyst at det vil påløpe kr. 6,- for i det hele tatt å gjøre kravet gjeldende. Selv om dette er et relativt beskjedent beløp, bør avgiften på denne bakgrunn neppe settes lavere enn kr. 250,-. I Sverige er avgiften fastsatt til SEK 300,-.

Man må også ta i betraktning at en del av de ilagte avgifter ikke lar seg inndrive. For bøter er det riktignok en meget høy oppgjørsprosent. Hos *Are Thorsvik*, *Tvangsfullbyrdelse av bøtestraff m.v.*, LoR 1994 s. 278-287, s. 282-283 fremgår det at totalrestansen for bøter i august 1993 var 9,6%. Forutsatt at innkreving av avgiften legges til SI, kan dette tale for at en relativ stor andel av avgiften vil bli inndrevet. På den andre siden vil avgiften pålegges langt flere enn de som i dag ilegges bot, og avgiften vil i motsetning til bot ilegges uavhengig av inntektsforhold. Tatt i betraktning at langt fra alle domfelte ilegges bot, kan man ikke utelukke at oppgjørsprosenten kan bli en del lavere for avgiften til fondet. I Sverige antas det at 75% av ilagt avgift blir inndrevet. Det norske inndrivelsesapparatet er imidlertid langt mer effektivt.

Avgiften bør uansett knyttes opp mot et beløp i lovgivningen som er gjenstand for indeksregulering. Som eksempel på slike beløp nevnes grunnbeløpet i folketrygden, rettsgebyret og godtgjørelse til meddommere i straffesaker. Det er muligens mest nærliggende å knytte avgiften til rettsgebyret som per 1. januar 1997 utgjør kr.

75. Se Kriminalstatistikken 1994 tabell 9 s. 36, sammenholdt med tabell 1 på s. 26-27.



505,-, jfr. lovendring av 20. desember 1996 nr. 105. Avgiften trenger imidlertid ikke utgjøre et helt rettsgebyr da det kan bestemmes at avgiften skal være 1/4 R, 1/2 R, 3/4 R e.l.

## 6.7 ILEGGELSE OG INNDRIVELSE AV AVGIFTEN

Det kan tenkes flere alternativer mht. hvem som skal ilegge og inndrive avgiften. Man kan f.eks. tenke seg at det enkelte politikammer ilegger og inndriver avgift i saker som behandles ved vedkommende kammer etter at de er blitt rettskraftige. En slik ordning krever at politiet gis tilstrekkelige fullmakter i lovs form mht. å forestå innkreving av avgift som ikke blir betalt frivillig. Uansett må man anta at å legge ileggelse og inndrivning av avgift til det enkelte politikammer, fremstår som mindre rasjonelt.

Et annet alternativ er å opprette et eget forvaltningsapparat til å forestå ileggelse og inndrivning av avgift. Gis dette forvaltningsorgan de nødvendige inndrivingsfullmakter, kan innkrevingen bli effektiv.

I stedet for å opprette et eget forvaltningsapparat, er det naturlig å vurdere om det apparat som idag innkrever en rekke offentlige krav, herunder bøter mv. – nemlig Statens innkrevingsentral – også bør stå for innkreving av avgift til voldsofferfondet.

En slik regulering vil for det første sikre at inndrivning av avgift knyttes til et allerede velfungerende forvaltningsapparat. For de krav SI i dag inndriver, kan det bl.a. besluttes inndrivning gjennom lønnstrekk, jfr. strpl. § 456 tredje ledd.<sup>76</sup> Det vil være nødvendig at SI også gis vide fullmakter for så vidt gjelder inndrivning av fondsavgiften. Dertil kommer at en del av avgiftsplikten vil påhvile personer som SI allerede i dag forestår innkreving hos. I forhold til slike, medfører det antagelig begrensede ekstraomkostninger dersom det i tillegg innkreves en avgift til fondet.

For øvrig kan ileggelse av avgiften søkes forenklet ved at loven utformes på en måte som medfører at avgiftsplikten ikke beror på forvaltningens skjønn, men at det er tale om lovbundne vedtak.

Dersom SI skal stå for ileggelse og innkreving, må man sikre at politiet gir melding om straffereaksjoner som er rettskraftige. I dag får SI melding om bøter, og tilsvarende meldingssystem bør kunne utarbeides etter mønster av dette.

Det må antas at en vesentlig del av saksbehandlingen kan gjennomføres ved bruk av edb, men SI vil nok likevel oppleve en økning i arbeidsbelastningen om denne instans skal ha ansvar for ileggelse og innkreving av voldofferfondsavgiften.

## 6.8 ADMINISTRERING AV FONDET

### 6.8.1 Innledning

Arbeidsgruppens mandat berører ikke hvem og hvordan et voldsofferfond skal administreres. Arbeidsgruppen ser det imidlertid som en naturlig del av oppdraget å fremlegge sitt syn på hvordan disse spørsmål kan reguleres.

Mht. ileggelse og inndrivning av avgift vises det til *"Ileggelse og inndrivelse av avgiften"* i punkt 6.7 ovenfor. Arbeidsgruppen skal i dette avsnitt redegjøre for hvordan man kan administrere utdeling fra fondet.

Innledningsvis er det grunn til å understreke at de administrative oppgaver vil avhenge av fondets størrelse. Det sier seg selv at det kreves større ressurser for å bruke 105 millioner kroner enn et fond i størrelsesorden 8-10 millioner kroner.

76. I høringsbrev datert 11. desember 1996 har for øvrig Justisdepartementet foreslått ytterligere effektiviseringstiltak for innkreving av bøter.

Administrasjonen av fondet vil også kunne bero på hva fondets midler skal brukes til. Tar man utgangspunkt i at fondet vil bli tilført midler i størrelsesorden 100 millioner per år, og opptil halvparten av dette skal finansiere den nåværende voldsoffererstatningsordningen, vil det i forhold til i dag bare medføre økte ressurser å disponere over den resterende halvdel. Dersom denne del av fondet skal gå til ulike former for prosjektstøtte kreves et eget apparat til å behandle søknadene.

Sammenfatningsvis kan det altså slås fast at de administrative konsekvenser vil bero på fondets størrelse og bruk.

### 6.8.2 Hvilke administrative oppgaver vil oppstå?

Det antas at administreringen av et voldsofferfond vil innebære følgende arbeidsoppgaver:

- Saksforbereding av søknader om tildeling av midler fra fondet.
- Utarbeiding av årsrapport om fondets virksomhet.
- Regnskapsføring og budsjettforslag.
- Oppfølging og kontroll med bruken av fondets midler.

I tillegg kan man tenke seg at plassering av fondets midler for å sikre best mulig avkastning, er en naturlig del av de administrative oppgaver. Folketrygden har til sammenligning egne regler om dette, se ftrl. § 16-7.

Hvorvidt det kan bli tale om plasseringsplikt for voldsofferfondet, vil bero på hvilken størrelse dette vil få. Med utgangspunkt i ytterpunktene angitt i "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i punkt 6.5 ovenfor, er det på det rene at et fond i størrelsesorden 5-10 millioner kroner neppe vil gjøre det påkrevd med noen plasseringsplikt. Pengene i fondet skal relativt kort tid etter at de er innkommet utbetales til ulike støttetiltak. Det vil derfor neppe være større oppsamlinger av penger i fondet, og det synes uhensiktsmessig å binde opp fondsmidler ved aktiv pengeplassering. Dessuten vil antagelig administrasjonsomkostningene ved plassering ikke stå i forhold til fondets størrelse.

Er det derimot tale om et fond i størrelsesorden 100 millioner kroner stiller spørsmålet om plasseringsplikt seg annerledes. Det kan ikke utelukkes at det til enhver tid vil være relativt store beløp i fondet, og det kan forekomme at man i løpet av det enkelte år, ikke har tilstrekkelig prosjekter som er kvalifisert for å motta støtte. I en slik situasjon er det viktig å plassere midlene på en måte som gir god avkastning.

Så vidt arbeidsgruppen kjenner til, er det ingen felles fondsforvaltning i staten hvor man kan sikre midlene i fond en rimelig avkastning. Det kan overveies om denne tjenesten skal kjøpes på det private marked eller legges til et av de eksisterende statlige fond, f.eks. Folketrygdfondet.

### 6.8.3 Hvordan kan administreringen av fondet reguleres?

Ved valg mellom flere alternativ å administrere fondet på, bør man etter arbeidsgruppens syn legge til grunn følgende forutsetninger:

- Avgjørelsesmyndigheten bør legges til et organ som har kompetanse innenfor voldsofferområdet.
- Saksbehandlingen bør være hurtig.
- Administrasjonskostnadene bør være lave.
- Avgjørelsesmyndigheten bør legges til en sentral myndighet som kan koordinere og foreta prioriteringer av ulike tiltak på området.

Innenfor disse forutsetninger kan man f.eks. opprette en uavhengig stiftelse, eller legge avgjørelsesmyndigheten over fondet til Justisdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Norges forskningsråd, en nyopprettet nemnd, fylkesmennene eller til den eksisterende Voldsoffererstatningsnemnda.

Det må antas at det mest økonomiske vil være å bygge på eksisterende forvaltningsstrukturer. Spørsmålet er om man kan utbygge den eksisterende Voldsoffererstatningsnemnda. Denne nemnda består i dag av tre medlemmer, hvorav lederen er jurist.

Behovet for en utvidelse av nemnda vil avhenge av hvor store midler fondet vil ha, samt hva midlene skal brukes til. Dersom midlene i sin helhet skal utbetales som voldsoffererstatning, kreves ingen endring av nemndas sammensetning. Men blir det tale om et fond i størrelsesorden 100 millioner kroner, hvorav halvparten skal gå til andre formål enn individuelle erstatninger, kan det være nærliggende å vurdere om nemnda bør utvides for så vidt gjelder bruk av denne andelen.

Det kan være nærliggende å supplere nemnda med noen personer som har særlig kompetanse innenfor praktisk og forskningsmessig voldsofferarbeid. Dette vil tilføre nemnda økt kunnskap om hvilke behov som står udekket og dermed øke muligheten for en hensiktsmessig prioritering og samordning av de tiltak som bør iverksettes. Det kan f.eks. være naturlig at nemnda suppleres med tre medlemmer/varamedlemmer som har henholdsvis:

- Forsknings-/administrativ bakgrunn.
- Helse- eller sosialfaglig bakgrunn (lege, psykolog, sykepleier, sosionom el., med erfaring innen voldsofferproblematikk).
- Tilhørighet til Kompetansesenteret for voldsofferarbeid eller tilsvarende organisasjon.

I tillegg til avgjørelsesmyndighet, er det behov for sekretariatsfunksjoner. Voldsoffererstatningsnemndas sekretariatsfunksjoner blir i dag ivaretatt av Justisdepartementet. Det kan være nærliggende at Justisdepartementet også ivaretar sekretariatsfunksjonene for så vidt gjelder fondet. Departementet har lang samarbeidserfaring med voldsoffererstatningsnemnda og vel innarbeidede rutiner i forhold til denne, noe som medfører at det er velegnet til å ivareta de nye sekretariatsfunksjonene. Å legge arbeidsoppgaven til Justisdepartementet vil dessuten bidra til å holde administrasjonskostnadene nede.

Sekretariatsfunksjonene vil medføre at departementet tilrettelegger og vurderer søknadene. Videre fremlegger departementet en innstilling til nemnda med forslag til hvilke prosjekter man i prioritert rekkefølge ønsker å støtte. Det kan være naturlig at det utbetales prosjektstøtte en til to ganger per år, mens utbetalinger i form av individuelle erstatninger utbetales som før.

Etter at prosjekter er tildelt støtte, må det etableres rutiner for oppfølging og kontroll med at midlene blir brukt i samsvar med forutsetningene. Den som mottar midler bør derfor pålegges rapporteringsplikt, og det kan være aktuelt å evaluere bruken av fondets midler.

Som den allerede eksisterende Voldsoffererstatningsnemnda, bør den utvidede nemnda for behandling av søknader om støtte fra voldsofferfondet, stå under tilsyn av regjeringen. Det er derfor naturlig at Justisdepartementet i egenskap av sekretariat, utarbeider nemndas årsrapport. Departementet forutsettes også å ha ansvar for regnskap og budsjett.

## KAPITTEL 7

**Arbeidsgruppens vurdering****7.1 BØR DET OPPRETTES ET FOND?**

Spørsmålet om det bør opprettes et fond, må sees i sammenheng med hvem som eventuelt skal pålegges å betale avgift til fondet og hvem som skal nyte godt av fondets midler.

Det er på det rene at samfunnet påføres store skader som følge av kriminalitet. Skadene rammer både samfunnet som sådant og enkeltmennesker. Som et utgangspunkt er det en naturlig tanke at den som påfører andre skade, har et særlig ansvar for å bidra til å rette opp skadene etter sin handling. For å støtte det enkelte offer, kan det være hensiktsmessig å etablere et fond. Men før man har tatt stilling til hvem som skal betale og hvem som skal nyte godt av fondets midler, er det vanskelig å trekke noen bastant konklusjon.

I drøftelsen i "*Hvem skal pålegges å betale avgift?*" i punkt 7.2 har arbeidsgruppen søkt å skissere en modell som: 1) er enkel å administrere, 2) ivaretar hensynet til at det må være sammenheng mellom de som betaler og de formål som støttes og 3) gir fondet en størrelse som gjør det forsvarlig å etablere et apparat for innkreving og utdeling av fondets midler. Den modell som best ivaretar disse hensyn er et kriminalitetsofferfond som finansieres ved at alle som blir ilagt en straffereaksjon skal betale avgift til fondet.

Arbeidsgruppen ser at det kan rettes prinsipielle innvendinger mot en slik ordning. Dersom det er liten sammenheng mellom hvem som betaler og hvilke formål som blir tilgodesett, kan avgiften oppleves som urettferdig. For eksempel kan en person som blir ilagt forenklet forelegg for en mindre graverende trafikkforseelse føle at det er urimelig at han skal betale avgift til fondet når handlingen ikke har påført hverken samfunnet eller enkeltpersoner konkret skade.

Innvendingene kan avdempes ved at det åpnes for at flere formål enn rene voldsoffertiltak blir tilgodesett gjennom bidrag fra fondet. Arbeidsgruppen forutsetter i den videre drøftelse at fondet må ta sikte på å støtte et relativt bredt spekter av tiltak som har som formål å avbøte skadevirkninger av kriminalitet. Ut fra arbeidsgruppens forslag, vil fondet få en størrelse som bl.a. kan dekke statens utgifter til voldsoffererstatning, herunder finansiere eventuell utbygging av denne ordningen. Videre skal det kunne gis bidrag til forskning som fremskaffer mer kunnskap om voldskriminalitet, kriminalitetens ofre og andre skadevirkninger av kriminalitet. Slik kunnskap kan skape grunnlag for å forebygge kriminalitet, samt sette samfunnet i bedre stand til å hjelpe kriminalitetsofre.

Når arbeidsgruppen til tross for de nevnte innvendingene går inn for å etablere et kriminalitetsofferfond, er dette begrunnet i at nytteverdien av et fond veier tyngre. Et fond etter den modell som arbeidsgruppen foreslår, gir rom for å utrette noe for kriminalitetsofre generelt og voldsofre spesielt.

**7.2 HVEM SKAL PÅLEGGES Å BETALE AVGIFT?**

Som det fremgår ovenfor i "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i kapittel 6.5, står man overfor flere alternativ når man skal avgjøre hvem som skal pålegges avgift. Som nevnt i "*Innledning*" i kapittel 6.5.1 antar arbeidsgruppen at finansiering gjennom en særskatt som utlignes på alle skatteyttere, ikke er noe ønskelig reguleringsmodell. Dette er i realiteten ordningen i dag, hvor utgifter til å dekke skader etter

kriminalitet bevilges over offentlige budsjetter. Mandatet forutsetter at avgiften skal pålegges personer som er ilagt en strafferettslig reaksjon.

På denne bakgrunn antar arbeidsgruppen at det heller ikke er aktuelt å finansiere fondet gjennom at en viss andel av ilagte bøter overføres til fondet, se ovenfor i "*Finansiering gjennom andel av bøter?*" i kapittel 6.5.2. Bøter tilfaller i dag statskassen, og en slik finansiering ville i realiteten kun representere en omrokking innenfor offentlige budsjetter, uten at det tilføres nye midler.

Dersom fondet skal være et offerfond, fremstår en ordning hvoretter avgiften pålegges ved handlinger som har et konkret offer eller en fornærmet, som rimelig, se "*Avgiftsplikt kun i saker hvor det er et konkret offer?*" i kapittel 6.5.3 og "*Avgiftsplikt i saker om handlinger som inneholder element av vold eller tvang?*" i 6.5.4 ovenfor. I dette tilfellet vil det være en direkte forbindelse mellom den som innbetaler avgift og den som mottar støtte fra fondet. Det kan imidlertid anføres argumenter mot en slik regulering. For det første kan det oppstå en del retts tekniske problemer mht. avgrensning av begrepet «offer» eller «fornærmet». Som nevnt i "*Avgiftsplikt kun i saker hvor det er et konkret offer?*" i kapittel 6.5.3 kan disse problemene løses ved at man i lovteksten definerer hvem som skal ansees som offer, f.eks. ved at det for overtredelser av visse oppregnede straffebud skal ilegges avgift til fondet. Man kommer likevel ikke utenom at det vil medføre en del administrativt arbeid å undersøke om det i den konkrete sak foreligger overtredelse av et straffebud som medfører avgiftsplikt.

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1996-97) s. 28 første spalte har Justiskomiteén forutsatt at det er voldsdomte som skal ilegges avgift til fondet. Når man skal ta stilling til om det er hensiktsmessig å etablere et fond basert på denne forutsetning, kan man ta utgangspunkt i oversikten inntatt i "*Avgiftsplikt i saker om handlinger som inneholder element av vold eller tvang?*" i kapittel 6.5.4, se tabell 6.2 som inneholder en oversikt over antall saker hvor det typisk vil være et offer. Som det fremgår var det i 1994 tale om 3828 reaksjoner. Hvis avgiften settes til kr. 500,- per reaksjon, vil fondet bli tilført midler i størrelsesorden 2 millioner kroner per år. Det må antas at administrasjonskostnadene i dette tilfellet langt på vei vil konsumere fondets inntekter. *Arbeidsgruppen kan derfor ikke anbefale at det etableres et fond innenfor så snevre rammer.*

Dersom man skal realisere Justiskomiteéns forutsetning, må avgiften settes temmelig høyt. Fastsettes avgiften til f.eks. kr. 1.000,- per reaksjon, vil fondet bli tilført ca. 4 millioner kroner per år. Også dette er et relativt beskjedent beløp, og administrasjonskostnadene må antas å utgjøre en relativ stor andel av ilagt avgift. Dertil kommer at den gruppe domfelte som det her er tale om, formodentlig ofte vil bli ilagt erstatningsansvar overfor fornærmede. I tillegg kan det være aktuelt å ilegge saksomkostninger. Avgift til fondet vil mao. komme på toppen av andre krav, og det må legges til grunn at mange domfelte ikke vil være i stand til å gjøre opp for seg. *Arbeidsgruppen vil derfor sterkt fraråde at det etableres et fond basert kun på finansiering fra personer som er ilagt reaksjon for handlinger som inneholder element av vold eller tvang.*

Dersom forslaget om et fond i det hele tatt skal kunne realiseres, er man nødt til å utvide avgiftsgrunnlaget ved at flere domfelte pålegges avgift. I "*Hvem skal betale avgift til fondet?*" i kapittel 6.5 er det angitt flere reguleringsmodeller. Begrenses avgiftsplikten til å omfatte personer som blir ilagt reaksjon for forbrytelser, vil fondet også få relativt begrensede midler, se tabell 6.3 inntatt i "*Avgiftsplikt i saker om forbrytelser?*" i kapittel 6.5.5. Et annet alternativ er å gjøre avgiftsplikten avhengig av den konkrete strafferamme, se "*Avgiftsplikt avhengig av strafferammen?*" i kapittel 6.5.6. Det er vanskelig å sette opp noen oversikt over fondets inntekter avhengig av variabel strafferamme, men arbeidsgruppen legger til grunn at en slik

reguleringsmodell er gjennomførbar. Det vil imidlertid kreve en god del administrativt arbeid å avgjøre om vilkårene for å ilegge avgift er oppfylt i det konkrete tilfellet.

Det kan også være aktuelt å knytte avgiftsplikten til hvilken straffereaksjon som er gitt i det konkrete tilfelle, se ovenfor under "*Avgiftsplikt avhengig av utmålt straff?*" i kapittel 6.5.7. En slik regulering må antas å være relativ enkel å administrere. Som det fremgår av tabell 6.4 er det særlig når man inkluderer reaksjonen bot at fondet virkelig tilføres store verdier. Og dersom fondet skal komme volds ofre til gode, er det nødvendig å inkludere bot for legemsfornærmelser. Som det fremgår i "*Avgiftsplikt avhengig av utmålt straff?*" i kapittel 6.5.7 vil det for øvrig kunne være andre forhold enn handlingens grovhet og gjerningsmannens skyld som er avgjørende for valg av straffereaksjonen. Dette kan tilsi at den konkrete straffereaksjon ikke er det beste avgrensingskriterium.

Arbeidsgruppen mener derfor at den mest hensiktsmessige løsning er å pålegge *alle som blir ilagt en straffereaksjon for en straffbar handling* å betale avgift til fondet. Som det fremgår av "*Avgiftens størrelse*" i punkt 7.4 nedenfor, tilrår arbeidsgruppen at avgiften til fondet settes lik rettsgebyret. Sammenholdt med hvem som skal betale avgift, vil arbeidsgruppens forslag til regulering medføre at fondet blir tilført midler i størrelsesorden 100 millioner kroner per år. Beløpet forsvarer utvilsomt opprettelsen av et eget fond, og administrasjonskostnadene vil være begrenset i forhold til fondets størrelse.

Et fond i denne størrelsesorden vil fullt ut kunne dekke utgiftene til den eksisterende statlige voldsoffererstatningsordningen. For 1995 utgjorde dette kr. 36.106.811,-.<sup>77</sup> Det kan også være rom for å vurdere utbygging av den eksisterende ordningen. Dertil kommer at fondet vil gi mulighet for å støtte ideelle organisasjoner som arbeider for å hjelpe volds ofre eller andre kriminalitetsofre, privat eller offentlig voldsofferinnrettet virksomhet, samt finansiere forskning innenfor dette området, se nærmere nedenfor under punkt. 7.5.

Ordningen vil ikke skape særlige administrative problemer. Sammenlignet med de øvrige modeller hvor det i det enkelte tilfelle må foretas en konkret undersøkelse om handlingen er av en art som utløser avgiftsplikt, er det tilstrekkelig å fastslå at det er ilagt reaksjon for en straffbar handling. Det må antas at saksbehandlingen i stor grad vil la seg automatisere gjennom edb-behandling.

Arbeidsgruppen har drøftet om denne modellen vil oppleves rettfærdig. Det kan bl.a. oppstå problemer med å skape forståelse for at den som f.eks. overtrer arbeidsmiljøloven eller vegtrafikklovens bestemmelser om vikeplikt skal pålegges avgift til fondet. Den vesentligste del av fondets midler vil komme fra personer som vedtar forelegg, herunder forenklede forelegg, for ulike typer mindre alvorlige forseelser og forbrytelser. Men alt etter hvor mye penger som vil tilflyte fondet, kan det også være aktuelt å bevilge penger til andre tiltak som tar sikte på å forebygge og reparere skadevirkninger etter ulike former for kriminalitet, slik som vegtrafikkriminalitet, arbeidsmiljøkriminalitet mv. Det vil i så fall gjøre ordningen mindre kontroversiell.

Selv om en rekke overtredelser ikke rammer en privat fornærmet, vil de indirekte få konsekvenser for den enkelte. Ved f.eks. skatteunndragelser vil samfunnet som sådant være skadelidende ved at midler unndras fra fellesskapet.

Som det fremgår ovenfor i "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2, har man i Sverige valgt å avgiftsbelegge alle som blir gitt en sanksjon for overtredelser av bestemmelser som inneholder fengselsstraff i den generelle strafferammen. Arbeidsgruppens standpunkt er at det skal være tilstrekkelig at det er ilagt en reaksjon for en

77. Se Årsrapport 1995 for erstatningsnemnda for volds ofre s. 2.

straffbar handling, uten hensyn til om denne kun kan medføre bot. Om man hadde lagt den svenske ordlyden til grunn hadde man imidlertid ikke innskrenket avgiftsgrunnlaget vesentlig. Bakgrunnen er at de alt overveiende antall straffebud i Norge inneholder fengselsstraff i den generelle strafferammen. Overtredelse av f.eks. vegtrafikkloven straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Som det fremgår av "*Vurdering av den svenske avgrensningen*" i kapittel 6.5.10, har man en annen oppbygning av straffelovgivningen i Sverige, hvoretter en avgrensning med å avgiftsbelegge kun handlinger som har fengselsstraff i strafferammen, får en reell betydning. Mht. avgrensning av avgiftsgrunnlaget til den generelle strafferamme vises det for øvrig til fremstillingen ovenfor og "*Avgiftsplikt avhengig av strafferammen?*" i kapittel 6.5.6.

Som det fremgår ovenfor tilrås det at avgiftsplikten utløses i alle tilfeller hvor det er gitt en straffereaksjon. Dette medfører at alle straffereaksjoner medfører avgiftsplikt, dvs. forelegg, dom på bot, rettighetstap når dette idømmes istedenfor annen straff, betinget eller ubetinget fengsel og samfunnstjeneste. Vedtak om overføring av sak til mekling i konfliktråd jfr. strpl. § 71 a, er ingen straffereaksjon og utløser således ikke avgiftsplikt.

I Sverige har man valgt å unnta påtaleunntatelsene fra avgiftsplikt, se ovenfor i "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke grunn til å ha et slikt unntak i Norge. I Sverige har man knyttet avgiften til reaksjonssystemet ved at de minst alvorlige overtredelser – dvs. overtredelse av straffebud som kun har bøter i den generelle strafferammen samt handlinger som avgjøres med påtaleunntatelse – ikke medfører avgiftsplikt. Avgiften må etter arbeidsgruppens mening løsrives fra alvorligheten i straffereaksjonene. Dersom det gis påtaleunntatelse har påtalemyndigheten funnet at det er bevis for at den siktede er skyldig i å ha begått en straffbar handling. På denne bakgrunn er det ikke grunn til å unnta påtaleunntatelsene fra avgiftsplikt. Avgiftsplikten bør imidlertid begrenses til vedtak om påtaleunntatelse etter § 69. Ved påtaleunntatelse etter § 70 vil gjerningspersonen ha flere andre forhold som han får en annen straffereaksjon for, slik at han uansett blir pålagt avgift.

Avgiften bør beregnes per reaksjon, og ikke en avgift per lovbrudd. Som det fremgår av "*En avgift per handling eller per straffereaksjon?*" i kapittel 6.5.9 er det helt urealistisk at de mest aktive kriminelle vil ha evne til å betale en avgift per lovbrudd. Dertil kommer problemene med å avgjøre om det foreligger ett eller flere lovbrudd. Tilsvarende begrensning er valgt i Sverige, se "*Hvem betaler avgift?*" i kapittel 5.2 ovenfor.

I visse tilfeller kan det oppstå en viss usikkerhet om det skal ilegges avgift. Arbeidsgruppen tenker på tilfeller hvor det er gitt betinget dom eller dom på samfunnstjeneste, men dommen bringes inn for forhørsretten med begjæring om fullbyrding av straffen jfr. strl. § 54 nr. 2, eller fullbyrding av den subsidiære fengselsstraff, jfr. strl. § 28 c første ledd. Omgjøring av betinget dom etter § 54 nr. 2 forutsetter ikke at det er begått en ny straffbar handling. Således foreligger det ingen straffbar handling som kan utløse avgiftsplikt. Omgjøring av en betinget dom kan således ikke i seg selv begrunne ny avgift. Er det derimot tale om nye straffbare forhold, foreligger det brudd på hovedvilkåret for betinget dom jfr. strl. § 53 nr. 1. I så fall vil det gjerne bli avsagt ny felles dom jfr. strl. § 54 nr. 3, og i og med at denne inkluderer en handling som tidligere ikke er pådømt, skal det på nytt ilegges avgift.

En begjæring om fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff ved samfunnstjeneste, kan være begrunnet i at domfelte ikke overholder vilkårene for samfunnstjeneste eller at han har begått ny kriminalitet under gjennomføringstiden, se ordlyden i strl. § 28 c første ledd. Her skal det bare ilegges ny avgift dersom det er ny kriminalitet som har begrunnet begjæringen. Forutsetningen er likevel at den nye kriminelle

handlingen pådømmes samtidig med at det treffes avgjørelse om begjæringen om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraff, jfr. strl. § 28 c andre ledd. I motsatt fall vil jo den nye kriminelle handlingen komme til pådømmelse senere, og således utløse avgiftsplikt.

Også ved etterskuddsdom jfr. strl. § 64, kan det oppstå spørsmål om det skal ilegges avgift på nytt. Ved den egentlige etterskuddsdom, skulle alle handlinger vært pådømt under den forutgående dommen, se ordlyden i § 64 første ledd. I så fall skal det ikke tas ut avgift på nytt. Men omfatter dommen dels forhold som er begått forut for tidligere dom og dels forhold som er begått senere, skal det tas ut avgift på nytt.

### 7.3 «VOLDSOFFERFOND» ELLER «KRIMINALITETSOFFERFOND»?

Arbeidsgruppen vil altså tilrå at avgiftsplikten gjøres vid ved at alle som blir ilagt en straffereaksjon skal ilegges avgift. Det brede avgiftsgrunnlaget tilsier at midler fra fondet må kunne brukes til flere formål enn om det var tale om et «Voldsofferfond», se nedenfor under "*Hva skal fondets midler anvendes til?*" i punkt 7.5 om bruken av fondets midler. Dette bør få konsekvenser for hva man skal kalle fondet. Arbeidsgruppen antar at betegnelsen «Kriminalitetsofferfond» er et mer dekkende navn enn «Voldsofferfond».

### 7.4 AVGIFTENS STØRRELSE

Avgiftens størrelse må som nevnt først og fremst fastsettes ut fra hensynet til å sikre fondet en rimelig finansiering, se ovenfor under "*Avgiftens størrelse*" i kapittel 6.6. Ved fastsettelsen av avgiftens størrelse må det dessuten tas hensyn til at det vil påløpe noen omkostninger med inndrivningen.

Som det fremgår av "*Avgiftens størrelse*" i kapittel 6.6 må ikke avgiften settes så høyt at bare et mindretall vil være i stand til å gjøre opp for seg. Og i og med at avgiften ikke er av pønalt karakter, bør avgiften være den samme for alle straffbare handlinger uavhengig av handlingens grovhet.

Ved vurderingen av hvor stor avgiften bør være, må man også ta i betraktning hvor stor andel av ilagt avgift som vil la seg inndrive. I denne forbindelse kan oppgjørsprosenten for bøter gi en viss veiledning. Arbeidsgruppen har henvendt seg til Statens innkrevingsentral, som i brev av 18. november 1996 opplyser:

«For 1995 var oppgjør på bøtekrav fordelt som følger:

Tabell 7.1:

Maskinelt (dvs. frivillig innen forfall):	76%
Avdrag:	7%
Utleggstrekk (trekk i lønn eller trygd):	10%
Annen tvang:	7%

Innenfor annen tvang ligger de saker der det ikke har vært mulig å iverksette trekk, men oppgjør lykkes ved f.eks. trussel om soning/utlegg. Etter en viss periode hvor en har forsøkt å innhente opplysning om arbeidsgiver/trygdeytelser blir det sendt en siste purring som varsler om at saken vil bli begjært avsonet. Dette fører til at en del betaler, mens de resterende blir oversendt politiet med anmonning om å innkalle til soning av subsidiær fengselsstraff. Også dette fører til en god del innbetalinger, slik at den



andelen som til slutt soner ligger på under 1% av totalt innregistrerte bøtekrav. Soning iverksettes vanligvis innenfor det siste året før kravet foreldes (bøter har hhv. 3 og 5 års foreldelse). Kun et fåtall av kravene blir oppgjort ved utlegg i løsøre eller fast eiendom.

#### *Inndrivingsprosent:*

Endelig oppgjørsprosent for bøtekrav ligger på ca. 98%. De ca. 2% som avskrives uten pengeoppgjør vil være saker som er sonet, saker der politiet ikke har iverksatt soning, eller saker der skyldner er bosatt i land utenfor Norden, hvor tvangsinn driving ikke lar seg gjennomføre.»

Man kan etter dette gå ut fra at en meget stor andel av ilagt avgift lar seg inndrive. Arbeidsgruppen bemerker dog at oppgjørsprosenten på 98% relaterer seg til ilagte bøter som fastsettes under hensynstagende til gjerningspersonens betalingsevne jfr. strl. § 27. Arbeidsgruppens forslag innebærer at alle – uavhengig av betalingsevne – blir ilagt avgift. Det er likevel grunn til å vise til oversikten i tabell 6.4 i "[Avgiftsp-  
likt avhengig av utmålt straff?](#)" i kapittel 6.5.7 hvor det fremgår at den modellen som arbeidsgruppen foreslår, innebærer at den vesentligste del av fondets midler kommer fra personer som har vedtatt forelegg. Ut fra beregningen i denne tabellen er det tale om ca. 94 millioner kroner.

Avgiften vil på denne bakgrunn neppe få noen uheldig sosial profil. Dersom gjerningspersonen ikke har midler, vil ikke avgiften la seg inndrive. Og det vil ikke være noen subsidiær fengselsstraff å avsone dersom avgiften ikke betales. Avgiften vil heller ikke medføre noen økning av soningen av subsidiær fengselsstraff, da dekn. § 2-8 bestemmer at bøter skal dekkes før krav på skatt eller offentlig avgift.

Arbeidsgruppen mener at avgiften bør knyttes opp mot rettsgebyret, og avgiften fastsettes til 1 R. Dette utgjør per 1. januar 1997 kr. 505,-, jfr. lovendring av 20. desember 1996 nr. 105. I Sverige har man lovfestet avgiften til SEK 300,-. Dersom avgiften skal forhøyes, må det skje ved lovendring. Fordelen med å knytte avgiften til R, er at denne blir justert for hvert år uten at man behøver å endre lovteksten. Endring av R skjer gjennom kongelig resolusjon på bakgrunn av hvert års budsjettbehandling i Stortinget.

## **7.5 HVA SKAL FONDETS MIDLER ANVENDES TIL?**

Det andre sentrale spørsmålet er hva fondets midler skal brukes til. Ut fra den modell som foreslås valgt, vil fondet få tilført ca. 100 millioner kroner per år.

Arbeidsgruppen foreslår for det første at en del av fondsmidlene skal brukes til å finansiere den statlige voldsoffererstatningen. Per idag utgjør dette ca. 37 millioner kroner, jfr. ovenfor under "[Den statlige voldsoffererstatning](#)" i kapittel 4.5.3. Det vil følgelig bli et betydelig beløp igjen i fondet etter at det er avsatt midler til erstatning. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det vurderes foretatt en viss utbygging av dagens ordning, enten slik at flere faller inn under ordningen, eller at taket på kr. 200.000,- heves.<sup>78</sup> Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på dette, idet disse spørsmålene krever en særskilt utredning, men understreker at eventuelle endringer av dagens ordning bør utstå til man har fått erfaringer om hvor store midler som vil tilflyte fondet per år. Først da har man grunnlag for å ta stilling til hvilke endringer

78. Se også NOU 1991: 13 s. 62-63 og 1992: 16 s. 64 andre spalte hvor det ble tatt til orde for en viss justering av ordningen. Etter at disse utredningene ble avgitt, ble maksimumsbeløpet i 1993 hevet fra kr. 150.000,- til kr. 200.000,-, se ovenfor i "[Den statlige voldsoffererstatning](#)" i kapittel 4.5.3.

som bør foretas. Poenget er at ordningen med voldsoffererstatning bør være selvfinansierende gjennom avgiften til fondet.

Ved en eventuell endring av den statlige voldsoffererstatning, bør ordningen dessuten lovfestes. Arbeidsgruppen viser til at tilsvarende ordninger i de øvrige nordiske land er lovfestet, og det synes mer hensiktsmessig å fastsette disse regler gjennom lov fremfor kgl. res. slik ordningen er i dag.<sup>79</sup>

Dersom en del av fondsmidlene skal dekke den nåværende erstatningsordning, må det likevel bestemmes at staten skal stå som garantist for utbetaling av voldsoffererstatning. Det vil nemlig være uheldig å gjøre voldsoffererstatningen avhengig av fondets inntekter. I så fall kunne man risikert at i et år med sviktende inntekter, ville det ikke bli utbetalt erstatning til alle som burde falle inn under voldsoffererstatningsordningen.

Arbeidsgruppen vil også fremheve at den foreslåtte finansieringen av voldsoffererstatningsordningen vil medføre en besparelse for staten tilsvarende beløpet som i dag utbetales i erstatning. De ressurser som på denne måten frigjøres, bør etter arbeidsgruppens mening øremerkes for voldsoffer/kriminalitetsoffertiltak. Dette vil medføre at nytteverdien av fondet øker og bidra til at motforestillingene mot ordningen avdempes.

Selv med en utbygging av dagens voldsoffererstatning, vil det være betydelige midler igjen i fondet. Arbeidsgruppen antar at disse midler bør brukes til generelle støttetiltak som kommer kriminalitetsofre til gode. Det kan f.eks. bli tale om støtte til incestsentre, voldtektsmottak, voldsofferforeninger, krisesentre mv. Det må antas at praksis fra Sverige også vil kunne være veiledende for hvilke støttetiltak som kan være aktuelle i Norge, se "*Innledning*" i kapittel 5.1 og kapittel "*Den svenske ordningen*" i 6.3.2 ovenfor. Spesielt bemerkes at bidrag fra fondet ikke bør gis som varig driftsstøtte. Fondsmidler bør først og fremst kunne bidra til å utprøve nye tiltak samt prøve ut nye arbeidsmetoder innenfor eksisterende tiltak, informasjonstiltak mv.

Dertil bør fondsmidlene kunne brukes til å finansiere forskningsprosjekt som omhandler kriminalitetsofre og tilgrensede områder. Gjennom forskning kan det fremskaffes ny kunnskap som igjen kan bidra til en mer effektiv innsats mht. å avbøte skadevirkninger av kriminalitet.

## 7.6 ILEGGELSE OG INNDRIVING AV AVGIFTEN

Avgiften til fondet er ikke å anse som straff, slik at det ikke er påkrevd å ilegge denne ved dom jfr. "*Avgiftens rettslige karakter*" i kapittel 6.4 ovenfor. På den andre siden er det ikke noe til hinder for at man bestemmer at domstolene ex officio skal ilegge avgift når det avsies fellende straffedom, eller at påtalemyndighet tar med krav på innbetaling av avgift ved utferdigelse av forelegg.

Arbeidsgruppen mener at det er mest hensiktsmessig at avgiften ilegges av Statens innkrevingsentral. Det ville påført domstolene et merarbeid om man skulle gi dom for avgiften, samtidig som Innkrevingsentralen uansett måtte behandle saken når det ilegges avgift til et offentlig fond, jfr. pti. § 30-3.

Når det utferdiges forelegg, kan det imidlertid være aktuelt at påtalemyndigheten tar med krav om betaling av avgift til fondet. Arbeidsgruppen forutsetter at dette spørsmålet avklares nærmere i høringsrunden. Poenget er at man må sørge for at det administrative arbeidet med å ilegge avgift minimaliseres.

79. Se henholdsvis for Danmark: Lovbekendtgjørelse 1985-11-01 nr 470 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, Sverige: Brottskadelaag (1978:413) og Finland: Lag av 21. desember 1973 nr. 935 om ersättning för brottskador av statsmedel

For øvrig vil det være tale om lovbundne vedtak som ikke åpner for skjønn. For å ilegge avgiften vil det være tilstrekkelig å konstatere at det er ilagt en reaksjon for en straffbar handling, og at denne er rettskraftig. I stor grad må man anta at arbeidet kan edb-baseres, se nærmere "*Fastsettelse av avgiftsvedtaket*" i kapittel 8.2.

For å sikre en billig og effektiv overprøving av vedtaket, foreslås det at spørsmålet om vilkårene for å ilegge avgiften er oppfylt, kan forelegges for forhørsretten. I og med at det som nevnt er tale om lovbundne vedtak, vil rettslig overprøving neppe ha stor betydning. Det kan imidlertid tenkes at det ved en feil er ilagt avgift to ganger for samme handling, man har f.eks. oversett at saken er anket inn for lagmannsretten, og at avgift allerede er ilagt etter by-/herredsrettens dom.

Innkrevingsentralen må for øvrig gis effektive fullmakter for å forestå innkrevingen av avgiften. Arbeidsgruppen tilrår at SI gis fullmakter i samsvar med det som i de senere år er vedtatt for andre krav som SI er pålagt å inndrive, se f.eks. lov om innkreving av underholdsbidrag m.v. av 9. desember 1955 nr. 5 § 8 tredje ledd slik den lyder etter lovendring 11. juli 1993 nr. 103, lov om aksjeselskaper av 4. juni 1976 nr. 59 § 11-14 slik den lyder etter lovendring av 18. mars 1994 nr. 4.<sup>80</sup> I departementets høringsbrev av 11. desember 1996 er det for øvrig foreslått å gi tilsvarende fullmakter for så vidt gjelder innkreving av bøter.

## 7.7 ADMINISTRERING AV FONDET

Et fond etter den modell som arbeidsgruppen foreslår medfører ulike administrative oppgaver, se nærmere "*Administrering av fondet*" i kapittel 6.8 ovenfor. For den del av fondet som skal gå til dekning av statens utgifter til voldsoffererstatning, vil det bare være tale om å kanalisere midler til det eksisterende forvaltningsapparat. Innenfor dette apparatet vil ikke opprettelse av fondet i seg selv påkrevne noen endring.

De administrative oppgaver vil knytte seg til utdeling fra fondet til konkrete prosjekter. Arbeidsgruppen foreslår at disse arbeidsoppgaver løses gjennom den eksisterende Voldsoffererstatningsnemnda, men slik at denne suppleres med flere medlemmer når det er tale om bevilgning av midler til annet enn individuell voldsoffererstatning, jfr. "*Hvordan kan administreringen av fondet reguleres?*" i kapittel 6.8.3 ovenfor. I praksis vil dette være en ordning som ligner den svenske reguleringen, jfr. förordning om brottsofferfondet 2 §, inntatt som vedlegg til nærværende utredning.

I forkant av utdeling fra fondet kreves det tilrettelegging og bearbeiding av innkomne søknader. Viderer kreves det at det utarbeides budsjett, årsrapport mv., se "*Hvilke administrative oppgaver vil oppstå?*" i kapittel 6.8.2 ovenfor. Arbeidsgruppen foreslår at disse arbeidsoppgavene legges til Justisdepartementet som allerede i dag bistår den statlige Voldsoffererstatningsnemnda. Det vises i denne forbindelse til fremstillingen i "*Hvordan kan administreringen av fondet reguleres?*" i kapittel 6.8.3 ovenfor. Hvor ofte det skal foretas utdeling og nærmere kriterier for å få tildelt midler, bør fastsettes gjennom forskrifter.

Når enkeltprosjekter eller organisasjoner får støtte av fondet, må det utarbeides rapporteringsrutiner mv. slik at det sikres kontroll med at midlene brukes i samsvar med forutsetningene som ligger til grunn for tildelingen. Arbeidsgruppen antar at de nærmere enkeltheter bør reguleres i forskrift. I denne forbindelse kan det vises til reguleringen i Sverige, se forordningen som er trykket som vedlegg til denne utredning.

80. Om bakgrunnen for utvidelsen av Innkrevingsentralens namsmyndighet, se Ot.prp. nr. 94 (1992-93) og Ot.prp. nr. 16 (1993-94).

Det er ikke gitt at det i det enkelte år vil være tilstrekkelig antall kvalifiserte prosjekter som fortjener støtte fra fondet. På denne bakgrunn kan man ikke utelukke at fondet vil vokse noe over tid. I så fall vil det være påkrevd å forvalte midlene med sikte på å sikre best mulig avkastning. Arbeidsgruppen antar at denne tjenesten kan kjøpes på det private markedet, eventuelt legges til et av de øvrige statlige fond, jfr. *"Hvilke administrative oppgaver vil oppstå?"* i kapittel 6.8.2 ovenfor.

## KAPITTEL 8

**Økonomiske og administrative konsekvenser****8.1 INNLEDNING**

Opprettelse av et fond som nevnt i "*Arbeidsgruppens vurdering*" i kapittel 7, vil få økonomiske og administrative konsekvenser både for så vidt gjelder 1) beslutningen om at det skal betales avgift, 2) innkreving av avgiften og 3) administreringen av utbetalinger fra fondet. Nedenfor skal det redegjøres for de økonomiske og administrative konsekvenser innenfor det enkelte administrasjonsledd.

**8.2 FASTSETTELSE AV AVGIFTSVEDTAKET**

Arbeidsgruppen foreslår i "*Ileggelse og inndrivning av avgiften*" i kapittel 7.6 at Innkrevingsentralen treffer vedtak om å ilegge avgift. Dersom det er hensiktsmessig, kan kompetanse delegeres til politiet for så vidt gjelder avgift i tilknytning til vedtakelse av forelegg. Arbeidsgruppen antar at omkostningene med å treffe avgiftsvedtak blir relativt beskjedne. Det er allerede i dag innarbeidet rutiner om melding fra politiet til Statens innkrevingsentral for så vidt gjelder bøter, jfr. pti. § 30-3. Arbeidsgruppen legger til grunn at det kan legges opp rutiner i tilknytning til politiets datasystemer, slik at melding om når det skal ilegges avgift til voldsofferfondet kun krever en form for edb-basert avkryssing.

Det bemerkes også at vedtak om å ilegge avgift er et lovbundet vedtak hvor det er tilstrekkelig å konstatere at det foreligger en rettskraftig dom, et vedtatt forelegg eller en påtaleunntatelse etter strpl. § 69. De utgifter som vil oppstå i tilknytning til å treffe avgiftsvedtak knytter seg derfor først og fremst til å sende ut varsel og betalingsoppfordring til den avgiftspliktige. Som nevnt i "*Avgiftens størrelse*" i kapittel 6.6 er det opplyst at dette utgjør kr. 6,- per betalingsoppfordring.

**8.3 INNDRIVELSESKOSTNADER**

Arbeidsgruppen har henvendt seg til Statens innkrevingsentral med forespørsel om kostnadene med inndrivning av avgiften. I brev av 14. november 1996 fremgår det:

«Ut fra det som er meddelt, oppfatter vi det slik at det skal utlignes et gebyr på kr. 500,- for hver bot som ilegges og som skal benyttes til å finansiere et fond for voldsoffererstatninger. Det utlignes i dag følgende antall bøtekrav:

Tabell 8.1:

Forenklet forelegg	ca. 130 000
Automatisk trafikk-kontroll	» 30 000
Vanlig forelegg	» 50 000
Bøter ved dom	» 10 000
<hr/>	
	SUM ca. 220 000

Utlignes det et gebyr på kr. 500 pr. krav, tilsvarer det et proveny-potensiale på 110 mill. kroner pr. år. Regner vi med en innkreving på 95%, skulle årlig tilførsel til fondet bli på ca. 104 mill. kroner.

Den kravtypen som SI håndterer i dag, som kommer nærmest en slik ordning som antydnet, er gebyr etter vegtrafikkloven (vernegebyr). Ut fra erfaringene med den ordningen vil innkreving, tvangsinnfordring og regnskapsføring av inntektene kreve ca. 20 årsverk, og kostnadene vil være ca. 11 mill. kroner pr. år. Engangskostnadene til å få ordningen implementert vil være ca. 0,8 mill. kroner.

Ut fra ovennevnte tall vil nettogevinsten være ca. 93 mill. kroner/år.

Ovennevnte ramme-opplegg forutsetter at SI får lovhjemler for tvangsinnfordring som er analoge med de som bl.a. gjelder for egenandeler for fri retts hjelp. Fra ordningen er vedtatt vil det ta ca. 4-5 måneder å implementere ordningen, inkl. utarbeiding av nødvendige rutiner, manualer, tilpassing av datasystemer samt rekruttering og opplæring.»

Arbeidsgruppen bemerker at anslaget synes noe høyt. I brevet er det ikke opplyst noe om hvilken betydning det får at de fleste av de avgiftspliktige – dvs. de som ilegges bot – allerede i dag får betalingsoppfordring fra SI. At det legges til kr. 505,- i avgift til fondet, kan etter arbeidsgruppen syn neppe medføre merutgifter i forhold til denne gruppen. Arbeidsgruppen forutsetter at innkrevningen av avgiften kan effektiviseres i forhold til det som anslaget ovenfor bygger på. Arbeidsgruppen antar utgiftene neppe vil overstige 5 millioner kroner. Men selv om inndrivelseskostnadene blir liggende på nivået som er antydnet ovenfor, vil altså en avgift på kr. 505,- tilføre fondet ca. 93 millioner kroner netto per år.

#### 8.4 UTDELING FRA FONDET

Arbeidsgruppen foreslår å benytte allerede eksisterende organer mht. administrering av fondet. Dette er gjort ut fra et ønske om å holde administrasjonskostnadene nede.

Hvilke administrasjonskostnader som oppstår, vil naturlig nok bero på fondets størrelse. Etter den modellen arbeidsgruppen tilrår, vil en stor del av fondet gå til erstatningsutbetalinger. Dette vil ikke medføre økning i omkostningene sammenlignet med dagens ordning.

Det er utdelinger fra fondet i form av prosjektstøtte som vil medføre økte kostnader. Kostnadene vil avhenge av hvor store beløp som skal deles ut samt antall innkomne søknader. Til sammenligning kan det opplyses at det i Sverige i budsjettperioden 1994/95 ble bevilget SEK 5.676.500,- fra fondet til 23 prosjekter. Det var i denne perioden kommet inn 69 søknader om tilsammen SEK 26.136.000,-. I 1996 ble totalt SEK 10.288.000,- fordelt på 58 prosjekter.<sup>81</sup> Det norske fondet vil bli adskillig større og vil således kreve noe større administrasjonskostnader. Dertil kommer at det vil påløpe noe utgifter i forbindelse med oppfølging og kontroll med bruken av midler. Også disse utgiftene vil avhenge av hvor store og hvor mange utdelinger det vil bli.

Til å forestå utdelingen vil den utvidede Voldsoffererstatningsnemnda ha behov for minst to møter per år. Medlemmene vil bli betalt på samme måte som når de i dag avgjør søknader om voldsoffererstatning, dvs. på timebasis etter statens utvalg-sregulativ. Arbeidsgruppen anslår timeforbruket for hele nemnda til ca. 200. Godtgjørelse til nemndsmedlemmene bør dekkes av fondsmidlene.

Hvor stor merbelastning sekretariatsfunksjonene medfører for Justisdepartementet, er vanskelig å forutsi. Arbeidsoppgavene vil som nevnt bestå i å tilrettelegge og vurdere innkomne søknader, utarbeide årsrapport, kontrollere bruken av fondsmidler samt forestå regnskap og budsjettarbeid. Arbeidsgruppen antar imi-

81. Se "*Evaluering av ordningen*" i kapittel 5.7 ovenfor.

dlertid at merbelastningen i departementet vil utgjøre inntil fire årsverk. Det antas at disse omkostningene bør dekkes gjennom departementets ordinære driftsbudsjett, og ikke gjennom tilskudd fra fondet. Merbelastningen i departementet kan muligens finne sted gjennom omprioriteringer innenfor dagens årsverk.

Dersom det til enhver tid er midler i fondet av en viss størrelse, kan det i tillegg påløpe omkostninger til fondsforvaltning. Arbeidsgruppen antar at det i tilfellet er tale om beskjedne kostnader.

## 8.5 OPPSUMMERING

De økonomiske omkostningene vil i første rekke knytte seg til fastsettelse og innkreving av avgiften. Ut fra SIs anslag vil det påløpe ca. 12 millioner kroner per år, mens arbeidsgruppen antar at det neppe kan bli tale om mer enn 5 millioner kroner. Tatt i betraktning administrasjonskostnadene i departementet, må det antas at de samlede utgifter i tilknytning til driften av fondet, ikke vil overstige 7 millioner kroner per år. Som nevnt ovenfor i "*Administrering av fondet*" i kapittel 7.7, kan det ikke utelukkes at det til enhver tid vil være midler i fondet som krever forvaltning. I så fall vil dette gi inntekter til fondet, og ved fondsmidler av en viss størrelse, vil disse overstige administrasjonskostnadene.

## KAPITTEL 9

**Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet***Til § 1:*

Bestemmelsen omhandler opprettelse av fondet og dets formål.

Vedtaket om å opprette fondet er nedfelt i *første punktum*. *Andre punktum* slår fast at fondet skal gi direkte eller indirekte støtte til kriminalitetsofre. Direkte støtte vil først og fremst være utbetaling av erstatning til voldsofre. Indirekte støtte kan bl.a. være bidrag til voldsoffermottak, tilskudd til frivillige organisasjoner som driver støttearbeid eller forebyggende arbeid. Det vises til "*Hva skal fondets midler anvendes til?*" i kapittel 7.5 mht. vurderingen av hva fondets midler skal kunne brukes til.

*Til § 2:*

Bestemmelsen omhandler hvem som skal betale avgift og avgiftens størrelse.

*Første punktum* bestemmer at den som er domfelt, blir ilagt forelegg eller får påtaleunntatelse etter § 69, skal betale en avgift tilsvarende rettsgebyret til kriminalitetsofferfondet. Om begrunnelsen for avgrensning av hvem som skal betale avgift, vises det til "*Hvem skal pålegges å betale avgift?*" i kapittel 7.2. Avgiftsplikten inntreer enten den som får reaksjon som nevnt er en fysisk eller juridisk person.

Begrepet «domfelt» omfatter ikke rene sikringssaker. Blir det imidlertid ilagt sikring i tillegg til straff, skal det betales avgift.

Også den som vedtar forelegg, herunder forenklede forelegg, skal betale avgift. Bakgrunnen er å sikre fondet en rimelig finansiering. Dessuten kunne begrensning av avgiftsplikten til kun å omfatte domfelte medført at en del siktede hadde vedtatt forelegg utelukkende for å unngå avgiftsplikt. Spørsmålet om å vedta forelegg bør ikke bero på slike hensyn.

For øvrig forutsettes det at siktede før vedtakelsen av forelegget blir gjort kjent med at vedtakelsen utløser avgiftsplikt. I motsatt fall risikerer man at vedtakelsen påankes under henvisning til at denne ikke er bindende som viljeserklæring, jfr. strpl. § 259 andre ledd nr. 3 og ovenfor under "*Forholdet til Grl. § 96*" i kapittel 6.4.2.

Oppregningen i § 2 er uttømmende. Ileggelse av gebyr etter vtrl. § 31 a og § 36 a utløser derfor ikke avgiftsplikt. Det samme gjelder vedtak om overføring av sak til konfliktrådet eller overføring av sak til utlandet.

Det skal ilegges en avgift per straffereaksjon. Om anvendelse av § 2 ved begjæring om fullbyrdelse av betinget dom, omgjøring av samfunnstjenestedom og etterskuddsdom, vises det til fremstillingen i "*Hvem skal pålegges å betale avgift?*" i kapittel 7.2.

Avgiftsplikten inntreer når avgjørelsen er rettskraftig, jfr. *andre punktum*.

*Til § 3:*

Bestemmelsen omhandler ileggelse av avgift samt adgangen til å bringe avgiftsvedtaket inn for forhørsretten.

Statens innkrevingsentral skal treffe vedtak om at det skal betales avgift, jfr. *første punktum*. Den tjenestemann innen politiet som skriver ut forelegg må imidlertid kunne få delegert kompetanse til å ta med krav på avgift i det utstedte forelegget, dersom dette ansees hensiktsmessig, se "*Ileggelse og inndrivning av avgiften*" i kapittel 7.6 ovenfor.



For øvrig vil ileggelse av avgift være lovbundne vedtak uten rom for skjønn. Det vil være tilstrekkelig å konstatere at det enten foreligger rettskraftig dom eller et vedtatt forelegg. Skulle det likevel oppstå tvist om vilkårene for å ilegge avgiften er oppfylt, kan spørsmålet bringes inn for forhørsretten, se *andre ledd*. Bestemmelsen er utformet etter mønster av vtrl. § 31 a fjerde ledd og skal tolkes på samme måte.

Fristen for å påklage vedtaket er 14 dager, jfr. *andre ledd første punktum*. Fristen regnes fra tidspunktet for meddelelse av vedtaket. Det er likevel adgang til å ta klagen under behandling etter *andre ledd andre punktum* dersom oversittelsen av fristen ikke kan legges klageren til last, og klagen er fremsatt så snart det var anledning til det.

Forhørsretten kan oppheve vedtaket om å ilegge avgift dersom vilkårene ikke er til stede, men kan ikke prøve avgiftens størrelse, se *andre ledd tredje punktum*. Man kan f.eks. tenke seg at avgift blir ilagt to ganger for samme dom eller forelegg.

Avgjørelsen treffes ved kjennelse som kan påkjæres etter de vanlige regler, se *andre ledd fjerde punktum*.

Adgangen til å påklage vedtaket kan bare skje på den måte som § 3 andre ledd foreskriver. Det er derfor utelukket å reise særskilt sivil sak om vedtaket. Det er heller ikke adgang til å reise innvendinger mot *vedtaket* under tvangsfullbyrdelse, se *andre ledd femte punktum*.

For øvrig får reglene om saksomkostninger i straffeprosessloven kapittel 30 anvendelse så langt de passer, se *andre ledd sjette punktum*. Det er grunn til å understreke at adgangen til å ilegge saksomkostninger ved forgjeves klage bør benyttes.

#### Til § 4:

Bestemmelsen omhandler innkreving av avgiften.

*Første ledd* fastslår at krav på betaling av avgift er tvangsgrunnlag for utlegg hos den skyldige, jfr. tvangsl. § 7-2 litra e. Dette gir også tvangsgrunnlag for renter og utenrettslige inndrivingskostnader.

Innkrevingsentralen skal forestå innkrevingen av avgiften, jfr. *andre ledd første punktum* og strpl. § 456 første ledd andre punktum hvoretter Innkrevingsentralen innkrever krav som den etter lov blir pålagt å innkreve. Ved tvangsinnndrivelse er Innkrevingsentralen gitt fullmakter i tråd med det som i de senere år er vedtatt når sentralen har fått i oppdrag å inndrive krav for det offentlige, se "*Ileggelse og inndrivning av avgiften*" i kapittel 7.6 ovenfor. Bestemmelsene i *andre ledd andre og tredje punktum* er utformet etter mønster av disse bestemmelser og skal forstås på samme måte.

Strpl. § 456 tredje ledd andre punktum forutsetter at innkreving gjennom lønnstrekk etter dekl. § 2-7 for andre krav enn de som er nevnt i § 456 første ledd første punktum, må fastsettes særskilt. Slik bestemmelse er gitt i *andre ledd andre punktum*. Om prioritet, se dekl. § 2-8.

Dersom avgiften ikke kan inndrives gjennom lønnstrekk, bestemmer *andre ledd tredje punktum* at kravet kan inndrives ved å stifte utleggspant. Innkrevingsentralen får kompetanse til å ta utleggspant i alle former for formuesgoder der utlegg kan tas ved ren kontorforretning og rettsvern oppnås uten å ta ting eller dokumenter ut av saksøktes besittelse.

#### Til § 5:

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å gi nærmere regler om fondet, fovaltningen, innkrevingen og bruk av fondets midler. Det vil bl.a. være behov for å gi nærmere

regler om utdeling av fondet for så vidt angår konkret prosjektstøtte. I denne forbindelse er det f.eks. naturlig at det gis generelle retningslinjer for hvem som kan motta støtte fra fondet. Det antas at den svenske reguleringen helt eller delvis kan være veiledende ved utarbeidelse av forskriftene.

*Til § 6:*

Bestemmelsen omhandler ikrafttredelse.

Av hensyn til Grl. § 97 kan det ikke pålegges avgift for *handlinger* som er begått før lovens ikrafttredelse.

KAPITTEL10  
**Lovutkast***Lov om kriminalitetsofferfond**§ 1. Lovens formål.*

Det opprettes et kriminalitetsofferfond. Fondet har som formål å gi direkte eller indirekte støtte til kriminalitetsofre.

*§ 2. Grunnlag for avgiftsplikt.*

Den som er domfelt, vedtar forelegg eller får påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69, skal betale en avgift tilsvarende rettsgebyret til kriminalitetsofferfondet. Avgiftsplikten inntreer når avgjørelsen er rettskraftig.

*§ 3. Ileggelse av avgift.*

Statens innkrevingsentral legger avgift etter § 2.

Ileggelse av avgift kan innklages for forhørsretten innen 14 dager. Blir klage fremsatt etter utløpet av fristen, skal den avvises med mindre retten finner at oversittelsen ikke kan legges klageren til last, og klagen er fremsatt så snart det var mulig. Retten kan oppheve ilagt avgift hvis den finner at vilkårene for ileggelse ikke forelå. Avgjørelsen treffes ved kjennelse og kan påkjæres. Ileggelse av avgift kan ikke prøves av namsmyndighetene. Reglene i straffeprosessloven kapittel 30 får anvendelse så langt de passer.

*§ 4. Innkreving av avgift.*

Krav på betaling av avgift er tvangsgrunnlag for utlegg hos den skyldige.

Avgiften innkreves av Statens innkrevingsentral. Innkrevingsentralen kan beslutte at avgiften skal inndrives ved trekk i lønn eller andre lignende ytelser som nevnt i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsentralen kan også inndrive avgiften ved å stifte utleggs pant for kravet dersom pantretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd.

*§ 5. Gjennomføringsforskrifter.*

Nærmere regler om fondet, forvaltningen, innkreving og bruk av fondets midler fastsettes av Kongen.

*§ 6. Ikraftredelse.*

Loven trer i kraft ....., men slik at avgift bare skal ilegges for handlinger som er begått etter lovens ikrafttreden.



## Litteratur

- Andenæs 1990* - Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge. Syvende utgave. Oslo 1990.
- Andenæs 1994 I* – Andenæs, Johs.: Norsk straffeprosess bind I. Andre utgave. Oslo 1994.
- Bjerke/Keiserud I* – Bjerke, Hans Kristian og Keiserud, Erik: Straffeprosessloven med kommentarer. Bind I. Andre utgave. Oslo 1996.
- Bratholm/Matningsdal I* – Bratholm, Anders/ Matningsdal, Magnus (red.): Straffeloven. Kommentartutgave. Første del. Almindelige Bestemmelser. Oslo 1991.
- Bratholm/Matningsdal II* – Bratholm, Anders/ Matningsdal, Magnus (red.): Straffeloven. Kommentartutgave. Anden del. Forbrydelser. Oslo 1995.
- Schønning* – Schønning, Albert: Erstatning fra staten til voldsofre. Andre utgave. Oslo 1991.
- Aall* – Aall, Jørgen: Rettergang og menneskerettigheter. Den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 og norsk straffeprosess. Bergen 1995.

**Vedlegg 1**

**Lag (1994:419) om brottsofferfond**

1 § Den som döms för ett eller flera brott skall, om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 300 kr. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp av åklagare genom strafföreläggande.

Avgift skall inte tas ut om påföljdseftergift meddelas.

2 § Bestämmelserna i 35 "*Arbidsgruppens vurdering*" i kap. 7 § brottsbalken om bortfallande av böter gäller även avgift enligt denne lag.

3 § Avgifterna skall föras till en brottsofferfond. Fondens medel skall, enligt de föreskrifter som regeringen bestämmer, användas för verksamhet som gagnar brottsoffer.

Regeringen får besluta att kostnaderna för förvaltning av fonden skall ersättas av fondens medel.

4 § Närmare föreskrifter om förvaltningen av fonden meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft d. 1. juli 1994. Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

## Vedlegg 2

# Förordning om brottsofferfond; utfärdad den 26 maj 1994

### *Brottsofferfondens ändamål*

1 § Bidrag från brottsofferfonden får lämnas för att stödja forskning, utbildning, information och annan utvecklingsverksamhet som gäller brottsofferfrågor och som bedrivs av ideella organisationer eller i privat eller offentlig regi.

Bidrag får lämnas till löpande verksamhet bara om det finns särskilda skäl.

### *Förvaltningen av brottsofferfondens medel*

2 § Brottsofferfondens medel skall förvaltas av Kammarkollegiet. För förvaltningen gäller förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning.

Kostnaderna för förvaltning och administration av fonden får ersättas av fondens medel.

### *Beslut om bidrag från brottsofferfonden*

3 § Frågor om bidrag från brottsofferfonden skall prövas av ett råd vid Brottsoffermyndigheten. Ett beslut om bidrag får förenas med villkor att bidragstagaren skall redovisa användningen av bidraget till myndigheten.

Brottsoffermyndighetens beslut i frågor om bidrag från brottsofferfonden får inte överklagas.

4 § Brottsoffermyndigheten skall följa användningen av de bidrag myndigheten har beslutat om. Myndigheten skall också se till att resultaten av den forskning och utveckling som bedrivs med medel som lämnats från fonden offentliggörs på lämpligt sätt.

5 § Brottsoffermyndigheten skall varje år före den 15 oktober lämna en berättelse till regeringen om användningen av brottsofferfondens medel under det senaste budgetåret.

### *Information om brottsofferfonden*

6 § När en domstol eller en åklagare meddelar ett beslut om avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond skall domstolen eller åklagaren i samband därmed informera den avgiftsskyldige om brottsofferfonden och dess uppgifter. Sådan information behöver inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol eller av åklagaren.

### *Uppbörd og indrivning av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond*

7 § Bestämmelser om uppbörd och indrivning av fondavgifter finns i bötesverkställighetslagen (1979:189), lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., bötesverkställighetsförordningen (1979:197) och indrivningsförordningen (1993:1229). Rikspolisstyrelsen skall varje månad redovisa inbetalda fondavgifter

till Kammarkollegiet. Kronofogdemyndigheten skall redovisa indrivna fondavgifter till Kammarkollegiet.

8 § Om en fordran på fondavgift och en fordran på böter har tagits upp i samma exekutionstitel får endast en grundavgift enligt förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna tas ut, oavsett om fordringarna registreras som ett eller flera mål.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1994

Endret ved förordning 6 april 1995, se SFS 1995: 348.