

Høringsnotat

Sivilavdelingen
4. september 2020
Snr. 20/4021

Høring - Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

INNHold

1	Innledning.....	5
1.1	Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.....	5
1.2	Om voldsoffererstatningsordningen	6
1.3	Behov for en ny lov	7
1.4	Virkningen av voldsoffererstatning	8
1.5	En lite tilgjengelig erstatningsordning.....	9
1.6	Lang ventetid.....	10
1.7	Regress	12
1.8	Utgiftsvekst	12
1.9	NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning.....	13
2	Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.....	14
3	Grunnloven og internasjonale forpliktelser.....	16
4	Nordisk rett.....	17
4.1	Svensk rett.....	17
4.2	Dansk rett	18
4.3	Finsk rett	20
4.4	Islandsk rett	21
5	Hvilke handlinger kan man få erstatning for?.....	22
5.1	Gjeldende rett	22
5.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag	26
5.3	Høringsinstansenes syn	29
5.4	Forslag til endring.....	30
6	Hvem kan få erstatning?.....	34
6.1	Gjeldende rett	34

6.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag	36
6.3	Høringsinstansenes syn	36
6.4	Forslag til endring.....	37
7	Beviskrav.....	38
7.1	Gjeldende rett	38
7.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag	39
7.3	Høringsinstansenes syn	39
7.4	Forslag til endring.....	39
8	Krav til utfall av saken.....	39
8.1	Gjeldende rett	39
8.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag	40
8.3	Straffeprosessutvalgets forslag.....	40
8.4	Høringsinstansenes syn	40
8.5	Forslag til endring.....	42
8.5.1	Krav om dom	42
8.5.2	Unntak fra kravet om dom.....	47
9	Øvrige vilkår for å få voldsoffererstatning.....	50
9.1	Gjeldende rett	50
9.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag	51
9.3	Høringsinstansenes syn	51
9.4	Forslag til endring.....	53
10	Hva skal erstatningen dekke?	55
10.1	Gjeldende rett.....	55
10.1.1	Generelt.....	55
10.1.2	Erstatning for skade på person	56
10.1.3	Erstatning for tingskade.....	56
10.1.4	Menerstatning.....	56
10.1.5	Oppreisning	57
10.1.6	Erstatning til etterlatte	58
10.1.7	Forsinkelsesrenter.....	59
10.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	59
10.3	Høringsinstansenes syn.....	59
10.4	Forslag til endring	60
11	Forholdet til domstolenes utmåling av erstatning.....	62
11.1	Gjeldende rett.....	62
11.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	62
11.3	Høringsinstansenes syn.....	63

11.4	Forslag til endring	64
12	Avkortning.....	66
12.1	Øvre grense for voldsoffererstatning.....	66
12.1.1	Gjeldende rett	66
12.1.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	67
12.1.3	Høringsinstansenes syn.....	68
12.1.4	Forslag til endring	69
12.2	Nedre grense for voldsoffererstatning.....	74
12.2.1	Gjeldende rett	74
12.2.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	74
12.2.3	Høringsinstansenes syn.....	74
12.2.4	Forslag til endring	74
12.3	Skadelidtes medvirkning	75
12.3.1	Gjeldende rett	75
12.3.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	75
12.3.3	Høringsinstansenes syn.....	75
12.3.4	Forslag til endring	76
12.4	Fradrag for ytelser	77
12.4.1	Gjeldende rett	77
12.4.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	77
12.4.3	Høringsinstansenes syn.....	77
12.4.4	Forslag til endring	77
12.5	Lemping av erstatningen på grunn av forhold på skadevolders side	78
12.5.1	Gjeldende rett	78
12.5.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	79
12.5.3	Høringsinstansenes syn.....	79
12.5.4	Forslag til endring	79
13	Forholdet til andre erstatningsordninger	80
13.1	Forhold omfattet av bilansvarsloven, yrkesskadeforsikringsloven eller pasientskadeloven.....	80
13.1.1	Gjeldende rett	80
13.1.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	81
13.1.3	Høringsinstansenes syn.....	82
13.1.4	Forslag til endring	83
13.2	Forholdet til rettfærdsvederlagsordningen	86
13.2.1	Gjeldende rett	86
13.2.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	87

13.2.3	Høringsinstansenes syn.....	87
13.2.4	Forslag til endring	88
14	Geografisk virkeområde	88
14.1	Gjeldende rett.....	88
14.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	89
14.3	Høringsinstansenes syn.....	90
14.4	Forslag til endring	93
15	Regress	96
15.1	Gjeldende rett.....	96
15.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	97
15.3	Høringsinstansenes syn.....	98
15.4	Forslag til endring	99
15.4.1	Når skal staten kreve regress fra skadevolder?	99
15.4.2	Tiltak for å få større dekning for regresskrav	101
15.4.3	Ettergivelse og betalingsutsettelse	102
15.4.4	Forsinkelsesrenter på statens regresskrav	104
16	Saksbehandlingsregler.....	104
16.1	Frist for å søke om voldsoffererstatning.....	104
16.1.1	Gjeldende rett	104
16.1.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	105
16.1.3	Høringsinstansenes syn.....	107
16.1.4	Forslag til endring	108
16.2	Utbetaling i saker der det foreligger dom.....	111
16.3	Behandling av saker der det ikke foreligger dom om erstatning	112
16.4	Dekning av advokatutgifter	113
16.4.1	Gjeldende rett.....	113
16.4.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	114
16.4.3	Høringsinstansenes syn.....	115
16.4.4	Forslag til endringer	117
16.5	Ytterligere saksbehandlingsregler	119
17	Organisering	120
17.1	Gjeldende rett.....	120
17.2	Voldsoffererstatningsutvalgets forslag.....	121
17.3	Høringsinstansenes syn.....	121
17.4	Forslag til endring	123
18	Fri rettshjelp til voldsutsatte.....	125
19	Overgangsregler.....	126

20	Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser	128
20.1	Konsekvenser for partene	128
20.2	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	129
21	Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte og endringer i straffeprosessloven mv.	131
22	Forslag til forskrift om endringer i forskrift om Statens innkrevingsentral mv.	136

1 Innledning

1.1 Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Loven skal erstatte lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) og forskrift 23. januar 1981 nr. 8983 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling (voldsoffererstatningsforskriften).

Forslaget til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte vil gi en langt mer effektiv ordning. Alle som er tilkjent erstatning fra skadevolder for nærmere angitte volds- eller seksuallovbrudd skal kunne få utbetalt erstatningen fra staten tilnærmet automatisk og umiddelbart, uten å fremme noen søknad. Målet er at en rask avklaring vil hjelpe den voldsutsatte i prosessen med å legge det som i mange tilfeller har vært en traumatisk hendelse bak seg. Etter forslaget skal det utbetales erstatning til de samme personene og med de samme beløpene som skadevolder skulle betalt. Skadevolder skal holdes ansvarlig ved at staten krever regress for hele det utbetalte beløpet umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt.

Systemet er basert på at det stilles krav om at skadevolder er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte. Det forutsetter at hele erstatningskravet fremmes for og behandles av domstolene. Slik blir erstatningskravet behandlet tidligere i straffesakskjeden, avgjørelsen får høy kvalitet og vil i større grad oppleves rettferdig, samtidig som at det ikke blir nødvendig med ytterligere behandling hos voldsoffererstatningsmyndighetene.

Er skadevolder død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig, foreslås det unntak fra kravet om dom, og at sakene behandles av Kontoret for voldsoffererstatning.

Etter forslaget vil de samlede utbetalingene til voldsutsatte være på nivå med forpliktelsene etter dagens ordning. Fordelingen er i noen grad endret fordi det er et mål at alle som har rett til erstatning skal få den utbetalt automatisk, fremfor at det bare utbetales erstatning til noen av de som har krav på det, og at ordningen omfatter straffebud det i liten grad utbetales erstatning for.

Departementet foreslår at ny lov skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter at ny lov har trådt i kraft, men at ordningen fortsatt skal være avgrenset mot forhold skjedd før 1975. Det innebærer blant annet at den øvre grensen på 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) (6 millioner kroner) vil gjelde for alle saker der det søkes om erstatning etter ikrafttreddelsen. I tillegg

foreslår departementet at den øvre grensen gis tilbakevirkende kraft for allerede behandlede saker der det foreligger dom om erstatning.

1.2 Om voldsoffererstatningsordningen

Et klart etisk og juridisk utgangspunkt er at skadevolder står økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor skadelidte. Når skadevolderen er død, ukjent eller ute av stand til å gjøre opp for seg, trer likevel staten i en del tilfeller inn og betaler voldsoffererstatning til den voldsutsatte. Etter voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd betaler staten erstatning til den som har lidd «personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». Det må foreligge «klar sannsynlighetsovervekt» for at skadelidte har vært utsatt for handlingen, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 fjerde ledd. Loven bygger på alminnelig erstatningsrett, men har en rekke særregler. Det er ikke et krav at saken mot skadevolder har blitt behandlet av domstolene, skadelidte kan også få voldsoffererstatning når straffesaken er henlagt.

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

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

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

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

Videre står det om hvilke handlinger ordningen bør omfatte, jf. avsnitt II punkt 5 bokstav b side 15:

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

Forskriften fra 1976 ble avløst av forskrift 23. januar 1981 nr. 8983 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling

(voldsoffererstatningsforskriften). Denne ble avløst av lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven). I forarbeidene til loven uttalte departementet, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 1 side 5:

Samfunnet har både et ansvar for å søke å sikre individet mot voldsovergrep og et ansvar for å bidra til å reparere skadene der overgrep har funnet sted. I tillegg til at voldsutøveren har et ansvar for sine handlinger, er det også et samfunnsansvar å hjelpe den som blir rammet av en voldsforbrytelse. Voldsutøveren har ofte dårlig betalingsevne og ikke sjelden forblir gjerningspersonen ukjent. Voldsofre vil bli hjulpet et stykke på vei gjennom generelle støtteordninger som f.eks. sykepenger fra arbeidsgiver, sosiale trygde- og støtteordninger og forsikringer. Ikke sjelden vil det imidlertid gjenstå et udekket tap. Det er her ordningen med voldsoffererstatning fra staten kommer inn.

Departementet uttalte videre i punkt 5.1 side 16:

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

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

Det primære erstatningsansvaret for voldsforbrytelsen bør likevel fortsatt ligge hos den enkelte voldsforbryter. I likhet med straffansvaret anses erstatningsansvaret å ha en preventiv virkning som sammen med andre virkemidler kan bidra til å begrense voldskriminaliteten. I motsetning til straffansvaret gir erstatningsansvaret også økonomisk reparasjon til det enkelte voldsoffer. I et konfliktløsningsperspektiv kan det være en viktig faktor både for voldsofferet og voldsutøveren å oppleve at voldsutøveren gjør opp for seg økonomisk i den grad det er mulig.

Voldsoffererstatningsordningen bør derfor i utgangspunktet være subsidiær i den forstand at staten bare bærer det endelige tapet dersom skadevolderen er ukjent eller ute av stand til å gjøre opp for seg.

1.3 Behov for en ny lov

Voldsoffererstatningsregelverket er komplisert og vanskelig tilgjengelig. Årsakene til dette er flere.

Da ordningen gikk fra å være en forskriftsfestet billighetsordning til en lovfestet rettighetsordning ble de skjønnsbaserte reglene fra billighetsordningen i stor grad videreført. Voldsoffererstatningsmyndighetene må utøve et betydelig skjønn ved rettsanvendelsen og i vurderingen av om det skal tilkjennes erstatning eller ikke. For eksempel er det saklige virkeområdet begrenset til handlinger som «krenker livet, helsen eller friheten», jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd. Den nærmere avgrensningen av hvilke typer overtredelser av straffeloven som

oppfyller dette vilkåret er overlatt til praksis. Dersom det foreligger «særlige grunner» eller «særlige tilfeller» kan det også gjøres unntak fra det geografiske virkeområdet, anmeldelsesvilkåret og hovedregelen om at søsken ikke tilkjennes erstatning som etterlatt, jf. voldsoffererstatningsloven §§ 2, 3 og 7. Hva som kreves for at det foreligger «særlige grunner» eller «særlige tilfeller» er i stor grad overlatt til voldsoffererstatningsmyndighetene å avgjøre.

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

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

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

Departementet mener det er viktig å ha et regelverk som er enkelt og tydelig slik at de voldsutsatte lett kan sette seg inn i hvilke rettigheter de har. Et enkelt regelverk er også nødvendig for å få en effektiv saksbehandling slik at de voldsutsatte raskt kan få utbetalt erstatningen fra staten. Det er dessuten viktig for at avgjørelsene skal få høy kvalitet og for at staten skal bruke minst mulig ressurser på saksbehandlingen.

1.4 Virkningen av voldsoffererstatning

Det finnes lite forskning om hvilken betydning voldsoffererstatningen har for dem som mottar den, jf. «*Men hva er det egentlig ment for?*» *Voldsoffererstatning til de overlevende etter terrorangrepet på Utøya 22. juli 2011*, Nilsen, Langballe og Dyb (2016) punkt 1 side 13. I rapporten så Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress på hvordan de overlevende etter terrorangrepet på Utøya opplevde å få utbetalt voldsoffererstatning, og da hovedsakelig oppreisning. I sammendraget står det:

Det viste seg at det å motta oppreisning hadde stor betydning for mange av de overlevende etter terrorangrepet på Utøya, både som en konkret, finansiell støtte som forenklet deres hverdag, og også som en symbolsk handling, ved at de opplevde at voldsoffererstatningen kommuniserte noe på vegne av staten.

For å bedre avgjørelsesgrunnlaget i arbeidet med oppfølgingen av NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning, ga departementet Oxford Research AS i oppdrag å gjennomføre en kvalitativ studie for å se på bruker- og samfunnseffekter av voldsoffererstatningsordningen. Oxford Research leverte rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* 15. september 2019. Grunnlaget for rapporten er i hovedsak kvalitative intervjuer med personer som har mottatt voldsoffererstatning. Det ble gjennomført i alt 48 intervjuer, herunder med 39 personer som har mottatt voldsoffererstatning, fire bistandsadvokater og tre psykologer. I tillegg ble det gjennomført dokumentstudier og gjennomgang av litteratur. Mottakerne av voldsoffererstatning samtykket selv til å være informanter. De ble rekruttert etter et tilfeldig utvalg av saker. At utvalget var tilfeldig har gitt spredning på viktige parametere som straffebestemmelse, alvorlighetsgrad, geografi, kjønn og alder, men selv med et tilfeldig utvalg vil det kunne være skjevheter i datamaterialet. At informantene selv samtykket, innebærer at det kun er de som har hatt mulighet og vilje til å delta som har latt seg intervjuer. På spørsmål om hvorfor potensielle informanter ikke ønsket å la seg intervjuer, var begrunnelsen i hovedtrekk at vedkommende hadde lagt saken bak seg og ikke ønsket å ta den frem igjen, eller at det skyldtes mer pragmatiske årsaker som at vedkommende ikke hadde tid.

Oxford Research peker på at det i kvalitative studier med et begrenset antall informanter må utvises forsiktighet med å generalisere funn, jf. *Virkningene av voldsoffererstatning* punkt 2.1.2 side 4. De mener likevel at antallet intervjuer har vært tilstrekkelig til å nå et «metningspunkt». Med dette mener de at det mot slutten av datainnsamlingen i liten grad kom frem perspektiver og synspunkter som ikke tidligere var trukket frem. De peker også på at grunnlaget for vurderingene ble styrket gjennom intervjuer med psykologer og bistandsadvokater som har erfaringer og synspunkter om mulige virkninger av voldsoffererstatningen.

I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* fremgår det at helhetsinntrykket er at det betyr mye for de voldsutsatte å motta voldsoffererstatning. Samtidig fremgår det at voldsoffererstatning gjerne kommer i andre rekke, og at de som har fått dom i saken gjennomgående ser ut til å oppleve dommen som en viktigere anerkjennelse, jf. punkt 5.5 side 21. I tillegg påpekes det at erstatningen gjerne har liten betydning for de som mottar erstatning for mindre alvorlig kriminalitet og som ikke har lidt økonomisk tap, de opplever gjerne erstatningen bare som en «bonus», jf. punkt 6.4 side 35. Videre kommer det frem at voldsoffererstatningsordningen i dag er lite kjent, at lang saksbehandlingstid har en svært negativ brukereffekt og at flere av informantene er opptatt av at skadevolder blir holdt ansvarlig.

Rapporten underbygger etter departementets oppfatning at det er behov for å endre loven.

1.5 En lite tilgjengelig erstatningsordning

Alle som har krav på en ytelse bør få informasjon om rettigheten. Allerede i et notat datert november 1971 fra en arbeidsgruppe i Justisdepartementet om *Erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling* fremgår følgende, jf. St. prp. nr. 39 (1975–76) vedlegg 4 punkt 2.10 side 75:

Skal en ordning med erstatning fra staten til ofre for lovbrudd bli et effektivt hjelpemiddel for disse, er det av stor betydning at ordningen blir kjent.

Oxford Research peker på at ordningen i dag er lite kjent, noe som etter deres vurdering kan bidra til å begrense mulige samfunnsvirkninger, jf. *Virkningene av voldsoffererstatning* punkt 6.5 side 37:

Voldsofferordningen fremstår som i liten grad kjent. Det kan være en barriere for å fullt ut realisere de symbolske samfunnseffektene. Offentligheten og borgerne kjenner trolig i mindre grad konkret til ordningen.

Informantenes kjennskap til og kunnskap om voldsoffererstatningsordningen er utdypet i rapporten punkt 5.1 side 14:

Flere av informantene fortalte at de opplevde at det fantes lite informasjon om ordningen underveis i straffeprosessen. [...] Også psykologer forteller at de ofte må informere sine pasienter om ordningen fordi pasientene ikke er kjent med at ordningen finnes. Gitt antall voldssaker som anmeldes, er det få som søker ordningen, noe som kan bero på at ordningen er lite kjent.

Flere av informantene forteller at de fikk kjennskap til ordningen gjennom det de beskriver som tilfeldigheter. Mange har kommet over informasjonen gjennom venner og bekjente, andre fornærmede i saken eller via behandlere: [...]

Ellers oppgis gjerne (bistands-)advokat eller politiet som den første informasjonskilden for ordningen, mens andre poengterer at heller ikke politiet informerte om ordningen. Flere av deltakerne uttrykker, at de synes ordningen med voldsoffererstatning burde komme tydeligere frem og informeres om som en rutine i voldssaker.

Det bekreftes også av departementets tall. Disse tyder på at Kontoret for voldsoffererstatning ville mottatt om lag ti ganger så mange søknader dersom alle som anmelder volds- eller seksuallovbrudd hadde søkt om erstatning. Mange av disse ville fått avslag på søknaden fordi det ikke er tilstrekkelig bevis for at de har vært utsatt for en handling som omfattes av voldsoffererstatningsloven, eller fordi de ikke har lidt personskade som følge av handlingen. Det er likevel klart at mange flere ville fått erstatning dersom alle hadde søkt. Det er særlig de som anmelder de relativt sett mindre alvorlige lovbruddene som ikke søker om erstatning.

Etter departementets syn er det uheldig om det bare er de som er best informert som får erstatning. En offentlig erstatningsordning bør være tilstrekkelig kjent til at de som har rett til erstatning og som ønsker at staten utbetaler beløpet, får erstatning.

1.6 Lang ventetid

Det har alltid vært et ønske at det skal være enkelt å søke om voldsoffererstatning, og at det skal gå kort tid før skadelidte får utbetalt erstatning. Slik begrenses de voldsutsattes økonomiske bekymringer, og de får best mulige forutsetninger til å komme seg videre i livet.

I dag blir én og samme sak vurdert av mange instanser. Saken må anmeldes og den voldsutsatte må fremme kravet i en eventuell straffesak. Domstolene behandler straffesaken og dømmer skadevolder til å betale erstatning til skadelidte. Den voldsutsatte søker deretter om erstatning fra Kontoret for voldsoffererstatning. Om søker ikke er fornøyd med vedtaket, kan det påklages. Klagevedtaket kan igjen

bringes inn for domstolene. Prosessen og tiden som går kan med andre ord være lang og krevende.

Voldsoffererstatningsmyndighetene foretar normalt en full vurdering av saken selv om den har vært behandlet av domstolene. Et komplisert regelverk gjør saksbehandlingen krevende og medfører at det går tid før brukerne får svar på søknaden. Videre gir et uklart regelverk flere klager. Å måtte bruke tid og krefter på å klage og vente på klagebehandlingen kan være en belastning for brukerne.

I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* skriver Oxford Research følgende om lang saksbehandlingstid, jf. punkt 6.5 side 36:

Vi finner en svært negativ brukereffekt/samfunnseffekt av den lange ventetid (saksbehandlingstiden). Mulige positive effekter blir satt på vent. Man kommer ikke helt i gang med å komme seg ut av en vanskelig situasjon og realisere de positive virkninger av voldsoffererstatningen. Ventetiden blir en merbelastning. Det er tydelig støtte for at ventetiden gir uheldige konsekvenser og bidrar med å sette bearbeidelse og bedring på vent (setter livet på vent som enkelte hevder).

Betydningen av tidsaspektet er utdypet i rapportens punkt 5.3.1 side 17:

Informantene legger varierende vekt på betydningen av hvor lang tid det gikk fra søknaden ble sendt til de mottok pengene fra voldsofferkontoret. Noen informanter omtaler ikke dette, mens andre forteller at de forventet at det skulle ta lang tid og at de derfor ikke så dette som et problem, eller at de har forståelse for at denne type ting tar tid. Dette kan også ses i sammenheng med at det er andre ting i straffeprosessen som mottaker venter mer på fordi voldsoffererstatning ofte kommer litt på siden med tanke på hva som blir opplevd som viktig i prosessen av voldsutsatte.

Det er derimot noen av informantene som beskriver tiden det gikk fra de søkte til de fikk svar på søknaden som krevende, fordi de befant seg i en sårbar posisjon som de ønsket å bli ferdig med. Å vente på svar på søknaden blir for mange en merbelastning som gjør at det blir vanskeligere å legge voldshendelsen bak seg.

«Det blir en merbelastning i aller høyeste grad og, nok en gang at det skulle ta så lang tid. Og du blir sugd tilbake i det. Det stresset meg at jeg ikke skulle få legge det bak meg.»

- Intervju 6

«Det påvirker meg en del på grunn av at, hadde den oppreisningen kommet så ville jeg følt, uavhengig av beløp, så ville det være at jeg kunne komme videre i livet psykisk og fysisk. Det er noe med avslutning - å vente på at noen skal ta en avgjørelse, det er frustrerende, selv om jeg har fått beskjed om at det skulle ta så lang tid så.»

-Intervju 37

Dette blir også trukket frem i intervju med bistandsadvokater, som forteller at de har et inntrykk av at det er vanskelig for voldsofre å gå videre før hele prosessen er gjennomført. Videre forteller psykologer at ventetiden er en tilleggsbelastning som kan føre til ekstra stress for voldsutsatte.

Et annet problem som blir trukket frem blant dem som synes prosessen har tatt for lang tid, er at de trenger pengene nærmere hendelsen, nettopp med bakgrunn i voldshendelsen de hadde blitt utsatt for. For eksempel har en informant fortalt om skader som medførte medisinske utgifter hvor usikkerheten knyttet til hvorvidt den voldsutsatte ville ha råd til behandlingen medførte en ekstra belastning.

Saksbehandlingstiden hos KFV økte frem mot 2011, men falt etter hvert som 22. juli-sakene ble ferdigbehandlet. Saksbehandlingstiden har imidlertid steget fra 2016. I

følge KfV er forventet behandlingstid på saker uten regress i dag over to år. Funnene må derfor nyanseres med at mange informanter har mottatt erstatning før denne økningen i saksbehandlingstid fant sted, og vi kan derfor ikke si noe om hvorvidt den økte saksbehandlingstiden fra 2016 har hatt betydning for hvor mange som ser det som en belastning å vente på svar. Likevel kommer det klart frem at lang saksbehandlingstid kan ha negative konsekvenser gjennom at ventetiden blir en tilleggsbelastning som kan gjøre mottakerne både mer stresset og som gjør det vanskeligere for voldsutsatte å komme videre.

Sitatet understreker etter departementets syn at det er viktig å endre loven for å legge til rette for at voldsutsatte kan få utbetalt erstatning raskere.

Oxford Research trekker også frem at avslag ser ut til å ha en negativ effekt og bidra til motløshet hos søkerne, jf. punkt 5.1 side 22. Det er uheldig at voldsutsatte bruker tid og krefter på å søke om voldsoffererstatning og venter lenge på svar, for så å få et avslag som gjør dem enda mer motløse. Departementet tror det er viktig å ha et enkelt og forutsigbart regelverk slik at færre av de som ikke har rett til erstatning får forventninger som ikke blir innfridd.

1.7 Regress

At staten gjør gjeldende krav om regress er viktig for å underbygge utgangspunktet om skadevolderens ansvar. I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* skriver Oxford Research at flere av informantene er opptatt av at det er gjerningspersonene og ikke skattebetalerne som skal betale. I punkt 6.1 side 31 står det:

Rettferdighet kan både ses i lys av ansvarliggjøring av stat eller gjerningsperson(er). Det første kan vi i mindre grad finne igjen direkte i intervjuer med erstatningsmottakere, hvor det snarere er fokus på ansvarliggjøring av gjerningsperson. De fleste oppfatter da også regress som en viktig komponent for rettferdighet.

At det kreves regress har videre stor betydning for statens inntekter.

Departementets tall viser at det i 2019 ble krevd regress for 54 prosent av det som ble utbetalt i voldsoffererstatning. Staten fikk inn 37 prosent av det de krevde fra skadevolder. Staten utbetaler altså langt mer i voldsoffererstatning enn det kreves regress for. Dessuten går det gjerne lang tid fra dom mot skadevolder er falt til staten krever regress. Sannsynligheten for oppgjør blir da mindre. Dette illustrerer at det er nødvendig å endre regelverket for å sikre at skadevolder holdes ansvarlig og sørge for at staten får tilbake en større andel av beløpene som betales ut.

1.8 Utgiftsvekst

Utgiftene til voldsoffererstatningsordningen har økt kraftig. I 1971 ble det budsjettert med at ordningen skulle koste 500 000 kroner årlig, jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) vedlegg 4 Notat datert november 1971 fra en arbeidsgruppe i Justisdepartementet om «Erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling» side 75. Omregnet til 2016-kroner tilsvarer dette 3,8 millioner kroner. I 2016 var utbetalingene på 410 millioner kroner, altså over hundre ganger mer. Fra 2004 til 2016 ble utbetalingene mer enn firedoblet.

Menon Economics AS har på oppdrag fra departementet utarbeidet rapporten *Kartlegging av voldsoffererstatningsordningen* (Menon-publikasjon 60/2018). Rapporten gir en fremstilling av voldsoffererstatningsordningen i tall og analyserer hvilke faktorer som påvirker utbetalingene. Prognosemodellen viser at utbetalingene vil vokse kraftig fremover.

I modellen er det forutsatt at andelen av de som anmelder volds- og seksuallovbrudd og søker om voldsoffererstatning holder seg stabil. Som nevnt i punkt 1.5, er det bare om lag 10 prosent av de som anmelder volds- og seksuallovbrudd som søker om voldsoffererstatning. Dersom alle søker om erstatning fra staten, vil utgiftene til ordningen stige drastisk. Dette kommer i tillegg til en allerede forventet kraftig økning i utgiftene.

Av Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 fremgår det at det vil være lite rom for nye offentlige utgifter i fremtiden og at det er nødvendig med en tydeligere prioritering. Fortsetter utgiftene til voldsoffererstatningsordningen å stige, vil handlingsrommet i budsjettet samlet sett svekkes. Dette innebærer at det er nødvendig å få kontroll over utgiftene. En ordning om erstatning fra staten må være dimensjonert til at staten kan bære kostnaden når alle som har rett til erstatning får det.

1.9 NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning

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

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

Departementet har gjennomgått utredningen og høringsuttalelsene. Vurderingen er at utvalgets forslag ikke inneholder de nødvendige forenklinger. Forslaget til ny lov viderefører i stor grad dagens ordning, men gjør den etter departementets syn ytterligere komplisert. For eksempel foreslår utvalget at det skal oppstilles tilleggsvilkår for de straffebudene som skal omfattes av ordningen. For noen straffebud foreslår utvalget at det stilles krav om at det foreligger «gjentatte tilfeller», for andre at det stilles krav om at handlingen har resultert i «betydelig skade» og for atter andre at det stilles krav om at det må dreie seg om «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd». Med utvalgets forslag er det, slik departementet ser det, grunn til å tro at det fortsatt vil være vanskelig for voldsutsatte å forutberegne sin stilling og at saksbehandlingen vil forbli krevende. I tillegg foreslår utvalget flere utvidelser av ordningen som etter departementets syn ikke er tilstrekkelig begrunnet.

For å få en enklere, mer effektiv og treffsikker lov, er det etter departementets syn nødvendig å fremme andre og mer omfattende lovendringsforslag enn det som er foreslått i NOU 2016: 9. Departementet sender derfor forslag til en helt ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte på høring.

2 Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en helt ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Høringsnotatet berører mange temaer som ble behandlet i NOU 2016: 9. Noen spørsmål kan derfor regnes for å være hørt allerede.

Departementet har likevel funnet det hensiktsmessig å sende et helhetlig og samlet forslag til ny lov på høring. I høringsnotatet gjengir departementet forslagene i NOU 2016: 9 og høringsinstansenes syn der dette er relevant. Deretter gis en vurdering av forslagene samtidig som det fremmes nye forslag til endringer. Ettersom det allerede foreligger en utredning, har departementet funnet det nødvendig å gå langt i vurderingen av forslagene og de aktuelle problemstillingene. Forslagene som fremmes er av den grunn mer detaljert utformet enn det som er vanlig i et høringsnotat.

Ved utformingen av forslag til ny lov har departementet hatt som mål at voldsutsatte raskt skal kunne få utbetalt erstatning. Videre har departementet lagt vekt på at voldsutsatte skal slippe å bruke ekstra krefter på å finne informasjon og søke, og at alle som har krav på erstatning fra staten, og ønsker det, skal få det. I tillegg har departementet vært opptatt av at skadevolder holdes ansvarlig.

Departementet foreslår at alle som er tilkjent erstatning fra en skadevolder i en sak som omfattes av ordningen skal få en henvendelse fra staten, og at de uten nærmere søknad skal kunne få utbetalt erstatningen. Rask avklaring vil hjelpe skadelidte i prosessen med å legge det som i mange tilfeller har vært en traumatisk hendelse bak seg, og de vil i mindre grad få økonomiske bekymringer som følge av at de må vente på erstatningen. I tillegg vil en tilnærmet automatisert utbetaling innebære at staten bruker mindre ressurser på saksbehandling.

En forutsetning for å få dette til er, etter departementets vurdering, at tilnærmet alle ulikheter mellom alminnelig erstatningsrett og ordningen for erstatning fra staten blir fjernet. Da kan staten utbetale erstatning i de samme tilfellene og i samme grad som domstolene har dømt skadevolder til. Samtidig kan staten kreve regress fra skadevolder for hele beløpet.

Hensynet til å få et enkelt regelverk har veid tungt ved utformingen av forslag til ny lov. Det innebærer at det i forslaget til lovtekst er foretatt krevende avgrensninger. Det er for eksempel ikke rom for å foreta konkrete rimelighetsvurderinger for å avgjøre om den enkelte sak faller innenfor ordningens saklige virkeområde. Dette må ses i sammenheng med de positive konsekvensene et enkelt regelverk har for brukere og samfunnet generelt.

Departementet foreslår i punkt 5 at virkeområdet utelukkende knyttes til konkrete straffebud. Det foreslås at staten i fremtiden skal utbetale like mye i erstatning som i dag, men at virkeområdet innskrenkes noe, og at det i stedet sikres at alle som har rett til erstatning faktisk får det. Det foreslås at de samme personene som ville hatt krav mot skadevolderen etter alminnelig erstatningsrett, skal få utbetalt erstatning fra staten, jf. punkt 6. I punkt 8 foreslår departementet at det stilles krav om at skadevolder er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte. Det innebærer at dersom påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av strafferettslig foreldelse, må den voldsutsatte gå til sivilt søksmål mot skadevolder og få dom for erstatning for å kunne få erstatning fra staten. I saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig foreslås det å

gjøre unntak fra kravet om dom, og at søknad om erstatning fra staten kan fremmes til Kontoret for voldsoffererstatning.

I punkt 10 foreslås det at utmålingsreglene for personskade, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning i skadeserstatningsloven gis direkte anvendelse. Slik blir det samsvar mellom det skadevolder dømmes til å betale den voldsutsatte og det staten skal betale. Det foreslås at det ikke lenger utbetales erstatning for eiendeler den voldsutsatte hadde på seg.

Selv om tanken er at ny ordning skal følge alminnelig erstatningsrett, foreslår departementet at det ikke utbetales mer enn 60 G (6 millioner kroner per 3. september 2020) i erstatning per person per sak, men at staten i særlige tilfeller kan utbetale mer, jf. punkt 12. Videre foreslår departementet at erstatningen ikke bør settes ned på grunn av skadevolders alder, utilregnelighet eller andre forhold på skadevolders side. I saker der det foreslås å gjøre unntak fra kravet om dom, foreslår departementet at erstatningen kan settes ned eller bortfalle dersom skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning. Et typisk eksempel er at skadelidte frivillig har involvert seg i et kriminelt nettverk og at voldshendelsen er et resultat av dette.

Departementet foreslår i punkt 14 at det bare utbetales erstatning for handlinger skjedd i utlandet dersom straffesaken er behandlet av en norsk domstol og den voldsutsatte har bopel i riket. Det skisseres også en mulig løsning om at utenlandske voldsutsatte som er tilkjent erstatning i en norsk straffesak skal få erstatning for økonomisk tap.

Ett av hovedmålene ved forslaget til ny lov er å sikre at skadevolder stilles til ansvar for sine handlinger. Forslaget om at skadevolder må være dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte og at staten skal utbetale det tilkjente beløpet, gjør dette mulig. I punkt 15 foreslår departementet å lovfeste at staten skal kreve regress i saker der det foreligger dom for kravet. Departementet går inn for at det skal kreves regress umiddelbart etter at erstatning er utbetalt til den voldsutsatte, slik at staten i større grad får dekning for det som er utbetalt.

I punkt 16.1 foreslår departementet å innføre en søknadsfrist som kan erstatte dagens uoversiktlige regler om foreldelse. Departementet foreslår at fristen settes til tre måneder etter at rettskraftig dom er falt i saken mot skadevolder. I saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig, foreslås det at den voldsutsatte fremsetter søknad om erstatning til Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet drøfter i punkt 16.1.4 hvilken frist som bør gjelde i disse sakene og foreslår at fristen settes til enten seks måneder eller ett år etter at det foreligger endelig påtaleavgjørelse i saken.

I punkt 17 foreslår departementet at klagebehandlingen i saker uten dom følger det alminnelige forvaltningssporet og behandles av Statens sivilrettsforvaltning i stedet for av egen nemnd.

En forutsetning for departementets forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte, er at de sivile kravene får en fullgod behandling i straffesaken. Dette er ofte ikke tilfelle i dag. I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det fremmet en rekke forslag som vil kunne medføre at kravene blir bedre opplyst og tilfredsstillende behandlet i straffesaken. Det er blant annet foreslått å skjerpe kravet til angivelse av det sivile kravet og å innføre frist for endring av krav, påstand, påstandsgrunnlag og bevis. Dessuten foreslås justeringer i dagens regler

knyttet til rettens saksstyring, tilsvar, sluttinnlegg og saksforberedende møte. Forslagene har vært på høring og er til behandling i departementet.

Stortinget behandlet 10. april 2018 et representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Jan Bøhler og Maria-Karine Aasen-Svensrud om å endre tidspunktet som legges til grunn ved vurdering av voldsoffererstatning i gjenopptakelsessaker, fra å være tidspunktet for den skadevoldende handlingen til tidspunktet for domfellelsen, og om å gi regelverksendringene tilbakevirkende kraft, jf. Dok. 8:88 S (2017–2018) og Innst. 160 S (2017–2018).

Stortinget vedtok følgende anmodninger til regjeringen:

Vedtak nr. 589

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 komme tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for å endre regelverket slik at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker.

Vedtak nr. 590

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 sikre at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker og gjenopptakelsessaker.

I punkt 19 foreslår departementet at ny lov skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter at ny lov har trådt i kraft, men at ordningen fortsatt skal være avgrenset mot forhold skjedd før 1975. Det innebærer blant annet at den øvre grensen vil være på 60 G for alle saker som behandles. I tillegg foreslår departementet at den øvre grensen får tilbakevirkende kraft for allerede behandlede saker der det foreligger dom om erstatning.

3 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Når staten utbetaler erstatning til voldsutsatte, er ikke dette utelukkende et anliggende mellom staten og den voldsutsatte. Erstatningsutbetalingen forutsetter at søker har vært utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd. Sakene involverer med andre ord også den som er ansvarlig for handlingen. Bestemmelser som verner oppgitt skadevolders rettssikkerhet vil derfor ha betydning ved utformingen av ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Grunnloven § 95 om retten til en rettferdig rettergang og § 96 om uskyldspresumsjonen er således sentrale bestemmelser. Retten til en rettferdig rettergang og uskyldspresumsjonen er også nedfelt i Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) artikkel 6 og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Etter lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 skal disse konvensjonene gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Etter Grunnloven § 97 må ingen lov gis «tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger

eller begivenheter som fant sted før lovendringen. Bestemmelsen kan også ramme inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid.

Europeisk konvensjon 24. november 1983 om erstatning til voldsofre ETS nr. 116 ble ratifisert av Norge i 1992. Etter konvensjonens artikkel 1 forplikter en ratifiserende stat seg til å treffe de nødvendige tiltakene for å gjennomføre prinsippene fastsatt i konvensjonen. Konvensjonen pålegger landene å opprette ordninger som gir rettskrav på erstatning. Så lenge den nasjonale ordningen oppfyller konvensjonens minstekrav, er det i stor grad opp til den enkelte staten å gi de nærmere regler om erstatning fra staten til voldsofre. Etter konvensjonens artikkel 2 skal staten bidra med erstatning til voldsutsatte når «det ikke kan oppnås full erstatning fra andre kilder». Erstatningen skal minst dekke «tap i inntekt, utgifter til medisinsk bistand og sykehusopphold, utgifter til begravelse og, når det gjelder forsørgende, tap av underhold», jf. artikkel 4.

Etter FN-konvensjon 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, som ble ratifisert av Norge 23. september 2003, skal hver statspart fastsette hensiktsmessige framgangsmåter for å gi tilgang til erstatning og restitusjon for ofre for lovbrudd som omfattes av konvensjon, jf. artikkel 25 nr. 2.

Etter Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 41 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197, ratifisert av Norge 21. desember 2007, artikkel 15, skal hver part sørge for at ofre gis rett til erstatning fra gjerningspersonene og i tillegg «vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å sikre ofre erstatning på vilkår som fastsatt i partens nasjonale lovgivning». Etter Europarådets konvensjon 7. april 2011 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, ratifisert av Norge 7. juli 2017, artikkel 30 nr. 2 skal den som er påført alvorlig personskade eller svekket helse, tilkjennes tilfredsstillende erstatning fra staten, i den grad skaden ikke dekkes av andre. Dette er ikke til hinder for at partene kan kreve regress fra voldsutøveren for tilkjent erstatning, så lenge det blir tatt tilbørlig hensyn til offerets sikkerhet. Tiltakene som blir iverksatt skal sikre at det blir gitt erstatning innen rimelig tid, jf. artikkel 30 nr. 3.

4 Nordisk rett

4.1 Svensk rett

Den svenske voldsoffererstatningsordningen er regulert i Brottsskadelagen (2014:322). Etter loven kan den som har lidt skade på grunn av en straffbar handling få utbetalt erstatning fra staten, jf. 1 §. Det er ikke et krav om at handlingen må ha krenket livet, helsen eller friheten, og ordningen er altså ikke avgrenset til vold og seksuelle overgrep. I tillegg utbetales det erstatning til barn som har vært vitne til en straffbar handling når dette har vært egnet til å skade barnets trygghet og tillit, jf. 9 §.

Som hovedregel er det satt som vilkår for å få erstatning fra staten at forholdet er anmeldt til politiet og at søkeren har bistå ved etterforskningen, jf. 16 §. I saker der skadevolderen er kjent, må det foreligge dom i straffesaken eller en skyldkonstaterende påtaleavgjørelse for at skadelidte skal få erstatning fra staten. Alternativt må gjerningspersonen ha innrømmet forholdet. Er gjerningspersonen ukjent, må det foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at skadelidte har vært utsatt for handlingen, jf. Brottsoffermyndighetens referatsamling 2017 side 14.

Søkere som har lidt personskade kan få dekket økonomisk tap, menerstatning og erstatning for tort og svie (en erstatningspost som ligner på oppreisning), jf. 4 §. I tillegg dekkes erstatning for skade på klær, briller og liknede som søkeren hadde på seg på skadetidspunktet. Dersom søkeren ikke har lidt personskade, men er utsatt for en straffbar handling som krenker person, friheten eller privatlivets fred, kan det utbetales erstatning for «kränking», en erstatning for ikke-økonomisk tap som har mange fellestrekk med oppreisning, jf. 5 §.

Brottskadeersättning utbetales bare i den grad erstatningen ikke betales av skadevolderen eller tapet dekkes av forsikring eller andre ytelser som skadelidte har rett til som følge av skaden, jf. 10 §. Søkeren må ha forsøkt å få erstatningen utbetalt fra skadevolderen og forsikringsselskapet før søknaden om brottskadeersättning kan tas til behandling.

For erstatning for skade på person gjelder en øvre grense på 20 ganger det svenske grunnbeløpet på vedtakstidspunktet, jf. 14 §. Det tilsvarer 946 000 svenske kroner i 2020. Det utbetales ikke erstatning dersom kravet er på mindre enn 100 svenske kroner.

Brottskadeersättningsordningen gjelder for handlinger begått i Sverige, med mindre den straffbare handlingen og den skadelidte har så liten tilknytning til Sverige eller et annet EU-land at det ikke er rimelig at skaden skal betales av staten, jf. 3 §. For handlinger skjedd i utlandet utbetales det bare erstatning for personskade dersom skadelidte har fast bopel i Sverige, jf. 2 §.

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

Søknader om voldsoffererstatning behandles i utgangspunktet av Brottsoffermyndigheten, men slik at saker av prinsipiell betydning behandles av Nemnd for brottskadeersättning. Brottsoffermyndighetens og nemndens avgjørelser kan ikke påklages.

I 2015 ble det totalt utbetalt om lag 98 millioner svenske kroner i brottskadeersättning. Det tilsvarer om lag 90 millioner norske kroner, eller 10,2 kroner per innbygger. I Norge ble det utbetalt 383 millioner kroner i voldsoffererstatning, eller 65,9 kroner per innbygger.

4.2 Dansk rett

Den danske voldsoffererstatningsordningen er regulert i lov 18. november 2014 nr. 1209 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven). Etter loven utbetaler staten erstatning for personskade voldt ved overtredelse av straffeloven eller «lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning», jf. § 1. I tillegg utbetales erstatning til den som har lidt personskade i forbindelse med hjelp til politiet, jf. § 1. Det utbetales ikke erstatning for skader som skyldes handlinger begått før 1. oktober 1976, jf. § 19.

Det er i utgangspunktet et vilkår at handlingen er anmeldt til politiet innen 72 timer, men anmeldelsesvilkåret kan fravikes. For handlinger begått etter 1. april 2016 gjelder det ingen frist for anmeldelse i saker som gjelder voldtekt, incest og

seksuelt misbruk av barn, jf. § 10. Det er videre et vilkår at skadelidte har fremmet kravet i en eventuell straffesak, men også dette vilkåret kan fravikes.

Offererstatning utbetales selv om skadevolder er ukjent, utilregnelig eller under 15 år, jf. § 6. Erstatning kan også ytes dersom den tiltalte er frifunnet i straffesaken, så lenge de øvrige vilkårene for offererstatning er oppfylt.

Erstatningsbeløpet utmåles etter alminnelig dansk erstatningsrett, jf. § 6 a. Det utbetales erstatning for økonomisk tap, menerstatning og på nærmere vilkår «godtgørelse». Det skilles mellom «godtgørelse for svie og smerte», som utbetales med en fast sats for hver dag skadelidte er sykemeldt, og «godtgørelse for tort og krænkelse» som tilsvarer oppreisning etter norsk rett. Søkeren kan dessuten få erstatning for klær og andre vanlige, personlige eiendeler som skadelidte hadde på seg, herunder mindre kontantbeløp. I særlige tilfeller kan søkeren også helt eller delvis få dekket utgiftene til advokatbistand i saken.

Etterlatte kan få erstatning for rimelige gravferdsutgifter og forsørgertaperserstatning. Alternativt kan etterlatte få et standardisert overgangsbetrag til dekning for de utgiftene som normalt er forbundet med en ektefelles eller samboers død, jf. erstatningsansvarsloven §§ 12 og 14 a. Etterlatte som stod avdøde særlig nært, kan også tilkjennes «godtgørelse».

Dersom skadevolderen er dømt til å betale erstatning til skadelidte, utbetaler staten som hovedregel offererstatning med det samme beløpet som er fastsatt i dommen, jf. erstatningsansvarsloven § 11 a første ledd. Dette gjelder imidlertid ikke dersom retten ikke har foretatt en egentlig prøving av kravet, jf. § 11 a andre ledd. Når Erstatningsnævnet er bundet av domstolens utmåling, innebærer det at de ikke kan sette ned erstatningskravet som følge av søkerens aksept av risiko eller medvirkning, jf. Erstatningsnævnets årsberetning for 2018 punkt 7.7 side 31.

Offererstatning utbetales bare i den grad erstatningen ikke blir betalt av skadevolderen eller søkeren får dekket tapet av forsikring eller andre ytelser som har karakter av å være skadeserstatning, jf. offererstatningsloven § 7. Det utbetales heller ikke erstatning hvis skaden faller inn under en lovpliktig forsikringsordning og søkeren ikke har forsikret seg.

Det gjelder ingen nedre eller øvre grense for hvor mye som kan utbetales i offererstatning samlet sett, men det er begrensninger for hvor mye som kan utbetales under enkelte av erstatningspostene. For eksempel er erstatning for tap i fremtidig inntekt oppad begrenset til 9,6 millioner danske kroner, jf. § 6, jf. § 15, og «godtgørelse for svie og smerte» er oppad begrenset til 80 000 danske kroner.

Som hovedregel utbetales det kun offererstatning for handlinger som har skjedd i Danmark, jf. § 1. Dersom handlingen skjedde i utlandet, kan det likevel ytes erstatning i særlige tilfeller til skadelidte som hadde bopel i Danmark, var danske statsborgere eller var i tjeneste for en utsendt dansk utenriksrepresentasjon, jf. § 1.

Fristen for å søke offererstatning er to år etter at det foreligger endelig dom i straffesaken eller fra politiet innstilte etterforskningen, alternativt to år etter at lovovertrедelsen fant sted, jf. § 13. Det kan gjøres unntak fra fristen dersom særlige grunner tilsier det. Søkeren har anledning til å fremme en tilleggsøknad innen to år etter at nemnda avgjorde hovedsaken.

Søknader om offererstatning behandles av Erstatningsnævnet. Civilstyrelsen er sekretariat for nemnda og bistår med saksforberedelsen, jf. forretningsordenen § 4.

Skadevolderen er ikke part i saken hos Erstatningsnævnet, jf. forretningsordenen § 7. Det er politiet som utbetaler erstatningen til skadelidte og fatter vedtak om regress mot skadevolderen der dette er aktuelt, jf. forretningsordenen § 12.

I 2015 ble det totalt utbetalt om lag 122 millioner danske kroner i offererstatning. Det tilsvarer om lag 148 millioner norske kroner, eller 25,9 kroner per innbygger.

4.3 Finsk rett

Den finske voldsoffererstatningsordningen er regulert i Rikosvahinkolaki, 29. desember 2005/1204. Etter loven kan den som har lidt skade på grunn av en straffbar handling få utbetalt erstatning fra staten, jf. 1 §. Som hovedregel må handlingen være anmeldt til politiet og kravet fremmet for domstolene, jf. 23 §.

Utmålingsreglene følger alminnelig erstatningsrett. Søkere som har lidt personskade kan få dekket økonomisk tap, menerstatning og erstatning for tort og svie, jf. 4 §. Det kan også utbetales erstatning for ødelagte klær og andre personlige eiendeler som søkeren hadde på seg. Dersom søkeren ikke har lidt personskade, men er utsatt for en alvorlig krenkelse av person, frihet eller integritet, kan det utbetales erstatning for «lidande» (en erstatningspost som ligner oppreisning etter norsk rett), jf. 9 §. I tillegg til den direkte skadelidte, kan dennes nærstående også få erstatning for nødvendige kostnader og tap av inntekt, jf. 6 §. Ved dødsfall erstattes gravferdskostnader og andre nødvendige utgifter i anledning gravferden samt forsørgertaperserstatning, jf. 8 §. I visse tilfeller erstattes også økonomisk tap til etterlatte etter dødsfall, jf. 8 §. Videre kan arbeidsgiveren til den direkte skadelidte tilkjennes erstatning for utbetalt lønn eller annen kompensasjonen arbeidsgiveren har betalt i anledning skadelidtes arbeidsuførhet, jf. 7 §.

Den øvre grensen for erstatning til den som har lidt personskade er på 51 000 euro (om lag 540 000 norske kroner), jf. 10 §. Erstatning for «lidande» kan høyst settes til 3 300 euro (om lag 35 000 norske kroner), med mindre skadelidte er utsatt for et seksuallovbrudd eller var under 18 år da handlingen fant sted, jf. 9 §. I slike tilfeller er den øvre grensen for «lidande» henholdsvis 8 800 (om lag 93 000 norske kroner) og 15 000 euro (om lag 158 000 norske kroner).

Erstatning utbetales for skade forårsaket av forbrytelser begått i Finland, jf. 2 §. Det utbetales likevel ikke erstatning hvis den skadelidte på søknadstidspunktet ikke er, og heller ikke på tidspunktet for den skadevoldende handlingen var, bosatt i Finland eller et annet EU-land. For handlinger skjedd i utlandet utbetales det bare erstatning for personskade og «lidande» dersom skadelidte hadde fast bopel i Finland på tidspunktet for handlingen og utenlandsreisen var begrunnet i arbeid, studier eller andre lignende formål, jf. 3 §. Erstatning skal heller ikke gis dersom skadelidte har så liten tilknytning til Finland at det ikke er rimelig at skaden skal betales av staten.

Krav om erstatning må fremmes til statskontoret innen tre år etter at det foreligger rettskraftig dom i erstatningssaken eller, hvis saken ikke er behandlet i retten, innen ti år etter at lovbruddet ble begått, jf. 25 §. I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra fristreglene. Statskontorets avgjørelser kan ankes til «Försäkringsdomstolen».

4.4 Islandsk rett

Den islandske voldsoffererstatningsordningen er regulert i Lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota 10. mars 1995 nr. 69 (oversatt til norsk «lov om statskassens utbetaling av erstatning til ofre for forbrytelse»). Staten yter erstatning for personskade som følge av brudd på straffeloven, jf. artikkel 1, jf. artikkel 2, og for skader oppstått i forbindelse med hjelp til politiet, jf. artikkel 1.

Det er et vilkår at forholdet er anmeldt til politiet uten unødig opphold og at erstatningskravet er fremmet overfor oppgitt skadevolder. Vilkårene kan fravikes om det foreligger særlige grunner. Det stilles ikke krav til utfall i saken, og skadelidte kan tilkjennes erstatning fra staten selv om gjerningspersonen er ukjent, ikke kan bli funnet eller ikke er strafferettslig ansvarlig, jf. artikkel 9.

Utmålingsreglene følger alminnelige islandsk erstatningsrett, jf. artikkel 8. Det utbetales erstatning for personskade og menerstatning. Med mindre forholdet gjelder en overtredelse av straffeloven kapittel XXV om ærekrenkelser og brudd på personvernet, ytes det også erstatning for tort og svie, jf. artikkel 3. Etterlatte kan tilkjennes erstatning for gravferdskostnader og tap av forsørger, jf. artikkel 2. I tillegg kan skadelidte få erstattet klær og andre personlige bruksting, herunder lave kontantbeløp, som vedkommende hadde på seg da skaden ble voldt, jf. artikkel 2.

Ordningen er subsidiær, slik at det skal gjøres fradrag for utbetalinger skadelidte har mottatt, eller avtalt å motta fra skadevolder, eller som kan dekkes gjennom trygd, pensjonsutbetalinger eller forsikringer, jf. artikkel 10. Det samme gjelder enhver annen ytelse skadelidte er berettiget til som følge av skaden.

Det ytes ikke erstatning for krav under 400 000 islandske kroner (om lag 26 000 norske kroner), jf. artikkel 7. Videre gjelder det en øvre grense for hver av erstatningspostene, for eksempel 5 000 000 kroner (om lag 320 000 norske kroner) for personskade, inkludert menerstatning, 3 000 000 kroner (om lag 192 000 norske kroner) for tort og svie, 2 500 000 kroner (om lag 160 000 norske kroner) for tap av forsørger og 1 500 000 kroner (om lag 96 000 norske kroner) i erstatning for gravferdskostnader.

Det ytes som hovedregel kun erstatning om den skadevoldende handlingen har skjedd på Island, jf. artikkel 1. I særlige tilfeller kan det ytes erstatning for handlinger i utlandet, forutsatt at skadelidte var bosatt på Island eller var islandsk statsborger da handlingen skjedde.

Søknad om erstatning må fremmes innen to år etter den skadevoldende handlingen fant sted, jf. artikkel 6. Søknadene behandles av en erstatningskomité med tre medlemmer som oppfyller kravene til tingrettsdommer, jf. artikkel 13. Komitéens avgjørelse kan ikke påklages, jf. artikkel 16.

5 Hvilke handlinger kan man få erstatning for?

5.1 Gjeldende rett

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

Med personskade menes både fysiske og psykiske skader. Vilkåret om at den straffbare handlingen må ha ført til en personskade er ment som en avgrensning mot mindre alvorlige forhold, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1 side 14. Det innebærer at selv om søker er utsatt for en handling som i utgangspunktet kan gi rett til voldsoffererstatning, vil søknaden bli avslått dersom søker ikke har lidd personskade. En gjennomgang av praksis viser at det kan virke uklart hva som skal til for at voldsoffererstatningsmyndighetene anser at søker har lidd personskade. I en rekke saker viser nemndspraksis at det ikke er nødvendig å fremsette dokumentasjon for at vilkåret om personskade anses oppfylt. Nemnda henviser da til den generelle skaderisikoen og presumerer at det foreligger personskade. Det gjelder typisk i saker om seksuelle overgrep mot barn, se for eksempel ENV-2012-1157. Nemnda har også presumert personskade i saker av langt mindre alvorlig art, for eksempel i en sak der søker hadde fått en ørefik og blitt dratt opp av sofaen og fått et spark i rompa av faren sin, jf. ENV-2014-1996. Det kan imidlertid synes som om nyere praksis er noe strengere. I ENV-2018-1329 skriver Nemnda:

Nemnda anser nyere nemndspraksis som uttrykk for gjeldende rett og på bakgrunn av ovennevnte er det ikke tilstrekkelig at handlingen er omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3 for at personvilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 kan anses oppfylt.

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

En gjennomgang av nemndspraksis viser at en rekke straffbare handlinger i utgangspunktet kan gi rett til voldsoffererstatning. Nemnda foretar imidlertid en vurdering av om det konkrete forholdet anses som en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter. Kravet formuleres noe ulikt, formuleringen integritetskrenkelse av «alvorlig karakter» og av en «viss intensitet» eller at

handlingen må ha representert en «akutt og alvorlig fare for skadelidte» har også blitt anvendt. Det innebærer at selv om voldsoffererstatningsmyndighetene har tilkjent erstatning for en handling omfattet av et spesifikt straffebud, er andre saker som omfattes av samme straffebud blitt avslått dersom den etter en konkret vurdering ikke har vært ansett å være en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter.

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

I sak for Nedre Romerike tingrett 12. juni 2019 ble Nemndas vedtak kjent ugyldig fordi Nemnda i en sak omfattet av straffeloven 1902 § 227 (trusler) hadde avslått søknaden fordi handlingen ikke ble ansett som «akutt og alvorlig». Staten anket ikke saken, og vedtaket ble omgjort i tråd med dommen, jf. ENV-2018-516-2. Nemnda skriver i vedtaket:

Retten konkluderte i X tingretts dom av 12. juli 2019 med at vurderingstemaet «akutt og alvorlig» fare som er lagt til grunn i forvaltningspraksis er i strid med loven og forarbeidene. Det vises til uttalelsene i dommen: «Retten har følgelig kommet til at voldsoffererstatningsloven § 1 primært må tolkes i lys av forarbeidene, slik at trusselsaker gir grunnlag for voldsoffererstatning så lenge vilkårene i straffebudet er oppfylt og trusselen har medført en personskade. Noe tilleggsvilkår om at trusselen må ha representert en akutt og alvorlig fare, mener retten det ikke er grunnlag for. Erstatningsnemnda for voldsofre sitt vedtak 23. oktober 2018 bygger etter dette på en uriktig lovforståelse, og blir å oppheve.

Rettens tolkning av lovens forarbeider innebærer at enhver trussel i straffelovens forstand vil være omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1 «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten» såfremt den har medført en personskade.

Nemnda legger til grunn en ny tolkning av vilkåret «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten» i voldsoffererstatningsloven § 1 hva gjelder trusler, i tråd med det tolkningsforslag retten legger opp til, hvor lovens ordlyd og uttalelser i Ot.prp.nr.10 (2007-2008) ilegges avgjørende vekt.

I en uttalelse 18. desember 2019 (sak 2018/2412) skriver Sivilombudsmannen at Nemnda ikke har tilstrekkelig rettslig grunnlag for å stille krav om at forsøk på en handling som omfattes av straffeloven 1902 § 222 (tvang) må ha vært av en «alvorlig karakter» og «viss intensitet» for å omfattes av voldsoffererstatningslovens virkeområde. Tvang etter straffeloven 1902 § 222 er i forarbeidene omtalt som et straffebud som ble omfattet av voldsoffererstatningslovens opprinnelige ordlyd, og endringen i 2008 skulle ikke medføre at handlinger som tidligere ble omfattet av lovens ordlyd skulle falle utenfor. Sivilombudsmannen skriver i uttalelsen også at «det klart ikke kan oppstilles noe krav om at straffbare handlinger må være forsettlige for å omfattes av vilkårene for erstatning i voldsoffererstatningslovens § 1». Sivilombudsmannen konkluderte med at vedtaket var ugyldig og ba Nemnda omgjøre vedtaket. I ENV-2017-2 omgjorde Nemnda vedtaket og skrev:

SOM har i sin avgjørelse slått fast at det ikke kan oppstilles slike objektive avgrensingskriterier som ikke har klar støtte i rettskilder. Slik støtte finnes verken i lovens ordlyd, i forarbeider eller rettspraksis.

Nemnda legger ved den nye behandlingen av saken Sivilombudsmannens syn til grunn.

Nemnda har lagt til grunn den straffbare handlingen som er beskrevet i tiltalebeslutningen og i tingrettens dom. Nemnda finner at handlingene er å anse som en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, jf. voldsoffererstatningsloven § 1.

Nedenfor følger en oversikt over de straffebedene det er gitt voldsoffererstatning for, eller det klart ville blitt gitt voldsoffererstatning for dersom det ble søkt om erstatning for en slik handling. Som det fremgår ovenfor, gis det imidlertid ikke erstatning for enhver handling som omfattes av de nevnte straffebedene. For flere av straffebedene er det bare gitt voldsoffererstatning én gang:

Straffeloven 2005	Straffeloven 1902	Eksempler fra Nemndspraksis
§ 131(terrorhandlinger)	§ 147 a første ledd	ENV-2013-1296
§ 132 (grove terrorhandlinger)	§ 147 a andre ledd	ENV-2012-1688
§ 155 (vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd mot offentlig tjenesteperson)	§ 127, § 128	ENV-2013-905
§ 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging)	§ 342	ENV-2013-3450
§ 237a (grov smitteoverføring)	§ 155	ENV-2012-2743
§ 251 (tvang)	§ 222 første ledd første alternativ og tredje ledd	ENV-2015-299
§ 252 (grov tvang)	§ 222 første ledd andre alternativ	ENV-2007-2335
§ 253 (tvangsekteskap)	§ 222 andre ledd	ENV-2013-1404
§ 254 (frihetsberøvelse)	§ 223 første ledd	ENV-2012-2400
§ 255 (grov frihetsberøvelse)	§ 223 andre ledd	
§ 257 (menneskehandel)	§ 224 første til tredje ledd	ENV-2015-44
§ 258 (grov menneskehandel)	§ 224 fjerde ledd	
§ 259 (slaveri)	§ 225 første og andre ledd	
§ 261 (omsorgsunndragelse)	§ 216	ENV-2018-223
§ 263 (trusler)	§ 160, § 227	ENV-2018-516-2
§ 264 (grove trusler)	§ 160, § 227	

§ 265 (særskilt vern for enkelte yrkesgrupper)	§ 127, § 128	
§ 266 (hensynsløs atferd)	§ 390a	ENV-2011-37
§ 271 (kroppskrenkelse)	§ 228 første ledd og tredje ledd	ENV-2019-3226
§ 272 (grov kroppskrenkelse)	§ 228 andre ledd og tredje ledd	ENV-2019-3132
§ 273 (kroppsskade)	§ 229 første straffalternativ	ENV-2014-1318
§ 274 (grov kroppsskade)	§ 229 andre og tredje straffalternativ, § 232	ENV-2019-1157
§ 275 (drap)	§ 233	ENV-2017-2502
§ 280 (uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse)	§ 238	ENV-2018-1849-1
§ 281 (uaktsomt drap)	§ 239	ENV-2012-166
§ 282 (mishandling i nære relasjoner)	§ 219	ENV-2019-2332
§ 283 (grov mishandling i nære relasjoner)	§ 219	ENV-2017-473
§ 284 (kjønnslemlestelse)	lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse	
§ 285 (grov kjønnslemlestelse)	lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse	
§ 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.)	§ 242 første og andre ledd	ENV-2012-1497
§ 291 (voldtekt)	§ 192 første ledd	ENV-2019-683
§ 293 (grov voldtekt)	§ 192	ENV-2018-799
§ 294 (grov uaktsom voldtekt)	§ 192 tredje ledd	ENV-2016-1449
§ 295 (misbruk av overmaktsforhold)	§ 193	ENV-2016-1038
§ 296 (seksuell omgang med innsatte)	§ 194	ENV-2007-1964-1
§ 297 (seksuell handling uten samtykke)	§ 200 første ledd	ENV-2015-299
§ 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)	§ 201	ENV-2004-1383

§ 299 (voldtekt av barn under 14 år)	§ 195 første ledd første punktum	ENV-2018-34
§ 301 (grov voldtekt av barn under 14 år)	§ 195 andre ledd	ENV-2019-547
§ 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)	§ 196 første ledd	ENV-2017-2778
§ 303 (grov seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)	§ 196 andre ledd	
§ 304 (seksuell handling med barn under 16 år)	§ 200 andre ledd	ENV-2019-3190
§ 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)	§ 200 andre ledd, § 201	ENV-2019-1695
§ 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn)	§ 204a	ENV-2017-2743
§ 312 (incest)	§ 197	ENV-2014-3338
§ 313 (søskenincest)	§ 198	ENV-2013-899
§ 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående)	§ 199	ENV-2012-173
§ 327 (ran)	§ 267, 268 første ledd	ENV-2018-2712
§ 328 (grovt ran)	§ 268 andre og tredje ledd	ENV-2019-2523

Det er ikke et krav for å få voldsoffererstatning at den straffbare handlingen er fullbyrdet. Det gis også voldsoffererstatning for forsøk, for eksempel forsøk på voldtekt.

Voldsoffererstatning ytes selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20 første ledd eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd.

5.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at ny lov skal angi hvilke konkrete straffebed som kan gi rett til voldsoffererstatning. Vilkåret om at søker må ha lidd personskade som følge av handlingen foreslås videreført.

Selv om utvalget i utgangspunktet foreslår å stille krav om at det må foreligge personskade, foreslår utvalget at det skal presumeres at det foreligger personskade i saker som omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3, det vil si en rekke straffebed som for eksempel § 251 (tvang) og § 263 (trusler). Forslaget innebærer således at det for de fleste straffbare handlinger ikke stilles noe tilleggskrav om personskade.

Når utvalget vil erstatte vilkåret «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten» med en angivelse av konkrete straffebud, begrunnes dette med ønsket om økt forutberegnelighet. Utvalget peker på at dagens praksis kan lede til ulike resultater for like tilfeller. Utvalget mener at ordningens kjerneområde fortsatt bør være voldskriminalitet, men at det ikke skal begrenses til alvorlig kriminalitet. De foreslår å utvide virkeområdet slik at flere av straffebudene som i dag ikke gir rett til voldsoffererstatning, eller som bare sjelden eller av og til gir rett til voldsoffererstatning, skal falle inn under ordningen. Likevel skriver de at ordningen vil favne for vidt dersom den skal omfatte alle tilfellene. De foreslår derfor at det for enkelte av straffebudene bør stilles krav om at det foreligger «gjentatte tilfeller», for andre at det stilles krav om at handlingen har resultert i «betydelig skade» og for atter andre skal det stilles krav om at det må dreie seg om «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd».

Utvalget drøfter også om mobbing bør omfattes, men kommer til at en utvidelse vil være for omfattende. Om dette heter det, jf. punkt 10.3.5.4 side 81:

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at en slik utvidelse vil være for omfattende. Selv om mobbing kan være svært alvorlig for den enkelte mener utvalget at voldsoffererstatning skal reserveres for de mer alvorlige straffbare handlingene. Her vil mobbing, i form av verbale krenkelser og utestengelser, falle utenfor. Mobbing som inneholder elementer av vold, og omfattes av straffebestemmelser i kapittel 25, vil selvfølgelig falle innenfor voldsoffererstatningsloven § 1.

Oppsummert foreslår utvalget at den som har lidd personskade som følge av en overtredelse av følgende straffebud i straffeloven 2005 skal kunne få voldsoffererstatning:

Straffeloven 2005	Tilleggsvilkår
§ 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging)	Bare ved gjentatte tilfeller
§ 251 (tvang)	Presumsjon for personskade
§ 253 (tvangsekteskap)	Presumsjon for personskade
§ 254 (frihetsberøvelse)	Presumsjon for personskade
§ 255 (grov frihetsberøvelse)	Presumsjon for personskade
§ 257 (menneskehandel)	Presumsjon for personskade
§ 258 (grov menneskehandel)	Presumsjon for personskade
§ 259 (slaveri)	Presumsjon for personskade
§ 261 (omsorgsunndragelse)	
§ 263 (trusler)	Presumsjon for personskade
§ 264 (grove trusler)	Presumsjon for personskade
§ 266 (hensynsløs adferd)	Presumsjon for personskade. Bare ved gjentatte tilfeller.
§ 266a (alvorlig personforfølgelse)	
§ 271 (kroppskrenkelse)	Presumsjon for personskade

§ 272 (grov kroppskrenkelse)	Presumsjon for personskade
§ 273 (kroppsskade)	
§ 274 (grov kroppsskade)	Presumsjon for personskade
§ 275 (drap)	
§ 279 (forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse)	
§ 280 (uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse)	
§ 281 (uaktsom forvoldelse av død)	
§ 282 (mishandling i nære relasjoner)	Presumsjon for personskade
§ 283 (grov mishandling i nære relasjoner)	Presumsjon for personskade
§ 284 (kjønnslemlestelse)	
§ 285 (grov kjønnslemlestelse)	
§ 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand)	Bare om unnlåtelsen har resultert i betydelig skade
§ 291 (voldtekt)	Presumsjon for personskade
§ 293 (grov voldtekt)	Presumsjon for personskade
§ 294 (grovt uaktsom voldtekt)	Presumsjon for personskade
§ 295 (misbruk av overmaktforhold og lignende)	Presumsjon for personskade
§ 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon)	Presumsjon for personskade
§ 297 (seksuell handling uten samtykke)	Gjelder bare dersom det er en «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd». Presumsjon for personskade om fornærmede er under 18 år.
§ 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)	Gjelder bare dersom det er en «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd». Presumsjon for personskade om fornærmede er under 18 år.
§ 299 (voldtekt av barn under 14 år)	Presumsjon for personskade
§ 301 (grov voldtekt av barn under 14 år)	Presumsjon for personskade
§ 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)	Presumsjon for personskade
§ 304 (seksuell handling med barn under 16 år)	Presumsjon for personskade

§ 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)	
§ 312 (incest)	Presumsjon for personskade
§ 313 (søskenincest)	Presumsjon for personskade
§ 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående)	Presumsjon for personskade
§ 327 (ran)	
§ 328 (grovt ran)	
§ 330 (utpressing)	Presumsjon for personskade
§ 331 (grov utpressing)	Presumsjon for personskade

Utvalget foretar ingen prinsipiell drøftelse av hvorvidt forsøk på straffbare handlinger skal omfattes av ny ordning. Departementet forstår det som at utvalget forutsetter at forsøk skal omfattes.

I utvalgets forslag til § 1 i ny voldsoffererstatningslov videreføres dagens tekst om at det ytes voldsoffererstatning selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20 første ledd, eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak.

5.3 Høringsinstansenes syn

Både *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)*, *Statens sivilrettsforvaltning* og *JURK* er positive til utvalgets forslag om at det ikke skal stilles krav til personskade i saker som omfattes av skadeerstatningsloven § 3-3. *Statens sivilrettsforvaltning* foreslår imidlertid en annen avgrensning enn den som er gitt i skadeserstatningsloven § 3-3. *Kontoret for voldsoffererstatning* er negative og mener det er merkelig å stille krav om personskade ved drap, men ikke for mindre alvorlige hendelser.

Høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag om å knytte lovens virkeområde til straffebed er delte i synet på en slik regel. *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Advokatforeningen* og *JURK* er negative til forslaget. Det begrunnes særlig med at en opplisting av straffebed vil innskrenke ordningen og være for lite dynamisk. *Advokatforeningen* uttaler:

En endring fra dagens generelle bestemmelse til en opplisting av hvilke tilfeller som skal gi rett til voldsoffererstatning, vil lett medføre en innstramning av virkeområdet. I tillegg kommer at ordningen kan bli upraktisk å håndtere ved endringer i straffeloven som vil medføre påfølgende behov for endringer i voldsoffererstatningsloven.

Regjeringsadvokaten nevner at en opplisting vil øke presisjonsnivået, men at det kan være noe vanskelig å se direkte av loven hvilke typer saker som omfattes.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), *Erstatningsnemnda for voldsofre (ny)*, *Statens sivilrettsforvaltning* og *Personskadeforbundet* er positive til en opplisting og trekker frem at det vil forenkle saksbehandlingen og gjøre ordningen mer forutsigbar.

Politidirektoratet er ikke uenig i utvalgets forslag, men trekker frem at det er viktig at opplistingen tar hensyn til utfordringen knyttet til konkurrens.

Når det gjelder hvilke straffbare handlinger som bør omfattes av ny ordning, skriver *DIXI Ressurssenter mot voldtekt* at de er enig med utvalget i at ordningen skal gjelde generelt og ikke avgrenses til alvorlige straffbare forhold. *Kontoret for voldsoffererstatning* mener dagens lovtekst gir en god avgrensning av alvorlige saker og bør beholdes. *Statens sivilrettsforvaltning* uttaler:

Høringsinstansene er bedt om å peke på hvilke tiltak som bør prioriteres fordi ikke alle gode hensyn kan ivaretas. Vi foreslår i lys av denne føringen å heve den nedre grensen for lovbrudd som omfattes sammenlignet med dagens ordning. [...] Statens sivilrettsforvaltning mener at forhold som faller inn under strl. § 271 om kroppskrenkelse, § 251 om tvang, § 330 om utpressing, § 297 om seksuell handling mot voksne uten samtykke og § 266 om hensynsløs atferd ikke bør omfattes av ordningen. Ofte vil heller ikke slike handlinger i praksis gi grunnlag for erstatning, fordi det ikke anses rimelig å tilkjenne oppreisning for så beskjedne skader. Dersom det er domfellelse for slike voldshandlinger med pådømmelse av erstatningskravet etter skl., vil utmålt erstatning generelt være lav. I mange tilfeller vil skadevolder selv kunne dekke beløpet gjennom direkte oppgjør eller gjennom hensiktsmessige nedbetalingsordninger som avtales med Statens innkrevingsentral. Innenfor en strammere økonomisk ramme antar vi på dette grunnlag at slike forhold ikke bør prioriteres. Tilsvarende straffbare forhold av høyere alvorlighetsgrad bør omfattes av ordningen, se eksempelvis strl. § 272 om grov kroppskrenkelse og § 266a om alvorlig personforfølgelse, som også er utvalgets forslag.

Blant høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets konkrete forslag til hvilke straffebud som bør omfattes, ønsker de fleste at alle straffebudene skal omfattes av ny ordning.

Barneombudet, *Foreldrenettverk mot mobbing* og *Stiftelsen Rettferd for taperne*, *Foreningen Mobbing i Skolen* og *OdinStiftelsen* er opptatt av at mobbing skal omfattes av ordningen også i tilfeller der mobbingen ikke inkluderer straffbare handlinger. *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Statens sivilrettsforvaltning* mener på sin side at ren psykisk mobbing ikke bør omfattes, og at mobbing bare bør gi rett til voldsoffererstatning i den grad det inngår elementer av straffbar vold eller trusler.

5.4 Forslag til endring

Departementet foreslår å fjerne kravet om personskade og knytte ordningens virkeområde til spesifikke bestemmelser i straffeloven. Det foreslås at det ikke stilles ytterligere krav til handlingens alvorlighet eller lignende, men at det er tilstrekkelig at handlingen er omfattet av de opplistede straffebudene.

Kravet om personskade i voldsoffererstatningsloven § 1 skiller seg fra alminnelig erstatningsrett. Etter alminnelig erstatningsrett stilles det ikke noe krav om at man må ha lidd personskade som følge av handlingen for å få erstatning. Vilåret om personskade kommer først inn i utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3, for eksempel får man etter skadeserstatningsloven § 3-1 erstatning for tap som personskaden antas å påføre skadelidte. Som det fremkommer av punkt 5.1, er det vanskelig å få oversikt over hva som skal til for at voldsoffererstatningsmyndighetene anser at vilåret for personskade er oppfylt. Vilåret gjør altså voldsoffererstatningsloven komplisert og uklar. Det skaper også

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

Uten et vilkår om personskade er det nødvendig å konkret angi hvilke handlinger ordningen skal gjelde for. Forslaget om å fjerne kravet til personskade og forslaget om hvilke handlinger som skal omfattes av ordningens virkeområde må således vurderes i sammenheng.

En av hovedgrunnene til at voldsoffererstatningsordningen er vanskelig tilgjengelig, er at søker må være utsatt for en straffbar handling som «krenker livet, helsen eller friheten». Det er ikke opplagt hvor grensene går, og selv etter å ha lest lov, forarbeider og nemndspraksis inngående kan det være uklart om det man har blitt utsatt for kan gi rett til voldsoffererstatning. Dette gjør også at risikoen for forskjellsbehandling er stor, og at ordningen kan oppleves urettferdig. Utfordringen med slike uklare vilkår er godt illustrert ved dommen avsagt i Nedre Romerike tingrett og Sivilombudsmannens uttalelse 20. desember 2019 omtalt i punkt 5.1. Etter departementets syn taler dette med tyngde for å ha klare regler uten for stort rom for skjønn i den enkelte sak.

I likhet med utvalget og en rekke av høringsinstansene, mener departementet loven vil bli langt enklere og mer forutberegnelig dersom virkeområdet angis ved en opplisting av straffebud. Som det fremkommer av punkt 8 og 9, foreslår departementet at det skal være et krav at forholdet er anmeldt og at det som hovedregel må foreligge dom for erstatning mot skadevolder. Søker vil da vite hvilket straffebud handlingen omfattes av og kan lett se om saken er omfattet av statens erstatningsordning for voldsutsatte.

En opplisting av straffebud er etter hva departementet kan se også en forutsetning for å legge til rette for en automatisk saksbehandling. I motsetning til utvalget, mener departementet at det ikke bør oppstilles tilleggsvilkår knyttet til de ulike straffebudene. Når utvalget for eksempel foreslår at § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) skal omfattes, men bare dersom det er en «tilstrekkelig integritetskrenkende atferd», forsvinner, etter hva departementet kan se, fordelene med å knytte virkeområdet til straffebud.

Når departementet foreslår at loven skal angi hvilke straffebud som omfattes uten at det stilles tilleggsvilkår, må det foretas krevende avgrensninger i lovteksten. Det vil ikke være rom for å foreta konkrete rimelighetsvurderinger i tilknytning til den enkeltes krav om erstatning fra staten. Det er imidlertid heller ingen garanti for at bestemmelser som gir voldsoffererstatningsmyndighetene et stort rom for skjønn alltid vil gi det som oppleves som et rimelig resultat. Departementets foreløpige vurdering er at fordelene ved utelukkende å knytte virkeområdet til spesifikke straffebud er så store at de veier opp for eventuelle ulemper ved et regelverk som har klare avgrensninger.

Utvalgets forslag om at ny ordning skal omfatte brudd på straffeloven 2005 §§ 168 (besøksforbud), 266 (hensynsløs adferd), 266a (alvorlig personforfølgelse), 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand), 297 (seksuell handling uten samtykke) og 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) i kombinasjon med at det for mange straffebud, herunder § 271 (kroppskrenkelse), ikke stilles krav om personskade eller andre tilleggsvilkår, innebærer en kraftig utvidelse av ordningen. En slik utvidelse er etter departementets syn ikke bærekraftig.

Departementet foreslår i stedet at ny lov tar utgangspunkt i dagens virkeområde, men tilpasses forslaget om at staten tilnærmet automatisk vil utbetale erstatning til alle som ønsker det og ved dom har blitt tilkjent erstatning for en handling omfattet av virkeområdet. Som nevnt i punkt 1.5, er det blant de som utsettes for de relativt sett mindre alvorlige straffbare handlingene få som søker om voldsoffererstatning. Hadde alle søkt om og fått erstatning, ville kostnadene til ordningen vært betydelig høyere enn de er i dag. Etter departementets syn, bør en statlig erstatningsordning være tilgjengelig for alle som har rett til erstatning etter ordningen, og den bør være dimensjonert for at alle som har krav på erstatning får det. Departementets forslag tar sikte på at statens samlede utbetalinger forblir på dagens nivå, men at det utbetales erstatning til alle som er utsatt for nærmere angitt handlinger, i stedet for at ordningen omfatter straffebud det i dag i liten grad utbetales erstatning for. At personer som er utsatt for de relativt sett mindre alvorlige handlingene ikke søker om voldsoffererstatning, kan skyldes at ikke alle har kunnskap om ordningen. Departementet antar at det også kan skyldes at mange av disse ikke oppfatter det de er utsatt for som så integritetskrenkende at det er naturlig å søke om voldsoffererstatning. Det kan gi en indikasjon på hvilken avgrensning som vil medføre at en størst mulig andel av de som mottar erstatning fra staten opplever erstatningen som viktig, og som noe som bidrar til at de får bedre forutsetninger til å kunne komme seg videre i livet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ny lov omfatter straffebudene som en stor andel av de som utsettes for i dag søker om voldsoffererstatning for, og som det normalt utbetales erstatning for. Ved angivelsen av hvilke straffebud som bør omfattes av ordningen, er det viktig å huske at departementets forslag til ny lov ikke gir rom for rimelighetsvurderinger av den enkeltes krav om erstatning fra staten. Det vil etter forslaget altså ikke bli foretatt noen vurdering av om det konkrete forholdet anses som en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter, eller av om den uaktsomme handlingen bar preg av å være en ulykke. Videre vil det ikke foretas noen vurdering av om den voldsutsatte har lidd personskade som følge av handlingen. Uten en slik siling må oppstillingen av straffebud som foreslås omfattet av ny ordning være langt snevrere enn listen over straffebud som det har vært gitt voldsoffererstatning for. Departementet foreslår etter dette at de som er utsatt for følgende handlinger skal få rett til erstatning fra staten:

Straffeloven 2005	Straffeloven 1902
§ 131 (terrorhandlinger)	§ 147a første og femte ledd
§ 132 (grove terrorhandlinger)	§ 147a andre ledd
§ 155 a (grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson)	
§ 252 (grov tvang)	§ 222 første ledd andre punktum

§ 253 (tvangsekteskap)	§ 222 andre ledd
§ 255 (grov frihetsberøvelse)	§ 223 andre ledd
§ 257 (menneskehandel)	§ 224 første til tredje ledd
§ 258 (grov menneskehandel)	§ 224 fjerde ledd
§ 259 (slaveri)	§ 225 første og andre ledd
§ 264 (grove trusler)	§ 160, § 227
§ 272 (grov kroppskrenkelse)	§ 228 andre ledd og tredje ledd
§ 273 (kroppsskade)	§ 229 første straffalternativ
§ 274 (grov kroppsskade)	§ 229 andre og tredje straffalternativ, § 232
§ 275 (drap)	§ 233
§ 281 (uaktsom forvoldelse av død)	§ 239
§ 282 (mishandling i nære relasjoner)	§ 219
§ 283 (grov mishandling i nære relasjoner)	§ 219
§ 284 (kjønnslemlestelse)	lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse
§ 285 (grov kjønnslemlestelse)	lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse
§ 291 (voldtekt)	§ 192 første ledd
§ 293 (grov voldtekt)	§ 192
§ 294 (grovt uaktsom voldtekt)	§ 192 tredje ledd
§ 295 (misbruk av overmaktsforhold)	§ 193
§ 296 (seksuell omgang med innsatte)	§ 194
§ 299 (voldtekt av barn under 14 år)	§ 195 første ledd første punktum
§ 301 (grov voldtekt av barn under 14 år)	§ 195 andre ledd
§ 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)	§ 196 første ledd
§ 303 (grov seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år)	§ 196 andre ledd
§ 304 (seksuell handling med barn under 16 år)	§ 200 andre ledd
§ 312 (incest)	§ 197
§ 313 (søskenincest)	§ 198
§ 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående)	§ 199
§ 328 (grovt ran)	§ 268 andre og tredje ledd

Når noen er dømt for medvirkning til en handling, er det samtidig lagt til grunn at skadelidte har blitt utsatt for handlingen, selv om det kan være uklart hvem som er den hovedansvarlige. Etter departementets forslag skal det derfor også utbetales erstatning fra staten for de tilfeller der skadevolder er dømt til å betale erstatning for medvirkning.

Etter straffeloven § 16 kan den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt. Hensynet til et enkelt og forutberegnelig regelverk tilsier at loven må angi om forsøkshandlinger skal omfattes eller ikke, uten at det legges inn noen tilleggsvilkår. Det å bli utsatt for forsøk på straffbare handlinger kan være svært alvorlig, særlig dersom handlingen blir avverget like før den blir fullbyrdet. Forsøket vil ikke nødvendigvis rammes av noen av de andre straffebudene som departementet foreslår at skal gi rett til erstatning fra staten. Departementet foreslår på denne bakgrunn at forsøk omfattes av ordningen.

Departementet foreslår at det også i fremtiden skal kunne ytes erstatning fra staten selv om skadevolderen ikke kan straffes fordi vedkommende var under 15 år eller utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20, eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2. Se nærmere om dette i punkt 8.5.2 og 12.5.4. Når departementet i det følgende omtaler personer under 15 år og (andre) utilregnelige, anvender departementet ordlyden i straffeloven 2005 ny § 20 som ble vedtatt 21. juni 2019 og forventes å tre i kraft i løpet av høsten 2020.

6 Hvem kan få erstatning?

6.1 Gjeldende rett

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

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

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

I tillegg til å ha rett til erstatning i kraft av å være etterlatt, jf. voldsoffererstatningsloven §§ 1 og 7, kan etterlatte i noen tilfeller tilkjennes erstatning som direkte skadelidt i såkalte «tredjepersonssaker». Dette er saker der

det er årsakssammenheng mellom drapet og den personskadene den etterlatte har blitt påført, og personskadene ikke er så upåregnelig og fjern at dette utelukker erstatningsansvar. Pårørende til overlevende kan få erstatning på samme grunnlag. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) uttaler departementet følgende om erstatning til pårørende, jf. punkt 3.3 side 18:

Der den som er strafferettslig fornærmet overlever, åpner imidlertid alminnelig erstatningsrett unntaksvis for at pårørende kan tilkjennes erstatning fra skadevolderen. Det vises i den forbindelse bl.a til Rt-1975-670 (Sykebesøksdommen). Departementet vil foreslå at også denne gruppen kan tilkjennes voldsoffererstatning i samme utstrekning som den gjør etter alminnelig erstatningsrett. På den måten vil ordningen bli knyttet enda tettere opp mot skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett. De ulovfestede alminnelige erstatningsrettslige prinsippene om at det må foreligge en tilstrekkelig nær og påregnelig årsakssammenheng mellom skadefølgen og det økonomiske tapet på den ene siden og den ansvarsbetingende handlingen på den andre siden (kravet til adekvat årsakssammenheng) setter imidlertid begrensninger både når det gjelder hvem som kan tilkjennes erstatning og for hvilke poster. Disse kravene gjelder også i forhold til de primært skadelidte, men i utgangspunktet står pårørende og etterlatte fjernere i årsaksrekken og dette vil ha betydning for vurderingen.

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalgets forslag om hvem som skal ha rett til voldsoffererstatning, er tilnærmet likelydende dagens lov. Utvalget vurderte å fjerne bestemmelsen om erstatning til personer som har bistått politiet, og påpekte at bestemmelsen ikke synes å ha vært i bruk. Utvalget konkluderte likevel med å videreføre også denne bestemmelsen. Utvalgets eneste forslag til endringer er at etterlatte foster- og steforeldre og foster- og stebarn skal kunne få voldsoffererstatning i «særlige tilfeller» på lik linje som søsken. I tillegg foreslår utvalget at det i lovteksten skal angis at de som har bistått ofre for straffbare handlinger, kan få voldsoffererstatning dersom det dreier seg om «livreddende hjelp» til ofre.

6.3 Høringsinstansenes syn

Det er få av høringsinstansene som kommer med synspunkter om hvem som bør ha rett til voldsoffererstatning. *Kontoret for voldsoffererstatning* støtter utvalgets

forslag om å videreføre regelen om at søsken kan få erstatning i «særlige tilfeller». De støtter også forslaget om å utvide bestemmelsen til også å gjelde for foster- og steforeldre og foster- og stebarn. *Statens sivilrettsforvaltning* er imot å utvide ordningen ytterligere.

Statens sivilrettsforvaltning støtter utvalgets forslag om å videreføre avgrensningen for når pårørende skal få erstatning.

Regjeringsadvokaten uttaler følgende om hvem som bør ha rett til erstatning:

Etter Regjeringsadvokatens vurdering bør det oppstilles snevre rammer for når andre enn de som selv har vært utsatt for voldshandlinger skal kunne ha rett til voldsoffererstatning. [...]

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

6.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at det etter ny lov gis erstatning til den samme personkretsen som ville hatt krav på erstatning fra skadevolder.

Departementet anser det som rimelig at ny ordning følger samme avgrensning som det som gjelder ved erstatningskrav mot skadevolderen.

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

Etter alminnelig erstatningsrett vil skadevolder bli erstatningsansvarlig ovenfor fornærmede. Videre har etterlatte krav på erstatning etter skadeserstatningsloven § 3-4. Søsken anses ikke som etterlatt etter skadeserstatningsloven og har derfor i utgangspunktet ikke rett på erstatning fra skadevolder. Som redegjort for i punkt 6.1, kan etterlatte og pårørende, inklusiv søsken, i spesielle tilfeller få erstatning fra skadevolder som direkte skadelidt i såkalte «tredjepersonssaker».

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

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

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

Etter alminnelige erstatningsrettslige regler vil ikke personer som blir skadet når de bistår politiet ha krav på erstatning, med mindre de også er fornærmede eller anses som direkte skadelidt i en «tredjepersonssak». Etter forslaget til ny lov vil disse således normalt ikke få erstatning.

Den som har fått personskade i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling, vil i enkelte tilfeller også kunne få erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler, men grensene er snevrere enn etter dagens voldsoffererstatningslov.

Det finnes eksempler på at retten ved en vurdering av om saksøker har krav på erstatning i kraft av å være pårørende, ser ut til å ha lagt til grunn en noe strengere vurdering fordi saken har kommet opp som en sak om voldsoffererstatning fra staten i stedet for en sak om erstatning fra skadevolder. Slik departementet leser dommen i HR-2017-352-A (Utøya), er det ikke utelukket at ansvarlig skadevolder kunne ha blitt ansvarlig overfor saksøker etter alminnelig erstatningsrettslige regler fordi det dreide seg om en sak med særlig grov skyld. At departementet nå foreslår at ny ordning fullt ut skal følge alminnelig erstatningsrettslige regler, innebærer også at erstatningen ikke skal bortfalle eller settes lavere fordi det forventes at staten vil komme til å måtte betale erstatningen. Erstatningen bør være den samme som om skadevolder skulle dekket tapet.

Særreglene i voldsoffererstatningsloven har relativt liten praktisk betydning. I mange av tilfellene der det er utbetalt voldsoffererstatning i medhold av bestemmelsene, kunne også skadevolderen ha blitt dømt til å betale erstatning. Departementet antar forslaget om å følge alminnelige erstatningsrettslige regler for hvilken personkrets som skal ha rett til erstatning, i liten grad vil svekke voldsutsattes stilling i praksis. Fordelene ved å følge alminnelig erstatningsrett slik at alle som har fått dom for erstatning mot skadevolder vet at de vil ha rett til erstatning fra staten og kan få det raskt etter at dommen er rettskraftig og skadevolders betalingsfrist har utløpt, vil etter hva departementets nå kan se, veie opp for ulempene knyttet til å fjerne nevnte særregler.

7 Beviskrav

7.1 Gjeldende rett

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

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

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

7.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalgets flertall mener det må være et skjerpet beviskrav i saker om voldsoffererstatning. De trekker frem at erstatningskrav som bygger på et særlig belastende faktum som hovedregel vil medføre et strengere krav til sannsynlighetsovervekt etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Flertallet foreslår å videreføre kravet om at det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at søker har vært utsatt for en handling som omfattes av ordningen.

Utvalgets mindretall, Austegard, foreslår å innføre et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for at skadelidte er utsatt for en erstatningsbetingende straffbar handling. Et lavere beviskrav vil medføre at flere voldsofre vil være berettiget til voldsoffererstatning. I tillegg til den økonomiske fordelene ved å motta voldsoffererstatning, vil en erstatning innebære en anerkjennelse fra staten av hva skadelidte har opplevd. Flere voldsofre vil få en opplevelse av å bli trodd.

7.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning støtter flertallets forslag og mener det bør stå i forarbeidene at voldsoffererstatningsmyndighetene skal følge rettens vurdering av det sivilrettslige beviskravet når skadevolders erstatningsansvar er vurdert.

Personskadeforbundet og Stine Sofies Stiftelse støtter mindretallets syn.

Personskadeforbundet mener at alminnelig sannsynlighetsovervekt bør være lovens utgangspunkt. Høringsinstansene mener dette er særlig viktig ved overgrep mot barn og at hensynet til uskyldspresumsjonen i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 kan ivaretas ved at gjerningspersonen ikke identifiseres i et vedtak, og at staten ikke søker regress i slike saker.

7.4 Forslag til endring

Departementet foreslår som nevnt, at ny ordning skal følge alminnelig erstatningsrett, slik at de som har fått dom for erstatning mot skadevolder vil kunne få utbetalt erstatning fra staten. I de tilfellene der det ikke foreligger dom, foreslår departementet at forvaltningen anvender de samme bevisreglene som en domstol ville ha gjort.

8 Krav til utfall av saken

8.1 Gjeldende rett

Ettersom det stilles ulike krav til bevis i en straffesak og i en sivil erstatningssak, jf. punkt 7, kan en person bli frikjent for straff, men dømt til å betale erstatning for samme forhold. Har domstolene frikjent påstått skadevolder for straff og ikke behandlet erstatningskravet, eller har påtalemyndigheten henlagt straffesaken etter bevisets stilling, kan skadelidte gå til sivil søksmål mot skadevolder og få dom for erstatning.

Etter voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd ytes det som hovedregel bare erstatning dersom forholdet er anmeldt til politiet og søkeren har krevd at

erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen. Det stilles ingen krav om at det må foreligge dom i straffesaken, eller at skadevolder er dømt til å betale erstatning til skadelidte. Så lenge voldsoffererstatningsmyndighetene finner at søker med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, har vedkommende i utgangspunktet krav på voldsoffererstatning. Det innebærer at det kan utbetales voldsoffererstatning når:

- Skadevolder er dømt til straff og til å betale erstatning.
- Skadevolder er dømt til straff, men domstolene har ikke behandlet erstatningskravet.
- Skadevolder er frikjent i straffesaken, men dømt til å betale erstatning.
- Skadevolder er frikjent i straffesaken og domstolene ikke har behandlet erstatningskravet.
- Saken er avgjort ved skyldkonstaterende påtaleavgjørelse, det vil si
 - o påtaleunnlattelse
 - o forelegg eller
 - o konfliktrådsbehandling.
- Straffesaken er henlagt fordi skadevolder er
 - o utilregnelig på grunn av
 - sterkt avvikende sinnstilstand
 - sterk bevissthetsforstyrrelse eller
 - høygradig psykisk utviklingshemming
 - o under 15 år
 - o død eller
 - o ukjent.
- Saken er henlagt etter bevisets stilling.
- Saken er henlagt på grunn av foreldelse.

8.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget har ikke vurdert om det bør stilles krav til utfallet i saken for at det skal utbetales voldsoffererstatning. Utvalget forutsetter at det også i fremtiden skal utbetales erstatning selv om det ikke foreligger dom eller skyldkonstaterende påtaleavgjørelse.

8.3 Straffeprosessutvalgets forslag

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås det at tiltalte som frifinnes for straff ikke skal kunne dømmes til å betale erstatning i samme sak (ensrettingsprinsippet). Straffeprosessutvalget foreslår at de voldsutsatte i stedet skal få erstatning gjennom en statlig garantiordning og at skadevolder ikke skal holdes ansvarlig. Den foreslåtte garantiordningen er tilnærmet lik saker der staten betaler voldsoffererstatning når skadevolder er frikjent i straffesaken og når straffesaken er henlagt etter bevisets stilling. I disse sakene kreves det heller ikke regress fra skadevolder.

8.4 Høringsinstansenes syn

Ettersom voldsoffererstatningsutvalget ikke berørte spørsmålet om hvilket utfall en sak må ha hatt for at det skal utbetales voldsoffererstatning, ble temaet heller ikke kommentert i høringsuttalelsene.

I høringen til NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov fikk Straffeprosessutvalgets forslag om ensrettingsprinsippet og statlig garantiordning kritikk. Høringsuttalelsene er relevante fordi forslagene nesten tilsvarer dagens system, der staten utbetaler voldsoffererstatning når skadevolder er frikjent i straffesaken eller saken er henlagt etter bevisets stilling.

Agder lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembete, Frostating lagmannsrett, Statens sivilrettsforvaltning og Stine Sofies Stiftelse peker på at det er viktig at skadevolder kan dømmes til å betale erstatning til skadelidte, og at det bør være domstolene som behandler disse sakene. *Agder lagmannsrett* uttaler:

Saken har en dimensjon utover det rent økonomiske. Både for partene og allmenheten kan det ha betydelig interesse å få fastslått om vilkårene for det sivile kravet er oppfylt. Spesielt for fornærmede vil det i et tilfelle hvor tiltalte frifinnes for straff for en alvorlig integritetskrenkelse som for eksempel voldtekt, ha en betydelig egenverdi utover det økonomiske å få fastslått at retten har funnet kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at hennes forklaring om overgrepet var riktig, slik at hun er blitt trodd. Å få ansvaret plassert på denne måten, kan være viktig for å få bearbeidet traumet hun har vært utsatt for.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Stine Sofies Stiftelse trekker også frem betydningen en dom har for fornærmede. *Stine Sofies Stiftelse* uttaler:

Stine Sofies Stiftelse støtter ikke utvalgets forslag om at det ikke lenger skal være mulig å pådømme sivile krav som springer ut av samme forhold som en person frifinnes for straffekravet. Stiftelsen vil blant annet vise til Hemsedal-saken, hvor gjerningspersonene ble dømt til å betale oppreisning til fornærmede, og betydningen det har for fornærmede at ansvar blir plassert til tross for en frifinnende dom.

Frostating lagmannsrett er skeptiske til å overlate avgjørelsene til forvaltningen:

Frostating lagmannsrett ser imidlertid betenkeligheter med å overføre forfølgningen av kravet (de som springer ut av krenkelse eller forsøk på krenkelse av liv, helse eller friheten) til det offentlige v/ voldsoffererstatningen, med påtalemyndigheten som premissgiver for om ansvargrunnlaget omfattes av tiltalen. [...] For det andre vil den foreslåtte ordningen innebære en minst like stor grad av stigmatisering av den påståtte gjerningsmannen som ved en eventuell pådømmelse av kravet sammen den frifinnende straffedommen. Frostating lagmannsretts syn er at en eventuell endring av dagens ordning bør være at videre forfølgning av sivile krav etter en begrunnet frifinnende straffedom skjer ved at det reises ny sak etter tvistelovens regler.

Statens sivilrettsforvaltning er også kritiske til forslaget:

Utvalget har antydnet at erstatningskravet uansett blir «stemoderlig» behandlet fordi straffekravet anses viktigere. Statens sivilrettsforvaltning er av samme oppfatning. Dette er uheldig. Vi mener likevel ikke at det bør opprettes en særordning fordi erstatningskravene er krevende å behandle i retten. Partskonstellasjonen i en sivil sak vil være annerledes ved at påtalemyndigheten ikke er representert. Fremsettelse og bevisførsel for det sivile kravet blir i stor grad ivaretatt av bistandsadvokater under straffesaken, og man antar at tilsvarende representant vil være involvert i en fremsettelse av det sivile kravet overfor en garantiordning. Domstolens system med umiddelbar bevisføring tilsier at erstatningskravet vil kunne bli bedre opplyst og følgelig medføre et riktigere resultat i erstatningssaken, enn en forvaltningsmessig behandling. Ved at erstatningskravet behandles under straffesaken vil skadevolder ha kontradiksjonsmulighet, noe vedkommende ved gjeldende regelverk (og også ved de forslag som er fremmet i NOU 2016:9) er avskåret fra dersom erstatningskravet

avgjøres av forvaltningen. Både hensynet til kontradiksjon, til prosessøkonomi og hensynet til skadelidtes og samfunnets interesser, tilsier at de sivile kravene bør behandles av domstolen i like stor grad- om ikke i større grad- enn i dag. Vi anser ikke at verken skadevolder eller skadelidte bør komme dårligere ut av at erstatningskravet tas med i straffesaken, og domstolsbehandling fører videre til rask avklaring med mindre bruk av administrative ressurser.

Flere av høringsinstansene trekker også frem at det bør være skadevolder og ikke felleskapet som bærer kostnadene. *Oslo statsadvokatembeter* uttaler:

Med utvalgets forslag er det en risiko for at opinionen i enkeltsaker vil ha innvendinger til at skattebetalerne skal dekke erstatningsansvaret til enkeltpersoner de anser som “reelt sett” skyldige. Dette er naturligvis juridisk galt, men uansett kan man se for seg at mange vil kunne føle dette støtende. [...]

En garantiordning kan gi resultater med uheldige signaler fordi skadevolder slipper å stå til ansvar, til tross for at ansvarsgrunnlag er til stede. Frykten for erstatningsansvar har en selvstendig forebyggende effekt hos den potensielle skadevolder. Det vil oppfattes støtende at samfunnet må bære kostnadene for skadevolders handlinger. I tillegg kan staten risikere å utbetale erstatning til tross for at det ikke er grunnlag for det. I tillegg er den foreslåtte ordning sterkt byråkratiffremmende.

8.5 Forslag til endring

8.5.1 Krav om dom

8.5.1.1 Generelt

Departementet foreslår at det som hovedregel stilles som vilkår for å få erstatning fra staten at det foreligger dom eller rettsforlik som gir den voldsutsatte rett på erstatning fra skadevolder. Erstatningen kan være tilkjent i forbindelse med en straffesak, eller den kan være tilkjent i en sivil sak mot skadevolder. Unntak foreslås dersom påstått skadevolder er ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig og i saker med et stort antall fornærmede.

8.5.1.2 Saker der det foreligger dom

I de fleste saker har domstolene dømt skadevolder til straff og til å betale erstatning til den voldsutsatte. Normalt er erstatningskravet behandlet i straffesaken, men av og til blir det behandlet i en etterfølgende sivil sak. Den voldsutsatte kan også være tilkjent erstatning i en sivil sak mot skadevolder uten at straffesaken har blitt behandlet av domstolene. Det foreslås at voldsutsatte som har fått dom for erstatning skal få erstatning fra staten dersom de ønsker det og skadevolder ikke har betalt for seg ved betalingsfristens utløp.

8.5.1.3 Saker med skyldkonstaterende påtaleavgjørelse

Etter straffeprosessloven § 71 a kan påtalemyndigheten, når straffeskyld anses bevist, overføre saken til megling eller ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Overføringen forutsetter samtykke fra både fornærmede og siktede. En konfliktrådsavtale kan inneholde en avtale om at siktede skal betale erstatning til skadelidte.

Konfliktrådet skal legge til rette for gjenoppbygging, og økonomisk erstatning står gjerne ikke i sentrum for meglingen eller avtalen som inngås. Et krav om at konfliktrådsavtalen må inneholde en avtale om erstatning for at skadelidte skal kunne få erstatning utbetalt fra staten, kan være uheldig fordi det kan gjøre det vanskeligere for partene å komme til enighet. Det kan også være problematisk å kreve at den voldsutsatte som har inngått konfliktrådsavtale med gjerningspersonen, i etterkant må gå til sivilt søksmål mot vedkommende for å få erstatning. Det taler for å utbetale erstatning i saker som er behandlet av konfliktrådet. Dersom gjerningspersonen har inngått en konfliktrådsavtale der ett av vilkårene er å betale erstatning til fornærmede, og gjerningspersonen ikke har betalt innen avtalt frist, skal konfliktrådet varsle påtalemyndigheten om bruddet, jf. lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling § 21 andre ledd. Påtalemyndigheten kan da åpne strafforfølgning på nytt. Systemet er med andre ord basert på at gjerningspersonen skal betale for seg. Dette taler mot at staten skal utbetale erstatning på grunnlag av en konfliktrådsavtale. En konfliktrådsavtale er heller ikke tvangsgrunnlag for utlegg. At staten da ikke kan kreve erstatningen tilbakebetalt taler også mot at staten skal utbetale erstatning. Etter departementets syn er det rimelig at det også i konfliktrådssaker er den ansvarlige skadevolder, og ikke fellesskapet, som skal dekke det økonomiske tapet etter et vold- eller seksuallovbrudd. Konfliktrådsavtaler inngås blant annet i familievoldssaker. Dersom mor kan få erstatning fra staten for vold begått av far uten det det stilles krav om at far gjennom rettsforlik eller dom er forpliktet til å betale erstatning, kan ikke staten kreve regress. Far vil da ikke bli holdt ansvarlig og kan til og med, dersom de fortsatt bor sammen, nyte godt av at ektefellen har fått erstatning fra staten. Det er uheldig. Dessuten kan det virke urimelig dersom det stilles krav om dom på erstatning for at andre som er utsatt for volds- eller seksuallovbrudd skal få erstatning, uten at det stilles krav om det for de som er utsatt for en handling som er behandlet i konfliktrådet. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, fremstår det som den mest rimelige løsningen at staten ikke utbetaler erstatning i saker behandlet av konfliktrådet med mindre det foreligger dom eller et rettsforlik der skadevolder er forpliktet til betale erstatning til den voldsutsatte.

Etter straffeprosessloven § 69 kan påtalemyndigheten, når helt særlige grunner tilsier det, unnlate å påtale handlingen selv om straffeskyld anses bevist. Etter § 70 kan påtale også unnlates når reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere lovbrudd medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse. Dersom den voldsutsatte har fremsatt et dokumentert erstatningskrav, skal det normalt settes som vilkår for påtaleunntatelse at siktede betaler erstatning, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. § 35. Stiller siktede seg negativ til et slikt vilkår, bør saken ikke avgjøres med påtaleunntatelse, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 Påtaleunntatelse, punkt IV. Om skadevolder ikke betaler erstatningen, skal forfølgningen normalt gjenopptas, jf. straffeprosessloven § 74 tredje ledd. Også dette systemet er basert på at gjerningspersonen skal betale for seg. I likhet med en konfliktrådsavtale, er ikke en påtaleunntatelse med vilkår om å betale erstatning tvangsgrunnlag for utlegg. Påtaleunntatelser anvendes vanligvis ved mindre alvorlige forhold. Om det benyttes påtaleunntatelse i en sak som omfattes av virkeområdet til ny ordning, er departementets foreløpige vurdering at påtaleunntatelsen alene ikke burde gi grunnlag for erstatningsutbetaling fra staten. Som for andre saker, bør det kreves at det foreligger dom eller rettsforlik om erstatning. Dersom påtaleunntatelsen ikke omhandler erstatning eller bare

omhandler deler av erstatningskravet, foreslår departementet at skadelidte må gå til sivilt søksmål for å få dom mot skadevolder for at staten skal betale erstatning.

8.5.1.4 Saker der det er inngått rettsforlik om erstatning

Et rettsforlik er et forlik inngått under påsyn av retten, jf. tvisteloven § 19-11. Det regnes som en rettskraftig avgjørelse som er bindende for partene, jf. tvisteloven § 19-12, jf. § 19-15. Dersom skadevolder og skadelidte inngår et rettsforlik om at skadevolder skal betale erstatning til skadelidte, bør det forventes at skadevolder betaler for seg. Det kan likevel forekomme tilfeller der skadevolder ikke er betalingsdyktig. Et spørsmål blir da om et rettsforlik om erstatning bør være tilstrekkelig for å få utbetalt erstatning fra staten. En utfordring ved å godta forlik er at forliket ikke nødvendigvis tilsvare det skadevolder ville blitt ansvarlig for etter alminnelige erstatningsrettslige regler. Å godta forlik kan således øke risikoen for misbruk av ordningen. Samtidig er rettsforlik inngått under påsyn av retten. Dessuten vil staten etter forslaget kreve regress mot skadevolder umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt og ha tvangsgrunnlag for kravet, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) § 4-1 andre ledd bokstav e. Skadevolder vil således bli holdt ansvarlig etter rettsforliket. At skadevolder ikke kan betale det vedkommende har godtatt å betale i erstatning, bør etter departementets syn ikke gå utover skadelidte. Prosessøkonomiske hensyn taler dessuten for at partene inngår et rettsforlik dersom de er enige i hva som bør betales i erstatning, selv om skadevolder ikke har mulighet til å betale for seg med en gang. Staten kan da utbetale erstatningen umiddelbart til den voldsutsatte og for eksempel avtale en nedbetalingsplan med skadevolder. Departementets foreløpige vurdering er etter dette at rettsforlik om erstatning bør gi rett til erstatning fra staten på lik linje som en dom om erstatning.

8.5.1.5 Saker der påstått skadevolder er frikjent i straffesaken eller påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling

Når en domstol har frikjent tiltalte i en straffesak, har domstolen funnet at det ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil at vedkommende har begått handlingen. Når en sak er henlagt etter bevisets stilling, har påtalemyndigheten kommet til at det ikke bør reises straffesak fordi det ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil at mistenkte har begått handlingen. I mange saker vil det kun være én aktuell skadevolder. Voldsoffererstatningsmyndighetene må da vurdere om personen som ikke er straffedømt likevel med klar sannsynlighetsovervekt har påført søker personskafe ved et straffbart volds- eller seksuallovbrudd.

I Sverige utbetales det ikke voldsoffererstatning når en straffesak med én mistenkt er henlagt etter bevisets stilling. Er gjerningspersonen kjent, må det klart fremgå at vedkommende har begått handlingen. Det må da foreligge dom i straffesaken eller en skyldkonstaterende påtaleavgjørelse. Alternativt må gjerningspersonen ha innrømmet forholdet. Har påtalemyndigheten hatt en spesifikk mistenkt, og det ikke fremgår at vedkommende har begått handlingen, vil altså Brottsoffermyndigheten avslå søknaden om brottsskadeersättning under henvisning til at det ikke klart fremgår at søker har blitt utsatt for en straffbar handling.

I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* finner Oxford Research at å få en anerkjennelse som offer og å bli trodd, er blant de viktigste aspektene ved å få voldsoffererstatning, jf. punkt 5.4 side 20. I punkt 5.5.1 side 23 står det:

Videre er det tydelig at voldsoffererstatning bidrar til at man blir trodd. På spørsmål om hvordan man opplevde å få tilkjent erstatning svarer en informant (i en sak som ble henlagt):

«Jeg har mange ganger tvilt på om det var riktig å anmelde. Når jeg ser i papirene fra det vedtaket hvor det står om hva som har skjedd, da forstår jeg at det var riktig å gjøre det. Jeg forstår at jeg gjorde rett og at jeg gjorde det riktige på en måte.»

Videre sier samme informant:

«Det er et bevis på det at dette har skjedd meg. Selv om det er få andre som vet det, så vet jeg. Det er et bevis for meg at det skjedde.»

-Intervju 13

Rapporten kan gi inntrykk av at mottakerne av og til oppfatter vedtaket fra voldsoffererstatningsmyndighetene på lik linje med en dom. Etter departementets syn kan det være uheldig. Voldsoffererstatningsmyndighetenes saksbehandling er skriftlig, og påstått skadevolder er ikke part i saken. Det er med andre ord verken bevisumiddelbarhet eller kontradiksjon, utover det som kommer frem av påstått skadevolders forklaring i politidokumentene. Som Statens sivilrettsforvaltning påpeker, tilsier domstolenes system med umiddelbar bevisføring at erstatningskravet vil kunne bli bedre opplyst og få et riktigere resultat i domstolen enn når forvaltningen behandler saken. Departementet viser også til Frostating lagmannsrett som påpeker at vedtak om erstatning fra staten kan innebære minst like stor grad av stigmatisering av den påståtte gjerningspersonen som ved en eventuell pådømmelse av kravet sammen den frifinnende straffedommen. Ettersom skadevolder ikke er part i voldsoffererstatningssaken, kan vedkommende være uvitende om at det i et vedtak er lagt til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt skadelidte for et volds- eller seksuallovbrudd. Skadevolder vil kunne få kjennskap til vedtaket i lokalsamfunnet, gjennom media eller fra skadelidte selv.

Etter Grunnloven § 96 er det bare domstolene som kan dømme i straffesaker. Å avgjøre erstatningssaker ligger også i kjernen av domstolenes virkeområde. Avgjørelsen av om noen skal få voldsoffererstatning er en erstatningsrettslig avgjørelse som ligger tett opp mot det strafferettslige. I tillegg til å kunne være komplisert både bevismessig og juridisk, er avgjørelsen av stor rettssikkerhetsmessig betydning for de involverte. Som Frostating lagmannsretts påpeker, kan det være betenkeligheter ved at en slik avgjørelse tas av voldsoffererstatningsmyndighetene. I likhet med Agder lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet og Statens sivilrettsforvaltning antar departementet at det har betydelig egenverdi både for partene og allmennheten at det er retten som avgjør om det er kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at skadevolder har utsatt skadelidte for vold eller seksuelle overgrep. Dette støttes også av rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* der det trekkes frem at de som har fått dom i saken, gjennomgående ser ut til å oppleve dommen som en viktigere anerkjennelse enn vedtak fra voldsoffererstatningsmyndighetene, jf. punkt 5.5.1 side 23:

To informanter sier for eksempel at

«Den største anerkjennelsen kom jo derfor i retten, og at en fikk en voldsoffererstatning er jo en god følelse det også.»

og

«Jeg tenker at man allerede har fått en anerkjennelse når det har vært en straffesak.»

Et siste eksempel som kan trekkes frem er:

«Først tenkte jeg at pengene var viktig, inntil jeg fikk dommen. Så fikk han mye høyere straff enn jeg trodde han skulle få (...) Det var en rettferdighet over at straffen var høy og at summen da betydde ganske lite.»

- Intervju 23.

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

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

Departementet antar at det at skadevolder stilles til ansvar, har ekstra stor betydning for skadelidte i saker som er henlagt etter bevisets stilling, ettersom skadevolder i disse sakene ikke har blitt straffet for forholdet. Videre er det grunn til å tro at en større andel av disse skadevolderne er betalingsdyktige, ettersom de ikke soner straff for forholdet.

Ulempen ved å stille krav om at det må foreligge dom i saken, er at det er de voldsutsatte selv som må gå til søksmål mot skadevolder dersom erstatningskravet ikke er behandlet i straffesaken eller påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse. Det kan være krevende. Det kan imidlertid også være svært krevende å vitne i en straffesak, og voldsutsatte kan normalt ikke selv avgjøre om det skal bli reist straffesak og plikter i utgangspunktet å vitne i saken. Etter lov om fri rettshjelp § 11 første ledd punkt 4 og § 16 første ledd har volds ofre krav på fritt rettsråd og fri sakførsel i erstatningssak mot gjerningspersonen, uavhengig av hvilken inntekt og formue de har. Med fritt rettsråd kan skadelidte få god veiledning for om vedkommende bør gå til sak mot skadevolder eller ikke. Ettersom det stilles strenge beviskrav for å dømme noen til å betale erstatning for vold- eller seksuallovbrudd, vil det være mange som er utsatt for en slik handling som ikke vil kunne få dom for erstatning, på lik linje som at det i dag er mange som ikke kan få erstatning fra staten.

Når det stilles som krav at det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at noen er utsatt for en handling, er det som nevnt, mange som er utsatt for vold eller seksuallovbrudd som ikke får erstatning. Det er naturlig nok belastende for dem det gjelder. Dette er imidlertid en konsekvens av at sakene også involverer den som er utpekt som ansvarlig for handlingen, og at det også er nødvendig å ivareta dennes rettssikkerhet. Mange saker blir henlagt etter bevisets stilling og mange søker om voldsoffererstatning for forholdet. I dag er det bare om lag en tredjedel av de som søker om voldsoffererstatning for saker som er henlagt etter bevisets

stilling som får innvilget søknaden. To tredjedeler går altså gjennom en ofte langvarig søknadsprosess som ender med et avslag. I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* fremgår det, jf. punkt 5.1 side 22:

At voldsoffererstatningen gir anerkjennelse og en følelse av rettferdighet er viktig for mange og at det i den sammenhengen betyr svært mye å få tilkjent erstatning [...] Tilsvarende er det sannsynlig at avslag på søknad kan ha motsatt effekt. Informantene i dette prosjektet har ikke inkludert søkere som har fått avslag, men en av informantene anket erstatningssummen uten å få gjennomslag for dette. For denne informanten har avslaget på anken bidratt til at mottakeren ikke har følt seg verken anerkjent eller trodd. At avslag på voldsoffererstatning kan ha negativ betydning er også bekreftet i intervjuer med psykologer som forteller at avslag kan styrke voldsutsattes opplevelse av at det de har opplevd var uviktig og bidra til motløshet hos søkerne.

Videre uttaler Oxford Research, jf. punkt 6.5 side 36:

Vi finner en svært negativ brukereffekt/samfunnseffekt av den lange ventetid (saksbehandlingstiden). Mulige positive effekter blir satt på vent. Man kommer ikke helt i gang med å komme seg ut av en vanskelig situasjon og realisere de positive virkninger av voldsoffererstatningen. Ventetiden blir en merbelastning. Det er tydelig støtte for at ventetiden gir uheldige konsekvenser og bidrar med å sette bearbeidelse og bedring på vent (setter livet på vent som enkelte hevder). Det er særlig psykologene vi har intervjuet som vektlegger at den lange saksbehandlingstiden er negativ.

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

Departementet foreslår etter dette at avgjørelsene av om noen med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd av en spesifikk person, bare tas av domstolene. Det innebærer at de som har fått saken henlagt etter bevisets stilling, må gå til sivilt søksmål mot skadevolder og få dom for erstatning for å kunne få erstatning fra staten, med mindre skadevolder er ukjent. Tilsvarende vil den som har anmeldt en sak som har blitt henlagt på grunn av foreldelse, etter forslaget måtte gå til sivilt søksmål for å få dom mot skadevolder med mindre denne er død eller ukjent.

8.5.2 Unntak fra kravet om dom

8.5.2.1 Saker der skadevolder er død eller ukjent

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra kravet om dom når skadevolder er død eller ukjent.

I om lag én prosent av sakene som behandles av Kontoret for voldsoffererstatning er skadevolder død. I om lag fem prosent av sakene er skadevolder ukjent. I disse sakene er det ikke mulig for skadelidte å få dom for erstatning mot skadevolder. Staten må likevel yte erstatning. På mange måter er det i disse sakene ordningen er viktigst, ettersom det ikke er mulig for skadelidte å få dekket sitt økonomiske tap fra skadevolder. At det skal utbetales erstatning når skadevolder er død eller ukjent følger også av Europeisk konvensjon om erstatning til volds ofre artikkel 2.

I enkelte tilfeller kan det være uklart om saken skal regnes som en sak med ukjent gjerningsperson. Det kan for eksempel gjelde en sak der det er klart at to navngitte personer har begått to skadevoldende handlinger, men det er uklart hvilken av de to handlingene som førte til dødsfall, se for eksempel Rt. 2014 side 1134. Videre kan politiet ha hatt én mistenkt, men kommet til at saken mot denne henlegges etter bevisets stilling og at det er uklart hvem som har begått handlingen. Et alternativ kan være at ny ordning følger de samme skillelinjene som svensk ordning. Etter svensk rett regnes saken som en sak med ukjent gjerningsperson dersom det kan ha vært noen andre enn den mistenkte som har begått den anmeldte handlingen. Eksemplene ovenfor ville etter en slik definisjon blitt vurdert som saker med ukjent skadevolder. I mange saker er det imidlertid bare én aktuell skadevolder, og det springende punktet er om handlingen har skjedd eller ikke. Det blir da nødvendig å gå til sivilt søksmål for å få avklart om det er klar sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har begått handlingen og bli tilkjent erstatning. Departementet antar imidlertid at det med en sontring som den svenske kan oppstå tilfeller der det er uklart om en sak skal regnes som en sak med en kjent eller ukjent skadevolder. Et annet alternativ kan være å la påtalemyndighetens henleggelsesgrunn være avgjørende, slik at saker henlagt etter bevisets stilling ikke kan regnes som en sak med ukjent gjerningsperson. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan denne sontringen best mulig kan gjøres.

8.5.2.2 Saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig

Spørsmålet blir hvilke krav som bør stilles til skadelidte som er utsatt for en handling utført av en som er under 15 år eller utilregnelig. Dersom skadevolder er under 15 år, er vedkommende ikke strafferettslig ansvarlig og kan ikke straffes, jf. straffeloven 2005 § 20 første ledd (slik den lyder etter endringen vedtatt 21. juni 2019 som forventes å tre i kraft høsten 2020). Politiet henlegger da saken. Har skadevolder sterkt avvikende sinnstilstand, eller en sterk bevissthetsforstyrrelse, er vedkommende utilregnelig, jf. straffeloven 2005 § 20 andre ledd bokstav a og b. I disse sakene kan skadevolder bli dømt til tvunget psykisk helsevern, jf. straffeloven 2005 § 62. De som har høygradig psykisk utviklingshemming regnes også som utilregnelige, jf. straffeloven 2005 § 20 andre ledd bokstav c. De kan bli dømt til tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede i medhold av straffeloven 2005 § 63. I mange tilfeller der skadevolder er utilregnelig vil politiet henlegge saken.

Selv om disse personene ikke kan dømmes til straff, kan de dømmes til å betale erstatning for handlingen. Det taler for at det skal stilles krav om dom for erstatning for å få erstatning i saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig. Det følger imidlertid av skadeserstatningsloven § 1-1 og § 1-3 at barn og utilregnelige bare vil bli dømt til å betale erstatning «for så vidt det finnes rimelig», se nærmere punkt 12.5. Å lempe ansvaret i medhold av skadeserstatningsloven § 5-2 kan også være aktuelt i disse sakene.

Er det bare én mulig skadevolder i saken, innebærer en innvilgelse av erstatning at staten legger til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt søker for en handling omfattet av straffelovens bestemmelser. At barn under 15 år og utilregnelige aldri er strafferettslig ansvarlige for sine handlinger innebærer at det å fastslå at de med klar sannsynlighetsovervekt har utført en handling omfattet

av straffelovens bestemmelser, uansett ikke vil så tvil rundt spørsmålet om skyld. Som det fremgår av punkt 15.4.1, foreslår departementet at staten ikke skal kreve regress fra skadevoldere som er under 15 år eller utilregnelige. Dette taler mot å stille krav om dom. Departementet antar dessuten at det for barn under 15 år og utilregnelige kan oppleves ekstra belastende å gå gjennom en rettssak. Dessuten kan det være krevende for en voldsutsatt å måtte gå til sivilt søksmål mot en svakere part. Det taler mot å kreve dom i saken. Departementet mener likevel det er nødvendig å sikre påstått skadevolder kontradiksjon. En løsning kan være å gjøre unntak fra kravet om dom i disse sakene slik at den voldsutsatte kan fremme søknad for Kontoret for voldsoffererstatning, men at skadevolder blir part i saken. Slik får skadevolder mulighet til å komme med sine anførsler og imøtegå det søker anfører. Et annet alternativ kan være at det kan fremmes søknad for Kontoret for voldsoffererstatning og at skadevolder blir part i saken, men at skadevolder får anledning til å kreve at saken i stedet blir reist for domstolene. Departement heller for den første løsningen.

8.5.2.3 Saker med et særlig høyt antall fornærmede

Enkelte straffesaker omfatter et høyt antall fornærmede. Det mest ekstreme eksempelet er straffesaken etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Antall fornærmede var så høyt at det ville vært vanskelig å behandle alle de sivile kravene i straffesaken. Om alle de fornærmede skulle gått til sivilt søksmål, ville det trolig tatt flere år å behandle kravene. Videre var det ikke tvil om at voldshandlingene hadde skjedd og hvem som var ansvarlig for skaden. Tilsvarende kan gjelde i omfattende nettvergregssaker. Eksemplene illustrerer at det etter ny ordning bør kunne gjøres unntak for kravet om dom i spesielle tilfeller. Departementet foreslår at det i ny lov utformes en unntaksregel som angir at Kontoret for voldsoffererstatning kan behandle erstatningskrav uten at det foreligger dom i saker som involverer så mange skadelidte at det vil være uforholdsmessig å behandle kravene i forbindelse med straffesaken, og det anses for omfattende å behandle kravene i etterfølgende sivil sak mot skadevolder. Departementet foreslår at skadevolder skal være part i saken.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 31. august 2020 på høring forslag til endringer i straffeprosessloven og straffeloven (etterforsknings- og påtaleplikt i store straffesaker, nytt straffebud om serieovergrep mv.). I høringsnotatet foreslås det et nytt straffebud om serieovergrep. Dersom det blir vedtatt, vil samtlige seksuelle overgrep en gjerningsperson har begått, og som anses som en del av det straffbare forholdet, bli rettskraftig avgjort ved pådømmelsen. Om det senere viser seg at gjerningspersonen er skyldig i mer omfattende overgrep enn det som var nevnt i tiltalen, kan det medføre at enkelte voldsutsatte ikke får mulighet til å få sin sak etterforsket og pådømt. Disse fornærmede kan gå til sivilt søksmål mot skadevolder for å få dom for erstatning. Dersom skadevolder er dømt for et stort antall overgrep og det er avklart at han også har utsatt søker for overgrep, vil det etter hva departementet foreløpig kan se, ikke være behov for å kreve dom for erstatning. Departementet antar at et unntak fra kravet om dom også bør gjelde i slike tilfeller, men at skadevolder bør være part i saken.

9 Øvrige vilkår for å få voldsoffererstatning

9.1 Gjeldende rett

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

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

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

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

Nemnda tolker lovens krav om anmeldelse som at det også må stilles krav om at søker i en viss utstrekning har bistått politiet med den videre etterforskningen. Søker må blant annet avgi forklaring til politiet dersom det er nødvendig, gjøre rede for hendelsesforløpet slik vedkommende har oppfattet det og gi opplysninger om det politiet anser nødvendig for etterforskningen, jf. for eksempel ENV-2014-172 og ENV-2014-555.

Vilkåret om at erstatningskravet skal tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen fravikes i praksis ofte. Om adgangen til å fravike bestemmelsen uttaler departementet, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.10 side 26:

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

Fornærmede og etterlatte skal gjøres kjent med adgangen til å kreve erstatning av staten, jf. forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 8-6 tredje ledd. I praksis vil

voldsoffererstatningsmyndighetene bare nekte søker erstatning dersom det kan dokumenteres at søker bevisst har unnlatt å ta erstatningskravet med i straffesaken, jf. ENV-2019-2738.

Det er også et vilkår for å få voldsoffererstatning at søker samtykker i at kravet mot skadevolder går over på staten i den utstrekning det utbetales voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 første ledd. Se nærmere om reglene om regress i punkt 15.

9.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være et vilkår at forholdet er anmeldt, og at dette skal kunne fravikes. De foreslår også å videreføre vilkåret om at søker må ha krevd at erstatningskravet tas med i en eventuell straffesak mot skadevolderen og at vilkåret skal kunne fravikes. Utvalget foreslår imidlertid å gå bort fra Nemndas praksis om å stille krav om at søker har bistått ved etterforskningen.

Ved vurderingen av om det bør stilles som vilkår at forholdet er anmeldt, påpeker utvalget at det er gode grunner for at personer som ikke tør anmelde voldshandlinger også skal få kompensasjon, særlig i saker som gjelder vold og overgrep i nære relasjoner. Samtidig mener utvalget at det er et problem om staten legger til grunn et belastende faktum, uten at skadevolder gis mulighet til å imøtegå det faktum som beskrives av søker. Utvalget har videre lagt vekt på at ordningen skal gi kompensasjon for straffbare handlinger, og at det å anmelde og etterforske forholdet er viktig for å fastslå om det dreier seg om en straffbar handling. Utvalget konkluderer etter dette med at det fortsatt bør stilles krav om at forholdet er anmeldt, men at det er tilstrekkelig at forholdet anmeldes før det er strafferettslig foreldet. Det skal ikke være et vilkår at det er søker selv som har anmeldt forholdet. Utvalgets flertall foreslår at vilkåret om anmeldelse bare skal kunne fravikes i saker der det er åpenbart hensiktsløst å anmelde fordi oppgitt skadevolder er død eller under den kriminelle lavalder og det i tillegg foreligger særlige grunner for å gjøre unntak. Flertallet går ikke nærmere inn på hva som skal til for at det foreligger «særlige tilfeller», men skriver at dagens praksis hovedsakelig bør videreføres. Mindretallet foreslår at det i tillegg skal gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret i saker som gjelder grov vold og seksuelle overgrep mot barn når det er dokumentert at den voldsutsatte av helsemessige årsaker ikke er i stand til å anmelde forholdet.

Utvalget foreslår at det ikke skal kreves at den voldsutsatte bistår ved etterforskningen, utover at forholdet må være anmeldt.

Når det gjelder vilkåret om at skadelidte må ha krevd erstatningskravet tatt med i en eventuell straffesak mot skadevolderen, påpeker utvalget at bestemmelsen fortsatt skal praktiseres liberalt, slik at regelen kun kommer til anvendelse hvor skadelidte eksplisitt og bevisst ikke velger å kreve at erstatningskravet tas med.

9.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, støtter utvalgets forslag om at det som hovedregel bør være et vilkår at forholdet er anmeldt og at det skal være tilstrekkelig at anmeldelse skjer før handlingen er strafferettslig foreldet.

Høringsinstansene er delt i spørsmålet om når det skal kunne gjøres unntak fra anmeldelsesvilkåret. *Erstatningsnemnda for voldsofre (ny)* og *Statens sivilrettsforvaltning* støtter utvalgets forslag. *Advokatfirmaet Salomon Johansen* og *Advokatforeningen* mener det ikke bare bør gis adgang til å gjøre unntak dersom skadevolder er død eller under den kriminelle lavalder, men at anmeldelsesvilkåret bør kunne fravikes i særlige tilfeller generelt. *JURK* mener flertallets forslag fremstår som en innsnevring sammenlignet med dagens vilkår og er imot en slik innsnevring.

Stine Sofies Stiftelse støtter mindretallets forslag. *Landsforeningen for voldsofre* mener unntaksbestemmelsen bør gjøres mer liberal, og at det bør gjøres unntak blant annet «dersom den voldsutsatte er påført alvorlige psykiske eller fysiske belastninger, og anmeldelsen ikke er forsvarlig med hensyn til søkerens psykiske helse». I forlengelsen av dette konstaterer de at mindretallet i utvalget gir uttrykk for samme oppfatning, men foreningen stiller seg uforstående til den begrensningen utvalgets mindretall foreslår.

Norsk Sykepleierforbund har i sin høringsuttalelse pekt på at anmeldelseskravet gjør det vanskelig for sykepleiere og andre yrkesgrupper å få voldsoffererstatning:

Sykepleiere anmelder svært sjelden pasienter som har utøvd vold mot dem. Det skyldes oftest at den som har utøvd volden er psykisk syk på grunn av psykisk sykdom, rus eller demens. Det er ikke kutyme blant helsepersonell å anmelde slike pasienter. Pasientene er under behandling eller offentlig omsorg, ofte nettopp på grunn av voldsproblematikk. Volden er en del av sykdomsbildet. Eksempelvis vil det å anmelde voldelige demente eller tungt psykisk utviklingshemmede føles meningsløst og til dels uetisk for mange sykepleiere. Voldelige ungdommer innlagt på institusjon har ofte opplevd vold fra nære omsorgspersoner, og det kan oppleves som ytterligere en krenkelse/overgrep å bli anmeldt når de mister kontrollen, hvilket gjerne er en av grunnene til offentlig omsorgsovertagelse.

Arbeidstakere som blir skadet ved voldshandlinger under utførelsen av arbeid er også omfattet av yrkesskaderegelverket. Skaden skal raskt meldes NAV og forsikringsselskap, begge instanser sørger for omfattende dokumentasjon og medisinsk utredning i yrkesskadesakene. Det er således ikke behov for politianmeldelse for å ivareta bevis hensyn. Det er et ønske fra NSF's side at det kommer klart frem at det kan gjøres unntak fra kravet om anmeldelse i tilfeller der helsepersonell skades av pasienter.

Norsk sykepleierforbund og *Personskadeforbundet LTN* peker på at det kan være vanskelig, og i noen tilfeller forbundet med risiko for strafforfølgelse, å politianmelde straffbare handlinger i enkelte land. De mener det bør fremkomme at unntaksbestemmelsen kan komme til anvendelse i slike tilfeller.

Til spørsmålet om det bør kreves at skadelidte bistår ved etterforskningen, mener *Politidirektoratet* og *Kontoret for voldsoffererstatning* at gjeldende rett om at skadelidte må bistå i en viss utstrekning bør videreføres. *Politidirektoratet* peker på at politiet i mange tilfeller vil være avhengig av en viss bistand for å kunne starte etterforskning av saken. *Statens sivilrettsforvaltning* mener det bør vurderes å lovfeste en plikt til å bistå politiet:

Vilkåret innebærer en presisering av at erstatningskravet i utgangspunktet skal fremsettes overfor skadevolder og at dekning etter voldsoffererstatningsordningen er en subsidiær dekningsmåte. Videre anses det hensiktsmessig at erstatningskravet bør søkes avgjort i forbindelse med straffesaken og at skadevolder stilles til ansvar. Søkeren bør ved behov bidra til etterforskningen utover å inngi anmeldelse hvis staten

senere skal tre inn i erstatningskravet. Behandling av de sivile krav under straffesaken sikrer kontradiksjon av kravet, raskere avklaring og hurtigere utbetaling. Medvirkning i etterforskningsfasen vil i mange tilfeller også få betydning for bevissituasjonen i en senere vurdering av søknad om voldsoffererstatning. Lemping av vilkåret kan stille den voldsutsatte i en bevismessig dårligere stilling. En generell regel om at søkere ikke skal måtte medvirke til oppklaring av saken, vil kunne bidra til at færre straffesaker blir løst og føre til at personer som begår straffbare voldshandlinger ikke blir strafforfulgt. Krav om medvirkning under etterforskningen vil også kunne motvirke misbruk av ordningen. Også statens regressmuligheter mot skadevolder vil kunne reduseres, hvilket undergraver ordningens subsidiære karakter.

Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen og Landsforeningen for volds ofre er enige med utvalget i at det ikke bør kreves at skadelidte bistår ved etterforskningen utover å anmelde forholdet.

Kontoret for voldsoffererstatning, Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen og JURK støtter utvalgets forslag om å videreføre vilkåret om at skadelidte må ha krevd erstatningskravet tatt med i en eventuell straffesak mot skadevolderen, herunder at vilkåret bør praktiseres liberalt. *JURK* mener at den liberale praktiseringen av vilkåret bør gjenspeiles i lovteksten for å sikre forutberegnelighet for både rettsanvendere og søkere.

9.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at det stilles krav om at forholdet det søkes erstatning for er anmeldt. I saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, foreslår departementet at det både stilles krav om anmeldelse og at søker har bistått ved etterforskningen.

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

Som det fremkommer i punkt 8.5, foreslår departementet at det som hovedregel stilles krav om at det foreligger dom om erstatning mot skadevolder for at den voldsutsatte skal kunne få erstatning fra staten. Erstatningen kan være tilkjent i forbindelse med en straffesak eller den kan være tilkjent i en sivil sak mot skadevolder. Når den voldsutsatte har blitt tilkjent erstatning i en straffesak, har forholdet blitt etterforsket og irtetteført. Søker har normalt anmeldt forholdet og er i alle tilfelle registrert som fornærmet. Et krav om anmeldelse er således allerede oppfylt i disse sakene. De fleste som går til sivil søksmål mot skadevolder for en handling omfattet av lovens virkeområde vil gjøre det etter at de har anmeldt handlingen og påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse. Det kan likevel ikke utelukkes at noen vil ønske å gå til sivil søksmål mot skadevolder uten at forholdet først er anmeldt. Spørsmålet blir da om det i disse sakene skal stilles krav om anmeldelse. I et sivil søksmål mot skadevolder har skadevolder full kontradiksjon og saken er gjenstand for umiddelbar bevisførsel. Det innebærer at det er mindre behov for å kreve anmeldelse enn når saker behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Den voldsutsatte kan oppleve det vanskelig å anmelde skadevolder, men departementet antar at denne tilleggsbelastningen er liten når den voldsutsatte uansett går til sivil søksmål. Dersom en handling ikke blir anmeldt, vil den ofte ikke komme til

politiets kunnskap slik at den blir etterforsket og skadevolderen påtalt og straffet. Dessuten får samfunnet i liten grad mulighet til å forebygge andre straffbare handlinger og ivareta den voldsutsatte. Departementet foreslår derfor at det kreves at forholdet er anmeldt i tillegg til at skadevolder er dømt til å betale erstatning for handlingen. Det bør ikke kreves at den voldsutsatte selv har anmeldt saken. Etter departementets syn bør det være tilstrekkelig at politiet har opprettet en sak, så sant søker er registrert som fornærmet i saken.

I punkt 8.5.2 foreslås det å gjøre unntak fra kravet om dom dersom skadevolder er ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig og at sakene behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet ser at det kan virke unødvendig byråkratisk å kreve anmeldelse dersom oppgitt skadevolder er død. Men også om skadevolder er død, kan det være i samfunnets interesse at forholdet anmeldes og etterforskes. Ser man for eksempel for seg at forholdet gjelder seksuelle overgrep i en barnehage, vil det være av betydning å finne ut om det er andre involverte i saken og om arbeidsgiver har tilstrekkelig internkontroll og rutiner. Dessuten kan etterforskningen få betydning for bevisvurderingen i erstatningssaken. At forholdet anmeldes bidrar videre til at samfunnet stilles bedre i stand til å gi den hjelpen, beskyttelsen og oppfølgingen de utsatte har behov for. Om skadevolder er utilregnelig eller under 15 år, og for eksempel noen man har en nær relasjon til, kan det være særlig krevende å anmelde forholdet. Det er fullt forståelig at skadelidte ønsker å få erstatning, men ikke ønsker å anmelde. Selv om skadevolder ikke blir straffet, er det imidlertid viktig at samfunnet kan sette i verk tiltak for skadevolder og hindre at andre blir utsatt for overgrep. I saker der skadevolder er ukjent vil det være ekstra viktig at forholdet blir anmeldt slik at politiet får etterforsket saken og hindret at andre blir utsatt for straffbare handlinger. I lovforarbeidene er det dessuten pekt på at terskelen for å gi en falsk anmeldelse trolig er høyere enn terskelen for å sende en søknad om erstatning fra staten med uriktige opplysninger. Dette hensynet gjør seg fortsatt gjeldende for saker der det foreslås unntak fra kravet om dom. Departementet foreslår derfor at det også i saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig stilles krav om anmeldelse.

Norsk sykepleierforbund og Personskadeforbundet LTN har trukket frem at det i noen tilfeller vil være forbundet med risiko å politianmelde straffbare handlinger i utlandet. Departementet viser til at det i punkt 14 foreslås at det bare gis erstatning for forhold skjedd i utlandet dersom saken er behandlet av en norsk domstol. Anmeldelsesvilkåret blir således ikke relevant i disse sakene.

Barne- og likestillingsdepartementet, nå Barne- og familiedepartementet, og Norsk Sykepleierforbund har pekt på at anmeldelseskravet gjør det vanskelig for ansatte i barneverntjenesten og helsearbeidere å få voldsoffererstatning når de er utsatt for vold i sitt arbeide. Disse får dekket økonomisk tap og menerstatning etter yrkesskadeforsikringen. Det er bare oppreisning det kan være aktuelt å få dekket etter ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Som påpekt i punkt 13.1.4, taler behovet for særtilpasninger for at disse i stedet får dekket oppreisning etter yrkesskadeforsikringen. Dersom de skal omfattes av ordningen med erstatning fra staten til voldsutsatte, er imidlertid et krav om anmeldelse en utfordring. En løsning kan være at ny lov oppstiller et unntak fra kravet om anmeldelse for personer som på grunn av lovbestemt taushetsplikt er forhindret fra å anmelde forholdet og når skadevolder er under behandling eller offentlig omsorg og individuelle behandlingsmessige forhold vanskeliggjør anmeldelse. En annen

løsning kan være å gjøre unntak fra taushetsplikten. Taushetsplikten eller behandlingmessige forhold kan imidlertid også innebære at noen er forhindret fra å gå til sivilt søksmål mot skadevolder eller til å fremme søknad til Kontoret for voldsoffererstatning når skadevolder skal være part i saken. Et unntak fra kravet om anmeldelse, vil således ikke nødvendigvis løse problemet. Departementet vil se nærmere på problemstillingen i forbindelse med vurderingen av om de som omfattes av yrkesskadeforsikringen skal omfattes av voldserstatningsloven.

Dersom det stilles krav om anmeldelse, blir spørsmålet om det skal stilles noen frist for når forholdet må være anmeldt. Det vil alltid være en fordel at et forhold anmeldes kort tid etter at det har skjedd. Samtidig kan det være mange grunner for at det tar tid før den voldsutsatte anmelder forholdet. Det kan etter departementets syn for eksempel ikke kreves at mindreårige eller deres verge anmelder et straffbart forhold. Det er likevel viktig at anmeldelsen finner sted når den skadelidte blir voksen. I et større perspektiv er det, slik departementet ser det, bedre med en sen anmeldelse, enn at forholdet ikke blir anmeldt i det hele tatt. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke oppstilles noen frist for når forholdet må være anmeldt. Det avgjørende bør videre være at forholdet er anmeldt eller at den voldsutsatte er registrert som fornærmet. Det bør ikke kreves at det er søkeren selv som har foretatt anmeldelsen.

Departementet mener det er viktig at den voldsutsatte bidrar til politiets etterforskning, slik at gjerningspersoner blir identifisert og hendelsesforløpet klarlagt. Dette kan ha stor betydning for å hindre at andre blir utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Utover at det må kunne stilles krav om at skadelidte avgir forklaring til politiet og da gjør rede for hendelsesforløpet slik vedkommende har oppfattet det og gir opplysninger om det politiet anser nødvendig for etterforskningen, kan departementet vanskelig se at det er mulig å oppstille objektive kriterier for hva som bør kvalifisere som tilstrekkelig medvirkning til etterforskningen. Departementet foreslår derfor en skjønnsmessig bestemmelse og at denne bare skal gjelde i saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, det vil si saker som uansett skal behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning kan avslå en søknad om erstatning fra staten i tilfeller der det fremstår urimelig at staten yter erstatning fordi skadelidte ikke i tilstrekkelig grad har bistått ved etterforskningen.

Departementet foreslår at det fortsatt skal være et vilkår for å få erstatning at den voldsutsatte samtykker i at kravet går over på staten.

10 Hva skal erstatningen dekke?

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Generelt

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

10.1.2 Erstatning for skade på person

Voldsoffererstatningen skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskadene antas å påføre skadelidte i fremtiden, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd. Bestemmelsen svarer i hovedtrekk til skadeserstatningsloven § 3-1 første ledd, og rettspraksis knyttet til denne bestemmelsen er således relevant ved avgjørelsen av hva som dekkes etter voldsoffererstatningsloven § 4.

«Lidt skade» omfatter både tap i inntekt og andre økonomiske tap skadelidte har hatt som følge av skaden. I tillegg dekkes utgifter skadelidte vil bli påført i fremtiden, det vil si fremtidig inntektstap og andre økonomiske tap og merutgifter skadelidte kommer til å få som følge av skaden. Som eksempler på andre økonomiske tap kan nevnes utgifter til egenandel for behandlinger, medisiner, transport, midlertidig bosted, ombygning av bolig og utgifter til assistent. Det følger av rettspraksis at utgiftene må være «nødvendige og rimelige», se blant annet Rt. 2009 side 425 (Løff II) avsnitt 38.

Utmålingen for tap av inntekt gjøres etter en differansebetraktning, det vil si ved å sammenligne skadelidtes inntjeningssevne med skaden og uten skaden. Ved fastsettingen skal det tas hensyn til skadelidtes muligheter for å skaffe seg inntekt ved arbeid som med rimelighet kan ventes av vedkommende på bakgrunn av evner, utdanning, praksis, alder og muligheter for omskolering, jf. skadeserstatningsloven § 3-1 andre ledd, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd annet punktum. Verdien av arbeid i hjemmet er likestilt med inntekt.

Har skadelidte på skadevirkningstidspunktet ikke fylt 19 år, utmåles erstatning for varig tap i erverv etter reglene om standardisert erstatning til barn i skadeserstatningsloven § 3-2 a med tilhørende forskrift 16. februar 2018 nr. 236 om standardisert inntektstaperstatning til barn, jf. voldsoffererstatningsloven § 4 andre ledd.

10.1.3 Erstatning for tingskade

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

10.1.4 Menerstatning

Etter voldsoffererstatningsloven § 5 har voldsutsatte krav på menerstatning dersom de har fått «varig og betydelig skade av medisinsk art». Erstatningsposten fastsettes under hensyn til menets medisinske art og størrelse samt dets betydning for den personlige livsutfoldelsen. Det tilkjennes ikke menerstatning for lavere invaliditetsgrad enn 15 prosent.

Bestemmelsen om menerstatning svarer i hovedtrekk til skadeserstatningsloven § 3-2, og rettspraksis knyttet til denne bestemmelsen er således relevant ved tolkningen av voldsoffererstatningsloven § 5. Med «skade av medisinsk art» forstås både fysisk og psykisk skade. Når det gjelder vilkåret om «varig skade», er det i rettspraksis lagt til grunn at en skade med ti års varighet antas å ligge i nedre sjikt av hva som kan gi grunnlag for menerstatning, jf. Rt. 2003 side 841. Voldsoffererstatningslovens vilkår om at skaden må være «betydelig» anses ikke å ha noen betydning i tillegg til vilkåret om at det stilles krav om medisinsk invaliditet på 15 prosent eller mer.

Ved utmåling av menerstatning tas det utgangspunkt i de standardiserte reglene for menerstatning ved yrkesskade, jf. for eksempel ENV-2019-1120 og Rt. 2015 side 820 avsnitt 36. Reglene er fastsatt i forskrift 21. april 1997 nr. 373 om menerstatning ved yrkesskade, gitt med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 13-17. Erstatningen tar utgangspunkt i graden av medisinsk invaliditet (invaliditetsgrad), og denne beror på en medisinsk vurdering. En person som har fått 100 prosent medisinsk invaliditet får utbetalt 63 prosent av G, det vil si 63 000 kroner (per 3. september 2020). Ved betydelig større skadefølger enn ved invaliditetsgrad på 100 prosent, ytes 75 prosent av G, det vil si ca. 75 000 kroner i menerstatning. I tillegg kan det foretas en viss skjønnsmessig vurdering ut fra menets betydning for «den personlige livsutfoldelse». Maksimal menerstatning per år er etter gjeldende rett 1 G, det vil si 100 000 kroner.

10.1.5 Oppreisning

Etter voldsoffererstatningsloven § 6 kan søkeren tilkjennes en «slik engangssum som finnes rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldt tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art». Oppreisningen skal være et slags «plaster på såret», en kompensasjon til offeret. Samtidig skal den ha en preventiv effekt og en pønalt funksjon overfor skadevolder.

I merknaden til voldsoffererstatningslovens bestemmelsen om oppreisning fremgår det, jf. Ot.prp. nr. 10 (2000–2001) punkt 8 side 45:

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

I punkt 5.8 uttaler imidlertid departementet:

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

Det er således uklart om virkeområdet etter voldsoffererstatningsloven er ulikt virkeområdet etter skadeserstatningsloven. Etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd kan skadevolder bli dømt til å betale oppreisning dersom vedkommende forsettlig eller grovt aktlst har voldt skade på person eller har tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i skadeserstatningsloven

§ 3-3. En skadevolder blir altså ikke dømt til å betale oppreisning for uaktsomme handlinger, for eksempel uaktsomt drap. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet for at staten skulle gå inn og betale den voldsutsatte erstatning når skadevolder var død, ukjent eller ikke kunne betale for seg. Å gi voldsoffererstatning i saker der skadevolder ikke ville blitt dømt til å betale erstatning til offeret, er et unntak fra denne hovedregelen som fordrer en særlig begrunnelse. Når dette ikke er omtalt i forarbeidene, antar departementet at det ikke var tanken at det skulle utbetales oppreisning etter voldsoffererstatningsloven for uaktsomme straffbare handlinger. Departementet har ikke funnet eksempler der det er utbetalt oppreisning for handlinger som bare er uaktsomme og ikke grovt uaktsomme eller forsettlig.

Ettersom oppreisningen skal utmåles individuelt og skjønnsmessig, er rettspraksis omfattende. Ved utmålingen legges det blant annet vekt på handlingens objektive grovhet, skadevolderens skyld, fornærmedes subjektive opplevelse av krenkelsen og arten og omfanget av de påførte skadevirkninger, jf. blant annet Rt. 2014 side 392 og Rt. 2011 side 769 avsnitt 28. På noen områder er det i rettspraksis utviklet veiledende normer for oppreisningsnivået. Dette er gjort ved at Høyesterett har gitt anvisning på et oppreisningsbeløp som skal legges til grunn med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at det gjøres konkrete avvik. Normen er satt til 200 000 kroner for § 275 (drap), jf. Rt. 2010 side 1203 avsnitt 49. For § 281 (uaktsom forvoldelse av død) er normen på 125 000 kroner dersom det er grovt uaktsomt, jf. Rt. 2014 side 892. For § 291 (voldtekt), jf. § 292, det vil si voldtekt til samleie, er normen satt til 150 000 kroner, jf. Rt. 2011 side 743. Normen for § 294 (grovt uaktsom voldtekt) er 90 000 kroner, jf. Rt. 2012 side 201. Saker som gjelder seksuallovbrudd mot barn har en slik variasjonsbredde i art og omfang, at det ikke er gjort noen normering. Rettspraksis viser videre at det kreves noe mer enn beskjedne fysiske skader for at domstolene skal idømme oppreisningserstatning i saker om kroppskrenkelse.

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

10.1.6 Erstatning til etterlatte

Erstatning til etterlatte utmåles etter reglene i voldsoffererstatningsloven § 7. Etterlatte kan tilkjennes erstatning for tap av forsørger og erstatning for vanlige utgifter til gravferden og andre rimelige utgifter i anledning av dødsfallet, jf. første og andre ledd. Regelen svarer til skadeserstatningsloven § 3-4. Erstatning for tap av forsørger fastsettes under hensyn til forsørgingens omfang og den etterlattes mulighet for selv å bidra til sin forsørging. Erstatning kan etter forholdene tilkjennes selv om avdøde ikke forsørget den etterlatte ved dødsfallet, forutsatt at den etterlatte i nær fremtid kunne påregne forsørging. Etterlatte kan også, som etter skadeserstatningsloven § 3-5 tredje ledd, få oppreisning, jf. voldsoffererstatningsloven § 7 tredje ledd. Etter voldsoffererstatningsloven § 7 har etterlatte dessuten rett til erstatning for personskade. Voldsoffererstatningsloven

går her lenger enn bestemmelsene i skadeserstatningsloven, men spørsmålet er likevel ikke nærmere drøftet i forarbeidene.

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

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

10.1.7 Forsinkelsesrenter

Krav på voldsoffererstatning er ikke et «pengekrav på formuerettens område», og forsinkelsesrenteloven kommer således ikke til anvendelse, jf. lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven) § 1 og Rt. 2013 side 484. Rettspraksis åpner likevel for at det basert på rimelighetsbetraktninger kan tilkjennes avsavnsrente, det vil si erstatning for det tap skadelidte har hatt ved å ikke få disponere pengene, etter alminnelig erstatningsrett, jf. Rt. 2002 side 71 og Rt. 2010 side 816. Tilsvarende gjelder for krav på voldsoffererstatning, men ettersom voldsoffererstatningsordningen er en offentligrettslig støtteordning, er det lagt til grunn at avsavnsrenter kun tilkjennes der det har gått spesielt lang tid, jf. for eksempel ENV-2019-137.

10.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre voldsoffererstatningslovens bestemmelser om utmåling. Den eneste endringen som foreslås er at det ved vurderingen av hvilke tingskader som skal erstattes legges til grunn en videre tolkning av «personlige bruksting» slik at det også omfatter for eksempel nettbrett og bærbare datamaskiner. I tillegg foreslår utvalget å lovfeste at gjenstander som blir frastjålet ikke dekkes av ordningen.

Utvalget mener at det fortsatt ikke bør betales forsinkelsesrenter på voldsoffererstatning.

10.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning, Advokatfirmaet Salomon Johansen, Landsforeningen for voldsofre, Personskadeforbundet og Projure Advokatfirma støtter utvalgets forslag om å utvide retten til erstatning for tingskade. Slik departementet forstår høringsuttalensene, mener imidlertid både *Advokatfirmaet Salomon Johansen, Personskadeforbundet* og *Projure Advokatfirma* at skader på og tyveri av fornærmedes andre gjenstander også bør erstattes, forutsatt at dette har en nær nok tilknytning til volden.

Statens sivilrettsforvaltning er enig med utvalget om at reglene om menerstatning bør videreføres, men mener det bør komme frem av lovteksten at det stilles krav om medisinsk invaliditet i motsetning til ervervsmessig invaliditet. Både *Norsk sykepleierforbund* og *Personskadeforbundet* mener terskelen for å bli tilkjent

menerstatning er for høy. *Personskadeforbundet* foreslår at den nedre grensen for medisinsk invaliditet endres fra femten til fem prosent.

Landsforeningen for voldsopfre er sterkt uenig i utvalgets forslag om at etterlatte ikke skal kunne tilkjennes menerstatning. De mener det bør betales menerstatning både til etterlatte og til pårørende av personer som er påført alvorlige lidelser, men fortsatt er i live.

Landsforeningen for voldsopfre er også uenig med utvalget i at oppreisningsbestemmelsen i utgangspunktet skal følge alminnelig erstatningsrett. De mener oppreisningsbeløpene etter voldsoffererstatningsordningen bør økes. *Statens sivilrettsforvaltning* mener oppreisningsbeløpene bør følge alminnelig erstatningsrett.

Statens sivilrettsforvaltning og *Personskadeforbundet* støtter utvalgets forslag om at det fortsatt ikke skal tilkjennes forsinkelsesrenter på voldsoffererstatning. *Personskadeforbundet* mener imidlertid det må gis avsavnsrente på slikt tap i tråd med alminnelig erstatningsrett.

10.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at ny ordning ikke skal ha egne regler for utmåling, men følge utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3. Departementet foreslår at det utbetales erstatning for skade på person etter skadeserstatningsloven § 3-1 og inntektstap til barn etter § 3-2 a, menerstatning etter § 3-2, erstatning for en persons død etter § 3-4 og oppreisning etter § 3-5, men at det ikke gis erstatning for tingskade.

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

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

Å la ny lov følge skadeserstatningsloven § 3-2 for utmåling av menerstatning, innebærer heller ingen endring fra i dag. Departementet er enig med Statens sivilrettsforvaltning i at å lovfeste at det ikke gis menerstatning ved lavere medisinsk invaliditet enn 15 prosent, kan gi et klarere regelverk. For å sikre at ny ordning til enhver tid fullt ut tilsvarer alminnelig erstatningsrett, foreslår

departementet likevel at loven utelukkende henviser til skadeserstatningsloven § 3-2.

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

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

Dersom ny lov følger skadeserstatningsloven § 3-4 om erstatning for en persons død, vil reglene om erstatning for tap av forsørger og erstatning for gravferdsutgifter og andre rimelige utgifter i anledning av dødsfallet bli de samme som i dag. Etter skadeserstatningsloven har imidlertid ikke etterlatte krav på erstatning for personskade, slik etterlatte har etter voldsoffererstatningsloven § 7, med mindre dreier seg om en såkalt tredjepersonssak. Uten en slik særregel vil det å følge § 3-4 innebærer en innsnevring sammenlignet med gjeldende rett. Som nevnt, kan ikke departementet se hvordan det skal kunne legges opp til at voldsutsatte tilnærmet umiddelbart etter at dom mot skadevolder er rettskraftig skal få utbetalt erstatning, dersom ny lov ikke følger utmålingsreglene i skadeserstatningsloven. Om ny ordning ikke følger utmålingsreglene i skadeserstatningsloven, vil dessuten skadelidte som får dekket erstatningen direkte fra skadevolder få mindre utbetalt enn skadelidte som søker om erstatning fra staten. Det kan virke urimelig. Det er også i strid med intensjonene bak ordningen, da ordningen med erstatning fra staten fra voldsutsatte er ment som en ordning der staten trer inn og betaler når skadevolder ikke kan betale for seg. Den er ikke ment som en ny velferdsordning. Som redegjort for i punkt 6.1 er det, slik departementet vurderer det, grunn til å tro at flere etterlatte, særlig foreldre til små barn som blir utsatt for forsettlige drap, vil få erstatning som tredjepersoner etter alminnelige erstatningsregler i fremtiden. Disse vil kunne få erstatning for skade på person. Dersom erstatning til etterlatte følger regelen i skadeserstatningsloven § 3-4, vil søsken til drepte ikke lenger kunne få oppreisning, ettersom søsken ikke er nevnt i skadeserstatningsloven § 3-5 tredje ledd. Det er svært sjelden det utbetales oppreisning til søsken etter voldsoffererstatningsloven.

11 Forholdet til domstolenes utmåling av erstatning

11.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 13 er det Kontoret for voldsoffererstatning som i første instans avgjør om og hvor mye det skal betales i voldsoffererstatning. Voldsoffererstatningsloven kapittel 2 inneholder regler om utmåling av erstatning. Reglene bygger på bestemmelsene i skadeserstatningsloven, men avviker på enkelte punkter, jf. punkt 10.1. Etter voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd skal avgjørelsen av saken som hovedregel utsettes inntil en eventuell straffesak mot skadevolderen er endelig avgjort. Det samme gjelder dersom det er reist sivil sak med krav om erstatning fra skadevolderen. Bakgrunnen for reglene er at den voldsutsatte først skal rette kravet mot skadevolder. Kan ikke skadevolder betale for seg, vil voldsoffererstatningsmyndighetene som hovedregel legge dommen for det sivile kravet til grunn ved saksbehandlingen. Voldsoffererstatningsloven inneholder ikke noe krav om at voldsoffererstatningsmyndighetene må følge domstolens avgjørelse i saken. Voldsoffererstatningsmyndighetene foretar en selvstendig behandling av erstatningskravet og utmåler erstatningen etter voldsoffererstatningsloven. Det skal imidlertid mye til for at nemnda fraviker utmålingen i dommen. I forarbeidene står det, jf. Ot.prp.nr. 10 (2007–2008) 3.13 side 30:

Når domstolene har utmålt et erstatningsbeløp, vil dette skape en berettiget forventning hos voldsopfre. Videre bør forvaltningen prinsipielt sett ikke komme til et annet resultat enn domstolene ved vurderinger av det samme saksfaktum i forhold til de samme rettsregler, i det det vil kunne svekke domstolens legitimitet. Voldsoffererstatningsmyndighetene bør derfor som utgangspunkt ikke redusere erstatningen mer enn forskjellene i regelverket tilsier. [...] Unntak kan imidlertid tenkes i tilfeller hvor det er kommet nye og viktige opplysninger etter at domstolen avgjorde saken.

Domstolens utmåling fravikes blant annet når domstolen ikke har foretatt en selvstendig vurdering av kravet, jf. blant annet ENV-2017-2502 som gjaldt utmåling av erstatning for forsørgertap. Retten idømte erstatning i samsvar med partenes enighet om kravets beregning og størrelse. I punkt 10 og 12 redegjøres det for når voldsoffererstatningsmyndighetene reduserer erstatningen som følge av forskjeller mellom voldsoffererstatningsloven og alminnelig erstatningsrett.

11.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsmyndighetene skal være bundet av domstolenes utmåling, jf. punkt 17.2 side 136:

Etter utvalgets syn vil en voldsoffererstatningsordning som i størst mulig grad sammenfaller med alminnelig erstatningsrettsrett, og en forvaltning som følger domstolens avgjørelser i erstatningsspørsmål, gi forutberegnelighet og en rask avvikling av voldsoffererstatningssakene. Voldsoffererstatningsmyndighetenes adgang til å fravike domstolens avgjørelser bør etter utvalgets syn være svært begrenset. Unntakene må være uttrykkelig forankret i voldsoffererstatningsloven og ha en klar og tydelig begrunnelse. Dette begrunner utvalget med domstolens særlige juridiske kompetanse, kontradiktorisk og umiddelbar bevisførsel, samt hensynet til domstolens legitimitet.

Likevel skriver de følgende om oppreisning, jf. punkt 17.5 side 138:

Utvalget har merket seg at voldsoffererstatningsmyndighetene i enkelte saker legger seg på et høyere nivå. Slik utvalget ser det bør voldsoffererstatningsmyndighetene fortsatt ta utgangspunkt i det generelle nivået på oppreisning som fastsettes av domstolene. [...]

Utvalget har forstått det slik at nemnda har operert med et minimumsbeløp på kr. 10 000 i oppreisning, som etter hvert har økt til kr. 15 000. Denne økningen synes å følge økningen av oppreisningsnormen for voldtekt til samleie, som gikk fra kr. 100 000 til kr. 150 000 i 2010, se punkt 4.8.5.

Utvalget ser at det er gode argumenter både for og mot en praksis hvor erstatningsnemnda opererer med et minimumsbeløp for oppreisning, og fraviker domstolens utmåling i tilfeller hvor domstolen har tilkjent et lavere beløp. På den ene siden innebærer dette at voldsutsatte får høyere oppreisning, og således kommer bedre ut. I tilfeller hvor domstolen uten nærmere begrunnelse legger seg på et lavere oppreisningsnivå enn hva som er normalt for sammenlignbare skadetilfeller, kan nemnda i slike tilfeller korrigere erstatningsutmålingen. På den andre siden åpner en slik praksis for forskjellsbehandling av voldsutsatte som mottar erstatning fra voldsoffererstatningsordningen, sammenlignet med voldsutsatte som får utbetalt oppreisningen fra gjerningspersonen. I tillegg medfører en slik praksis økt saksbehandlingstid og økt ressursbruk. Utvalget foreslår å opprettholde nemndas adgang til å fravike domstolens utmåling, og vektlegger hensynet til skadelidte foran saksbehandlingshensyn.

11.3 Høringsinstansenes syn

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny), Politidirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning, Advokatforeningen og Projure Advokatfirma mener voldsoffererstatningsmyndighetene bør følge domstolens utmåling.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel) påpeker at det ofte er upraktisk å følge domstolens avgjørelse:

Det er ofte tilfeldig om sivile krav fremmes til pådømmelse i straffesaker, og ofte er det begrenset til eksempelvis egenandel ved behandlingsutgifter og oppreisning i saker om seksuelle overgrep. Betydelige kravsposter som inntektstap og menerstatning, vil ofte ikke være klare for å kunne fremmes i straffesaken. Praksis til nå har vært å kreve regress for alle erstatningsbeløp, forutsatt fallende straffedom, men slik at i de tilfeller domstolen har utmålt en erstatning; typisk oppreisning, begrenses regresskravet til det beløp retten har idømt. Den ordningen bør fortsette. Noe annet vil innebære en tilfeldig fordel for noen skadevoldere.

For å illustrere problemstillingen siterer *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)* fra Oslo tingretts dom TOSLO-2014-602:

(Fornærmede) har fremmet krav mot de tiltalte på til sammen kr 76 480,-. Ingen av de tiltalte har bestridt summen – dette for (tiltalte nr 2's) vedkommende under forutsetning at han skulle bli domfelt i straffesaken. Selv om det etter rettens oppfatning kan stilles spørsmål ved enkelte av postene, og også vitende om at det ikke er de tiltalte, men voldsoffererstatningen, som vil utrede summene uten synlig håp om gjennomførbar regress hos skadevolderne, og at de tiltalte da ikke vil ha stor interesse av å bestride disse, finner retten seg i lys av kravets sivile karakter bundet av partenes standpunkter. Erstatning vil etter dette bli tilkjent som krevet.

Kontoret for voldsoffererstatning mener også at det bør være adgang til å fravike domstolens utmåling:

Forslaget fra utvalget vil etter KFV sin oppfatning kunne føre til at saker hvor kravet er behandlet i dom og hvor straffesaken er avgjort på annen måte vil bli behandlet forskjellig. I denne forbindelse viser KFV til at ved den foreslåtte behandlingsformen vil man ikke ta stilling til om erstatningskravene skal reduseres etter voldsskadeerstatningsloven § 11. Av erfaring ser KFV at domstolen i stor grad ikke tar opp problemstillingen om kravet er dekningsberettiget under skadelidtes forsikringsselskap, egenandelstak ved offentlig behandling, skadelidtes tapsbegrensningsplikt ved å benytte offentlig helsehjelp mv. Forslaget vil også være i strid med utvalgets uttalelse om at skadelidte må uttømme sine muligheter for å ha krav på erstatning. Dette forslaget vil videre stride mot prinsippet om at like saker skal behandles likt. Realitetsbehandling av kravene gjør at KFV kan føre kontroll med at de pådømte kravene er på samme nivå som krav som ikke er domstolsbehandlet, og eventuelt justere opp erstatningsbeløpet hvor det er nødvendig. Videre påpeker KFV at denne behandlingsformen vil redusere forutberegneligheten for den skadelidte ved fremsettelse av ytterligere krav. Ved en slik tilleggssøknad vil voldsoffererstatningsmyndighetene da måtte ta stilling til om kravene er dekningsberettiget etter andre dekningsformer, for eksempel forsikring eller egenandelstak. Skadelidte vil da oppleve to ulike former for saksbehandling ut fra hvordan straffesaken ble behandlet forut for søknaden. Dette vil ikke være forenlig med mandatet til utvalget på å gjøre skadelidtes rettsstilling mer forutberegnelig. Under behandling av sivile krav er domstolen bundet av partenes anførsler og må pådømme krav hvor partene er enige. Av erfaring kjenner KFV til flere dommer hvor de sivile kravene ikke er blitt imøtegått nærmere av forsvarer i saken. Dette har særlig gjort seg gjeldende ved større erstatningskrav, som ved forsørgertap, i alvorlige straffesaker eller hvor skadevolder erkjenner tapet uten en realitetsbehandling. Det kan, etter KFV sitt syn, ikke være ønskelig at ordningen skal være bundet til å utbetale krav som ikke er tilstrekkelig behandlet av domstolen. Den foreslåtte behandlingen vil også åpne for en fare for dobbeltdekning av krav som også kan dekkes under skadelidtes forsikring. Dette vil stride mot prinsippet om at erstatningen bare skal være «krone for krone» og vil føre til en økning av utgifter for ordningen som er vanskelig for KFV å tallfeste.

11.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at ny ordning fullt ut skal følge domstolenes utmåling, og at den voldsutsatte skal få utbetalt den samme erstatningen som domstolene har dømt skadevolder til å betale. Adgang til å fremme tilleggssøknad foreslås regulert av skadeserstatningsloven § 3-8, slik at det bare kan utbetales mer i menerstatning eller erstatning for tap i framtidig erverv eller utgifter dersom domstolene ved en ny behandling dømmer skadevolder til å betale ytterligere slik erstatning.

Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at ny ordning i størst mulig grad bør sammenfalle med alminnelig erstatningsrett og følge utmålingen domstolene har gjort. Som utvalget mener departementet det her bør legges vekt på domstolens særlige juridiske kompetanse, umiddelbar bevisførsel og kontradiksjon. Departementet antar også at ny ordning vil oppleves mer rettferdig dersom det er samsvar mellom utmålingen domstolene har gjort og det staten betaler skadelidte.

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

og at det er den idømte erstatningen som gir grunnlag for voldsoffererstatning. Etter departementets syn gir det da liten mening at det skal kunne godtas at søker for eksempel bare har fremmet krav om oppreisning for domstolene og først fremmer resten av erstatningskravet i søknaden om voldsoffererstatning.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning har i sine høringsuttalelser trukket frem at domstolene gjerne bare behandler deler av erstatningskravet. Departementet har vært i kontakt med Oslo tingrett som bekrefter dette. Departementet antar at de sivile kravene ofte ikke blir fullstendig behandlet fordi de i liten grad er forberedt og får begrenset oppmerksomhet i straffesaken. Når straffeprosessloven § 3 gir hjemmel for at erstatningskrav som springer ut av handlingen kan fremmes i forbindelse med straffesaken, er intensjonen at hele erstatningskravet skal fremmes og behandles. Straffeprosessloven er således ikke til hinder for at erstatningskravene får en fullgod behandling i straffesaken. I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det fremmet en rekke forslag som departementet går ut fra vil bedre behandlingen av de sivile kravene i straffesaken. Det foreslås blant annet å skjerpe kravet til angivelse av det sivile kravet og at det innføres frist for endring i krav, påstand, påstandsgrunnlag og bevis. Dessuten foreslås endringer i dagens regler knyttet til rettens saksstyring, tilsvær, sluttinnlegg og saksforberedende møter. Forslagene har vært på høring og er til oppfølging i departementet. Dersom departementets forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte blir vedtatt, legger departementet til grunn at domstolene behandler hele erstatningskravet.

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

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

Departementet antar også at det vil være en fordel for skadelidte å fremme kravet sitt når saken går for domstolene. Erstatningskravet blir da bedre belyst fordi det blir gjenstand for bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. I rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* fremgår det i punkt 5.1 side 15 at ventetiden frem til de voldsutsatte har fått endelig avklart hva de får i erstatning «gir uheldige konsekvenser og bidrar med å sette bearbeidelse og bedring på vent (setter livet på vent som enkelte hevder)». Får erstatningskravet en fullgod behandling allerede i

straffesaken, antar departementet de voldsutsatte får bedre forutsetninger for å komme seg videre i livet enn om de må gjennom en lang søknadsprosess etter at det har falt dom i straffesaken. Videre kan det være enklere å skaffe dokumentasjon for tap når det ikke har gått lang tid siden hendelsene.

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

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

§ 3-8. (adgang til ny sak)

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

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

12 Avkortning

12.1 Øvre grense for voldsoffererstatning

12.1.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 11 første ledd ytes det som utgangspunkt ikke høyere voldsoffererstatning for hvert enkelt skadetilfelle enn 60 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Det tilsvarer 5 991 480 kroner per 3. september 2020. Det er G på vedtakstidspunktet som skal legges til grunn ved beregningen av den øvre grensen, jf. Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven punkt 11.2 side 41. Den øvre grensen kan fravikes i særlige tilfeller, jf. § 11 første ledd andre punktum. Om hvordan unntaksbestemmelsen skal forstås uttaler departementet, jf. Prop. 65 L (2011–2012) punkt 11.2 side 41:

Med særlige tilfeller menes tilfeller der grensen på 60 G vil slå særlig urimelig ut. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil. Det kan være saker der

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

Forslaget etablerer ikke et rettskrav på erstatning over 60 G.

Voldsoffererstatningsmyndighetene har en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne høyere erstatning.

Justis- og beredskapsdepartementet har ved instruks 19. juni 2013 angitt nærmere i hvilke tilfeller unntaksregelen om «særlige tilfeller» kommer til anvendelse og hvilke deler av et tap som overstiger 60 G som kan utbetales.

Den øvre grensen for voldsoffererstatningen har blitt endret en rekke ganger, og det er handlingstidspunktet som avgjør hvilken øvre grense som gjelder. Da voldsoffererstatningsordningen ble opprettet i 1976 var grensen på 100 000 kroner. I 1986 ble den hevet til 150 000 kroner med virkning for straffbare forhold begått 1. januar 1975 eller senere. Deretter ble den hevet til 200 000 kroner med virkning for handlinger begått 1. januar 1994 eller senere. Da voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001, ble den øvre grensen satt til 20 G med virkning for straffbare handlinger skjedd etter 1. juli 2001. Det viste seg at grensen slo uheldig ut i tilfeller der ofrene etterlot seg små barn, eller der unge mennesker ble arbeidsuføre. Den øvre grensen ble derfor hevet til 40 G med virkning fra 1. januar 2009. Ved lovendring 30. mars 2012 ble dagens grense på 60 G innført. Denne øvre grensen gjelder for alle handlinger skjedd 1. januar 2011 eller senere.

12.1.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning. De foreslår altså at loven fortsatt skal ha en øvre grense på 60 G som kan fravikes i særlige tilfeller, og at grensen skal beregnes ut fra grunnbeløpet på vedtakstidspunktet. Utvalget begrunner forslaget slik, jf. punkt 18.2.1:

Utvalget mener de beste grunner taler for å videreføre regelen om en øvre grense. Utvalget mener at det ikke bør være fellesskapets ansvar å dekke tapet fullt ut i situasjoner der den voldsutsatte har et særlig høyt erstatningskrav fordi vedkommendes inntekt før skaden var høy. Det er således behov for en regel som gjør det mulig å begrense statens utbetalinger til et nivå som sikrer en «alminnelig god levestandard». Utvalget mener et maksbeløp er et egnet virkemiddel i denne sammenheng. Det bør imidlertid fortsatt gjelde en «sikkerhetsventil» som åpner for å utbetale høyere erstatning i de tilfellene der voldsoffererstatningens øvre grense slår særlig urimelig ut. Utvalget går derfor inn for å opprettholde dagens ordning.

Utvalgets flertall, Hennem, Lereim, Nesheim og Rye-Holmboe, peker på at det er svært urimelig at noen som er utsatt for overgrep som ble avsluttet juni 2001 maksimalt vil kunne få utbetalt 200 000 kroner i erstatning fra staten, mens en person utsatt for samme type overgrep som ble avsluttet juli 2001 vil kunne få utbetalt drøyt en million kroner. Flertallet foreslår at dagens øvre på 60 G skal gjelde alle nye søknader som blir fremsatt etter at ny lov trer i kraft, uavhengig av når den skadevoldende handling fant sted. Under henvisning til at ny behandling vil bli ressurskrevende, foreslår de at dagens grense ikke skal gjelde for allerede avgjorte saker.

Utvalgets mindretall, Austegard, er uenig med flertallet om denne avgrensingen, jf. punkt 18.2.2 side 145:

Utvalgets mindretall, Austegard, mener at reglene slik de har vært, gir et urimelig resultat, og at man kan rydde opp i dette ved å la enkelte, eldre saker behandles på nytt etter gitte kriterier. Dette bør gjelde avgjorte saker der det foreligger dom for erstatning, men hvor den utbetalte voldsoffererstatning er mindre enn beløpet som den voldsutsatte ble tilkjent i dommen. Utvalget har innhentet tall fra Statens innkrevingsentral som viser at SI har utestående kr. 7 400 000 fra totalt 45 straffesaker forut for 1. juli 2001, hvor grunnlaget for erstatningen var voldshandlinger.¹ Dette tilsvarer i gjennomsnitt cirka kr. 165 000 per sak. Utvalgets mindretall mener staten i disse sakene bør utbetale den erstatning som de voldsutsatte ble tilkjent i dommen. Det fremstår som særlig urimelig at det er forskjell mellom hva de voldsutsatte ble tilkjent ved dom og utbetalingen. Utvalgets mindretall mener hensynet til at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft ikke kan gis så stor vekt, at voldsutsatte som er berettiget erstatning ikke får denne utbetalt fra staten.

12.1.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen, JURK, Personskadeforbundet og Projure Advokatfirma mener alle at det ikke bør være en øvre grense for voldsoffererstatning og at en fjerning av den øvre grensen bør få virkning for alle saker som omfattes av ordningen, det vil si alle handlinger som har skjedd etter 1975. *Advokatforeningen* uttaler:

Hensynene til en øvre grense, beregningen av statens utgifter og forenklet saksbehandling, bør etter Advokatforeningens syn ikke tillegges avgjørende vekt. Hensynet til at fornærmede skal få dekket hele sitt tap – slik hovedregelen ellers er innen erstatningsretten (full erstatning) – bør veie tyngre. Hensynet til likebehandling taler for det samme. Erstatning utover den øvre grense vil nok gjelde et fåtall personer, men for den det gjelder, ofte unge mennesker, vil retten til full erstatning være viktig. På denne bakgrunn bør den øvre grensen fjernes. Advokatforeningen støtter utvalgets forslag om å innføre gjeldende beløpsgrense også for saker frem til 1975.

Stine Sofies Stiftelse støtter mindretallets syn og mener dagens øvre grense bør videreføres, men at den bør få virkning for alle tidligere saker og at saker der det foreligger dom bør behandles på nytt.

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning mener dagens øvre grense bør videreføres, men at den ikke bør få tilbakevirkende kraft. *Kontoret for voldsoffererstatning* uttaler:

¹E-post av 12. november 2015 fra seniorkonsulent Unni Vedal ved Statens Innkrevingsentral.

Når det gjelder den øvre grensen for utbetaling av erstatning, vil to forhold som har skjedd på samme dato kunne bli behandlet ulikt, dersom den ene har søkt før loven trådte i kraft og den andre søker etterpå. Det harmonerer ikke med lovens intensjon om at man ikke skal vente for lenge med å søke erstatning.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

Hensynet til likebehandling taler for at saker som har skjedd i samme tidsperiode og tidligere har vært underlagt samme beløpsgrense, behandles likt. For å unngå overgangsbestemmelser mener vi at det bør fremgå av loven hvilke maksbeløp som gjelder for de ulike tidsrommene.

Etter vår vurdering fremstår utvalgets beregning av økonomiske konsekvenser av forslaget som lavt. Etter Statens sivilrettsforvaltnings beregninger vil en heving av øvre grense til 60 G for alle søknader, medføre økte utgifter på ca. kr 18 millioner per år. Dette kommenteres nærmere under kapittel 13.

G på skadetidspunktet bør være utgangspunkt for vurderingen. Spørsmålet ble vurdert i Rt-2013-484, hvor Høyesterett la G på skadetidspunktet til grunn. Statens sivilrettsforvaltning tiltrer Høyesteretts begrunnelse for dette.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan beløpet bør fordeles dersom den øvre grensen nås i en sak der flere har rett til erstatning, for eksempel i saker der det er flere etterlatte, uttaler *Kontoret for voldsoffererstatning*:

Denne problemstillingen dukker opp fra tid til annen både med hensyn til når erstatning skal utbetales og eventuelt hvordan erstatningen skal fordeles i saker der man når den øvre grensen for utbetaling av erstatning. Særlig etter at etterlatte fikk rett til erstatning for inntektstap ved egen personskade har problemstillingen kommet på spissen.

Kontoret for voldsoffererstatning foreslår at ett dødsfall ikke lenger skal regnes som en sak, det vil si at den øvre grensen bare gjelder per person som får voldsoffererstatning.

12.1.4 Forslag til endring

12.1.4.1 Generelt

Departementet foreslår at ny lov også bør ha en øvre grense på 60 G på vedtakstidspunktet som kan fravikes i særlige tilfeller. Departementet foreslår imidlertid at grensen skal beregnes per person og ikke per skadetilfelle. Som utvalgets mindretall, foreslår departementet å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft, slik at den gjelder for alle saker som fremmes etter at ny lov trer i kraft, og i tillegg får virkning for allerede behandlede saker der det foreligger dom for erstatning.

12.1.4.2 Hva bør den øvre grensen være?

Departementet har vurdert om det overhodet bør være en øvre grense for erstatning etter ny ordning. Etter departementets syn har ikke dagens øvre grense nevneverdig betydning for muligheten til å forutberegne statens utgifter, et argument som ble brukt ved lovfesting av ordningen, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 5.7 side 28.

En annen begrunnelse for å ha en øvre grense, er at det ikke bør være fellesskapets ansvar å dekke tapet fullt ut i situasjoner der offeret har et høyt erstatningskrav

fordi vedkommendes inntekt og forbruk før skaden var høyt. I Prop. 65 L (2011–2012) punkt 6.4 side 23 skrev departementet:

Etter departementets syn bør voldsoffererstatningen sikre at ofrene, i den grad det er mulig, kan ha et normalt liv med et normalt forbruk. Det bør ikke være fellesskapets ansvar å dekke tapet fullt ut i situasjoner der offeret har et høyt erstatningskrav fordi vedkommendes inntekt og forbruk før skaden var høyt. Personer med levestandard utover det vanlige og som ønsker å sikre seg tilsvarende livsførsel i fremtiden kan sikre seg på annen måte. For eksempel ved selv å tegne forsikring.

Dette argumentet har, etter hva departementet kan se, fortsatt betydelig vekt. Det er som kjent ikke staten som er ansvarlig for handlingene det ytes erstatning for. Det kan da anføres at det ikke er rimelig at staten dekker tapet fullt ut dersom skadelidte hadde en uvanlig høy årsinntekt før skaden. Sykepenginger og foreldrepenger fra staten utbetales bare for årsinntekter opp til 6 G (600 000 kroner), jf. folketrygdloven § 8-10. Yrkesskadeforsikring gir ikke dekning for inntekter over 10 G (1 million kroner), jf. forskrift av 21. desember 1990 nr. 1027 om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring § 3-2.

Departementet har vurdert om en øvre grense utelukkende burde knytte seg til lidt og fremtidig inntektstap, for eksempel ved at den delen av et inntektstap som knytter seg til en årslønn som er høyere enn 10 G ikke blir dekket etter ny ordning. En slik øvre grense ville være enklere for brukerne å forholde seg til fordi de fleste da ser at den øvre grensen ikke vil ha noen betydning for dem. Samtidig har det i arbeidet vært viktig for departementet å komme med forslag som, i tillegg til å være enkle å forstå, legger til rette for at erstatningen kan utbetales automatisk etter at dommen mot skadevolder er rettskraftig. Det er da som nevnt nødvendig å følge skadeserstatningslovens utmålingsregler post for post. Etter skadeserstatningsloven § 3-1 er det ikke gitt noen grense for hvor høy inntekt som dekkes. I tillegg vil det å innføre enda en ny øvre grense i seg selv virke kompliserende. Å innrette systemet slik at det maksimalt utbetales 60 G i erstatning fra staten vil være enkelt. Departementets foreløpige vurdering er derfor at den øvre grensen fortsatt bør være på 60 G.

Når det gjelder adgangen til å fravike den øvre grensen i særlige tilfeller, er departementets klare inntrykk at denne unntaksregelen gjør at de fleste opplever den øvre grensen som mer rettferdig enn om den øvre grensen ikke hadde hatt en slik unntaksregel. Når departementet nå ønsker å få et enkelt regelverk, er det i utgangspunktet ikke rom for å innta skjønnsmessige unntaksbestemmelser i loven. Når det gjelder den øvre grensen, er det imidlertid snakk om svært få saker der det blir aktuelt å vurdere unntaksbestemmelsen. Det dreier seg i snitt om én sak per år. Departementet ser for seg at det ved en automatisk saksbehandling kan legges til rette for at ingen får utbetalt mer enn 60 G i første omgang, og at de få som eventuelt får dom for erstatning på mer enn 60 G kan søke Kontoret for voldsoffererstatning om å få dekket det overskytende. Departementet ser altså for seg at ny lov også bør ha en øvre grense på 60 G som kan fravikes i særlige tilfeller.

Når det gjelder Kontoret for voldsoffererstatnings forslag om at den øvre grensen bare bør gjelde per person som får voldsoffererstatning, ser departementet at dette kan ha gode grunner for seg. Den øvre grensen er ikke begrunnet med et ønske om å hindre at flere personer samlet skal få mer enn 60 G, og departementet har forståelse for at en slik begrensning kan oppfattes urimelig. Videre gjør en slik

bestemmelse det vanskelig for de voldsutsatte å forutberegne sin stilling og voldsoffererstatningsmyndighetene bruker mye ressurser på saksbehandling knyttet til en slik regel. Både hensynet til forutberegnelighet for brukerne og hensynet til å legge til rette for automatisk saksbehandling taler for at den øvre grensen bare gjelder per person per sak. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, taler de fleste hensyn for at den øvre grensen bare skal gjelde per person per sak.

12.1.4.3 Bør den øvre grensen gis tilbakevirkende kraft?

Dersom dagens øvre grense videreføres i ny ordning, blir spørsmålet om den skal få tilbakevirkende kraft. Om regelen skal få tilbakevirkende kraft, må det avgjøres om den bare skal gjelde for saker som behandles etter at ny lov trer i kraft, eller om den også skal gjelde for saker som allerede er ferdigbehandlet.

Et av hovedmålene med ny ordning er, som nevnt, at nytt regelverk blir enkelt og forutsigbart for brukerne. Som utvalget og høringsinstansene påpeker, er bestemmelsen om den øvre grensen krevende å forstå og oppleves urettferdig. Det skyldes særlig at bestemmelsen har blitt endret en rekke ganger, og at det er handlingstidspunktet som avgjør hvilken øvre grense som anvendes i en sak.

Normalt gis ikke regler tilbakevirkende kraft, men det å gi dagens øvre grense virkning for saker med skadetidspunkt før 2011 er ikke i strid med Grunnloven § 97, jf. punkt 19.

En lav øvre grense for hvor mye man kan få i erstatning, er en regel som rammer de som er utsatt for den mest alvorlige kriminaliteten. Det er de som lider store økonomiske tap, typisk i form av inntektstap, og som kan bli tilkjent erstatningssummer som er så høye at de blir avkortet av en øvre grense på 40 G, 20 G eller 200 000 kroner. Hensynet til de som er utsatt for den mest alvorlige kriminaliteten, taler derfor med tyngde for å la dagens øvre grense gjelde for alle saker som behandles i dag.

For de som får sakene sine behandlet i dag, er det fem ulike øvre grenser som kan komme til anvendelse. Det avgjørende for hvilken øvre grense som gjelder er som nevnt når handlingen skjedde. For de voldsutsatte vil det utvilsomt være enklere å forholde seg til én øvre grense. Hensynet til at brukerne enkelt skal kunne forutberegne sin rettsstilling taler altså med styrke for å gi den øvre grensen tilbakevirkende kraft for saker som behandles etter at ny lov trer i kraft.

Et annet sentralt mål ved ny ordning er at regelverket skal oppleves rettferdig. Den øvre grensen for voldsoffererstatning har gjennom årenes løp vært opphav til mange negative reaksjoner og mye diskusjon både i media og på Stortinget. Mange har opplevd det urettferdig når voldsutsatte ikke har fått utbetalt den samme erstatningen fra staten som skadevolder ble dømt til å betale til skadelidte. Det kommer også frem i rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning*, der de som har opplevd å få avkortet erstatningen på grunn av den øvre grensen opplevde det som problematisk, jf. rapporten punkt 5.5.2 side 25. Det oppleves også urettferdig at det gjelder ulike regler for to saker som behandles samtidig av voldsoffererstatningsmyndighetene. Det er særlig de sakene der personer får avskåret erstatningen sin til 200 000 kroner fordi handlingen skjedde før 1. juli 2001 mange reagerer på.

I Dokument 8:88 S (2017–2018) fremmet stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Jan Bøhler og Maria-Karine Aasen-Svensrud forslag om å endre tidspunktet som legges til grunn ved vurdering av voldsoffererstatning i gjenopptakelsessaker, fra å være tidspunktet for den skadevoldende handling til tidspunktet for domfellelsen, og om å gi regelverksendringene tilbakevirkende kraft. Forslaget ble behandlet av justiskomiteen i Innst. 160 S (2017–2018) og resulterte i vedtak nr. 589 og vedtak nr. 590, 10. april 2018.

Vedtak nr. 589 lyder:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 komme tilbake til Stortinget med en vurdering av behovet for å endre regelverket slik at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker.

Vedtak nr. 590 lyder:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9 sikre at voldsoffererstatningsordningen omfatter voldsofre fra eldre saker og gjenopptakelsessaker.

Representantforslaget ble fremmet på nytt av de samme representantene 17. oktober 2019, jf. Dokument 8:5 S (2019 –2020). Forslaget ble behandlet av Justiskomiteen i Innst. 66 S (2019–2020) og resulterte i vedtak nr. 124, 5. desember 2019:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til ny lov om voldsoffererstatning og legge denne frem for Stortinget i løpet av 2020.

Representantforslagene er reist på bakgrunn av at NRK 11. desember 2017 fortalte at de etterlatte etter drapet på en 12 år gammel jente i 1999, fikk avslag på krav om erstatning fra Kontoret for voldsoffererstatning. Gjerningsmannen ble først frifunnet av lagmannsretten, men ble dømt for drapet da saken ble gjenopptatt 13 år senere. Borgarting lagmannsrett dømte gjerningsmannen til å betale over 4,5 millioner kroner i erstatning til de etterlatte. At de etterlatte fikk avslag da de søkte om voldsoffererstatning i 2016, skyldes at de fikk utbetalt 200 000 kroner i voldsoffererstatning i 2002. Erstatningskravet var også da beregnet til høyere enn 200 000 kroner, men beløpet ble avkortet fordi den øvre grensen for hvor mye man kan få i voldsoffererstatning for handlinger skjedd i 1999 er på 200 000 kroner.

Som departementet har fremhevet tidligere i dette høringsnotatet, er det et mål at ny lov skal bli enkel, forutsigbar og rettferdig. Å oppstille særregler for gjenopptakelsessaker, i tråd med representantenes forslag, vil etter departementets foreløpige vurdering gjøre loven mer komplisert, mindre forutsigbar og innebære at den oppleves urettferdig for andre som ikke omfattes av særregelen.

Utvalgets flertall har foreslått at dagens øvre grense skal få virkning for alle saker som behandles i dag. Et problem ved denne løsningen er, som Kontoret for voldsoffererstatning fremhever, at to forhold som har skjedd på samme dato vil kunne bli behandlet ulikt, dersom den ene har søkt før loven trådte i kraft og den andre søker etterpå. Det er slik departementet ser det uheldig dersom den som har søkt om voldsoffererstatning raskt etter hendelsen skal få utbetalt mindre enn en som venter lenge med å søke.

En løsning kan være å gjenoppta saker som tidligere har vært behandlet. Da den øvre grensen ble hevet til 60 G uttalte departementet:

Enkelte høringsinstanser har pekt på at endringen også bør gjelde for alle voldsoffererstatningssaker som har skjedd før 1. januar 2011. Etter departementets syn vil det være problematisk å la bestemmelsen gjelde for forhold langt tilbake i tid. Det er ikke gunstig at gamle og avgjorte saker skal åpnes hver gang det vedtas en lovendring. Dersom en slik endring skulle gjelde for alle voldsoffererstatningssaker fra ordningen ble opprettet i 1975, eller for alle saker etter voldsoffererstatningsloven fikk virkning fra 1. juli 2001, ville en rekke avgjorte saker måtte gjenopptas. I mange voldsoffererstatningssaker foreligger det ingen dom, og voldsoffererstatningsmyndighetene ville ved en ny behandling av sakene være avhengig av å innhente mye dokumentasjon for å foreta nye beregninger av erstatningssummene. Dermed ville det å gi loven virkning for alle tidligere saker gjøre saksbehandlingen uoverkommelig. Ofte vil det også være umulig å få tak i dokumentasjonen.

I liket med voldsoffererstatningsutvalget, mener departementet det vil føre for langt om alle tidligere avgjorte saker skal gjenopptas. Å foreta en ny behandling av alle saker som har nådd den øvre grensen i løpet av de siste 45 årene, vil være svært ressurskrevende. Til dette kommer at det å gjenoppta disse sakene ikke utelukkende har positive konsekvenser. De voldsutsatte vil måtte gå inn i saken sin på nytt, fremskaffe dokumentasjon og bruke ressurser på å søke. Mange ville kanskje fått forventninger om at de kan få høyere erstatning enn hva som følger etter alminnelig erstatningsrett. Igjen vil de bli gående og vente på svar. Videre er det en direkte følge av at velferdsstaten har blitt utbygget og forbedret i en årrekke, at mange mennesker tidligere fikk mindre fra staten enn i dag. Det gjelder på de fleste samfunnsområder. Det vil være vanskelig å endre velferdsordninger dersom man til enhver tid skal sørge for at personer som hadde behov før endringene får det samme som alle vil få i fremtiden. Departementet antar på denne bakgrunn at ordningen ikke bør gis tilbakevirkende kraft for alle tidligere behandlede saker der det ikke foreligger dom.

Utvalgets mindretall foreslår som nevnt en mellomløsning der man bare gjenopptar de sakene der det foreligger dom og at voldsoffererstatningsmyndighetene betaler ut differansen mellom det beløpet skadevolder er dømt til å betale og beløpet som er utbetalt i voldsoffererstatning. En slik løsning vil etter departementets syn ivareta de som kommer mest uheldig ut etter dagens system. Samtidig vil det være et mindre antall saker som må gjenopptas og kostnadene er anslått å være på mellom 9 og 15 millioner kroner. Dessuten slipper de voldsutsatte å gå inn i saken på nytt og fremskaffe dokumentasjon ettersom voldsoffererstatningsmyndighetene utelukkende skal legge dommen mot gjerningsmannen til grunn. Løsningen harmonerer videre godt med at departementet nå foreslår at staten bare skal utbetale erstatning til voldsutsatte når og i den grad det foreligger dom for erstatning mot skadevolder, jf. punkt 8.5. Løsningen vil også innebære at de som er blitt tilkjent erstatning i gjenopptakelsessaker som allerede er behandlet eller som blir behandlet i fremtiden vil kunne få erstatning opp til 60 G, eller mer i særlige tilfeller, jf. Stortingets vedtak nr. 589 og vedtak nr. 590, 10. april 2018.

Departementet foreslår at det settes en frist på ett år etter at ny lov trer i kraft til å fremme krav om at eldre saker skal behandles på nytt.

12.2 Nedre grense for voldsoffererstatning

12.2.1 Gjeldende rett

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

12.2.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å fjerne den nedre grensen for voldsoffererstatning og i stedet innføre ett grunnfradrag på 2,5 prosent av grunnbeløpet. Det tilsvarer 2 496 kroner per 3. september 2020. Et grunnfradrag vil bli trukket fra alle utbetalinger.

Utvalget begrunner forslaget med at et grunnfradrag kan forsvares ut fra samme tankegang som grunnfradragene eller egenandelene som finnes ellers i samfunnet, samt at regelen kan hindre at det fremmes bagatellmessige krav.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) mener at ny lov bør ha enten en nedre grense eller et grunnfradrag. Ellers er alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet negative til å innføre et grunnfradrag. Det gjelder *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Statens sivilrettsforvaltning*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Advokatforeningen*, *Norsk sykepleierforbund*, *Personskadeforbundet* og *Projure Advokatfirma*. *Statens sivilrettsforvaltning* peker på at et grunnfradrag vil kreve administrative ressurser.

Advokatfirmaet Salomon Johansen, *Advokatforeningen* og *Projure Advokatfirma* mener det heller ikke bør være noen nedre grense.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Statens sivilrettsforvaltning* og *Personskadeforbundet* foreslår at ny lov heller viderefører en nedre grense som i dag. *Statens sivilrettsforvaltning* foreslår at den nedre grensen heves. De peker på at den nedre grensen for pasientskadeerstatning er på 10 000 kroner.

12.2.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at det verken innføres et grunnfradrag eller benyttes en nedre grense for mye den voldsutsatte kan få i erstatning.

Som flere av høringsinstansene påpeker, vil et grunnfradrag innebære at alle får avkortet erstatningen sin og således blir stående med et udekket økonomisk tap. En innføring av et grunnfradrag vil i tillegg gjøre loven mindre oversiktlig og være et kompliserende element i samtlige saker, i motsetning til en nedre grense som bare angår sakene med lavest krav. Departementets beregninger viser at en nedre grense har liten betydning for kostnadene ved ordningen. Særlig gjelder det fordi saksbehandlingskostnadene etter ny ordning blir lave. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, er det ingen hensyn som med tilstrekkelig tyngde taler for å innføre et grunnfradrag, eller ha en nedre grense for hvor mye som utbetales i erstatning.

12.3 Skadelidtes medvirkning

12.3.1 Gjeldende rett

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

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

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

I ENV-2016-1963 uttaler Nemnda:

Det følger av fast nemndspraksis at dersom søker har vært aktiv deltaker i et kriminelt miljø, faller voldsoffererstatningen i utgangspunktet bort i sin helhet, jf. voldsoffererstatningsloven § 10, jf. eksempelvis ENV-2011-35. Nemnda har også kommet til bortfall i tilfeller hvor det ikke har vært tale om aktiv deltakelse i kriminelt miljø, men hvor søker kun har involvert seg i ulovlig virksomhet. Det vises eksempelvis til ENV-2012-636 og ENV-2013-886. Det er et krav om årsakssammenheng mellom den skadevoldende handlingen og søkers medvirkningshandlinger, herunder hans deltakelse i kriminelt miljø eller hans involvering i ulovlig virksomhet, jf. blant annet ENV-2010-1384.

12.3.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget mener voldsoffererstatningsmyndighetenes praksis kan føre til urimelig forskjellsbehandling og foreslår at voldsoffererstatningsmyndighetene skal avgjøre medvirkning ut fra alminnelig erstatningsrettslige regler på samme måte som domstolene. Medvirkningskriteriet skal med andre ord ikke få annet utfall i en voldsoffererstatningssak enn i saken mellom skadevolder og skadelidte.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Advokatfirmaet Salomon Johansen og Projure Advokatfirma støtter utvalgets forslag og mener voldsoffererstatningsordningen må følge alminnelig erstatningsrettslige regler.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel) og *Kontoret for voldsoffererstatning* mener dagens praksis bør opprettholdes. *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)* uttaler:

Nemnda viser ellers til at den i noen saker har avslått erstatning med begrunnelse at skaden er oppstått ved at skadelidte har vært aktiv deltaker i et kriminelt miljø, eller har vært involvert i kriminell/ulovlig virksomhet. Det gjelder også i tilfeller hvor retten har dømt tiltalte til å betale erstatning til fornærmede. Et typisk eksempel er skade oppstått i forbindelse med gjengoppgjør eller i tilknytning til alvorlig narkotikakriminalitet, hvor nemnda har funnet det urimelig at staten skal dekke skade som oppstår hos aktive deltakere i slik virksomhet. Nemndas oppfatning er at den praksisen bør opprettholdes.

Statens sivilrettsforvaltning mener medvirkningsreglene bør utvides noe i forhold til skadeserstatningsloven § 5-1.

12.3.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at erstatningen bare skal settes ned eller bortfalle på grunn av medvirkning i den grad domstolene har kommet til at det skal foretas en slik reduksjon i erstatningssaken mot skadevolder. I saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, jf. punkt 8.5.2, foreslår imidlertid departementet at det i tillegg til reglene i skadeserstatningsloven § 5-1 gis adgang til å sette ned erstatningen eller avslå kravet dersom skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning.

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

Departementets foreløpige vurdering er at fordelene ved å få et enkelt regelverk der det kan utbetales den samme erstatningen som domstolene har dømt skadevolder til å betale, overstiger ulempene ved at staten i enkelte tilfeller vil måtte utbetale erstatning til personer involvert i kriminelle miljøer. Departementet ser som nevnt også hensyn mot en slik løsning, men antar at risikoen for misbruk av ordningen vil være mindre når det etter forslaget stilles krav om at det må foreligge dom om erstatning mot skadevolder for at staten skal utbetale erstatning og staten skal ta regress umiddelbart etter at erstatningen er utbetalt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ny ordning følger alminnelig erstatningsrett og domstolenes avgjørelse i de sakene der det kreves at det foreligger dom.

Dersom skadevolder er død, ukjent, under 15 år, eller utilregnelig eller det besluttes at de sivile kravene ikke skal behandles av domstolene, vil det etter forslaget gjøres unntak fra kravet om dom, jf. punkt 8.5.2. Sakene foreslås behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning og de må i alle tilfelle gå inn i

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

12.4 Fradrag for ytelser

12.4.1 Gjeldende rett

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

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

12.4.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre dagens regel om fradrag. De mener voldsutsatte bør uttømme de alternative dekningsmuligheter som er tilgjengelig.

12.4.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet i Erstatningsnemnda for volds ofre (gammel) støtter utvalgets forslag.

Mindretallet i Erstatningsnemnda for volds ofre (gammel), Norsk Sykepleierforbund, Personskadeforbundet og Projure Advokatfirma er negative til utvalgets forslaget. *Projure Advokatfirma* mener voldsoffererstatningsloven bør følge reglene i skadeserstatningsloven. *Norsk Sykepleierforbund* og *Personskadeforbundet* mener forsikringsutbetalinger bør komme i tillegg til erstatningsutbetalingene.

12.4.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at ny ordning ikke skal ha noen egen fradragsregel, men fullt ut følge skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd.

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

12.5 Lemping av erstatningen på grunn av forhold på skadevolders side

12.5.1 Gjeldende rett

Etter voldsoffererstatningsloven § 10 andre ledd skal ikke bestemmelsene om at erstatningsbeløpet kan settes ned på grunn av forhold på skadevolders side i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 få anvendelse i voldsoffererstatningssaker.

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

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

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

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

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

12.5.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre regelen i voldsoffererstatningsloven § 10. Spørsmålet er ikke problematisert nærmere, utvalget begrenser seg til følgende omtale, jf. punkt 17.10 side 141:

Utvalget foreslår også å videreføre reglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 som innebærer at hensynet til den voldsutsatte går lenger enn skadevolderens ansvar etter alminnelig erstatningsrett.

12.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som har kommentert utvalgets forslag.

12.5.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at avkortingsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2, som i dag, ikke skal komme til anvendelse når staten utbetaler erstatning til voldsutsatte. Erstatningsbeløpet vil etter forslaget altså ikke nedsettes om skadevolder var under 18 år, utilregnelig eller ansvaret virker urimelig tyngende for skadevolder. Forslaget innebærer et unntak fra utgangspunktet om at ny ordning bør følge alminnelige erstatningsrettslige regler.

Spørsmålet om nedsetting på grunn av forhold på skadevolders side er komplisert. På den ene siden er tanken bak departementets forslag til ny ordning at loven skal bli så enkel som mulig og at de voldsutsatte automatisk skal få utbetalt det samme fra staten som skadevolder er dømt til å betale. På den annen side kan det synes urimelig at en som er utsatt for kriminalitet ikke skal få dekket sitt økonomiske tap fordi skadevolder er under 18 år, utilregnelig, har handlet i nødverge eller ikke har økonomi til å betale for seg. Voldsoffererstatningsordningen ble opprettet nettopp for at staten skal tre inn og betale erstatningen når skadevolder ikke kan betale for seg. Enhver regel som skiller seg fra alminnelig erstatningsrett vil gjøre ny ordning mer komplisert. Å gjøre unntak som foreslått her vil imidlertid i liten grad ha betydning for sakene som foreslås behandlet automatisk. Som det fremkommer av punkt 8.5.2.2 og 16.3, heller departementet for at det gjøres unntak fra kravet om dom om erstatning i saker som er henlagt fordi skadevolder er under 15 år eller utilregnelig. Selv om det foreligger dom i noen av disse sakene, vil forslaget innebære at de aller fleste sakene utelukkende behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Å la være å gi skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 anvendelse etter ny lov vil således ikke være til hinder for at de fleste sakene etter ny ordning vil kunne behandles automatisk. Departementet foreslår på denne

bakgrunn at avkortingsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 ikke kommer til anvendelse når staten utbetaler erstatning til voldsutsatte.

I de sakene der det foreligger dom og lempningsreglene i §§ 1-1, 1-3 og 5-2 har kommet til anvendelse, foreslår departementet at skadelidte umiddelbart får utbetalt den erstatningen skadevolder er dømt til å betale, og deretter kan søke om å få dekket mellomlegget fra staten.

13 Forholdet til andre erstatningsordninger

13.1 Forhold omfattet av bilansvarsloven, yrkesskedeforsikringsloven eller pasientskadeloven

13.1.1 Gjeldende rett

Voldsoffererstatningsordningen er subsidiær i den forstand at det gjøres fullt fradrag for ytelser og annen økonomisk støtte skadelidte er berettiget til som følge av skaden, jf. voldsoffererstatningsloven § 9. Det gjøres fradrag post for post slik at det bare utbetales voldsoffererstatning for erstatningsposter som ikke kan dekkes av andre ordninger, se blant annet ENV-2017-3509 (delegert) og ENV-2013-3432 (delegert). I tillegg fremgår det av voldsoffererstatningsloven § 1 tredje ledd at det ikke ytes voldsoffererstatning for skader som går inn under bilansvarsloven. Det er i disse sakene skaden i sin helhet, ikke bare den enkelte tapspost, som er unntatt dekning etter voldsoffererstatningsloven.

Etter folketrygdloven kapittel 13 om yrkesskadedekning og lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskedeforsikring § 1 første ledd første punktum utbetales yrkesskadeerstatning ved «personskade påført arbeidstakere hos arbeidsgivere i riket». Yrkesskedeforsikringen gir rett til erstatning «uten hensyn til om noen har skyld i skaden», jf. § 3 første ledd og dekker økonomisk tap og menerstatning etter standardiserte satser fastsatt i forskrift, men ikke oppreisning, jf. § 12. Flere av de som har fått utbetalt yrkesskedeforsikring for en straffbar handling, får i dag utbetalt oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen. Personer som har bistått med hjelp til ofre for en straffbar handling og som av den grunn kan få voldsoffererstatning i medhold av voldsoffererstatningsloven § 1 andre ledd bokstav b, kan imidlertid ikke få oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen dersom de mottar yrkesskedeforsikring, jf. Prop. 65 L (2001–2012) punkt 7.2.4 side 27.

Personer som har blitt skadet i forbindelse med helsehjelp, har rett til erstatning etter pasientskadeloven. Ansvarsgrunnlaget er objektivt, og pasienten har krav på erstatning dersom skaden skyldes svikt ved ytelsen av helsehjelp, teknisk svikt, smitte eller infeksjon eller vaksinasjon, jf. § 2 første ledd bokstav a til d. I tillegg ytes pasientskadeerstatning for forhold som medfører ansvar etter alminnelige erstatningsregler, jf. § 2 første ledd bokstav e. Pasientskadeordningen dekker økonomisk tap og menerstatning, men ikke oppreisning, jf. pasientskadeloven § 4. Det har vært uklart om pasientskadeordningen gjelder i saker der skadelidte har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep i forbindelse med helsehjelp, se Pasientskadenemndas avgjørelse PSN-2011-1227, men Norsk pasientskadeerstatning utbetaler erstatning i disse tilfellene i dag. Ettersom pasientskadeerstatningen ikke dekker oppreisning, får flere av de som har fått

utbetalt pasientskadeerstatning for en straffbar handling utbetalt oppreisning gjennom voldsoffererstatningsordningen.

13.1.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at personer som har fått yrkesskedeforsikring eller pasientskadeerstatning fortsatt skal kunne få utbetalt oppreisning gjennom voldsoffererstatningsordningen. Utvalget foreslår samtidig to unntak fra dette utgangspunktet. For det første mener de terskelen for hvilke voldshandlinger som utløser oppreisning bør være noe høyere for polititjenestepersoner, og for det andre mener de personskader pådratt i forbindelse med yrkesdeltagelse i militære operasjoner ikke bør være omfattet av ordningen.

Utvalget vurderte om yrkesskedeforsikringen bør omfatte oppreisning for de som er påført personskade som følge av alvorlig vold eller trusler i forbindelse med yrkesutøvelse. Utvalget peker på at det blant annet er upraktisk for den voldsutsatte å måtte forholde seg til arbeidsgiverens forsikringsselskap for å få erstattet økonomisk tap og varig men, mens et eventuelt krav om oppreisning må rettes til Kontoret for voldsoffererstatning. I tillegg peker utvalget på likheten mellom oppreisning og menerstatning som et argument for at oppreisning bør omfattes av yrkesskedeforsikringen, jf. punkt 15.3.1 side 128:

Utvalget påpeker at oppreisning har likhetstrekk med menerstatning, da begge institutter skal kompensere for ikke-økonomisk tap. Selv om oppreisningsinstituttet tradisjonelt har hatt et straffende formål i tillegg til å kompensere for en skade, har kompensasjonshensynet overtatt som det mest fremtredende. Dette taler for at oppreisning bør omfattes av yrkesskadeerstatningsordningen, på lik linje med menerstatning.

Utvalget innhentet innspill fra Yrkesskedeforsikringsforeningen og Statens pensjonskasse. Yrkesskedeforsikringsforeningen uttalte at de i utgangspunktet ser positive sider ved en slik forenkling og at forsikringsselskapene er kjent med å behandle oppreisning gjennom saker etter bilansvarsloven. De pekte imidlertid på enkelte forhold som må vurderes nærmere, herunder at regress mot skadevolder er en forutsetning og spørsmålet om oppreisning skal være omfattet av refusjonsordningen til trygden som forsikringsselskapene betaler. Statens pensjonskasse var i tvil om hvorvidt det å inkludere oppreisning i yrkesskedeforsikringen bare vil være positivt. De viste blant annet til at den skjønnsmessige utmålingen av oppreisning og tolkning av straffelovens bestemmelser ligger utenfor de regelsett og ansvarsgrunnlag som naturlig hører inn under yrkesskedeforsikringen. De skrev også at avgjørelsene Statens pensjonskasse treffer i yrkesskadesaker for statsansatte ikke er forvaltningsvedtak, og at det kan bli spørsmål knyttet til hvilket organ som skal behandle klager om oppreisning, regresskrav mot skadevolder og tidspunkt for utbetaling av oppreisningserstatningen.

At utvalget konkluderte med å foreslå å beholde dagens ordning, var først og fremst begrunnet med at «oppreisningsinstituttet har tettere tilknytning til straffesaken og gjerningspersonens skyld, og at det kan gjelde andre skyldkrav for å få erstatning for økonomisk tap gjennom yrkesskadeerstatningsordningene enn etter voldsoffererstatningsordningen», jf. punkt 15.3.1 siste avsnitt side 130.

Utvalget omtaler usikkerheten knyttet til om pasientskadeordningen overhodet dekker saker der det er begått straffbare forhold i forbindelse med helsehjelp. De konkluderer med at disse voldsutsatte har krav på erstatning for økonomisk tap og menerstatning etter pasientskadeordningen. Deretter vurderer de om oppreisning også bør dekkes av pasientskadeordningen, eller om disse voldsutsatte fortsatt bør søke om voldsoffererstatning for å få dekket oppreisning. Utvalget mener at hensynet til et mer ryddig system og hensynet til skadelidte taler for at overgrep i behandlingssituasjoner behandles etter pasientskadeordningen. Utvalget konkluderer likevel med at det oppreisning bør dekkes etter voldsoffererstatningsordningen fordi oppreisning er så tett tilknyttet straffesaken og skadevolderens ansvar.

13.1.3 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Landsforeningen for volds ofre, Norsk pasientskadeerstatning og Norsk sykepleierforbund mener de som får yrkesskadeerstatning eller pasientskadeerstatning fortsatt bør kunne få oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen. *Norsk sykepleierforbund* mener at personer som arbeider i yrker med økt risiko for å bli utsatt for voldshandlinger åpenbart må ha krav på oppreisningserstatning og peker på at lønnsnivået ikke kompensere for den særlige risikoen disse arbeidstakerne utsettes for.

Statens sivilrettsforvaltning er uenig i utvalgets forslag og mener hele erstatningsoppgjøret bør behandles etter aktuell særordning, slik at oppreisningserstatning dekkes av yrkesskade- og pasientskadeordningen, jf. høringsuttalelsen punkt 7.3.2 side 12:

Utvalgets begrunnelse om at oppreisningskravet, i motsetning til andre erstatningsposter, har tettere tilknytning til straffesaken anses ikke som en tilstrekkelig begrunnelse for en todeling av erstatningsoppgjøret. Det er foretatt lovendringer hva gjelder oppreisning etter bilulykker, slik at også oppreisning er tatt inn som erstatningspost etter bilansvarsloven.

Statens sivilrettsforvaltning mener at hensynet til brukerne av ordningene og effektivitet i saksbehandlingen, tilsier at alle krav i saken bør behandles ett sted. Tilknytningen til straffesaken er ikke et tilstrekkelig vektig argument for å dele behandlingen av erstatningsoppgjøret, sett hen til de administrative konsekvensene dette gir ved behandling av kravet og senere arbeid med saksomkostninger, jf. nedenfor. Det mest naturlige er da at disse kravene tas ut av voldsoffererstatningsordningen og plasseres i de særordningene som dekker øvrige krav etter skaden. Dette vil være i tråd med utgangspunktet om at voldsoffererstatningsordningen skal være subsidiær og mandatets premiss om å etablere en mer forutsigbar og enklere ordning.

Det er et problem knyttet til hvem som skal dekke saksomkostninger for fremsettelse av søknad om oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen i disse sakene.

Forsikringsselskapene avslår dekning av saksomkostninger for fremsettelse av krav om oppreisning fordi kravet knytter seg til en erstatningspost som ikke dekkes etter forsikringsordningen, mens voldsoffererstatningsmyndighetene avslår kravet fordi økonomisk tap i utgangspunktet dekkes av forsikringsselskapet og voldsoffererstatningsordningen er subsidiær til andre dekningsmuligheter. Se eksempelvis ENV-2015-4081 og ENV-1930. Dette fører til unødvendig ressursbruk for advokatene, forsikringsselskapet og voldsoffererstatningsmyndighetene.

Politidirektoratet og Oslo politidistrikt støtter forslaget om at terskelen for hvilke voldshandlinger som utløser oppreisning bør være noe høyere for yrkesgrupper

med økt voldsrisiko. *Politidirektoratet* viser til *Oslo politidistrikt* sin uttalelse der det står:

Det bør imidlertid etter vårt syn vurderes om det skal oppstilles tilleggsvilkår, for eksempel at voldshandlingen har resultert i dokumenterte fysiske eller psykiske skader av et visst omfang eller varighet, eller at handlingen bærer preg av et rent overfall eller bakholdsangrep. Avslutningsvis bør det etter vårt syn også vurderes om tilsvarende tilleggsvilkår bør oppstilles også for andre yrkesgrupper med økt voldsrisiko, som for eksempel psykiatriske sykepleiere.

Norsk sykepleierforbund mener det er urimelig at det skal stilles særlig strenge vilkår for polititjenestepersoner. *Landsforeningen for volds ofre* er sterkt imot at personer i risikoutsatte yrker skal få avkortet oppreisningen eller ikke få erstatning for de samme handlingene som andre.

13.1.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at skader som omfattes av bilansvarsloven fortsatt skal falle utenfor ordningen om erstatning fra staten til voldsutsatte. Departementet er usikker på om ordningen også bør gjelde for saker som omfattes av pasientskadeloven eller yrkesskadeforsikringsloven, men heller mot at ordningen fortsatt bør gjelde for disse sakene, men være subsidiær. Det vil i så fall bare være erstatningsposter som ikke dekkes av pasientskadeloven og yrkesskadeforsikringsloven (oppreisning) som vil kunne dekkes etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Etter bilansvarsloven kan skadelidte få dekket de samme erstatningspostene som etter voldsoffererstatningsloven. Spørsmålet om subsidiaritet knyttet til bilansvarsloven er av den grunn lite diskutert. Når det finnes en tvungen ansvarsforsikring som dekker den aktuelle skaden og de samme erstatningspostene, er det etter departementets syn mest rimelig at utgiftene belastes denne fremfor at de dekkes av fellesskapet. Departementet ser av den grunn for seg at også ny ordning om erstatning fra staten til voldsutsatte bør være subsidiær saker som dekkes av bilansvarsloven.

Spørsmålet om subsidiaritet er mer komplekst i saker som omfattes av yrkesskadeforsikringsloven eller pasientskadeloven fordi disse ikke dekker oppreisning. Etter hva departementet kan se, står man her overfor tre alternative løsninger. Den første er å la skader som omfattes av yrkesskadeforsikringsloven eller pasientskadeloven falle utenfor virkeområdet til ny lov. Den andre løsningen er å la skader som omfattes av yrkesskadeforsikringsloven eller pasientskadeloven falle utenfor virkeområdet til ny lov, men samtidig sørge for at oppreisning dekkes etter de respektive ordningene. Det tredje alternativet vil være at de som er utsatt for vold eller seksuelle overgrep i sitt arbeid eller i forbindelse med helsehjelp får dekket menerstatning og økonomisk tap etter yrkesskadeforsikringen eller pasientskadeordningen, men kan få oppreisning etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Den første løsningen innebærer en rendyrking av voldsoffererstatningsordningens subsidiære karakter, der den som kan få erstatning etter pasientskadeloven eller yrkesskadeforsikring ikke skal kunne søke om erstatning fra staten til voldsutsatte. Fordelen med en slik løsning er at den er enkel og forutsigbar for brukerne og at staten bruker mindre ressurser på saksbehandling. Samtidig vil løsningen innebære

at personer utsatt for vold eller seksuelle overgrep på arbeidsplassen eller av en lege under en behandlingssituasjon ikke vil få utbetalt oppreisning med mindre skadevolder er kjent og betalingsdyktig eller har tegnet ansvarsforsikring, mens personer utsatt for lignende overgrep på fritiden vil få utbetalt oppreisning etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Det kan virke urimelig at skadelidte ikke skal kunne få oppreisningen utelukkende fordi skaden skjedde på en slik måte at det samtidig kvalifiserer til yrkesskadeforsikring eller pasientskadeerstatning. Det taler imot å rendyrke subsidiaritetsprinsippet. Et slikt utfall er også i strid med intensjonene bak yrkesforsikringsordningen, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988–1989) om lov om yrkesskadeforsikring punkt VI 11.2 side 76:

Departementet vil bemerke at yrkesskadeforsikringen etter forslaget skal utgjøre et minimumsvern. Den skal ikke hindre ordninger som gir større rettigheter til skadelidte arbeidstakere. For forholdet til ulovfestet erstatningsrett spesielt, fremgår dette uttrykkelig av utkastet § 8 første ledd. Loven skal ikke avskjære krav etter alminnelige erstatningsregler, f.eks for sykdommer som ikke er tatt med i listen etter ftrl § 11-4 nr 1, eller ikke er omfattet av lovutkastet § 11 første ledd bokstav c. Tilsvarende må en arbeidstaker kunne kreve oppreisning hvor vilkårene i ski § 3-5 er oppfylt.

Likevel var dette løsningen som ble valgt for skader omfattet av bilansvarsloven, jf. voldsoffererstatningsloven § 1 tredje ledd. Som begrunnelse for å unnta bilansvarssakene fra voldsoffererstatningsordningen, uttalte Justisdepartementets arbeidsgruppe at «man bør holde skader påført ved trafikkovertrедelser helt utenfor erstatningsordningen, da man på dette området har en tilfredsstillende ordning i bilansvarsloven», jf. St.prp. nr. 39 (1975–76) vedlegg 4 punkt 2.3.2 side 64. Oppreisning var ikke omfattet av bilansvarsloven da denne bestemmelsen ble innført i voldsoffererstatningsforskriften § 4, og Nemnda tilkjente ikke erstatning for oppreisning etter forskriften selv om slik erstatning ikke ble dekket etter bilansvarsloven, jf. blant annet ENV-2003-294. Behovet for å rendyrke erstatningsordningene og unngå at en og samme sak må behandles flere ganger, taler klart for at skader som omfattes av yrkesskadeforsikringen eller pasientskadeordningen ikke skal kunne få oppreisning etter ny lov om erstatning fra staten for voldsutsatte. I tillegg kommer at dersom lovgiver mener at skader omfattet av de ulike ordningene bør gi rett til oppreisning, så bør denne erstatningsposten innlemmes i de aktuelle erstatningsordningene.

Dersom man velger den andre alternative løsningen, og lar ny ordning om erstatning fra staten til voldsutsatte være fullt ut subsidiær yrkesskade- og pasientskadeordningen, men sikrer at disse også dekker oppreisning, vil voldsutsatte få oppreisning uavhengig av i hvilken situasjon de har blitt utsatt for vold. Et slikt løsning fremstår mer rettferdig. Den vil også gi et enklere og mer forutsigbart regelverk. Det vil, som Statens sivilrettsforvaltning påpeker, være en fordel for de voldsutsatte fordi de slipper å forholde seg til to ulike regelverk. I tillegg slipper de å først søke om og vente på at saken om pasientskade eller yrkesskadeforsikring behandles og deretter søke om voldsoffererstatning. Staten sparer også ressurser fordi saken ikke i tillegg må behandles etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Disse momentene taler med styrke for at oppreisning i stedet dekkes etter yrkesskade- og pasientskadeordning.

En av årsakene til at voldsoffererstatningsordningen ble opprettet, er også at det som hovedregel ikke er mulig å tegne ansvarsforsikring for voldshandlinger, og at skadevolder i voldsaker i mindre grad enn andre skadevoldere kan betale for seg,

jf. St. prp. nr. 39 (1975–1976) vedlegg 4 side 62. Når en skade dekkes av yrkesskadeforsikringen er det mulig å la oppreisningen også dekkes av forsikringen. Det samme er tilfellet for pasientskader. Mange helsearbeidere har allerede i dag ansvarsforsikring som dekker oppreisning. Etter hva departementet kan se, taler dette for at oppreisning bør dekkes gjennom yrkesskadeforsikringen og pasientskadeordningen, eventuelt av helsearbeideres ansvarsforsikring, fremfor etter ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Samtidig er det, som utvalget peker på, ikke uproblematisk å innlemme oppreisning i yrkesskade- og pasientskadeordningen. Mens oppreisning bare utbetales ved forsett eller grov uaktsomhet hos skadevolder, er ansvarsgrunnlaget ved yrkesskade og pasientskade objektivt. Ordningene er ment å omfatte et langt videre spekter av skader enn skader som kvalifiserer til voldsoffererstatning og er begrunnet i helt andre hensyn enn voldsoffererstatningsordningen. Om begrunnelsen for yrkesskadeordningen uttaler departementet, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988–1989) punkt 1.3 side 41:

Justisdepartementet er enig med Y-utvalget i at tiden nå er inne til å gi full erstatning for yrkesskade og yrkessykdom på objektivt grunnlag. Det er fire hovedhensyn som ligger til grunn for dette standpunktet. Arbeidstakerne bør for det første ut fra et grunnleggende rettferdssynspunkt ikke selv bære følgene av arbeidsulykker og skadelig påvirkning i arbeidsforhold. [...] Videre legger Justisdepartementet vekt på at arbeidsgiverne ved forsikringsordninger kan bære de økonomiske følgene av arbeidsulykker og som en konstant og beskjeden produksjonsomkostning. For det tredje kan en objektivisering av dekningsgrunnlaget forebygge konflikter på arbeidsplassen. [...] For det fjerde kan lovregler om dekning på objektivt grunnlag sikre likhet arbeidstakerne imellom. Alle får det samme vernet uavhengig av forhandlingsstyrke.

Begrunnelsen for at oppreisning ikke dekkes etter pasientskadeloven, er «disse kravenes preg av sanksjon» og at slike krav også innen helsesektoren bør rettes mot den direkte skadevolder, jf. Ot.prp.nr. 31 (1998–1999) punkt 10.6.2 side 57 og henvisningen til NOU 1992: 6 punkt 9.6.3 side 81.

Departementet ser at de ulike ansvarsgrunnlagene, og det at ordningene er ment å dekke andre typer situasjoner, taler mot å dekke oppreisning etter yrkesskade- og pasientskadeordningen. Samtidig er det, som Yrkesskadeforsikringsforeningen påpeker, slik systemet er ved bilansvar. Etter bilansvarsloven er ansvarsgrunnlaget objektivt, men for at skadelidte skal få utbetalt oppreisning, må det dreie seg om en forsettlig eller grovt uaktsom handling, jf. bilansvarsloven § 4, jf. skadeserstatningsloven § 3-5. Departementet kjenner ikke til at dette har bydd på problemer for saksbehandlingen hos forsikringsselskapene.

Statens pensjonskasse mener at det kan bli spørsmål knyttet til hvilket organ som skal behandle klager om oppreisning, regresskrav mot skadevolder og tidspunkt for utbetaling av oppreisningserstatningen dersom oppreisning dekkes av yrkesskadeforsikringen. Departementet kan ikke se hvorfor disse spørsmålene er mer kompliserte når det gjelder oppreisning enn for erstatning av økonomisk tap eller menerstatning som betales etter yrkesskadeforsikringen i dag.

Yrkesskadeforsikringen og pasientskadeerstatningen finansieres av partene i arbeidslivet og alle som gir helsehjelp i Norge, mens oppreisning etter voldsoffererstatningsordningen dekkes over statsbudsjettet. Dersom oppreisning skal dekkes etter yrkesskade- og pasientskadeordningen, vil det være behov for å

endre finansieringen av ordningene. Det vil også kreve lovendringer i både pasientskadeloven og yrkesskedeforsikringsloven dersom oppreisning skal utbetales i medhold av disse lovene.

Det tredje og siste alternativet departementet mener bør vurderes, er å videreføre og eventuelt lovfeste dagens praksis, slik at oppreisning som ikke dekkes av andre erstatningsordninger, omfattes av ordningen med erstatning fra staten til voldsutsatte. At skadelidte da må forholde seg til ulike erstatningsordninger og ulike regelsett for å få full erstatning, og at det går lang tid før vedkommende mottar hele erstatningsutbetalingen, taler med styrke mot en slik løsning. Det taler også imot løsningen at staten må behandle saken flere ganger. Som det fremgår i punkt 9.4, er departementet foreløpig av den oppfatning at det bør være et vilkår i lov om erstatning fra staten til voldsutsatte at handlingen er anmeldt til politiet. Som både Norsk sykepleierforbund og Barne- og likestillingsdepartementet har påpekt, kan kravet i noen tilfeller være vanskelig å oppfylle for blant annet helsepersonell som blir utsatt for vold av pasienter. Det er således behov for særtilpasninger i lov om erstatning fra staten til voldsutsatte dersom denne gruppen skal kunne få erstatning. Behovet for særtilpasninger taler etter departementets syn med tyngde mot at ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte skal dekke oppreisning i disse sakene.

Utvalget foreslår at terskelen for hvilke voldshandlinger som skal utløse oppreisning, bør være noe høyere for polititjenestepersoner enn andre. Politidirektoratet og Oslo politidistrikt har i høringen uttrykt at terskelen for oppreisning til særlig utsatte arbeidsgrupper bør være noe høyere. Som nevnt, foreslår departementet at ny ordning ikke skal ha egne regler for utmåling, men følge utmålingsreglene i skadeserstatningsloven kapittel 3, også for utmåling av eventuell oppreisning. Dersom det er behov for særreguleringer av oppreisning for enkelte yrkesgrupper, taler det etter hva departementet kan se også for at oppreisning til yrkesutøvere reguleres i yrkesskedeforsikringsloven.

Av hensyn til den voldsutsatte mener departementet det er gode grunner for å sikre at personer som er utsatt for vold eller seksuelle overgrep på arbeidsplassen eller i forbindelse med helsehjelp, får oppreisning dersom andre voldsutsatte har krav på oppreisning fra staten. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, vil det være hensiktsmessig at oppreisning dekkes etter yrkesskedeforsikringen og pasientskadeordningen, eventuelt en tvungen ansvarsforsikring for helsearbeidere, i stedet for at de som omfattes av disse ordningene i tillegg må søke om erstatning fra staten til voldsutsatte for å få utbetalt oppreisning. På den annen side antar departementet at det dreier seg om få saker per år. Det kan tale imot å foreta endringer i yrkesskedeforsikringsloven. Departementet heller derfor mot at ny ordning om erstatning fra staten til voldsutsatte fortsatt bør gjelde for saker som omfattes av pasientskadeloven og yrkesskedeforsikringsloven. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

13.2 Forholdet til rettferdsvederlagsordningen

13.2.1 Gjeldende rett

Den som har blitt utsatt for vold eller seksuelle overgrep forut for 1975, kan søke om kompensasjon gjennom Stortingets rettferdsvederlagsordning. Det er ingen som har rettslig krav på rettferdsvederlag, og for å tilkjennes rettferdsvederlag for

vold eller seksuelle overgrep kreves det klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen har funnet sted. I tillegg må kravet mot skadevolder være foreldet og andre dekningsmuligheter må være uttømt. Det er tidspunktet for handlingen som avgjør om en handling omfattes av voldsoffererstatningsordningen eller rettfærdsvederlagsordningen. Har handlingen funnet sted i 1975 eller senere kan den voldsutsatte få voldsoffererstatning, men ikke rettfærdsvederlag.

13.2.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsloven også skal gjelde for saker skjedd før 1975 fordi de mener volds- og seksuallovbruddsakene som i dag omfattes av Stortingets rettfærdsvederlagsordning bør behandles etter voldsoffererstatningsregelverket.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er få av høringsinstansene som uttaler seg om forholdet til rettfærdsvederlagsordningen. *Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag* skriver:

Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag slutter seg til forslagene i NOU 2016:9 for så vidt som de berører arbeidet i utvalget. Forslaget vil medføre at rettfærdsvederlagsordningen vil bli mer rendyrket til saker der det offentlige er å klandre, og det vil også innebære at skadelidte får en klageadgang de i dag ikke har.

Statens sivilrettsforvaltning mener at utvalgets forslag om at forhold som har funnet sted før 1. januar 1975 kan innlemmes i voldsoffererstatningsordningen krever en nærmere vurdering:

Disse sakene gjelder samme type straffbare forhold, og likebehandlingshensyn er et argument for å behandle sakene som har samme beviskrav, etter samme regelverk. Ved å overføre sakene til voldsoffererstatningsordningen vil alle søkerne få et rettskrav på erstatning når vilkårene er oppfylt. Maksimal erstatning etter rettfærdsvederlagsordningen er kr 250 000, uavhengig av antall søknadsgrunnlag/straffbare forhold. Under voldsoffererstatningsordningen kan det imidlertid innvilges erstatning for flere erstatningsposter i den enkelte sak, og det kan fremmes én søknad per skadetilfelle.

En overføring vil kunne ha konsekvenser for søkerne, da sakene vil bli behandlet etter voldsoffererstatningsordningens saksbehandlingsregler om foreldelse og anmeldelse, som vil kunne sette skranker for om erstatning kan tilkjennes, sammenlignet med praksis etter rettfærdsvederlagsordningen. Ved å overføre sakene over til voldsoffererstatningsordningen vil søkerne kunne få dekket utgifter til advokatbistand, og også gis klagemulighet. For det store flertallet av saker som i dag behandles etter rettfærdsvederlagsordningen vil det være en fordel om sakene overføres til voldsoffererstatningsordningen, selv om noen av søkerne kan komme uheldig ut på grunn av foreldelse eller manglende anmeldelse. Hensynet til et ensartet og mer oversiktlig regelverk kan tale for at sakene overføres til voldsoffererstatningsordningen.

For øvrig bemerkes at denne sakstypen skiller seg fra de andre rettfærdsvederlagssakene, hvor det er spørsmål om kritikkverdige forhold begått av det offentlige, noe som også taler for at sakene bør overføres til voldsoffererstatningsordningen.

13.2.4 Forslag til endring

Departementet foreslår å videreføre dagens system, der den som er utsatt for vold eller seksuelle overgrep før 1975 kan søke om rettfærdsvederlag, mens handlinger etter dette tidspunktet omfattes av ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Departementet har vurdert å foreslå at ny ordning om erstatning fra staten til voldsutsatte skal gjelde for alle saker, også før 1975. Som Statens sivilrettsforvaltning påpeker, hører saker der personer er utsatt for vold eller seksuelle overgrep mer naturlig hjemme i voldsoffererstatningsordningen enn Stortingets rettfærdsvederlagsordning, ettersom det i motsetning til andre rettfærdsvederlagssaker ikke dreier seg om saker der det offentlige er å bebreide. Samtidig utbetales det ikke voldsoffererstatning dersom forholdet er foreldet. For at det skal utbetales rettfærdsvederlag, må kravet mot skadevolder være foreldet. Det utbetales bare rettfærdsvederlag dersom forholdet ikke omfattes av voldsoffererstatningsordningen, det vil si dersom handlingen har skjedd før 1975. Det er sjelden handlinger skjedd for mer enn 45 år siden ikke er foreldet. Etter hva departementet kan se, vil det således være en ulempe for voldsutsatte dersom ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte også skal gjelde for saker skjedd før 1975. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens system der voldsoffererstatningsordningen bare gjelder for handlinger skjedd etter 1975.

14 Geografisk virkeområde

14.1 Gjeldende rett

Voldsoffererstatning ytes i utgangspunktet bare når den skadevoldende handling har funnet sted her i riket, jf. voldsoffererstatningsloven § 2 første ledd. «Riket» omfatter også Svalbard, om bord på norsk fartøy, boreplattform eller luftfartøy eller på innretning eller anlegg for utforskning eller utnyttning av undersjøiske naturforekomster på den norske del av kontinentalsokkelen. Det stilles ingen krav til at skadelidte eller skadevolder er bosatt i Norge så lenge handlingen har skjedd her.

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

Departementet bemerker at en av begrunnelsene for voldsoffererstatningsordningen er en erkjennelse av ansvaret for å sikre individet mot voldsovergrep i Norge. Hovedregelen bør derfor være at det ikke ytes erstatning for skader påført i utlandet. I en del tilfelle vil det imidlertid kunne virke støtende å stille skadelidte utenfor den norske ordningen. Det kan være dersom vedkommende land ikke har noen erstatningsordning som skadelidte kan påberope seg og den skadevoldende handlingen har tilknytning til et norsk miljø. Erstatning bør ikke gis dersom søkeren ikke har bopel her eller annen særlig tilknytning til Norge på skadetidspunktet.

Ved avgjørelsen av om søker hadde «bopel i riket» skal det særlig ses hen til reglene i folkeregisterloven. Det er ikke avgjørende om skadelidte er registrert som bosatt i Norge eller utflyttet i folkeregisteret, det er de reelle forholdene som

må være avgjørende, jf. Borgarting lagmannsretts dom 23. januar 2019 (LB-2018-16549), jf. ENV-2016-3721-2.

Nemnda har i vurderingen av om det foreligger «særlige grunner» blant annet lagt vekt på om hendelseslandet har en tilsvarende erstatningsordning, skadens alvor, om den skadelidte har tilknytning til norsk miljø og utenlandsoppholdets varighet, se for eksempel ENV-2016-3721-2 og ENV-2013-1727. Bestemmelsen har gradvis blitt tolket mer og mer liberalt. I dag gis det normalt voldsoffererstatning til personer med fast bopel i Norge som blir utsatt for alvorlige voldshandlinger ved kortere opphold i utlandet, med mindre landet der handlingen skjedde har en voldsoffererstatningsordning som dekker de samme erstatningspostene som norsk ordning. Mange land har en voldsoffererstatningsordning som dekker økonomisk tap og menerstatning, men ikke oppreisning. Da må skadelidte kreve erstatning for økonomisk tap og menerstatning i hendelseslandet, men kan kreve oppreisning etter norsk voldsoffererstatningsordning.

14.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget har foreslått at alle med bopel i Norge skal få rettskrav på norsk voldsoffererstatning for handlinger skjedd i utlandet. Det skal gjelde uavhengig av om hendelseslandet har en egen voldsoffererstatningsordning, jf. punkt 11.6.1.2 side 102:

Med grunnlag i den norske velferdstanken og sosialpolitiske prinsipper om at staten bør yte bistand etter den enkeltes behov, anser utvalget det som rimelig at staten også bør ta ansvar når personer med bosted i Norge utsettes for voldsskader i utlandet. Dette betyr at både norske statsborgere med bosted i Norge og andre lands borgere med bosted i Norge vil være dekket. For utvalget fremstår det som urimelig om landet en befinner seg i skal være utslagsgivende for hvilken økonomisk støtte en skal få fra staten dersom en blir utsatt for alvorlige voldshandlinger. Det oppleves urettferdig når personer utsatt for voldtekt på ferie i Spania stilles vesentlig dårligere økonomisk enn personer som blir utsatt for voldtekt på ferie på Sørlandet eller i Thailand. Det er et faktum at stadig flere personer med bosted i Norge reiser utenlands, blant annet som følge av internasjonalisering av samfunnet, samt stadig billigere og mer tilgjengelige reisemål.

Utvalget foreslår imidlertid at personer over 18 år ikke skal få dekket utgifter som ville vært dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring. Det skal gjelde uavhengig av om vedkommende har tegnet reiseforsikring eller ikke.

Utvalget mener at ettersom voldsoffererstatningen ikke skal dekke tap som dekkes gjennom en alminnelig reiseforsikring, vil forslaget om at alle skal ha rettskrav på erstatning for handlinger i utlandet ikke medføre noen betydelig økning i utbetalinger.

Utvalget foreslår at norsk voldsoffererstatningsordning i noen tilfeller også skal gjelde for utenlandske barn som har blitt utsatt for overgrep i utlandet, jf. punkt 11.6.1.3 side 105:

I tillegg til at voldsoffererstatningsordningen bør omfatte handlinger i Norge, samt norske statsborgere og andre med bopel i Norge som har blitt utsatt for alvorlige voldshandlinger i utlandet, mener utvalget at voldsoffererstatningsordningen i særlige tilfeller også skal omfatte barn som er uten bopel i Norge på skadetidspunktet men som har blitt utsatt for grove straffbare handlinger i utlandet av norske statsborgere

eller andre med bopel i Norge på handlingstidspunktet, under forutsetning av at den aktuelle saken er behandlet som en straffesak av norsk domstol.

Bakgrunnen for en slik unntaksregel er at det de siste årene har kommet eksempler på avgjørelser hos voldsoffererstatningsmyndighetene som har fremstått sterkt urimelige. Et eksempel er Høyesteretts avgjørelse i Rt-2011-1081. I denne saken ble en nordmann dømt for seksuelle overgrep mot barn hvor forholdet ble begått dels i Sør-Amerika og dels i Norge. De fornærmede barna ble tilkjent erstatning av retten, men mannen var ikke betalingsdyktig. Barna som ble utsatt for overgrep i Sør-Amerika ble ikke tilkjent voldsoffererstatning. Utvalget mener den norske stat i slike tilfeller bør yte erstatning til barn som ikke har bosted i Norge, på lik linje med norske voldsutsatte barn.

Man kan tenke seg at den norske stat burde ta ansvar for alle personer utsatt for handlinger av norske statsborgere hvor den straffbare handlingen er pådømt i Norge. Det er lett å tenke seg at også voksne utsatt for slike handlinger kan ha et udekket behov for økonomisk bistand. I tillegg vil norske myndigheter allerede ha brukt store ressurser på straffesaken, og vil i mange tilfeller også ha avgjort erstatningsspørsmålet, slik at det vil være mest hensiktsmessig om norske voldsoffererstatningsmyndigheter stod for utbetaling av beløpet. I enkeltsaker kan man se for seg flere fornærmede, både under og over myndighetsalder, hvor en forskjellsbehandling av de fornærmede oppleves særlig urimelig. Utvalget mener imidlertid at prinsippet om at norske myndigheter i utgangspunktet ikke svarer for straffbare handlinger som er begått i utlandet, taler for å begrense unntaksregelen til bare å gjelde barn. I tillegg vil det å la ordningen omfatte voksne personer skape et incentiv om å vente med å anmelde forhold før vedkommende kommer til Norge. Barn har et særlig behov for beskyttelse og oppfølging, og flere av lovens unntaksbestemmelser er begrenset til barn.

Utvalget foreslår at erstatning til barn i utlandet bør begrenses til saker som omfattes av straffelovens kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 26 om seksuallovbrudd dersom disse har en strafferamme på over 4 år.

14.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om hvorvidt ny ordning bør gjelde alle som skades på norsk jord er positive til forslaget. Det gjelder *Statens sivilrettsforvaltning*, *JURK*, *Norske Kvinners Sanitetsforening*, *Personskadeforbundet* og *Politidirektoratet*. *Politidirektoratet* påpeker imidlertid at det bør knyttes noen vilkår til dette:

Om det ikke knyttes noen vilkår til dette vil ordningen kunne benyttes i en utstrekning som ikke er tilsiktet, for eksempel tilfelle der både skadelidte og skadevolder tilhører utenlandske tilreisende med kort opphold i Norge.

Politidirektoratet, *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Advokatforeningen*, *DIXI Ressurssenter mot voldtekt*, *JURK*, *Landsforeningen for volds ofre*, *Norsk sykepleierforbund* og *Norske Kvinners Sanitetsforening* støtter utvalgets forslag om at man skal ha rettskrav på voldsoffererstatning for handlinger begått i utlandet. *Advokatforeningen* uttaler:

Advokatforeningen støtter forslaget om volds ofres rett til voldsoffererstatning for volds skader påført i utlandet når fornærmede har bosted i Norge. Det å bli utsatt for straffbare handlinger i utlandet innebærer ofte store merbelastninger der volds ofre befinner seg i et ukjent land, med ukjent kultur, språk og få støttepersoner etter hendelsen.

Politidirektoratet uttaler:

Utvalget viser særlig til at det å anmelde seksuelle overgrep i enkelte land kan være vanskelig og forbundet med en risiko for at skadelidte selv kan bli ansvarliggjort. Dette er et viktig hensyn som bør ivretas. Det bør imidlertid være et vilkår at voldshandlingen anmeldes til norsk politi, uten ugrunnet opphold, etter hjemkomst til Norge, dersom den ikke er anmeldt i utlandet. Potensialet for misbruk av ordningen kan på denne måten reduseres.

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning er kritiske til utvalgets forslag. Kontoret for voldsoffererstatning uttaler:

KFV mener at det er unaturlig at den norske stat påtar seg et erstatningsansvar for straffbare handlinger som har funnet sted i utlandet. En av begrunnelsene bak voldsoffererstatningsordningen er at den norske stat ikke har klart å forhindre eller forebygge straffbare handlinger og dermed påtar seg et ansvar for at skadelidte skal stilles som om hendelsen ikke hadde funnet sted. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende hvor den straffbare handlingen har funnet sted utenfor riket, hvor den norske stat ikke kan ta grep for å forebygge kriminalitet. Den alminnelige rettsoppfatningen er at hver stat har et ansvar for å forhindre kriminalitet innenfor sine egne grenser og tar ansvar for de straffbare handlingene de ikke har klart å forhindre. Det velferdspolitiske hensynet om å ivareta skadelidte må ses opp mot statens knappe ressurser. På denne bakgrunn mener KFV at ikke alle gode forslag kan gjennomføres. Videre viser KFV til at den foreslåtte løsningen fra utvalget er mer omfattende enn hva den norske stat gjør i andre tilfeller hvor nordmenn har blitt skadet i utlandet, for eksempel ved medisinsk transport til Norge i forbindelse med ulykke. Dette må ses i sammenheng med at skadelidte frivillig oppholder seg i utlandet og dermed utenfor den rekkevidden av kontroll den norske stat kan utøve. Skadelidte har her en oppfordring for å redusere sine tap ved å skaffe seg forsikring.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

Handlinger som er begått utenfor Norges grenser vil norske myndigheter i liten grad kunne avverge, og det kriminalpolitiske hensynet bak ordningen taler imot at disse forholdene omfattes. Vi mener at voldsoffererstatningsordningen, som en støtteordning, også bør omfatte handlinger som er begått i utlandet, men at omfanget begrenses. I saker hvor både søker og skadevolder har bopel i Norge er imidlertid tilknytningen til Norge tilstrekkelig sterk til at det er rimelig at forholdet omfattes av ordningen. Dersom vilkårene om bopel for søker og oppgitt skadevolder er oppfylt, foreslås det at man stilles likt som om handlingen hadde skjedd i Norge, men at gjøres fradrag for forsikringsytelser eller annen erstatningsdekning for forholdet som ellers.

Projure Advokatfirma etterspør en rettspolitisk begrunnelse for at saker i utlandet skal dekkes. *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)* skriver at forslaget går svært langt. *Erstatningsnemnda for voldsofre (ny)* trekker frem at utenlandssakene er utfordrende å behandle. *Kontoret for voldsoffererstatning* skriver at de bruker mye tid på å innhente politidokumenter fra utlandet og at kostnadene ved å oversette disse er betydelige.

Til utvalgets forslag om at søker skal kunne få norsk voldsoffererstatning uavhengig av om vedkommende har krav på voldsoffererstatning i hendelseslandet uttaler *Landsforeningen for voldsofre*:

Landsforeningen for voldsofre mener det etter dagens lovverk er en uforholdsmessig stor belastning for et voldsoffer å måtte forholde seg til utenlandske myndigheters systemer. Det har vist seg vanskelig nok å finne frem i det norske systemet. I utlandet

må man finne ut hvor man skal søke og ofte søke på et fremmed språk. Det kreves ofte en betydelig hjelp, eksempelvis fra en norsk advokat, og kan i enkelte tilfeller gi norske myndigheter utgifter som overstiger utgiftene ved å måtte betale ut erstatningen selv. Det avgjørende for landsforeningen er imidlertid at vi finner det urimelig å pålegge ansvaret og byrden ved å søke om støtte i utlandet på en voldsutsatt person, som har nok av plager å slite med.

Personskadeforbundet uttaler:

Personskadeforbundet er enig med utvalget i at dagens regelverk og praksis har medført urimelig forskjellsbehandling av ofre for vold i utlandet. Landet som den voldsutsatte befinner seg i, bør ikke være utslagsgivende for erstatningsposter som kan kreves dekket, erstatningsnivå, hvilke foreldelsesfrister som gjelder, muligheter til å få bistand til å fremme krav om erstatning, mv.

Kontoret for voldsoffererstatning er kritiske til utvalgets forslag om at ofre skal få norsk voldsoffererstatning uavhengig av om de kan få voldsoffererstatning etter utenlandsk ordning og påpeker at det harmonerer dårlig med fradragsreglene som skal gjelde for handlinger i Norge.

Når det gjelder utvalgets forslag om at det søker kunne fått dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring skal trekkes fra erstatningen, er samtlige av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet kritiske. Dette gjelder *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Advokatforeningen*, *DIXI Ressurssenter mot voldtekt*, *JURK*, *Landsforeningen for voldsofre*, *Norsk sykepleierforbund*, *Norske Kvinners Sanitetsforening* og *Personskadeforbundet*. Mange trekker frem at den foreslåtte ordningen er lite sosial ettersom det gjerne vil være de mest ressursvake som ikke har tegnet reiseforsikring.

Både *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Advokatfirmaet Salomon Johansen* trekker frem at vilkåret om alminnelig reiseforsikring vil være vanskelig å administrere fordi forsikringene er forskjellige.

Flere påpeker at det vil være betydelige beløp som ikke vil bli dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring. *Advokatforeningen* uttaler:

Utvalget viser til at reiseforsikringskravet vil medføre at mindre alvorlige saker i praksis faller utenfor voldsoffererstatningsordningen. Reiseforsikringene utmåler normalt en begrenset erstatning for utgifter, og den gir ikke erstatning for inntektstap basert på faktisk tap men basert på skadens størrelse (medisinsk invaliditet). Den erstatning som faktisk vil komme til utbetaling i reiseforsikringene, vil derfor i praksis sannsynligvis være forholdsvis lave, og voldsoffererstatningsordningen vil ha en viktig betydning.

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel) uttaler:

Slik forsikring dekker normalt ikke oppreisning, og spørsmålet er også hvor mye en «alminnelig» reiseforsikring dekker i forhold til tapsposter som eksempelvis menerstatning og inntektstap. Ut fra oversikten utvalget har gitt på side 104, vil det lett kunne inntreffe tilfeller som vil overstige en forsikringsdekning med betydelige beløp, som utvalget forutsetter kan kreves erstattet gjennom voldsskadeerstatningen.

Alle høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag om at utenlandske barn bør kunne få norsk voldsoffererstatning i særlige tilfeller, er positive til forslaget. Det gjelder *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)*,

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny), Kontoret for voldsoffererstatning, Statens sivilrettsforvaltning, Advokatforeningen og Norsk Sykepleierforbund. Statens sivilrettsforvaltning mener imidlertid at ordningen bare bør gjelde dersom gjerningspersonen har bopel i Norge, fordi det vil føre for langt dersom forslaget skal omfatte alle norske statsborgere. Kontoret for voldsoffererstatning mener at forslaget ikke bør innføres ennå.

14.4 Forslag til endring

Departementet forslår at også ny ordning skal gjelde for alle handlinger skjedd i riket, uavhengig av om skadelidte er bosatt her. Det foreslås videre at det gis erstatning for handlinger skjedd i utlandet dersom straffesaken er behandlet ved norske domstoler. Departementet foreslår at det i disse sakene utelukkende skal utbetales erstatning til voldsutsatte som har bosted i Norge, men skisserer en alternativ løsning der utenlandske borgere i disse sakene kan få erstatning for økonomisk tap.

For handlinger skjedd i Norge, har departementet sett på om det bør innføres en unntaksregel for saker der verken skadevolder eller skadelidte har tilknytning til Norge, og det er tilfeldig at handlingen skjedde på norsk jord, jf. innspillet fra Politidirektoratet. Departementet legger til grunn at Europeisk konvensjon om erstatning til voldsofre artikkel 3 er til hinder for å begrense ordningen for statsborgere fra stater som er part i konvensjonen. Et alternativ kan være å oppstille en unntaksbestemmelse om at erstatning ikke gis dersom skadelidte ikke er statsborger i noen av konvensjonslandene og har så liten tilknytning til Norge at det ikke er rimelig at skaden skal betales av staten. Lignende unntaksbestemmelser finnes både i svensk og finsk rett. Departementet kan foreløpig ikke se hvordan en slik unntaksregel skal kunne inntas, uten at det vil føre til at alle saker må behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Hensynet til en enkel og forutberegnelig ordning der skadelidte automatisk skal kunne få utbetalt den samme erstatningen som skadevolder er dømt til å betale, taler klart mot å innta en slik unntaksregel. Departementet antar dessuten at kravet om at det må foreligge dom om erstatning mot skadevolder, jf. punkt 8.5, langt på vei vil hindre at ordningen blir for vidtrekkende. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det likevel vil være nødvendig med en avgrensning og ber om innspill til hvordan denne i så fall kan utformes uten å gå på bekostning av hensynet til automatisering.

Når det gjelder spørsmålet om handlinger i utlandet skal gi rett til erstatning etter ny ordning, viser departementet til uttalelsene fra Statens sivilrettsforvaltning og Kontoret for voldsoffererstatning, og påpeker at staten har liten eller ingen mulighet til å forhindre kriminelle handlinger i utlandet. Utvalgets forslag innebærer en kraftig utvidelse av voldsoffererstatningsordningen utenfor landets grenser.

Kontoret for voldsoffererstatning bruker en del ressurser på å innhente og oversette politidokumenter og få saker skjedd i utlandet godt nok opplyst. Likevel er bevisbildet ofte svakt, og bevisvurderingen blir dermed krevende for voldsoffererstatningsmyndighetene. 58 prosent av søknadene ender med avslag. Staten bruker med andre ord mye ressurser på å behandle sakene sammenlignet med beløpene som blir utbetalt. Det er også uheldig at mange bruker krefter på å søke om erstatning og vente på at søknaden blir behandlet, når søknaden ofte

ender med avslag. Som fremhevet i rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* punkt 5.1 side 22, får voldsoffererstatningsordningen da gjerne en negativ effekt på søkerne, jf. ovenfor i punkt 1.6 og 8.5.1.5. Det taler mot å la ny ordning gjelde for handlinger begått i utlandet.

I tillegg er det utfordrende å kreve inn penger fra borgere i andre land. Statens innkrevingsentral tar bare utlegg hos personer bosatt i utlandet dersom disse mottar ytelse fra Norge. Staten får derfor lite tilbake av det som betales ut i erstatning for handlinger skjedd i utlandet. Når skadevolder ikke holdes ansvarlig, er det dessuten økt risiko for misbruk av ordningen. Det taler også mot å la ny ordning gjelde for handlinger i utlandet.

Utvalgets forslag om å utvide ordningen for handlinger i utlandet er blant annet begrunnet med at stadig flere personer med bosted i Norge reiser utenlands. Ettersom den norske stat normalt ikke har mulighet til å hindre kriminelle handlinger i utlandet, kan det synes rimelig at de som reiser utenfor eget lands territorium selv tar risikoen for eventuelle økonomiske tap de kan bli påført på reise. Forsikringer, trygdeytelser og andre offentlig velferdstilbud vil normalt dekke store deler av tapet. Det er også andre grunner for at personer som reiser utenlands bør tegne forsikring. Den norske stat dekker for eksempel som hovedregel ikke utgifter til sykehusopphold og lignende i utlandet. Departementets foreløpige vurdering er at ny ordning i utgangspunktet ikke bør gi rett til erstatning for handlinger som har skjedd i utlandet.

Som utvalget er inne på, hender det at norske domstoler behandler straffesaker knyttet til handlinger skjedd i utlandet. Etter straffeloven 2005 § 5 første ledd nr. 1 får straffelovgivningen anvendelse for handlinger i utlandet dersom de foretas av en norsk statsborger eller person med bosted i Norge og handlingene er straffbare også etter loven i landet der de er foretatt. Dreier det som om menneskehandel, voldtekt, seksuell omgang eller handling mot barn, kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige eller incest, får norsk straffelov anvendelse selv om handlingen ikke er straffbar i landet der den er foretatt. Norsk straffelovgivning gjelder også dersom personen som har foretatt handlingen blir norsk statsborger eller får bosted i Norge etter handlingstidspunktet, jf. andre ledd. I tillegg kan det tas ut tiltale selv om den som har foretatt handlingen ikke har noen tilknytning til Norge dersom handlingen har en strafferamme på mer enn seks års fengsel og retter seg mot en som er norsk statsborger eller bosatt i Norge, jf. sjette ledd. Selv om norsk straffelovgivning får anvendelse i alle disse tilfellene, skal det bare reises tiltale når allmenne hensyn tilsier det, jf. syvende ledd. Om dette uttaler departementet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 404:

Femte ledd krever at det skal foreligge allmenne hensyn før handlinger som er forøvet i utlandet, blir påtalt i Norge. Bestemmelsen gir uttrykk for at det bør utvises en viss tilbakeholdenhet med å strafforfølge i Norge handlinger som er begått i utlandet. Bestemmelsen åpner for en bred skjønnsmessig vurdering. Bortsett fra tilfeller av folkemord og forbrytelser mot menneskeheten vil det være av betydning hvor alvorlig handlingen er, hvilken tilknytning lovbrøteren har til Norge og i hvilken grad handlingen for øvrig berører norske interesser, særlig om den fornærmede eller den som for øvrig er rammet av handlingen er norsk. Om andre, og kanskje mer nærliggende land har jurisdiksjon og et velfungerende rettssystem vil ha betydning hvis den mistenkte oppholder seg i dette landet eller kan utleveres dit.

I praksis er det oftest når straffbare handlinger er begått både i Norge og et annet land at forhold skjedd i utlandet forfølges i Norge. Etter hva departementet er kjent med, tas det sjelden ut tiltale for handlinger som utelukkende har skjedd i utlandet. Sakene er normalt av grovere karakter.

Når handlinger er begått både i Norge og et annet land, og alle handlingene er behandlet av norske domstoler, kan voldsoffererstatningslovens hovedregel om at handlingen må ha vært begått i Norge få urimelige utslag. Det kan dessuten være vanskelig å skille ut hvilke handlinger som ble begått i utlandet og hvilke som ble begått i Norge. I saker der det straffbare forholdet delvis er skjedd via internett kan det være vanskelig å angi i hvilket land den straffbare handlingen skjedde. Erstatning blir dessuten gjerne tilkjent for alle forholdene samlet. I om lag halvparten av sakene der det i dag utbetales voldsoffererstatning for handlinger i utlandet, har handlingene både skjedd i utlandet og i Norge. Departementet foreslår at den som har blitt tilkjent erstatning i en straffesak behandlet ved en norsk domstol skal kunne få erstatning, selv om handlingen er skjedd i utlandet. Slik vil saker som har relativt sterk tilknytning til Norge omfattes av ordningen, og man unngår urimelige og kompliserte sondringer i saker der handlingene har skjedd både i Norge og i utlandet og legger til rette for automatisk saksbehandling.

Et spørsmål blir da om ny ordning bare skal gjelde når skadelidte har bopel i Norge, eller om også utenlandske voldsutsatte tilkjent erstatning i en straffesak behandlet ved norske domstoler bør få erstatning fra staten. Utvalget har foreslått at utenlandske barn skal få krav på voldsoffererstatning i disse sakene.

Storingsrepresentant Guro Angell Gimse fra Høyre stilte også 10. januar 2019 skriftlig spørsmål til daværende justis-, beredskaps- og innvandringsminister Tor Mikkell Wara om hvordan justisministeren stiller seg til at barn fra andre land enn Norge kan få erstatning fra Norge, jf. Dokument nr. 15:702 (2018–2019).

Bakgrunnen for spørsmålet var saker der nordmenn betaler for seksuelle overgrep mot barn i fattige land. Det har tidvis vært mye oppmerksomhet rundt slike nettovergrep. Flere av disse sakene behandles av norske domstoler, se for eksempel TBERG-2018-51923/LG-2019-43211 og TBERG-2019-31526-2/ LG-2019-134901-2. Sakene gjelder både handlinger begått i Norge ved hjelp av internett og medvirkning til straffbare handlinger begått i utlandet. Barna det er snakk om er utsatt for alvorlige straffbare handlinger foretatt eller initiert av norske statsborgere. Dersom en norsk domstol dømmer skadevolder til å betale erstatning til utenlandske barn, og skadevolder ikke kan betale for seg, kan det synes rimelig at den norske stat betaler erstatningen. Departementet ser imidlertid også betenkeligheter ved en slik løsning. Barna blir normalt tilkjent oppreisning, det vil si erstatning for ikke-økonomisk tap, og beløpene vil typisk ligge på mellom 100 000 og 250 000 kroner. Det representere store verdier i land som Filippinene og Thailand. Ut fra beløpene oppgitt i TBERG-2018-51923, tilsvarte 200 000 kroner 14,5 årslønner for en gjennomsnittlig filippinsk arbeider.

Gjerningspersonene utnytter familier som lever i svært trange kår. Dersom det å la sine barn bli seksuelt misbrukt kan medføre at barna mottar oppreisning fra den norske staten tilsvarende 14,5 årslønner, er departementet bekymret for at det i seg selv kan være en motivasjon til å godta slike overgrep. Dersom staten ved å utbetale penger til barna indirekte medvirker til at flere barn i fattige land blir utsatt for seksuelle overgrep via internett, er dette selvsagt problematisk. På denne bakgrunn har departementet store betenkeligheter med å la ny ordning dekke erstatning til utenlandske skadelidte når de er blitt tilkjent erstatning ved en norsk

domstol. En mulig løsning kan være at staten dekker erstatning for skade på person (økonomisk tap), men ikke oppreisning og menerstatning til utenlandske voldsutsatte. Utvalget har foreslått at erstatning i disse tilfellene bare skal gis dersom skadelidte er barn. Mye taler for å gi barna et ekstra vern. Samtidig vil det da kunne oppstå saker der skillet mellom barn og voksne fremstår urimelig. Departementet har ikke eksakte tall på hvor mange slike saker som blir behandlet av norske domstoler. Departementets inntrykk er at det dreier seg om få saker. Dersom utbetaling i disse sakene skal begrense seg til erstatning av økonomisk tap, må det kunne legges til grunn at utgiftene blir beskjedne. Departementets foreløpige vurdering er derfor at en eventuell regel om å gi erstatning til utenlandske borgere utsatt for vold eller seksuelle overgrep i utlandet bør gjelde generelt og ikke bare for barn.

15 Regress

15.1 Gjeldende rett

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

Etter dagens ordning gjøres regresskrav gjeldende kun der straffesaken mot skadevolderen er avgjort ved fellede dom, forelegg, påtaleunntatelse eller etter konfliktrådsbehandling. En avtale i konfliktrådet avskjærer ikke statens rett til å søke regress fra skadevolderen, jf. konfliktrådsloven § 17 femte ledd.

Når skadevolder er dømt for de forhold som danner grunnlag for søknaden om voldsoffererstatning, fremmer staten i utgangspunktet krav om regress for hele det beløpet som er tilkjent i voldsoffererstatning, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 3.7 side 9 og nemndspraksis, se for eksempel ENV-2016-1957. Dette gjelder selv om erstatningskravet ikke ble pådømt i straffesaken. Staten kan ikke kreve regress utover det skadevolder kan anses ansvarlig for etter skadeserstatningsloven. I de tilfellene voldsoffererstatningsloven går lenger enn alminnelig erstatningsrett, for eksempel når det utbetales oppreisning til etterlatte søsken, kan staten således ikke kreve dette beløpet fra skadevolder. For erstatningsposter som er pådømt av retten, krever staten i utgangspunktet bare regress med det samme beløpet, selv om dette er lavere enn hva skadelidte ble tilkjent i voldsoffererstatning. For erstatningsposter som ikke er tatt med i dommen, kreves regress i henhold til det beløpet som er utmålt av voldsoffererstatningsmyndigheten, forutsatt at skadevolder ville blitt ansvarlig for samme beløp overfor skadelidte, jf. blant annet ENV-2014-658. Tilsvarende gjelder der skadevolder har vedtatt forelegg for forholdet eller straffesaken er avgjort ved påtaleunntatelse, jf. ENV-2018-663, og i tilfeller der det foreligger avtale i konfliktrådet, jf. ENV-2018-685. For å kreve regress for utbetalt voldsoffererstatning som ikke er tatt med i konfliktrådsavtalen, har imidlertid nemnda lagt til grunn at det må fremgå av konfliktrådsavtalen at skadevolderen erkjenner skadefølgen, jf. ENV-2019-3285.

Voldsoffererstatningsmyndighetene har videre krevd regress i saker der oppgitt skadevolder er frikjent for straff, men dømt til å betale erstatning, jf. blant annet ENV-2014-1487. Det kreves ikke regress når staten utbetaler voldsoffererstatning

i saker som er henlagt etter bevisets stilling eller henlagt på grunn av foreldelse eller fordi skadevolder var under 15 år eller utilregnelig.

Det kan ikke kreves regress dersom erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene. Ved vurderingen av hvorvidt statens regresskrav mot skadevolder er foreldet, skal det tas utgangspunkt i de samme foreldelsesreglene som gjelder for skadelidtes krav mot skadevolder. Krav på skadeserstatning eller oppreisning foreldes som hovedregel tre år etter skadelidte «fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. foreldelsesloven § 9. Dersom skadelidte har fått dom for erstatningskravet, løper en ny foreldelsesfrist på ti år, jf. foreldelsesloven § 21 nr. 2. Ettersom voldsoffererstatningsloven har særskilte foreldelsesregler for når skadelidte må ha fremmet søknad om voldsoffererstatning, jf. punkt 16.1.1, vil det være tilfeller hvor voldsoffererstatningsmyndighetene har utbetalt erstatning til skadelidte som ikke kan kreves i regress fra skadevolder.

Skadevolder har partsrettigheter i saken om regress og kan fremsette alle innsigelser vedkommende kunne fremsatt overfor skadelidte, se Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) punkt 8 side 46. Ved vedtak om regress kan det følgelig måtte tas en ny vurdering av det underliggende erstatningskravet.

Vedtak om regress er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. voldsoffererstatningsloven § 17 første ledd. Statens innkrevingsentral står for innkrevingen, jf. § 17 andre ledd og forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven (SI-forskriften) § 1 første ledd bokstav i.

Statens krav mot skadevolderen kan helt eller delvis ettergis dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 andre ledd. I nemndspraksis har denne bestemmelsen sjelden kommet til anvendelse, se eksempelvis ENV-2010-789 og ENV-2018-2902.

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

15.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre og lovfeste utgangspunktet om at det skal kreves regress i saker hvor det foreligger fellende dom, forelegg, konfliktrådsavtale eller påtaleunntatelse. Utvalget foreslår også at det fortsatt skal kreves regress dersom gjerningspersonen er frifunnet for straff, men dømt til å betale erstatning. Utvalget foreslår imidlertid at det kun skal kunne kreves regress for krav som er underlagt domstolsbehandling, vedtatt ved forelegg eller avgjort ved påtaleunntatelse. Tilsvarende foreslår de at det ikke skal kreves regress for annet enn det som fremgår av konfliktrådsavtalen, der erstatningsutbetalingen har grunnlag i en slik.

Mindretallet mener at regress bør kunne kreves i visse tilfeller der domstolen ikke har behandlet de enkelte tapsposter, men at det da undergis en grundigere behandling hvor skyldneren i større grad involveres. Det forutsettes at ansvarsgrunnlaget springer ut av det forhold vedkommende er dømt for, enten til straff eller til erstatning.

Utvalget foreslår å opprettholde en adgang for skadevoldere til å få ettergitt regresskrav helt eller delvis dersom særlige grunner foreligger. De anbefaler at det fremgår tydeligere av loven eller forarbeider hva som skal til for å få nedsatt regresskrav, og mener svak betalingsevne ikke bør være grunn til nedsettelse. Når det gjelder personer under 18 år, foreslår utvalget at disse skal få større muligheter til å få nedsatt regresskrav sammenlignet med dagens praksis og at det ikke skal kreves dokumentasjon for at personer under 18 er i en positiv rehabiliteringsprosess, så lenge det er på det rene at de ikke har økonomi til å betjene regressgjelden. Dersom skaden er voldt av flere, foreslår utvalget at regress skal kreves med forholdsmessig lik andel på hver av skadevolderne etter en pro rata-fordeling. Dette samsvarer med gjeldende praksis.

Utvalget foreslår at det fortsatt bør være Kontoret for voldsoffererstatning som har myndighet til å ettergi regresskrav. De begrunner dette med at saksbehandleren vil ha kjennskap til skadevolderens forhold og dermed ha de beste forutsetningene for å vurdere om regresskravet skal nedsettes.

15.3 Høringsinstansenes syn

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) støtter utvalgets forslag om at det ikke bør kreves regress for andre erstatningsposter enn de som er pådømt av domstolen eller vedtatt av skadevolder og viser til at disse kravene har vært undergitt kontradiksjon.

Landsforeningen for voldsofre og Politidirektoratet støtter utvalgets mindretall i at regress i visse tilfeller bør kunne kreves der domstolen ikke har behandlet de enkelte tapsposter. *Politidirektoratet* viser til *Politihøgskolens* høringssvar, hvor det blant annet står at «rettens prosessuelle valg, som kan være godt begrunnet i hensynet til en effektiv gjennomføring av straffesaken, ikke bør være avgjørende for statens materielle regresskrav».

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Statens sivilrettsforvaltning* mener dagens praksis om å kreve regress også for poster som ikke er behandlet av domstolene må videreføres. *Kontoret for voldsoffererstatning* peker på at utvalgets forslag om å begrense adgangen til å kreve regress er egnet til å innskrenke ordningens utgangspunkt og at man dermed utvanner skadevolders ansvar. Etter deres mening er det viktig for ordningens karakter og den allmenne rettsfølelse at skadevolder holdes økonomisk ansvarlig for sine handlinger. *Kontoret for voldsoffererstatning* mener adgangen til å kreve regress må opprettholdes minst på dagens nivå og anbefaler at lovgiver ser på mulighetene til å utvide regressadgangen sammenlignet med i dag. For skader voldt av flere anbefaler de at regress kreves etter reglene om solidaransvar i samsvar med alminnelig erstatningsrett.

Når det gjelder utvalgets forslag om at staten bare skal kunne kreve regress for det beløpet som fremgår av konfliktrådsavtalen uttaler *Statens sivilrettsforvaltning*:

Vi mener dagens ordning, hvor søkeren har anledning til å søke om voldsoffererstatning for andre poster enn det som fremgår av konfliktrådsavtalen, bør videreføres. Det bør gjøres en avgrensning, slik at det kun er tap som oppstår etter inngåelse av konfliktrådsavtalen som kan kreves dekket, for eksempel menerstatning og inntektstap. Disse erstatningsutbetalingene bør det ikke kreves regress for, da dette vil kunne føre til at færre ønsker å inngå konfliktrådsavtaler.

Politidirektoratet er enig med *Politihøgskolen* i at det kan være et spørsmål om forslaget om at det ikke skal kreves regress for annet enn det som fremgår av konfliktrådsavtalen er en heldig løsning. *Politihøgskolen* uttaler:

Alternativet for gjerningspersonen er at saken blir straffeforfulgt på annen måte. Om han er så heldig å møte en velvillig fornærmet, kan altså det samlede erstatningskravet da bli redusert. Også her vil dermed påtalemyndighetens prosessuelle valg (mellom overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71a og andre avgjørelsesformer) få avgjørende betydning for statens materielle krav på regress. Riktig nok ligger det innbakt i en gjenopprettende prosess at den skadelidte kan velge å nøye seg med mindre erstatning enn han eller hun har krav på etter alminnelig erstatningsrett. Men det er ikke gitt at den fornærmede som mottar voldsskadeerstatning fra staten, skal ha myndighet til å redusere statens regresskrav overfor skadevolderen.

Vi stiller oss tvilende til om risikoen for regress vil avskrekke mange skadevolder fra å inngå avtale i konfliktrådet. Påtalemyndigheten kan bare overføre saken dersom straffeskyld anses bevist. Hvis den siktede nekter å samtykke til overføring til konfliktrådet, eller nekter å inngå en avtale i konfliktrådet, blir saken behandlet videre på annen måte.

Statens sivilrettsforvaltning støtter utvalgets forslag om at det bør være adgang til å ettergi regresskrav og at dagens praksis videreføres. De peker på at skadevolders økonomi sjelden fører til nedsettelse og bør tas ut av lovteksten. De foreslår videre en innstramming i adgangen til gjentatte ganger å søke om ettergivelse.

Politidirektoratet stiller seg bak utvalgets forslag om at skadevolders alder bør vektlegges i større grad i vurderingen av ettergivelse. Samtidig peker de på at hensynet til andre særlige sårbare grupper, som for eksempel personer med nedsatt kognitiv funksjonsevne, ikke synes tilsvarende ivaretatt i utvalgets forslag.

Kontoret for voldsoffererstatning mener lovteksten bør være dynamisk utformet slik at momenter ved vurderingen primært fremgår av praksis.

15.4 Forslag til endring

15.4.1 Når skal staten kreve regress fra skadevolder?

Departementet foreslår at staten skal kreve regress i saker hvor det foreligger dom eller rettsforlik for kravet, og at det ikke skal kreves mer fra skadevolder enn det som følger av dommen eller avtalen. I tillegg foreslås det at staten krever regress i saker der domskravet er fraveket fordi antall fornærmede er særlig høyt, men at regresskravet ikke er tvangsgrunnlag for utlegg i disse sakene. Om skadevolder ikke aksepterer kravet, må staten da vurdere å gå til søksmål mot skadevolder for å få tvangsgrunnlag.

Som nevnt innledningsvis, er et klart etisk og juridisk utgangspunkt at skadevolder står økonomisk til ansvar for sine handlinger overfor skadelidte. At søkerens krav mot skadevolderen går over til staten og at staten gjør gjeldende krav om regress, er viktig for å underbygge disse utgangspunktene. I rapporten *Virkningene av*

voldsoffererstatning skriver Oxford Research at flere av informantene er opptatt av at det er gjerningspersonene og ikke skattebetalerne som skal betale, jf. punkt 6.1 side 31:

Rettferdighet kan både ses i lys av ansvarliggjøring av stat eller gjerningsperson(er). Det første kan vi i mindre grad finne igjen direkte i intervjuer med erstatningsmottakere, hvor det snarere er fokus på ansvarliggjøring av gjerningsperson. De fleste oppfatter da også regress som en viktig komponent for rettferdighet.

I punkt 5.5.4 side 28 står det:

Flere er også opptatt av at gjerningspersonene og ikke skattebetalerne skal betale. En informant sa «Det viktigste for meg var at han skulle erstatte det som var skadet, ikke at jeg skulle få pengene», mens en annen forteller at «Det er ikke skattebetalerne som skal betale, men han som faktisk gjorde det».

Gjeldende lov og praksis om regress er uklar, og det er opp til voldsoffererstatningsmyndighetene å avgjøre om det skal kreves regress. Departementets klare standpunkt er at det alltid bør kreves regress i saker der det foreligger dom eller skadevolder har akseptert ansvar. Slik blir skadevolder ansvarliggjort, og staten kan få hele eller deler av sitt utlegg tilbake. Det er ikke rimelig at fellesskapet skal betale erstatningsbeløp skadevoldere er dømt til å betale når skadevolder er betalingsdyktig. Departementet foreslår derfor å lovfeste at det skal kreves regress i saker hvor det foreligger dom eller rettsforlik for kravet. I disse sakene foreligger det tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-1 andre ledd bokstav a og e. Når den voldsutsatte overdrar kravet til staten, kan staten kreve tvangsfullbyrdelse og eventuelt begjære utlegg for kravet uten at det er behov for å fatte eget vedtak om regress, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-6 første ledd og § 7-1.

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

videre i livet. Den voldsutsatte og samfunnets behov for å ansvarliggjøre skadevolder gjør seg ofte ikke gjeldende når skadevolder er under 15 år eller utilregnelig, men dette kan variere fra sak til sak. Hensynet til statens finanser veier ikke tungt idet det dreier seg om svært få saker per år og utsiktene til betaling i alle tilfelle er små. Som det fremgår av punkt 8.5.2.2, vurderer departementet om skadevolder som er under 15 år eller utilregnelig bør kunne kreve at saken blir behandlet av domstolene i stedet for av Kontoret for voldsoffererstatning. Dersom man åpner for det, kan det virke urimelig om staten krever regress når det foreligger dom, men ikke dersom kravet er behandlet av Kontoret for voldsoffererstatning. Skadevolder vil da i realiteten måtte velge mellom bevisumiddelbarhet og større grad av kontradiksjon ved domstolsbehandling, men risiko for å måtte betale erstatning, eller å akseptere at saken behandles av Kontoret for voldsoffererstatning og samtidig slippe å betale erstatning. Departementet heller derfor for at det ikke bør kreves regress i saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig og er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte.

Dersom staten har utbetalt erstatning i en sak der det ikke foreligger dom fordi det er bestemt at de sivile kravene ikke skal behandles av domstolene, jf. forslaget i punkt 8.5.2.3 og 16.3, blir spørsmålet om staten skal fremme regresskrav mot skadevolder. Det vil kunne oppfattes urimelig om skadevolder slipper å betale erstatning for sine handlinger utelukkende fordi vedkommende har utsatt mange personer for vold eller seksuelle overgrep. Dessuten antar departementet det vil være i strid med den alminnelige rettsfølelsen om staten ikke krever regress fra personer som er ansvarlig for omfattende og svært alvorlige straffbare handlinger. Departementet foreslår at det også i disse sakene skal kreves regress mot skadevolder for hele det beløpet som utbetales i erstatning fra staten. Med forslaget i punkt 8.5.2.3 om at skadevolder skal være part i saken, vil skadevolder få mulighet til å komme med anførsler og imøtegå den voldsutsattes påstander i saken. Departementet heller likevel mot at hensynet til skadevolders rettsikkerhet tilsier at vedtak om regress ikke skal være tvangsgrunnlag for utlegg når kravet ikke har vært behandlet av domstolene. Dersom skadevolder ikke erkjenner regresskravet, foreslår departementet derfor at staten må vurdere å gå til sak mot skadevolder for å få dom for sitt krav. Departementet antar foreløpig at staten som hovedregel skal gå til sak mot skadevolder for å få tvangsgrunnlag for utlegg. Unntak kan imidlertid tenkes, for eksempel dersom skadevolder allerede skylder staten så høye beløp at det er åpenbart at skadevolder aldri vil kunne betale for seg.

15.4.2 Tiltak for å få større dekning for regresskrav

Departementet foreslår at statens regresskrav mot skadevolder får prioritet etter krav om barnebidrag og skadelidtes krav mot skadevolder, men før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav etter lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven) § 2-8.

Staten utbetaler langt mer i erstatning til voldsutsatte enn staten krever regress for. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å inndrive penger fra skadevolder fordi skadevolder ikke har midler eller muligheter til å tjene opp de skyldige beløpene. I andre tilfeller er det imidlertid grunn til å tro at det er mulig å få inn mer penger enn staten hittil har fått.

En utfordring ved innkrevingen i dag er at dersom Statens innkrevingsssentral har påbegynt innkreving av et erstatningskrav på vegne av skadelidte, og kravet deretter går over på staten etter voldsoffererstatningsloven § 15, må Statens innkrevingsssentral stanse den iverksatte innkrevingen og starte ny innkreving på vegne av staten. Mens skadelidtes krav mot skadevolder får prioritet etter krav på barnebidrag, men før krav på bøter og skatt og avgifter, får statens krav prioritet etter alle disse kravene, jf. dekningsloven § 2-8 første ledd.

En av fordelene ved forslaget om å kreve at det foreligger dom om erstatning og at staten skal utbetale erstatning allerede når dommen er rettskraftig og skadevolders betalingsfrist er utløpt, er at det samtidig kan tas regress mot skadevolder. Med mindre skadelidte har krav mot skadevolder som ikke dekkes av ny ordning, det vil si erstatning for tingskader, kan staten spare omkostningene ved å starte innkreving på vegne av skadelidte. I tillegg er det større mulighet for å få dekning for kravet når det tas utlegg raskt. Det skyldes både at skadevolder får mindre tid til å forbruke midlene eller forsøke å unndra dem fra dekning, og at man får prioritet foran andre senere innkomne krav.

Ettersom staten skal tre inn og betale erstatning til den voldsutsatte før innkrevingen av skadelidtes krav mot skadevolder er påbegynt, foreslår departementet at statens regresskrav får samme prioritet som skadelidtes krav mot skadevolder har i dag. Det vil si prioritet før krav på bøter, skatter og avgifter og andre krav. Hensynet til den alminnelige rettsfølelsen taler for at den som har begått alvorlige straffbare handlinger blir ansvarliggjort og at erstatningskravet betales av skadevolder. Handlingene det kreves oppgjør for er av en mer alvorlig karakter enn handlinger som bøtelegges. Etter dekningsloven § 2-6 første ledd er statens regresskrav knyttet til erstatning for skade som skyldneren har voldt forsettlig eller grovt uaktsomt likestilt med skadelidtes krav mot skadevolder. Etter bestemmelsen kan det for slike krav gjøres unntak fra reglene om beslagsfrihet dersom det finnes rimelig. Dersom skadelidte har krav mot skadevolder som ikke dekkes etter ny ordning, bør imidlertid skadelidtes krav mot skadevolder fortsatt få prioritet foran statens krav.

Når det nå foreslås å kreve at det foreligger dom om erstatning mot skadevolder og at staten skal utbetale det samme beløpet som den voldsutsatte er tilkjent, kan staten kreve regress for det meste av det som utbetales i erstatning til voldsutsatte.

Departementet vil undersøke om det er mulig å gi skadelidte adgang til å få informasjon fra Statens innkrevingsssentral om hvorvidt skadevolder har betalt for seg. Voldsutsatte savner informasjon om dette, jf. rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning* punkt 5.5.4 side 28:

«Det jeg savnet i ettertid for min del, det handlet om at han som har gjort det skal gjøre det godt igjen. Når jeg ikke vet om personen har betalt kravet, så sitter jeg igjen som et spørsmålstejn. Jeg skulle gjerne visst om han som skulle betale faktisk har dekket det jeg har tatt ut av velferdssamfunnet.»

-Intervju 14

15.4.3 Ettergivelse og betalingsutsettelse

Departementet foreslår at ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte ikke skal ha noen særbestemmelse om nedsettelse av statens krav mot skadevolder.

Nedsettelse bør etter departementets syn vurderes av Statens innkrevingsssentral etter den generelle bestemmelsen i SI-loven § 8.

Det følger av SI-forskriften § 4 andre ledd at Statens innkrevingsentral ikke har myndighet til å nedsette krav om regress eller tilbakebetaling etter voldsoffererstatningsloven. Som nevnt i punkt 15.1, har imidlertid voldsoffererstatningsmyndighetene adgang til helt eller delvis å ettergi regresskravet mot skadevolder.

Tidligere kunne Statens innkrevingsentral bare lempe krav av hensyn til kreditor. Etter SI-loven § 8 kan krav som Statens innkrevingsentral har til innkreving nå også nedsettes av hensyn til skyldneren, jf. henvisningen til vilkårene i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) § 15-1. Etter bestemmelsen kan det gis betalingsutsettelse når noen på grunn av dødsfall, særlig alvorlig sykdom eller lignende årsaker er midlertidig ute av stand til å innfri sine forpliktelser, og det vil være uforholdsmessig tyngende å fortsette innkrevingen. Er betalingsevnen varig svekket, kan kravet settes ned eller frafalles. I forbindelse med endringen av SI-loven § 8 skrev Finansdepartementet, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 22.1:

Departementet foreslår ingen endringer i særlovgivningen. [...] Etter departementets syn bør det på sikt vurderes endringer i særlovgivningen slik at flere kravstyper kan behandles etter de generelle reglene for lempning i SI-loven.

Da forslaget til endring i SI-loven var på høring, uttrykte Kontoret for voldsoffererstatning at Statens innkrevingsentral står nærmest til å vurdere behovet for en midlertidig utsettelse av den fastsatte nedbetalingsplanen, og at Statens innkrevingsentral i større grad enn Kontoret for voldsoffererstatning vil ha oversikt over skyldnerens økonomiske situasjon, nedbetalingsperiode og de særlige utfordringene skyldner opplever, sett i sammenheng med eventuelle andre skyldkrav som inndrives parallelt med Kontoret for voldsoffererstatnings krav, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 22.4.2 side 332. Om nedsettelse uttalte de at voldsoffererstatning står i en særstilling sammenlignet med andre krav som inndrives av Skatteetaten, og at ettergivelse av slike krav bør behandles av voldsoffererstatningsmyndighetene. Kontoret for voldsoffererstatning foreslo videre at krav etter voldsoffererstatningsloven, på samme måte som erstatningskrav og andre pengekrav som tilkommer en fornærmet, skadelidt eller etterlatt, bare kan lempes dersom den berettigede samtykker.

Departementet viser til at lemping av erstatningsansvar på grunn av forhold på skadevolders side gjøres i forbindelse med utmålingen, jf. skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2, jf. punkt 12.5. Departementets foreløpige vurdering er at vilkårene for lemping i SI-loven § 8 bør anses tilstrekkelige til å ivareta skadevolder, særlig sett i sammenheng med at departementet nå foreslår at det etter forslaget ikke lenger skal løpe forsinkelsesrenter på regresskrav, jf. punkt 15.4.4 nedenfor. Statens innkrevingsentral har, som Kontoret for voldsoffererstatning er inne på, best forutsetninger til å avgjøre om skadevolder bør gis betalingsutsettelse. Slik departementet ser det, vil det være mest hensiktsmessig om Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral også avgjør om kravet mot skadevolder skal nedsettes. Et slikt system bidrar til forutsigbarhet og effektivisering ved at den samme instansen som har kravet til innkreving også vurderer ettergivelse. Det vil også innebære en likebehandling av personer som skylder staten penger fordi de har begått en straffbar voldshandling og andre som skylder staten penger.

15.4.4 Forsinkelsesrenter på statens regresskrav

Departementet foreslår at det ikke lenger skal påløpe forsinkelsesrenter på krav om regress og tilbakebetaling etter ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Bestemmelsen om at det skal løpe forsinkelsesrenter på krav Statens innkrevingsentral krever inn ble innført uten at det ble tatt eksplisitt stilling til om det bør påløpe forsinkelsesrenter på statens krav om regress og tilbakebetaling etter voldsoffererstatningsloven.

Kontoret for voldsoffererstatning sendte 29. august 2017 et notat til departementet der de blant annet trakk frem det problematiske ved at det påløper forsinkelsesrenter ved krav mot skadevoldere som soner straff og ikke har mulighet til å tjene penger til å betjene kravet. Det er et grunnleggende hensyn i norsk strafferettspleie at domfelte skal settes i stand til å vende tilbake til samfunnet etter endt soning, og at soningsoppholdet i tillegg til å være en straff skal bidra til rehabilitering. Dersom det påløper forsinkelsesrenter på 8 prosent per år, vil erstatningskravet kunne bli svært høyt før skadevolder er ferdig å sone. Det kan være vanskelig å betjene et betydelig erstatningsansvar og samtidig etablere seg på nytt.

En rekke andre krav staten har er unntatt forsinkelsesrenter. Det gjelder for eksempel bot og inndragning i en offentlig straffesak, tvangsbøt fastsatt med hjemmel i barnelova og tvangsmulkt og overtredelsesgebyr med hjemmel i skatteforvaltningsloven. Slik departementet ser det, gjør det at skadevolder ofte soner fengselsstraff det særlig problematisk å kreve forsinkelsesrenter på regresskrav. Departementet foreslår derfor at regresskrav og tilbakebetalingskrav etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte tas med i listen med unntak i SI-forskriften § 3.

16 Saksbehandlingsregler

16.1 Frist for å søke om voldsoffererstatning

16.1.1 Gjeldende rett

Søknad om voldsoffererstatning må være fremsatt for Kontoret for voldsoffererstatning før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Det er likevel tilstrekkelig at søknaden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven eller før skadelidte fyller 21 år, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd. En søknad om voldsoffererstatning skal med andre ord avvises dersom skadelidte er over 21 år og kravet både er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene og etter de strafferettslige foreldelsesreglene.

Den strafferettslige foreldelsesfristen avhenger av hva som er strafferammen for lovbruddet, jf. straffeloven § 86 første ledd:

Fristen for foreldelse av straffansvar er

- a) 2 år når den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel inntil 1 år,
- b) 5 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 3 år,
- c) 10 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 10 år,
- d) 15 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 15 år,
- e) 25 år når den høyeste lovbestemte straffen er fengsel inntil 21 år.

Fristen starter å løpe den dag den straffbare handlingen opphørte, jf. straffeloven § 87 første ledd. Gjelder handlingen overtredelse av §§ 253 (tvangsekteskap), 257 (menneskehandel), 282 (mishandling i nære relasjoner) eller 284 (kjønnslemlestelse) skal fristen likevel regnes fra den dag den fornærmede fyller 18 år, jf. § 87. En sak om § 282 (mishandling i nære relasjoner) vil således ikke kunne være strafferettslig foreldet før skadelidte fyller 28 år. Gjelder saken § 283 (grov mishandling i nære relasjoner) og handlingen skjedde da skadelidte var barn, foreldes kravet først når skadelidte fyller 32 år.

Etter straffeloven § 91 vil fullbyrdede overtredelser av §§ 275 (drap), 291 (voldtekt), 299 (voldtekt av barn under 14 år) og 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) aldri foreldes.

Etter straffeloven § 88 avbrytes foreldelsen ved at den mistenkte får stilling som siktet, jf. straffeprosessloven § 82.

De strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret en rekke ganger, og det er de reglene som gjaldt på handlingstidspunktet som skal legges til grunn, jf. straffeloven § 3. Endringene i foreldelsesreglene som trådte i kraft 1. juli 2014 fikk imidlertid virkning på de handlingene som ikke var foreldet på dette tidspunktet, jf. Prop. 96 L (2013–2014) endringer i straffeloven 1902 (foreldelse og forvaring). Fullbyrdede overtredelser av §§ 275 (drap), 291 (voldtekt), 299 (voldtekt av barn under 14 år) og 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) som ikke var foreldet da bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 2014 vil med andre ord aldri foreldes.

Hovedregelen om foreldelse for sivile krav står i foreldelsesloven § 9. Etter denne bestemmelsen foreldes krav på erstatning eller oppreisning 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige, jf. § 9 første ledd. I tillegg oppstiller loven en absolutt frist på 20 år. Denne gjelder likevel ikke ved personskade dersom den er voldt mens skadelidte er under 18 år eller den ansvarlige kjente eller burde kjenne til at handlingen kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade.

Foreldelsesloven § 11 har dessuten en tilleggsfrist for krav i forbindelse med straffesak. Etter denne bestemmelsen kan krav på erstatning, oppreisning og inndragning som springer ut av en straffbar handling, settes fram under en straffesak der skyldneren blir funnet skyldig i det forhold som medfører ansvaret. Slikt krav kan også settes fram ved særskilt søksmål som er reist innen 1 år etter at fellende dom i straffesaken ble rettskraftig.

Som nevnt innledningsvis, behandles saker skjedd før 1. juli 2001 etter voldsoffererstatningsforskriften. Forskriften har ikke foreldelsesregler. Etter forskriften § 1 skal det imidlertid bare tilkjennes voldsoffererstatning i den utstrekning det finnes rimelig. I denne rimelighetsvurderingen har Nemnda lagt til grunn at langvarig passivitet knyttet til å fremme søknad om voldsoffererstatning er et moment som kan tillegges avgjørende vekt i rimelighetsvurderingen, jf. for eksempel ENV-2011-4795.

16.1.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Om dagens foreldelsesregler skriver utvalget, jf. punkt 13.5 side 115:

Gjennomgangen av gjeldende rett viser etter utvalgets oppfatning at regelverket er vanskelig å forvalte. Enda viktigere for utvalget er det at regelverket fremstår utilgjengelig for voldsofre. Fordelene med å operere med en relativ frist, slik systemet er for de sivilrettslige foreldelsesreglene, er at man i større grad kan ta hensyn til individuelle forskjeller hos hvert enkelt voldsoffer. Det gir stor grad av fleksibilitet. Det er imidlertid vanskelig for de skadelidte å beregne utgangspunktet for foreldelsesfristen. Det kan også fremstå uklart hvilke krav som stilles til skadelidtes aktivitetsplikt. Utvalget mener det er nødvendig å gjøre endringer i reglene som setter tidsbegrensninger for søknad om voldsoffererstatning.

Utvalget foreslår at straffelovens foreldelsesregler skal gjelde i voldsoffererstatningssaker, men at voldsoffererstatningsloven skal ha egne lempeligere foreldelsesregler for en rekke straffebud: Seksuelle overgrep mot barn som omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3 skal aldri foreldes. Departementet forstår forslaget som at utvalget her sikter til § 304 (seksuell handling med barn under 16 år), samt §§ 312 (incest), 313 (søskenincest) og 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående) i de tilfellene der disse er begått mot personer under 16 år. Videre foreslår utvalget at forsøk på §§ 291 (voldtekt), 299 (voldtekt av barn under 14 år), 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) og 304 (seksuell handling med barn under 16 år) heller ikke skal foreldes. Det samme gjelder etter det departementet forstår forsøk på §§ 312 (incest), 313 (søskenincest) og 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående) forutsatt at skadelidte er under 16 år.

Utvalget foreslår at ny lov skal ha særregler om avbrytelse av foreldelsesfristen, jf. punkt 13.5 side 115:

Utvalget mener foreldelsesfristen ikke bør løpe når forholdet er under etterforskning. Det vil si at fristen ikke løper fra anmeldelse til rettskraftig avgjørelse. Tidspunktet for når anmeldelsen er inngitt vil som regel fremgå av politidokumentene, slik at opplysningen vil være enkelt for voldsoffererstatningsmyndigheten å avklare. I tillegg vil den som anmelder et forhold få bekreftelse på anmeldt forhold. Utvalget er klar over at en slik regel også vil avvike fra straffeloven § 88 som inneholder regler for når foreldelse av straffansvar avbrytes. Hovedregelen er at foreldelse avbrytes ved at en mistenkt får stilling som siktet, i henhold til straffeprosessloven § 82. Utvalget mener at anmeldelsestidspunktet fremstår som et mer naturlig skjæringspunkt, når fristen er knyttet opp til retten til å fremme søknad om voldsoffererstatning. [...] Utvalget mener imidlertid at foreldelsesfristen for erstatningskravet bør suspenderes under etterforskningen (forfølgningstiden). Det betyr at fristen ikke skal løpe så lenge etterforskningen og en eventuell straffesaksbehandling pågår. Fristen starter å løpe igjen fra det tidspunkt straffesaken er endelig avgjort, enten ved at det foreligger en rettskraftig dom, eller endelig påtaleavgjørelse som avslutter saken.

Utvalget skriver følgende om forholdet til de sivilrettslige foreldelsesreglene, jf. punkt 13.5 side 116:

Utvalgets forslag innebærer at det ikke lenger skal gjelde sivilrettslige foreldelsesfrister. Dette har igjen den følge at det ikke vil være anledning til å se hen til individuelle forskjeller hos den voldsutsatte, da man ikke lenger skal ta stilling til spørsmålet om når den voldsutsatte hadde kunnskap om kravet. Utvalget har vektlagt behovet for et mer oversiktlig og forutberegnelig regelverk, både for voldsutsatte og voldsoffererstatningsmyndighetene. Utvalget mener fristene blir tilstrekkelig romslige, og vil under se på hva endringen vil medføre for ulike typer voldshandlinger. [...]

Som følge av at voldsoffererstatning ikke lenger skal være knyttet opp mot sivilrettslige foreldelsesregler, kan det forekomme tilfeller hvor et krav om voldsoffererstatning er foreldet, mens et krav om erstatning fra skadevolder ikke er det. Dette vil gjerne gjelde mindre alvorlige voldshandlinger. Utvalget påpeker at skadelidte i slike tilfeller selv vil kunne forfølge sitt krav overfor skadevolderen.

Utvalget foreslår at foreldelsesreglene i ny lov skal få virkning for alle saker som behandles etter at ny lov trer i kraft, jf. punkt 13.7 side 117:

Utvalget viser til at dagens regelverk, med ulike foreldelsesregler for søknader med utspring i handlinger før og etter 1. juli 2001, er lite oversiktlig og krever mye tid- og ressurser av forvaltningen. I tillegg gir dagens regler rom for urimelig forskjellsbehandling av like eller lignende tilfeller.

Utvalget mener en ny bestemmelse om foreldelse bør gjelde alle søknader som ikke allerede er endelig avgjort av forvaltningen. Utvalget mener dette gir både den mest rettfærdige og oversiktlige ordningen.

Om hvorvidt dagens regler skal gi tilbakevirkende kraft også for allerede behandlede søknader uttaler utvalget følgende, jf. punkt 13.7 side 118:

Utvalgets flertall, Hennem, Nesheim, Lereim og Rye-Holmboe, mener at de nye reglene ikke skal gjelde for allerede avgjorte saker. Utvalget mener en slik utvidelse vil føre for vidt, da det vil medføre store saksbehandlingsressurser å gjennomgå et slikt saksvolum. Bare siden 2010 er det snakk om cirka 600 saker hvor søknader som ble behandlet etter Forskriften fikk avslag på grunn av at forholdet var foreldet. I mange av sakene vil det være usikkert om vilkårene ellers er oppfylt.

Mindretallet Austegard mener at flertallets forslag om at saker som var avvist som foreldet ikke skal behandles på nytt, medfører et sterkt urimelig resultat da det kan være tale om svært alvorlige saker som har blitt henlagt, selv om de øvrige vilkårene var oppfylt. Mindretallet mener at de søkerne hvor saken kun ble avvist grunnet foreldelse, men hvor de øvrige vilkårene var oppfylt, bør få saken sin vurdert på nytt dersom de ønsker dette.

16.1.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag til foreldelsesregler er negative til forslaget om at voldsoffererstatningssakene bare skal vurderes etter det strafferettslige foreldelsesreglene. *Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel)*, *Kontoret for voldsoffererstatning*, *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Advokatforeningen*, *JURK*, *Norsk Sykepleierforbund* og *Personskadeforbundet* mener det å fjerne de sivilrettslige foreldelsesreglene vil kunne medføre en svekkelse av fornærmedes rettigheter.

JURK mener det bør komme klarere frem ved henvisning til straffeloven § 91 at enkelte saker aldri vil bli foreldet. Dessuten bør mishandling i nære relasjoner aldri foreldes.

Politidirektoratet og *Regjeringsadvokaten* påpeker at dagens regelverk er vanskelig tilgjengelig og mener reglene bør kobles mot enten strafferettslige eller sivilrettslige foreldelsesregler. *Politidirektoratet* viser til at flere gode hensyn taler for å benytte de strafferettslige, men at det samtidig er foreldelsesloven som gjelder for kravet ovenfor skadevolder.

Statens sivilrettsforvaltning mener voldsoffererstatningsloven bare bør operere med sivilrettslige foreldelsesregler og viser til at det korresponderer bedre med kravet mot skadevolder.

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) foreslår at det etableres en egen søknadsfrist:

Nemnda vil påpeke at forutberegneligheten kan bedres og saksbehandlingen forenkles, dersom en frist for å fremsette søknad er entydig bestemt og kan leses direkte av lovens bestemmelser. Nemnda antar at det kan etableres en egen søknadsfrist og at det ikke er nødvendig at en frist knyttes til alminnelige erstatningsrettslige eller strafferettslige foreldelsesregler. For eksempel vil en frist på et bestemt antall år etter at den skadevoldende handlingen fant sted, eller etter at etterforskningen er avsluttet og påtaleavgjørelse tatt, gi både forenkling av saksbehandlingen og større forutberegnelighet. For barn bør foreldelsesfristen uansett ikke begynne å løpe før de er myndige. Slik det nå er, byr spørsmålet om foreldelse, og når det er rimelig å kreve at skadelidte skal fremme krav, på vanskelige vurderinger, og har også flere ganger vært brakt inn for domstolsprøving.

Det er bare noen få av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om det er regelen på vedtakstidspunktet eller handlingstidspunktet som bør gjelde, og om nye regler også skal gjelde for allerede avgjorte saker. *Statens sivilrettsforvaltning* er enig med flertallet i utvalget og mener nye regler bør gjelde for alle saker som ikke allerede er avgjort. *Personskadeforbundet* og *Stine Sofies Stiftelse* støtter mindretallets forslag om at nye regler bør gjelde også for allerede avgjorte saker slik at alle søknader som er avslått på grunn av foreldelse kan vurderes på nytt.

Kontoret for voldsoffererstatning mener utvalgets forslag byr på mange utfordringer og at regelverket blir mer uklart og fragmentert. De mener også at flertallets forslag vil gi urimelige utslag ved at det vil straffe seg å søke tidlig. Skal det gis tilbakevirkende kraft, mener de det også må gjelde for allerede avgjorte saker. Alternativt bør hendelsestidspunktet avgjøre hvilke regler som gjelder.

16.1.4 Forslag til endring

Departementet foreslår at ny lov ikke skal ha egne foreldelsesregler, men at søknad om erstatning må fremsettes innen tre måneder etter at det foreligger rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse om erstatning mot skadevolder. I saker der det foreslås unntak fra kravet om dom foreslår departementet at søknad må fremsettes innen seks måneder eller ett år etter at saken er henlagt av påtalemyndigheten. Har påtalemyndigheten lagt til grunn at saken er strafferettslig foreldet, foreslås det at søknaden avslås.

Som både utvalget og høringsinstansene har fremhevet, er voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler svært kompliserte. Man må forholde seg til både de strafferettslige foreldelsesreglene, de sivilrettslige foreldelsesreglene og voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler og se på dem i samspill. De strafferettslige foreldelsesreglene har blitt endret en rekke ganger, og også de sivilrettslige reglene (foreldelsesloven) og voldsoffererstatningsloven har blitt endret. I tillegg er overgangsreglene tidvis vanskelig tilgjengelige. Det er normalt reglene på handlingstidspunktet som skal anvendes. Dette innebærer at selv for noen som kjenner regelverket godt, kan det være tidkrevende og utfordrende å finne ut hvilke foreldelsesregler som gjelder i en aktuell sak og hvordan de skal tolkes.

Foreldelsesreglene bør være enkle for at brukerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling, for å hindre feil og forskjellsbehandling og for å unngå at det går mye ressurser på saksbehandling.

Slik departementet ser det, er utfordringene med utvalgets forslag at de sivilrettslige reglene uansett vil gjelde for skadelidtes og statens krav mot skadevolder. Videre har utvalget etter departementets syn ikke lyktes i å gjøre foreldelsesreglene enkle. Utvalget har laget kompliserende særregler blant annet ved å foreslå at de fleste seksuelle overgrep mot barn under 16 år og forsøk på slike aldri skal foreldes. Videre vil reglene fravike de strafferettslige reglene ved at voldsoffererstatningsmyndighetene skal legge til grunn foreldelsesreglene på vedtakstidspunktet selv om påtalemyndigheten må legge reglene på handlingstidspunktet til grunn. På denne måte vil den voldsutsatte måtte forholde seg til tre sett med regler: Ett regelsett som avgjør om påtalemyndigheten skal straffeforfølge saken, ett regelsett som avgjør om den voldsutsatte kan vinne frem med et sivil søksmål mot skadevolder og ett regelsett som avgjør om en søknad om voldsoffererstatning kan innvilges.

Departementet påpeker at man vanskelig kommer utenom at en sak som gjelder erstatningskrav knyttet til en straffbar handling påvirkes både av de strafferettslige og sivilrettslige foreldelsesreglene. Særlig gjelder dette fordi et sivil krav som springer ut av en straffbar handling kan settes frem under en straffesak selv om forholdet ellers ville vært foreldet etter de sivilrettslige reglene, jf. foreldelsesloven § 11.

Departementet mener imidlertid at forslaget til Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) om å sette en søknadsfrist vil innebære en vesentlig forenkling av ordningen. En slik frist henger også naturlig sammen med departementets øvrige forslag om å stille krav om at det må foreligge dom for kravet mot skadevolder. Departementet vil videre fremheve at de andre nordiske landene har slike søknadsfrister. I Sverige må søknad fremsettes innen tre år etter at det foreligger en rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse, alternativt tre år etter at handlingen er begått. I Danmark må søknaden fremsettes to år etter at det foreligger en rettskraftig dom eller endelig påtaleavgjørelse, alternativt to år etter at handlingen er begått. Etter finsk og islandsk rett må søknad som hovedregel fremsettes innen to år etter at handlingen er begått. Som det fremgår av punkt 16.2, foreslår departementet at det etter ny ordning som hovedregel ikke skal være behov for å fylle ut noen søknad om erstatning fra staten. Staten skal forespørre den voldsutsatte om vedkommende ønsker at staten utbetaler det skadevolder er dømt til å betale. Den voldsutsatte skal bare svare ja eller nei på dette spørsmålet og trenger altså ikke fremme noen søknad. Det innebærer at kravet om erstatning fra staten bør kunne fremsettes umiddelbart etter at dommen er meddelt. Det bør med andre ord ikke være behov for like rommelige frister som etter de andre nordiske landenes ordninger. Som nevnt i punkt 15.4, trekker flere voldsofre frem viktigheten av at skadevolder betaler for seg. Om innkreving kommer raskt i gang er sannsynligheten for oppgjør større. Får staten inn mye i regress, vil det innebære at en større andel av det staten betaler ut i erstatning til voldsutsatte blir dekket av skadevolder i stedet for at det dekkes med fellesskapets midler. Alt dette taler for at søknadsfristen bør være kort. Departementet foreslår på denne bakgrunn at søknad om erstatning fra staten må fremsettes innen tre måneder etter at det foreligger rettskraftig dom om erstatning mot skadevolder.

Departementet foreslår at det også skal gjelde en søknadsfrist for saker der det gjøres unntak fra kravet om dom. Hensynet til et enkelt regelverk taler for at søknadsfristen bør være på tre måneder etter at påtalemyndigheten har henlagt saken. Samtidig må disse personene fremsette en søknad om erstatning, mens det i saker med dom er tilstrekkelig å bekrefte at man ønsker at staten utbetaler erstatningen. I tillegg vil det ikke være aktuelt å kreve regress i saker der det ikke foreligger dom, jf. punkt 15.4. Hensynet til å holde skadevolder ansvarlig og bedre statens utsikter for å få tilbake pengene som er utbetalt i erstatning gjør seg således ikke gjeldende. Som det fremgår av rapporten *Virkningene av voldsoffererstatning*, er det imidlertid viktig at søknad om erstatning fra staten er ferdigbehandlet for at den voldsutsatte i størst mulig grad skal kunne gå videre i livet. Det taler for en kort frist. Videre vil den voldsutsatte allerede ha anmeldt saken og således begynt å forholde seg til den. Det bør da kunne kreves at erstatningskravet fremmes innen rimelig tid etter at påtalemyndigheten har henlagt saken. Departementet foreslår at fristen settes til enten seks måneder eller ett år etter at påtalemyndigheten har henlagt saken.

For skadelidte under 18 år er det spørsmål om det fortsatt bør være en utsatt søknadsfrist, og hvor lang den eventuelt skal være. Som nevnt, er det i dag tilstrekkelig at søknad fremmes innen skadelidte fyller 21 år. Bestemmelsen er ment som et sikkerhetsnett for tilfeller der vergen ikke har sørget for å søke i tide. Departementet ser at dette hensynet fortsatt kan ha betydning. Skadelidte under 18 år kan som nevnt i punkt 9.4, ikke klandres for at et straffbart forhold ikke blir anmeldt så lenge vedkommende er mindreårig. En skadelidt under 18 år kan heller ikke klandres for at det ikke er søkt om erstatning fra staten innen fristen. Departementet mener foreløpig det er gode grunner til å beholde en utsatt søknadsfrist for skadelidte under 18 år. Når det gjelder spørsmålet om hvor lang en slik frist bør være, antar departementet at det må forutsettes at en person som har nådd myndighetsalder er i stand til å ivareta egne interesser, også når det gjelder følsomme saker som dette. Hensynet til et enkelt regelverk tilsier at fristens lengde bør være lik som de øvrige tidsfristene i forslaget til ny lov. Departementet foreslår derfor at det også for skadelidte under 18 år skal gjelde en søknadsfrist på tre måneder der det foreligger rettskraftig dom og frist på enten seks måneder eller ett år dersom påtalemyndigheten har henlagt saken, men at fristen først løper fra den dagen skadelidte fyller 18 år.

I praksis vil de strafferettslige og de sivilrettslige foreldelsesreglene få virkning også for saker som omfattes av ny ordning. Dersom noen anmelder et forhold som er strafferettslig foreldet, vil påtalemyndigheten henlegge saken fordi den er foreldet. Skadelidte kan da ta ut sivilt søksmål mot skadevolder. Domstolene vil vurdere om kravet er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene. Avslår domstolene kravet mot skadevolder fordi det er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene, vil ikke skadelidte ha dom for erstatning mot skadevolder og således ikke kunne søke om erstatning fra staten, jf. punkt 8.5.1.

Spørsmålet blir hvordan foreldelse skal vurderes i sakene der det foreslås unntak fra kravet om dom, det vil si saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig, eller det besluttes at de sivile kravene ikke skal behandles av domstolene.

En løsning kan være at kravet bare anses foreldet dersom det er foreldet etter både de strafferettslige og de sivilrettslige foreldelsesreglene. Dersom påtalemyndigheten

har kommet til at saken er strafferettslig foreldet, må Kontoret for voldsoffererstatning i så fall vurdere om saken er sivilrettslig foreldet. Er den ikke det, kan saken realitetsbehandles. Et annet alternativ kan være at saker der det gjøres unntak fra kravet om dom avslås dersom de er strafferettslig foreldet. Det vil si at også saker som ikke er foreldet etter de sivilrettslige foreldelsesreglene avslås. Flertallet av sakene der det foreslås å gjøre unntak fra kravet om dom vil være saker der skadevolder er ukjent. Skadelidte vil da ikke ha «nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. foreldelsesloven § 9, og forholdet vil da ikke være sivilrettslig foreldet med mindre den absolutte foreldelsesfristen i foreldelsesloven § 9 andre ledd kommer til anvendelse. Når staten skal betale erstatningen kan imidlertid den voldsutsatte fremme kravet mot staten i stedet for mot den ansvarlige. Vedkommende vil således ha den nødvendige kunnskap om hvor kravet kan fremmes. Det taler mot å la de sivilrettslige foreldelsesreglene komme til anvendelse i disse sakene. Departementet foreslår derfor at sakene som behandles av forvaltningen skal avslås dersom påtalemyndigheten har lagt til grunn at saken er strafferettslig foreldet.

Ettersom departementet foreslår at det ikke skal være adgang til å søke om erstatning fra staten før det er tatt en påtaleavgjørelse i saken, foreslår departementet at Kontoret for voldsoffererstatning skal legge påtalemyndighetens foreldelsesvurdering til grunn. Det vil si at dersom påtalemyndigheten har henlagt saken fordi skadevolder ukjent eller død, må Kontoret for voldsoffererstatning forutsette at påtalemyndigheten har vurdert det slik at saken ikke er strafferettslig foreldet. Det gjelder selv om det kan tenkes tilfeller der forholdet ville vært strafferettslig foreldet på det tidspunktet søknaden blir fremmet og den ikke var strafferettslig foreldet da politiet henla saken.

16.2 Utbetaling i saker der det foreligger dom

Forslaget om at voldsutsatte skal få utbetalt det samme fra staten som skadevolder er dømt til å betale, innebærer at det ikke lenger vil være behov for å foreta en selvstendig vurdering av voldsersatningkravet. Det foreslås at den som er utsatt for en handling omfattet av ordningens virkeområde og som ved dom har blitt tilkjent erstatning for handlingen, skal få spørsmål om vedkommende ønsker at staten utbetaler erstatningen. Departementet ser for seg at spørsmålet kan rettes til skadelidte når dommen meddeles og at skadelidte umiddelbart kan svare «ja» eller «nei» på spørsmålet. Alternativt kan virksomheten som får ansvar for utbetalingene kontakte skadelidte og undersøke om vedkommende ønsker at staten utbetaler beløpet. Dersom skadelidte ønsker det, og skadevolder ikke har betalt for seg når dommen er rettskraftig og betalingsfristen utløpt, skal staten utbetale erstatningen til skadelidte. Når erstatningen utbetales, skal staten etter forslaget umiddelbart kreve regress mot skadevolder. Systemet innebærer at den voldsutsatte ikke skal fremme noen søknad om erstatning. Staten skal heller ikke treffe noe vedtak om utbetaling. Utbetalingen vil bare være en direkte følge av at domstolene har dømt skadevolder til å betale erstatning til skadelidte for nærmere angitte handlinger. Ettersom det alltid skal kreves regress mot skadevolder for beløpet som er utbetalt, skal dette gjøres umiddelbart etter utbetaling og uten at det fattes noe vedtak.

Målet er dermed at skadelidte skal få utbetalt det beløpet domstolene har dømt skadevolder til å betale innen tre uker etter at dommen er rettskraftig. Slik kan voldsutsatte raskest mulig avhjelpe eventuelle økonomiske problemer de har fått

på grunn av handlingen. Videre tror departementet at forslaget vil bidra til at de voldsutsatte får bedre forutsetninger for å legge saken bak seg.

Som nevnt i punkt 12.1.4, foreslår departementet å videreføre den øvre grensen for hvor mye staten utbetaler i erstatning, slik at denne fortsatt blir på 60 G med adgang til å fravike den i særlige tilfeller. Departementet ser for seg at skadelidte som er tilkjent erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning, og eventuelt erstatning til etterlatte, over 60 G, automatisk skal få utbetalt 60 G, men må sende søknad til Kontoret for voldsoffererstatning for å kunne få utbetalt det overstigende. Departementets tall viser at det i snitt vil dreie seg om en sak per år.

Som nevnt i punkt 12.5.4, foreslår departementet dessuten at avkortningsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 ikke skal komme til anvendelse når det søkes om erstatning fra staten. Også her antar departementet at det vil være en god løsning at skadelidte automatisk får utbetalt den erstatningen som er tilkjent i dommen, men kan sende søknad til Kontoret for voldsoffererstatning for å få dekket mellomlegget mellom full erstatning og det erstatningen ble avkortet med. Også her dreier det seg om svært få saker per år.

Som det fremgår av punkt 8.5.1.3, foreslår departementet at det ikke skal utbetales erstatning etter en konfliktrådsavtale eller påtaleunntatelse. Det foreslås at det i disse sakene skal stilles krav om dom eller rettsforlik dersom skadevolder ikke betaler.

16.3 Behandling av saker der det ikke foreligger dom om erstatning

Ettersom departementet foreslår at det gjøres unntak fra kravet om dom i saker der skadevolder er død eller ukjent, jf. punkt 8.5.2.1, vil de voldsutsatte i disse sakene måtte fremme søknad om erstatning til Kontoret for voldsoffererstatning.

Departementet foreslår under tvil at det heller ikke skal kreves dom om erstatning i saker der skadevolder er under 15 år eller utilregnelig, jf. punkt 8.5.2.2. I disse sakene foreslås det at den voldsutsatte kan fremme søknad om erstatning til Kontoret for voldsoffererstatning og at skadevolder skal være part i saken.

Tilsvarende gjelder for saker der det gjøres unntak fra kravet om dom fordi saken involverer et særlig høyt antall fornærmede, jf. punkt 8.5.2.3.

Hensynet til likebehandling tilsier at samme regler bør gjelde for saker der det foreslås å gjøre unntak fra kravet om dom som for saker der det foreligger dom. Departementet foreslår derfor at alminnelig erstatningsrett, både bestemmelsene i skadeserstatningsloven og ulovfestet rett som til enhver tid utvikler seg hos domstolene, skal regulere retten til erstatning i disse sakene. Som for saker med dom, bør det imidlertid gjøres unntak fra alminnelig erstatningsrett ved at erstatningen fra staten har en øvre grense, jf. punkt 12.1 og at erstatningen ikke avkortes på grunn av forhold på skadevolders side, jf. punkt 12.5. For saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, foreslås det likevel andre medvirkningsregler enn for saker der det foreligger dom, slik at erstatningen kan bortfalle eller settes ned dersom skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning, jf. punkt 12.3.4. I tillegg er det foreslått at søknaden skal avvises dersom påtalemyndigheten har kommet til at forholdet er strafferettslig foreldet. Etter forslaget vil de sivilrettslige foreldelsesreglene således ikke få virkning for saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, jf. punkt 16.1.4.

Dersom det allerede foreligger dom, og erstatningen er nedsatt fordi skadevolder er mindreårig eller utilregnelig, foreslår departementet at den voldsutsatte kan søke Kontoret for voldsoffererstatning om å få utbetalt mellomlegget mellom beløpet som ville blitt tilkjent om erstatningen ikke var nedsatt fordi skadevolder var utilregnelig eller under 15 år og det tilkjente erstatningsbeløpet. Ellers kan Kontoret for voldsoffererstatning behandle hele kravet.

16.4 Dekning av advokatutgifter

16.4.1 Gjeldende rett

I dag kan man få dekket advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning både gjennom bistandsadvokatordningen, i medhold av rettshjelploven og etter voldsoffererstatningsloven.

Etter straffeprosessloven § 107 c første ledd skal bistandsadvokaten ivareta fornærmedes og etterlattes interesser i forbindelse med etterforskning og hovedforhandling i straffesaken. Bistandsadvokaten skal også gi annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken. Selv om det ikke eksplisitt er nevnt i lovteksten, er det i forarbeidene lagt til grunn at det å søke om voldsoffererstatning inngår i bistandsadvokatens oppdrag, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) punkt 10.4 side 91. Det er domstolene som behandler salærkravet fra bistandsadvokaten, også når bistandsadvokaten utelukkende har arbeidet med søknad om voldsoffererstatning.

Det er også adgang til å få dekket utgiftene til advokat for å søke om eller klage på vedtak om voldsoffererstatning i medhold av rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 6. Forutsetningen er at søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser. Rettshjelpsordningen er subsidiær og gjelder ikke om søker har rett til bistandsadvokat, jf. rettshjelploven § 5. Ordningen er regulert med stykkprissatser, jf. forskrift av 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften) § 5 andre ledd nr. 11. Det gis dekning for fem ganger den offentlige salærsats til søknad om voldsoffererstatning og tre ganger offentlig salærsats til klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning. Dersom timeforbruket er mer enn dobbelt så mye som grunnlaget for stykkprissatsen, kan man sende søknad om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd til fylkesmannen, jf. stykkprisforskriften § 5, jf. rettshjelpforskriften § 3-5. Den offentlige salærsatsen er i 2020 på 1 060 kroner.

Voldsoffererstatningsforskriften § 12 åpnet tidligere for dekning av en parts sakskostnader, og i forarbeidene til voldsoffererstatningsloven vurderte departementet om ordningen skulle videreføres. Departementet kom da til at voldsoffererstatningsloven ikke lenger burde ha særskilte regler om å få dekket utgifter til juridisk bistand til søknad om voldsoffererstatning, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000-2001) punkt 5.10 side 32. Justiskomiteen var enig i at man ikke burde ha et flersporet system og mente det var mer hensiktsmessig å utvide retten til rettshjelp, jf. Innst.O.nr. 46 (2000-2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) punkt 3.2 side 7. Bestemmelsen ble derfor ikke videreført. Etter voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd skal

voldsoffererstatningen blant annet dekke «lidt skade». I 2005 begynte Erstatningsnemnda for voldsofre å tolke begrepet «lidt skade» til også å omfatte utgifter til advokat for å søke om voldsoffererstatning, jf. ENV-2005-2374. Det er nå fast praksis at man kan få dekket rimelige og nødvendige utgifter til advokat for å søke om voldsoffererstatning etter voldsoffererstatningsloven § 4 dersom man får medhold i søknaden om voldsoffererstatning. Det har i nyere praksis blitt lagt til grunn at advokatutgifter kan være dekningsmessige selv om søknaden ikke fører frem. Det foretas en konkret vurdering i den enkelte sak og nemnda har tilkjent dekning for advokatbistand i tilfeller hvor søkeren har hatt et særskilt hjelpebehov, se blant annet ENV-2014-2735. Det er i utgangspunktet ingen begrensning på hvor mange timer som dekkes, og utgiftene dekkes etter den enkeltes advokats alminnelige timesats.

Om lag 60 prosent av de som søker om voldsoffererstatning får bistand fra advokat til å søke.

Søker kan også få dekket utgifter til advokat for å klage på vedtak om voldsoffererstatning i medhold av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 36. Dekning gis bare dersom vedtaket blir endret til gunst for søker og kostnadene anses å ha vært nødvendige for å få det endret.

16.4.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre ordningen med at søker kan få dekket utgifter til advokat etter både bistandsadvokatordningen, rettshjelploven og voldsoffererstatningsloven.

Flertallet mener at bistandsadvokatens oppdrag fortsatt bør omfatte å søke om voldsoffererstatning og at det som hovedregel bør være domstolene som oppnevner bistandsadvokaten. I saker der det har vært oppnevnt bistandsadvokat tidligere, men er behov for å reoppnevne denne for å kunne søke om voldsoffererstatning, foreslår utvalget at voldsoffererstatningsmyndighetene skal ha kompetanse til å reoppnevne bistandsadvokaten. De foreslår også at voldsoffererstatningsmyndighetene skal behandle salærkravet til bistandsadvokaten dersom det har gått mer enn ett år fra straffesaken ble rettskraftig avgjort til søknad om erstatning ble fremmet.

Utvalget foreslår at advokatutgifter til å søke om erstatning også skal kunne dekkes i medhold av voldsoffererstatningsloven. Slik dekning skal etter forslaget også kunne gis når søker ikke får medhold i voldsoffererstatningssøknaden, forutsatt at søkeren er en person med særlig hjelpebehov. Utvalget foreslår imidlertid at advokatutgifter som dekkes etter voldsoffererstatningsloven ikke skal dekkes etter advokatens alminnelige timespris, men etter offentlig salær.

I tillegg foreslår utvalget at alle som er utsatt for vold skal få dekket utgiftene til tre timer advokatbistand (fritt rettsråd) til å vurdere om de skal søke om voldsoffererstatning. Utvalget begrunner forslaget slik, jf. punkt 20.4.1 side 161:

For utvalget fremstår det som sannsynlig at økt mulighet for å få vurdert saken ved bistand fra advokat vil kunne medføre at flere skadelidte får den erstatningen som de har krav på.

16.4.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene som uttaler seg om dekning av advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning ser ut til å forutsette at advokatutgiftene fortsatt skal dekkes etter både bistandsadvokatorordningen, rettshjelploven og voldsoffererstatningsloven. Slik departementet leser uttalelsene, støtter flertallet at ordningene består.

Det er få av høringsinstansene som uttaler seg spesifikt om hvorvidt bistandsadvokatens oppdrag fortsatt bør omfatte søknad om voldsoffererstatning. *Fylkesmannen i Hedmark*, *Personskadeforbundet* og *Stine Sofies Stiftelse* mener det bør være en del av bistandsadvokatens oppdrag. *Fylkesmannen i Hedmark* mener imidlertid at det ikke bør oppnevnes bistandsadvokat utelukkende for å søke om voldsoffererstatning. *Statens sivilrettsforvaltning* mener at bistandsadvokaten ikke lenger bør bistå med søknad om voldsoffererstatning.

Domstolsadministrasjonen, *Kontoret for voldsoffererstatning* og *Statens sivilrettsforvaltning* mener at oppnevning av bistandsadvokat etter at straffesaken er avsluttet alltid bør gjøres av voldsoffererstatningsmyndighetene og at disse alltid bør behandle salærkravet knyttet til søknad og klage på voldsoffererstatning. *Domstolsadministrasjonen* uttaler:

En ordning som innebærer at domstolen må sette seg inn i bistandsadvokatens arbeid med voldsskadeerstatningssaken for å ta stilling til salærkravet, framstår videre som unødvendig tungvint og ressurskrevende.

Oslo tingrett mener voldsoffererstatningsmyndighetene bør behandle salærkravet med mindre erstatningskravet har vært behandlet av domstolene, mens *Personskadeforbundet* mener domstolene bør behandle både oppnevning og salærkrav.

Når det gjelder utvalgets forslag om å opprettholde adgangen til å få dekket utgiftene til advokat til å søke om voldsoffererstatning og til å klage på vedtak om voldsoffererstatning etter rettshjelploven, påpeker *JURK* at de mener det ikke er tilstrekkelig med fem timer advokatbistand til å søke om voldsoffererstatning og tre timer til å klage. *Fylkesmannen i Hedmark*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Statens sivilrettsforvaltning* stiller spørsmål ved utvalgets forslag om å opprettholde adgangen til å få dekket advokatutgiftene til å søke om voldsoffererstatning etter rettshjelploven.

Mindretallet i Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), *Advokatfirmaet Salomon Johansen*, *Advokatforeningen*, *JURK*, *Norske Kvinnens Sanitetsforening* og *Personskadeforbundet* er positive til utvalgets forslag om at voldsofre fortsatt skal få dekket advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning i medhold av voldsoffererstatningsloven. *Personskadeforbundet* uttaler:

Personskadeforbundet mener at alle som har vært utsatt for en hendelse som kan gi rett til voldsskadeerstatning bør få dekning for nødvendige advokatutgifter med å fremme søknad om voldsskadeerstatning, uavhengig av om en søknad om erstatning fører frem eller ikke. Det vises til de parallelle reglene i pasientskadeloven § 11.

Advokatforeningen uttaler:

Advokatforeningen har fått tilbakemelding fra medlemmer om at Kontoret for voldsoffererstatning tidvis mangler innsikt og forståelse for det juridiske arbeid som er nødvendig å gjøre i voldsoffererstatningssakene. Det vises til at

voldsoffererstatningsmyndighetene legger til grunn en "standardisert" utgiftsdekning, i mange saker på 5 timer. Etter vår oppfatning har sakene ulik kompleksitet, og klientene har ulike behov for oppfølging. Dette innebærer at det er lite hensiktsmessig å standardisere tidsbruken i den enkelte sak.

Mindretallet i Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel), Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen og Personskadeforbundet er negative til utvalgets forslag om at advokater skal få godtgjøring etter offentlig salær i stedet for alminnelig timesats når advokatutgifter dekkes etter voldsoffererstatningsloven.

Fylkesmannen i Hedmark, Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning mener det ikke bør være nødvendig med advokatbistand til å søke om voldsoffererstatning. *Kontoret for voldsoffererstatning* støtter utvalgets forslag om at en eventuell utgiftsdekning skal begrenses til offentlig salær.

Statens sivilrettsforvaltning foreslår at dagens ulike adganger til å få dekket advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning fjernes og heller erstattes av en ny bestemmelse i voldsoffererstatningsloven:

Statens sivilrettsforvaltning erfarer at dagens regler for dekning av saksomkostninger er uoversiktlige og ineffektive for søkerne, advokatene, voldsoffererstatningsmyndighetene og domstolene. Det er derfor et stort behov for å klargjøre reglene om dekning av advokatutgifter. Det bør tilstrebes at de materielle reglene i voerstl. - som en offentlig støtteordning – forenkles, også med det siktemål at behovet for juridisk bistand reduseres. Utvalgets forslag hensyntar ikke etter vår oppfatning dette i tilstrekkelig grad. [...]

Dette kan tale for en egen regulering i voerstl. hvor kompetansen legges til det organet som kjenner voldsoffererstatningssaken best. I tilfelle bør hjemmelen baseres på vilkår om at advokatbistand gis der det er «rimelig og nødvendig», og slik at forvaltningsloven (fvl.) § 36 på vanlig måte kommer til anvendelse i klageomgangen. En slik tilnærming bygger på en tilsvarende bestemmelse i pasientskadeloven § 11, med tilhørende forskrift. Her fremgår at advokatutgifter kan dekkes både i søknads- og klageomgangen, etter offentlig salærsats og etter en rimelighets- og nødvendighetsvurdering. [...]

Dette vil etter vårt syn gi den mest treffsikre ordningen og sikre best mulig bruk av det offentlige ressurser. Vi mener at forslaget er i tråd med våre øvrige forslag om at ordningen bør prioritere de som har vært utsatt for alvorlig kriminalitet, som antas å ha større behov for advokatbistand.

Advokatfirmaet Salomon Johansen, Advokatforeningen, JURK, Norske Kvinners Sanitetsforening, Landsforeningen for voldsofre, Personskadeforbundet og Stine Sofies Stiftelse støtter utvalgets forslag om at alle som er utsatt for vold skal få dekket tre timer med advokatbistand til å vurdere om de skal søke om voldsoffererstatning. Flere mener imidlertid at tre timer er for lite, og at det bør gis dekning for fem timer.

Fylkesmannen i Hedmark, Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning mener at det ikke bør være behov for advokat til å vurdere om man vil søke om voldsoffererstatning. *Statens sivilrettsforvaltning* uttaler:

Statens sivilrettsforvaltning finner heller ikke at forslaget om 3 timer fritt rettsråd til alle for å vurdere å fremsette søknad er tilstrekkelig begrunnet. Behovet for veiledning må ses i lys av forvaltningens veiledningsplikt, politiets opplysningsplikt og tiltak for å ivareta ofres behov for støtte og veiledning, herunder arbeidet som

utføres ved Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre. Statens sivilrettsforvaltning viser også til forslaget i Prop. 1 S (2016-2017), som er kommet etter at utvalget avga sin utredning, hvorefter det i løpet av året skal etableres 12 offeromsorgskontor i tilknytning til politidistriktene for å gi bedre oppfølging til ofre og pårørende.

16.4.4 Forslag til endringer

I saker der det foreligger dom, foreslås det at den voldsutsatte skal få erstatningen utbetalt fra staten uten søknad. Det vil med andre ord ikke være behov for advokatbistand til å fremme søknad i disse sakene. I saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, foreslår departementet at søker kan få dekket advokatutgiftene til å søke om erstatning fra staten i medhold av ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Som det fremgår av punkt 8.5.2, foreslås det at det gjøres unntak fra kravet om dom der skadevolder er ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig, og i enkelte saker som involverer et stort antall fornærmede. Spørsmålet blir da om det bør være adgang til å få dekket advokatutgifter til å søke om erstatning fra staten i disse tilfellene. Staten dekker normalt ikke utgifter til advokat for å søke om offentlige ytelser, for eksempel ytelser fra NAV. I NOU 2020: 5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven) som ble sendt på høring 9. juni 2020 står det i punkt 24.1 side 165:

Rettskjøpsutvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp i saker om voldsoffererstatning fra staten. Voldsoffererstatning er en spesiell ordning for erstatning i det som i utgangspunktet er sivile personskadesaker. Søknads- og klageprosessen er langt enklere enn i alminnelige erstatningssaker. Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning, som er sekretariat for Erstatningsnemnda for volds ofre, har veiledningsplikt, og også støttesentrene for kriminalitetsutsatte gir hjelp til å søke om voldsoffererstatning. Utvalgets oppfatning er at veiledningsplikten fungerer godt på dette området. Det bør derfor normalt være unødvendig med rettshjelp i disse sakene. Utvalget mener rettshjelpsmidlene bør prioriteres til saker hvor rettshjelpsbehovet er større.

Forslaget til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte er langt enklere enn dagens voldsoffererstatningslov. En enklere lov gir mindre behov for advokatbistand. Departementet ser likevel ikke bort ifra at noen saker kan være så kompliserte at søker har behov for advokat for å søke om erstatning. Dersom staten skal dekke utgiftene til advokat for å søke om erstatning, blir spørsmålet hvordan utgiftene bør dekkes. Dagens system for dekning av advokatutgifter til å søke om voldsoffererstatning er, som blant andre Statens sivilrettsforvaltning har fremhevet, uoversiktlig. Mye taler for å erstatte det med et mer oversiktlig system. Slik blir det også enklere for voldsutsatte å sette seg inn i sine rettigheter.

En løsning kan være å videreføre adgangen til å bruke bistandsadvokaten til å søke om erstatning fra staten, men fjerne adgangen til å få dekket utgiftene til advokat etter rettshjelploven og voldsoffererstatningsloven. De som har vært utsatt for de mest alvorlige straffbare handlingene vil da få bistand til å søke. Søknadene i disse sakene vil oftere være mer kompliserte enn søknader om erstatning for relativt sett mindre alvorlige straffbare handlinger. En ulempe ved å la søknad om erstatning inngå i bistandsadvokatens oppdrag, er at domstolene tidvis må oppnevne bistandsadvokat utelukkende for at denne skal søke om erstatning fra staten, og at domstolene må behandle salær oppgaver knyttet til søknad om erstatning. Som

Domstolsadministrasjonen påpeker, er dette tungvint og ressurskrevende. Både utvalget og flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet mener voldsoffererstatningsmyndighetene bør oppnevne bistandsadvokat og behandle salærkravet når oppdraget gjelder søknad om voldsoffererstatning. En utfordring ved en slik løsning kan imidlertid være at systemet lett blir uoversiktlig.

Et alternativ kan være at det å søke om erstatning fra staten ikke lenger skal inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller dekkes etter voldsoffererstatningsloven, men utelukkende dekkes etter rettshjelploven. Ulempen med denne ordningen er at dekningsadgangen avhenger av hvilken inntekt og formue søker har uten at det vurderes nærmere om saken er komplisert eller gjelder en særlig alvorlig straffbar handling. Videre er det fylkesmannen som avgjør krav om rettshjelp der det søkes om godtgjøring utover stykkpris. I likhet med domstolene, må fylkesmennene da sette seg inn i en søknad om erstatning fra staten utelukkende for å avgjøre spørsmålet om rettshjelp.

Et tredje alternativ kan være at advokatutgifter til å søke om erstatning fra staten verken dekkes etter bistandsadvokatordningen eller rettshjelploven, men etter ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Bestemmelsen kan bygges opp slik at det bare gis erstatning for advokatutgifter dersom søker får medhold i søknaden. Ulempen ved en slik løsning er at den voldsutsatte da kan risikere å få avslag på søknad om erstatning fra staten og samtidig måtte dekke utgiftene til advokat ved å søke.

Et annet alternativ kan være å innføre en bestemmelse som ligner på pasientskadeloven § 11, slik Statens sivilrettsforvaltning foreslår. Etter denne bestemmelsen og forskrift 27. mars 2009 nr. 357 om dekning av pasienters utgifter til advokat etter pasientskadeloven § 11 kan Norsk pasientskadeerstatning treffe vedtak om å dekke advokatutgifter og gi forhåndstilsagn om slik dekning. Utgiftene beregnes etter offentlig salær og skal være rimelige og nødvendige, jf. forskriften §§ 2 og 4. I forarbeidene til bestemmelsen står det at bestemmelsen gir adgang til å dekke advokatutgifter, men at dekning ikke skal være hovedregelen, jf. Innst. O. nr. 68 (2000-2001) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om erstatning ved pasientskader mv. (pasientskadeloven) punkt 1.1 side 12. Departementet ser for seg at det avgjørende for om søker skal få dekket utgifter til advokat for å søke om erstatning fra staten, bør være om sakens omfang og kompleksitet tilsier at det er behov for advokat for å søke. Fordelen ved en slik løsning er at den voldsutsatte kan få forhåndstilsagn og dermed ikke trenger å bære risikoen for advokatutgiftene, samt at det er de som har de mest kompliserte sakene som får dekket utgifter til advokat for å søke. Ulempen er at voldsoffererstatningsmyndighetene må bruke ressurser på å vurdere dekning av advokatutgifter før de har begynt å behandle saken.

Normalt vil samme advokat representere den voldsutsatte uavhengig av hvilken dekningsadgang som gjelder. En voldsutsatt som har hatt bistandsadvokat under etterforskningen vil således normalt benytte den samme advokaten til søknad om erstatning fra staten selv om denne mottar godtgjørelse etter en annen hjemmel.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det å bistå med å søke om voldsoffererstatning ikke lenger skal inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller dekkes av rettshjelploven. Voldsutsatte skal i stedet kunne få dekket utgifter til advokat til å søke om erstatning i medhold av ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

Når det gjelder utvalgets forslag om at alle som er utsatt for vold skal få tre timer fritt rettsråd til å vurdere om de vil søke om voldsoffererstatning, kan ikke departementet se at det skal være behov for advokat til å vurdere om man skal søke om ytelser fra det offentlige. Departementets beregninger viser at dersom alle som anmeldte vold- og seksualforbrytelser i 2016 hadde fått tre timer fritt rettsråd til å vurdere om de skulle søke om voldsoffererstatning, ville det kostet om lag 130 millioner kroner per år. Det er mer enn 25 prosent av de årlige utbetalingene til voldsoffererstatning i et år uten restanser. Departementet legger til grunn at midlene som går til ordningen i størst mulig grad bør gå til direkte utbetalinger til voldsutsatte fremfor til dekning av advokatutgifter.

16.5 Ytterligere saksbehandlingsregler

Departementet foreslår at det etter ny ordning ikke skal kunne utbetales forskudd og at tilleggssøknader bare aksepteres i den grad det følger av skadeserstatningsloven § 3-8. Departementet foreslår at det for saker som behandles av voldsoffererstatningsmyndighetene skal gis adgang til å få dekket utgiftene til spesialisterklæring dersom Kontoret for voldsoffererstatning ved behandling av søknaden finner at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall. Det foreslås at det skal være adgang til å klage på vedtak om erstatning, og at søksmål mot staten må fremmes innen ett år etter at søker har blitt underrettet om endelig vedtak.

Etter voldsoffererstatningsloven § 14 fjerde ledd kan det, dersom søknaden foreløpig ikke kan avgjøres av grunner som ikke skyldes søkeren, utbetales forskudd i den utstrekning det finnes rimelig. Bestemmelsen kommer svært sjelden til anvendelse, jf. Menon Economics i rapporten *Kartlegging av voldsoffererstatningsordningen* punkt 2.9 side 39. Som en følge av at voldsutsatte etter forslaget skal få erstatning utbetalt tilnærmet umiddelbart etter at dommen mot skadevolder er rettskraftig og at skadevolder skal være part i saker der det gjøres unntak fra kravet om dom, foreslår departementet at det ikke lenger skal utbetales forskudd.

En annen følge av forslaget om at ny ordning skal følge alminnelig erstatningsrett, er at dagens praksis om å behandle tilleggssøknader vil bli innskrenket. Som foreslått i punkt 11.4 bør tilleggssøknader bare aksepteres i den grad det foreligger ny dom i medhold av skadeserstatningsloven § 3-8. I saker der det er gjort unntak fra kravet om dom, foreslås det at Kontoret for voldsoffererstatning bare skal behandle saken på nytt dersom vilkårene i skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt.

Etter voldsoffererstatningsloven § 14 femte ledd kan det i særlige tilfelle bestemmes at søker skal få dekket utgifter til innhenting av erklæringer fra lege, tannlege, psykolog og lignende. Utvalget har foreslått å videreføre dagens regel. Ingen av høringsinstansene har kommentert forslaget. Etter forslaget til ny ordning vil de fleste av sakene behandles av domstolene. Da vil utgifter til sakkyndige kunne dekkes i medhold av straffeprosessloven § 237 andre ledd. Departementet foreslår at det også for saker der det foreslås å gjøre unntak fra kravet om dom gis adgang til å få dekket utgiftene til spesialisterklæring. Departementet foreslår imidlertid at den voldsutsatte først skal fremme søknad om erstatning, og at dersom Kontoret for voldsoffererstatning ved behandling av en søknad om erstatning finner at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall, kan Kontoret for voldsoffererstatning be søker fremskaffe en

spesialisterklæring og dekke utgiftene til denne. Departementet vurderer også om utgifter til en aktuell spesialist bare bør kunne dekkes etter at spesialisten er godkjent av Kontoret for voldsoffererstatning.

Departementet foreslår at det for saker der det gjøres unntak fra kravet om dom skal være adgang til å klage på vedtaket.

Regjeringsadvokaten har foreslått at ny ordning bør ha en søksmålsfrist som i pasientskadeloven § 18. Etter denne bestemmelsen må søksmål reises innen seks måneder fra det tidspunkt underretning om endelig vedtak i Pasientskadenemnda er kommet fram til vedkommende. Hensynet til en snarlig avklaring kan tale for en slik regel. Samtidig kan en søksmålsfrist på seks måneder synes kort. Departementet foreslår at det angis en søksmålsfrist og at den settes til ett år.

17 Organisering

17.1 Gjeldende rett

Søknader om voldsoffererstatning avgjøres av Kontoret for voldsoffererstatning i første instans, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 første ledd. Når Kontoret for voldsoffererstatning har fattet vedtak om regress mot skadevolder, oversendes kravet til Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral som står for innkrevingen. Kontoret for voldsoffererstatning fatter også vedtak om regress, jf. voldsoffererstatningsloven § 15 tredje ledd. Kontoret er lokalisert i Vardø og har 33 medarbeidere.

Erstatningsnemnda for voldsofre er klageinstans og består av en leder og to medlemmer. Alle har personlige varamedlemmer. Nemnda er oppnevnt av departementet og oppnevnes for fire år av gangen, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 andre ledd. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for nemnda og forbereder klagesakene for behandling.

Nemnda har ti til tolv møter i året, hvert møte går normalt over to dager. Nemndas leder kan alene avgjøre saker «som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål», jf. § 13 tredje ledd første punktum. Tilsvarende kan Statens sivilrettsforvaltning fatte vedtak i klagesaker i medhold av delegasjonsvedtak av 25. januar 2018, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd. Nemnda behandler alltid saker av prinsipiell betydning og saker der det er vesentlig tvil. I tillegg behandler Nemnda saker om regress hvor erstatningskravet ikke er pådømt av domstol og omgjøringsbegjæringer i saker hvor Nemnda har fattet vedtaket, jf. retningslinjer for praktisering av delegasjonsfullmakten (vedlegg til delegasjonsfullmakten) 25. januar 2018.

Kontoret for voldsoffererstatning mottok 5 061 søknader i 2019, 4 978 i 2018, 5 158 i 2017 og 5 092 i 2016. Kontoret behandlet henholdsvis 4 597, 3 595, 3 953 og 4 762 saker de samme årene. Indre saksbehandlingstid, det vil si tid gått fra saken er tilstrekkelig dokumentert og klar til vedtak, økte fra 52 dager i 2016 til 202 dager i 2019. Ytre saksbehandlingstid, det vil si tidspunktet fra søknaden kom inn til det er fattet vedtak, økte fra 178 til 375 dager i samme periode.

Klageinstansen mottok 809 klagesaker i 2019, 691 i 2018, 910 i 2017 og 907 i 2016. I 2019 behandlet klageinstansen 770 saker, mot 604 i 2018, 961 i 2017 og

892 i 2016. I 2019 behandlet Statens sivilrettsforvaltning 76 prosent av klagen i medhold av Nemndas delegasjonsfullmakt.

17.2 Voldsoffererstatningsutvalgets forslag

Utvalget mener at dagens organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene fungerer godt og bør videreføres. Utvalget anbefaler at Erstatningsnemnda for voldsofre fortsatt bør være den foretrukne behandlingsform for de mest kompliserte voldsoffererstatningssakene. Slik utvalget ser det, er den mest sentrale begrunnelsen for å opprettholde nemndsbehandling av klagesakene at nemnda er uavhengig. Utvalget er av den oppfatning at saksmengden tilsier at nemnda må styrkes, for eksempel ved å øke antallet nemndsmedlemmer eller nemndsmøter, eventuelt ved å operere med to nemnder. Utvalget foreslår at delegeringen begrenses positivt i stedet for ikke negativt. Utvalget mener det svekker voldsoffererstatningsordningens legitimitet at flertallet av klagesakene behandles av Staten sivilrettsforvaltning, slik at den behandlingsformen som er omtalt som en unntaksregel i loven, er den reelle behandlingsformen for det store flertallet av sakene.

17.3 Høringsinstansenes syn

Erstatningsnemnda for voldsofre (gammel) har uttalt seg om utfordringen knyttet til at Statens sivilrettsforvaltning på grunn av kapasitetshensyn behandler et stort antall av klagesakene, jf. delegering fra nemnda:

En innsnevring av delegasjonshjemmelen til kun å gjelde saker «som ikke byr på tvil», som foreslått av utvalget, vil øke saksmengden for nemnda. Det bør vurderes tiltak med sikte på å øke nemndas kapasitet, som å øke antallet møtedager. Et annet tiltak kan være å ta i bruk eksisterende hjemmel for nemndas leder til å avgjøre saker «som ikke byr på vesentlig tvil»; en hjemmel som til nå ikke har vært benyttet. En utvidelse av nemnda til å bestå av flere medlemmer; eventuelt å opprette to parallelle nemnder, frarådes. En økning av antall medlemmer i nemnda vil lett vil føre til økt tidsbruk og til at færre saker blir behandlet i hvert møte.

Erstatningsnemnda for voldsofre (ny) mener at organiseringen av voldsoffererstatningsordningen i det vesentlige fungerer godt og bør videreføres. Nemnda er enig med utvalget i at klagesakene bør behandles i en uavhengig nemnd, fordi de mener det sikrer kvalitativt gode avgjørelser, ivaretar rettssikkerheten for både skadelidte og skadevolder i regressomgangen samt gir ordningen legitimitet. Nemnda mener videre at det bør gis adgang til delegering og støtter den begrensningen som er foreslått av utvalget. De peker på at dersom nemnda bare behandler prinsipielt viktige saker, vil det medføre at nemnda mister nødvendig kompetanse og erfaringsgrunnlag. Nemnda foreslår følgende tiltak for å løse utfordringen med økt saksmengde i nemnda:

En løsning kan være at nemnda utvides til seks medlemmer (for eksempel ved at varamedlemmene blir faste medlemmer) og at disse rullerer i møtedeltagelse. Det antas å være tilstrekkelig at tre medlemmer deltar og avgjør sakene i hvert møte, slik ordningen er i dag. Leder eller nestleder bør alltid delta på nemndsmøtene. Denne organiseringen forutsetter flere møter, men ikke flere for hvert enkelt nemndsmedlem. Denne løsningen anses også å være lettere å forene med å påta seg vervet i tillegg til fulltidsjobb, noe som anses viktig for å rekruttere kvalifiserte folk til oppgaven. Nemnda viser til den danske ordningen som er organisert på en lignende måte.

Statens sivilrettsforvaltning peker på at det har skjedd flere grunnleggende endringer i voldsoffererstatningsordningen siden opprettelsen, herunder endringer som tilsier at klagesaksbehandlingen bør skje i en alminnelig forvaltningsmessig struktur. Det pekes spesielt på at ordningen har gått fra å være en billighetsordning til en lovfestet rettighetsordning, at behandlingen av sakene er flyttet ut av departementet, at førsteinstansbehandlingen er samlet i ett organ og at det er opprettet et eget organ – Statens sivilrettsforvaltning – med formål å forvalte ordninger av denne karakter. De uttaler:

Når formålet er å revidere loven for å få et enklere, mer effektivt og forutberegnelig regelverk bør dette føre til mindre behov for å utvikle ordningen gjennom nemndspraksis, slik tilfellet i ganske stor grad har vært under gjeldende ordning. Ambisjonen bør derfor også være et regelverk som reduserer behovet for klage. Dette bør ha som konsekvens at ordningen med nemndsbehandling opphører. En nærmere vurdering av det prinsipielle grunnlaget for å opprettholde nemnd som klageorgan, også sett i lys av de rammebetingelser mandatet påpeker, savnes i utredningen. En ordning med alminnelig forvaltningsmessig klagebehandling vil ha positive samfunns- og brukereffekter. Ved søknad om voldsoffererstatning har saken allerede pågått noe tid i straffesakskjeden. I dag tar sakene for nemnda vesentlig lenger tid enn sakene som avgjøres etter delegert myndighet. Statens sivilrettsforvaltning anser ikke utvalgets forslag om å bøte på problemet ved økt møtefrekvens i nemnda som hensiktsmessig. Vi har erfaring med at det er krevende å rekruttere fagpersoner til verv av et slikt omfang. Forslaget vil føre til et tungrodd system og økte administrative kostnader. Strukturen for klagebehandling må også ses i lys av publikums adgang til å klage til Sivilombudsmannen og å bringe sakene inn til domstolsbehandling. For saker for domstolene gjelder særregler om fri sakførsel, jf. rettshjelploven § 11 første ledd nr. 4. Det er nærliggende for Statens sivilrettsforvaltning å trekke frem at vi ikke kan se gode grunner for at klagesaksbehandlingen i voldsoffererstatningssaker bør skille seg fra klagesakssystemet i for eksempel saker om erstatning i anledning strafforfølgning. Søksmålsfrekvensen også for disse sakene er lav.

Dersom klagebehandlingen fortsatt skal skje i nemnd, mener Statens sivilrettsforvaltning at nemndsbehandling bør forbeholdes de mest kompliserte sakene og at lovens regulering bør endres slik at det fremgår at Statens sivilrettsforvaltning er ordinær klageinstans, men at prinsipielle saker undergis nemndsbehandling.

Kontoret for voldsoffererstatning mener i likhet med utvalget av dagens organisering bør bestå. De mener det er viktig for ordningens legitimitet å fortsatt opprettholde en uavhengig klagenemnd. De anser det ikke nødvendig at nemnda utvides med et medlem, men foreslår at det lovfestes at minst ett av medlemmene skal ha medisinsk kompetanse. Delegeringshjemmelen bør opprettholdes, men alle saker som er avgjort av sekretariatet bør fremlegges nemndas leder. Kontoret begrunner dette i at de ser både fordeler og ulemper med delegeringsadgangen, men at de er bekymret for rettssikkerheten og at prinsipielle spørsmål som burde vært forelagt nemnda, ikke alltid blir det.

Advokatfirmaet Salomon Johansen er sterk tilhenger av å opprettholde Erstatningsnemnda for voldsofre og mener det vil svekke de fornærmedes rettigheter om klagesakene ikke skal behandles av nemnda. Også *Advokatforeningen* mener ordningen med nemndsbehandling av klagesakene bør videreføres. De peker på at nemnda har en viktig funksjon for å sikre en god og grundig behandling, samt kvalitetssikring av avgjørelser av kompliserte søknader

om voldsoffererstatning. Begge høringsinstansene er av den oppfatning at Kontoret for voldsoffererstatning bør styrkes, spesielt med tanke på medisinsk kompetanse.

Landsforeningen for voldsofre har ingen innvendinger mot å videreføre dagens organisering av voldsoffererstatningsmyndighetene, men mener kunnskapsnivået innen viktimologi må styrkes og at Kontoret for voldsoffererstatning må styrkes med medisinsk kompetanse. Landsforeningen mener nemndas sammensetning bør endres og utvides for å sikre en profesjonell og rettferdig behandling av klagesakene. Det bør etter deres syn være en fast nemnd som behandler alle klagesakene og Statens sivilrettsforvaltning bør kun behandle saker om regress. Landsforeningen anbefaler at nemndas sammensetning skal bestå av en lege, en politituddannet, en brukerrepresentant, en dommer og en psykolog eller psykiater med utdanning innen viktimologi.

Personskadeforbundet er i stor grad enig med utvalget om å fortsette med en uavhengig klagenemnd som klageorgan fremfor å la klagebehandlingen skje av et overordnet forvaltningsorgan. Forbundet støtter at nemnda styrkes med flere medlemmer, særlig for å unngå lang saksbehandlingstid, men også for å kunne avhjelpe svakheter i avgjørelsene relatert til mangelfull begrunnelse.

17.4 Forslag til endring

Etter departementets forslag vil det foreligge dom om erstatning i de aller fleste av sakene der det skal utbetales erstatning til voldsutsatte. I disse sakene skal det etter forslaget ikke fattes noe vedtak. Staten skal bare undersøke om den voldsutsatte ønsker at staten forskuttere erstatningen og deretter utbetale erstatning i tråd med dommen. Spørsmålet om hvilken virksomhet som bør få ansvaret for å foreta utbetalinger i saker der det foreligger dom må utredes nærmere. Departementet foreslår at Kontoret for voldsoffererstatning skal behandle søknadene om erstatning i sakene der det gjøres unntak fra kravet om dom og at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans i disse sakene.

Som nevnt, foreslår departementet at skadelidte tilnærmet automatisk skal kunne få utbetalt det beløpet domstolene har dømt skadevolder til å betale, jf. punkt 16.2. Loven legger til rette for at prosessen lett kan automatiseres. En manuell utførelse av oppgaven vil heller ikke være arbeidskrevende. Oppgaven består i å undersøke om den voldsutsatte ønsker at staten utbetaler erstatningen og overtar kravet mot skadevolder, og i å utbetale erstatning i tråd med dommen. Det dreier seg om anslagsvis 2 100 saker per år, og oppgaven bør kunne utføres manuelt med mindre enn ett årsverk.

Spørsmålet blir hvilken virksomhet som bør få ansvar for utbetalingene i saker der det foreligger dom. Tanken er at denne også skal få ansvar for utbetaling av erstatning dersom det foreligger rettsforlik der skadevolder er forpliktet til å betale erstatning til den voldsutsatte for straffebud omfattet av lovens virkeområde. Et alternativ kan være å la Skatteetaten få oppgaven. Et annet alternativ kan være at Kontoret for voldsoffererstatning får oppgaven. Andre virksomheter kan også være aktuelle. Hvilken virksomhet som skal ha ansvaret for disse utbetalingene vil bli utredet nærmere.

Påtalemyndigheten oversender i dag dommer der voldsutsatte er tilkjent erstatning til Skatteetaten ved Statens innkreivingsentral. Departementet antar at det også bør

være påtalemyndigheten som får ansvar for at virksomheten som skal utbetale erstatningen får dommene der skadelidte er tilkjent erstatning.

I sakene der det er foreslått å gjøre unntak fra kravet om dom, må sakene behandles av et forvaltningsorgan med god erstatningsrettslig kompetanse. Departementet foreslår at sakene fortsatt behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Kontoret for voldsoffererstatning har lang erfaring med å behandle erstatningssøknader fra voldsutsatte og er en viktig arbeidsplass i Vardø.

Departementet har merket seg at flertallet av høringsinstansene ønsker å opprettholde Erstatningsnemnda for volds ofre som klageinstans. Departementet ser at nemndsbehandling kan bidra til legitimitet, men mener foreløpig at dette ikke er et tilstrekkelig argument for å opprettholde en særskilt nemndsordning for søknader om erstatning fra staten.

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) går utvalget gjennom hvilke hensyn som ligger bak etablering av nemnder. Nemnder opprettes gjerne for å ta avgjørelser som beror på avveininger av verdier eller for å avlaste forvaltningsapparatet, jf. punkt 30.4 side 479. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, vil ikke de avgjørelsene som klageinstansen etter forslaget til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte skal fatte bero på avveininger av verdier. Det vil heller ikke være behov for en nemnd for å avlaste forvaltningsapparatet. Tvert imot ser vi i dag at det er Statens sivilrettsforvaltning som avlaster Nemnda ved at 76 prosent av sakene avgjøres ved delegert myndighet fordi antallet klagesaker er for stort til at Nemnda kan behandle alle.

Forvaltningslovutvalget uttalte videre, jf. punkt 30.4 side 478:

Det er særlig to hensyn som taler mot bruk av nemnder. Bruk av nemnder vil gjøre det vanskeligere å gjennomføre en overordnet, konstitusjonelt ansvarlig styring der det er behov for dette. Å legge vanskelige avgjørelser til en nemnd kan svekke det politiske ansvaret for avgjørelser som kan bero på politiske verdivalg. Man må i praksis videre regne med at en nemndsorganisering vil falle mer kostbar enn om avgjørelsene legges til ordinære forvaltningsorganer. Det gjelder særlig utgiftene til nemnda og eventuelt sekretariat, men det kan også innebære kostnader at medlemmene av nemnda trekkes ut av sitt ordinære arbeid.

Slik departementet ser det, gjør disse argumentene seg også gjeldende for voldsoffererstatningsordningen. I tillegg kommer at saksbehandlingstiden for klagesaker som behandles av Nemnda er betydelig lengre enn saksbehandlingstiden for saker som behandles av Statens sivilrettsforvaltning ved delegert virksomhet.

Videre viser departementet til høringsuttalelsen fra Statens sivilrettsforvaltning, der det pekes på at formålet med å revidere loven er å få et enklere og mer forutberegnelig regelverk. I forslag til ny lov er det ikke meningen at de nærmere grensdragninger skal trekkes opp gjennom praksis, slik hensikten var ved tidligere lov. Det taler mot å at klagen skal behandles av en nemnd.

Departementet foreslår etter dette at klagebehandlingen av søknader om erstatning fra staten til voldsutsatte følger det alminnelige forvaltningssporet, og at Statens sivilrettsforvaltning blir klageinstans. Statens sivilrettsforvaltning behandler allerede i dag flertallet av klagen om voldsoffererstatning og har gjennom dette og arbeidet med erstatning i anledning strafforfølgning høy erstatningsrettslig

kompetanse. Statens sivilrettsforvaltning har dessuten oppgaven med å etatsstyre Kontoret for voldsoffererstatning og er underordnet Justis- og beredskapsdepartementet, slik at klagesaksbehandlingen vil skje på ordinær måte.

18 Fri rettshjelp til voldsutsatte

Departementet foreslår å innføre stykkprisbetaling for bistand til voldsutsatte i erstatningssak mot skadevolder.

Det foreslåtte kravet om dom innebærer at de som har fått saken henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse, må gå til sivilt søksmål og få dom for erstatning for å kunne få kravet utbetalt fra staten, med mindre skadevolder er ukjent. Den voldsutsatte har krav på fritt rettsråd og fri sakførsel i erstatningssak mot skadevolder uten behovsprøving, det vil si uavhengig av inntekten eller formuen til den voldsutsatte, jf. rettshjelploven § 11 første ledd nummer 4 og § 16 første ledd.

Fritt rettsråd skal dekke nødvendig rådgivning og bistand til å vurdere om det er grunn til å fremme et erstatningssøksmål mot skadevolder, eller til å få kravet fremmet i en straffesak mot vedkommende. Ordningen er nærmere omtalt i Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv 1/2017 om fri rettshjelp side 35:

Det er ikke et vilkår for bistand at saken er anmeldt til politiet eller at det faktisk fremmes et erstatningskrav. Forholdet vil omfattes av bestemmelsen selv om advokatens bistand resulterer i en beslutning om ikke å fremme kravet. Det forutsettes likevel at advokaten innhenter relevant informasjon og foretar en reell vurdering av de erstatningsrettslige sidene av saken. Saken vil ellers ikke anses som en erstatningssak som faller inn under bestemmelsen.

Den voldsutsatte har også krav på fri sakførsel for å prøve saken for domstolen, jf. rettshjelploven § 16 første ledd. Fri sakførsel omfatter dekning av salæret til advokaten, behandlingsgebyr etter rettsgebyrloven og ulike sideutgifter, jf. §§ 22 og 24.

Departementet foreslår å innføre stykkprisbetaling for fri sakførsel i erstatningssak mot skadevolder. Stykkprisbetaling skal kompensere for alt arbeid som advokaten eller andre rettshjelpere har utført i en sak, herunder forberedende arbeid, arbeid i rettsmøte og etterarbeid. Det er vanlig å innføre stykkprisbetaling på saksområder med relativt mange likeartede saker. Departementet viser til forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkeprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker, der det blant annet er fastsatt stykkprisbetaling for både forsvarer og fornærmedes advokat i straffesaker, jf. forskriften kapittel III. Det er også fastsatt stykkpris for fritt rettsråd for bistand til volds ofre i erstatningssak mot gjerningspersonen, jf. § 5 andre ledd nr. 3, samt for bistand til å søke om voldsoffererstatning og eventuelt klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning. Departementet foreslår å benytte samme stykkprisbetaling som i stykkprisforskriften § 10 om stykkpris for fornærmedes advokat i hoved-/ankeforhandling i straffesaker. Bestemmelsen kan innplasseres som et nytt punkt 3 i stykkprisforskriften § 6 første ledd.

Departementet vil vurdere om rettshjelploven § 11 første ledd nr. 4 og stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 3 bør endres i samsvar med terminologien i forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte.

19 Overgangsregler

Departementet foreslår at ny lov skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter at ny lov har trådt i kraft. Departementet foreslår at ordningen fortsatt skal være avgrenset mot forhold skjedd før 1975. Som omtalt i punkt 12.1.4 foreslår departementet i tillegg at ny lovs øvre grense får virkning for allerede avgjorte voldsoffererstatningssaker der det foreligger dom om erstatning og utbetalingen fra staten har blitt avkortet på grunn av den øvre grensen for voldsoffererstatning.

Lovregler gis normalt ikke tilbakevirkende kraft. Det er imidlertid et problem at dagens regelverk om voldsoffererstatning er komplisert. Det skyldes delvis at regelverket har blitt endret en rekke ganger og at sakene behandles etter det regelverket som gjaldt på handlingstidspunktet. Gis nye regler tilbakevirkende kraft, vil det gjøre det enklere for brukerne å settes seg inn i sine rettigheter. Saksbehandlingen vil også bli enklere og således mindre ressurskrevende. Videre oppleves det gjerne urettferdig at dagens regelverk ikke gjelder for eldre forhold. Det gjelder særlig når regelverket har endret seg til gunst for søker, slik det har for den øvre grensen for voldsoffererstatning, jf. punkt 12.1. For å sikre at ny lov blir så enkel som mulig og oppleves mer rettferdig, er det et spørsmål om ny lov bør gis tilbakevirkende kraft slik at alle saker kan behandles likt.

Etter Grunnloven § 97 må ingen lov gis «tilbakevirkende kraft». Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen, for eksempel på strafferettens område, dersom lovgiver vedtar straffansvar for en handling etter at den er begått. Også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid, såkalt uegentlig tilbakevirkning, kan rammes av bestemmelsen, jf. Rt. 1996 side 1415 (Borthen) og HR-2016-389-A (Stortingspensjonssaken). Borthen-saken gjaldt spørsmål om vern etter Grunnloven § 97 for trygderettigheter i form av ektefelle tillegg til løpende alderspensjon. I dommen formuleres normen for grunnlovsvernet til etablerte rettsposisjoner som at «særlig urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning vil være grunnlovsstridig, jf. side 1426. Høyesterett la til grunn at følgende momenter vil være avgjørende for om endringer i etablerte rettigheter kan endres uten å være i strid med Grunnloven § 97, jf. side 1430:

Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d, være vesentlig. Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet og urettferdighet som kan rammes. Jeg tilføyer at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97.

Høyesterett uttalte seg også om forholdet mellom vernet for lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige i sin alminnelighet og vernet særskilt for pensjonsrettigheter, jf. side 1425:

Jeg er enig med staten i at det må være utgangspunktet og hovedregelen at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort eller begrenses gjennom ny lovgivning uten hinder av Grunnloven § 97. Men etter min mening har pensjonsrettigheter etter folketrygdloven som grunnpensjonen med

tilknyttete rettigheter og tilleggspensjonen, et fundament og en karakter ut over det at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsværn.

Stortingspensjonssaken gjaldt spørsmålet om nye reguleringsbestemmelser i lov 12. juni 1981 nr. 61 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter.

Pensjonsgrunnlaget, som tidligere tilsvarte stortingsrepresentantenes lønn til enhver tid, ble endret slik at det skulle reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter reduseres med en gitt prosent. En pensjonert stortingsrepresentant fikk ikke medhold i at endringen var i strid med Grunnloven § 97 eller EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 om vern av eiendom. Etter en gjennomgang av høyesterettspraksis, uttalte førstvoterende følgende om grunnlovsnormen og avveiningskriteriene, jf. HR-2016-389-A avsnitt 76 og 77:

Fra denne gjennomgåelsen slutter jeg at kjernespørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen. Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som «overgangsformer», mens det i strukturkvotedommen fremheves at «Borthen-normen» er relativ, fleksibel og skjønnsmessig.

Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturkvotedommen.

Å gi den øvre grensen tilbakevirkende kraft, innebærer at personer som tidligere fikk avkortet sin erstatning vil få utbetalt mer i erstatning. Endringen har således klart ikke «tyngende rettsvirkninger», jf. HR-2016-389-A avsnitt 76. Grunnloven § 97 er derfor ikke til hinder for å gi den øvre grensen tilbakevirkende kraft.

Å gi hele loven tilbakevirkende kraft, kan innebære at noen som i dag har rett til erstatning, får avslag på søknad om erstatning dersom den fremmes etter at ny lov har trådt i kraft. Som eksempler kan nevnes personer som ikke har dom for erstatning mot skadevolder eller som er utsatt for en handling som ikke omfattes av nytt virkeområde. Spørsmålet blir om en slik tilbakevirkning er i strid med Grunnloven § 97. Tilbakevirkningen vil være en ulempe for disse personene fordi de vil gå glipp av erstatning de ville fått dersom ny lov ikke fikk tilbakevirkende kraft. Som Høyesterett uttalte i Rt. 1996 side 1415 (Borthen) side 1430, er imidlertid hovedregelen at lovbestemte økonomiske ytelser fra det offentlige for fremtiden kan falle bort uten hinder av Grunnloven § 97. Selv endringer i pensjonsrettigheter, rettigheter som etter Høyesteretts uttalelser har et fundament og en karakter som gjør at de må stå i en annen og sterkere stilling enn andre offentlige ytelser, vil ofte ikke være i strid med Grunnloven § 97. At enkelte som er utsatt for relativt sett mindre alvorlige straffbare handlinger, eller personer som har krav i saker som er henlagt etter bevisets stilling, ikke får erstatning, må sies å være av en ganske annen karakter, og ytelser det er langt mindre urimelig å fjerne

enn pensjonsytelser. Videre vil ikke endringen ha betydning for retten skadelidte har til erstatning fra skadevolderen. I tillegg må tilbakevirkningsselementet sies å være lite fremtredende og de foreslåtte endringene kan ikke anses som plutselige og betydelige. Departementet legger etter dette til grunn at det å gi endringene virkning for handlinger skjedd før lovens ikrafttredelse ikke vil innebærer en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning og således ikke vil være i strid med Grunnloven § 97.

Departementet foreslår i punkt 15.4.1 at staten skal kreve regress i saker hvor det foreligger dom eller rettsforlik for kravet. Etter forslaget skal det ikke kreves mer fra skadevolder enn det som følger av dommen eller avtalen. Departementet kan ikke se at tilbakevirkningsforbudet vil være til hinder for en slik løsning. Det vises til at regresskravet kun vil knytte seg til krav skadevolder uansett ville vært forpliktet til å betale skadelidte etter alminnelige erstatningsrettslige regler og som skadelidte ville hatt tvangsgrunnlag for om ikke kravet hadde gått over på staten.

Etter dette er departementets vurdering at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for at hele loven gis tilbakevirkende kraft. Departementet foreslår at ny lov skal gjelde for alle saker der det søkes om erstatning fra staten etter at ny lov har trådt i kraft. Departementet foreslår også at den øvre grensen gis tilbakevirkende kraft for allerede avgjorte saker der søker på grunn av den øvre grensen har fått mindre i voldsoffererstatning enn det domstolene har dømt skadevolder til å betale. Departementet antar at en passende frist for å søke om mellomlegget kan settes til ett år etter at ny lov har trådt i kraft, jf. punkt 12.1.4.3.

20 Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

20.1 Konsekvenser for partene

Forslaget til ny lov innebærer en langt mer effektiv ordning enn i dag. Erstatningskravet vil bli mye raskere avgjort og fornærmede slipper å måtte fremme søknad om erstatning og vente på oppgjør. For de som har lidt store økonomiske tap, vil det å få utbetalt erstatningen raskt etter at dom har falt kunne hindre at de får økonomiske problemer. Dessuten vil en rask avklaring gi voldsutsatte bedre forutsetninger til å kunne legge saken bak seg.

Voldsutsatte i en sak som er henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse vil etter forslaget måtte gå til sivil søksmål mot skadevolder for å få erstatning fra staten. For disse blir det mer krevende å få erstatning enn i dag. To tredjedeler av de som søker om erstatning i saker som er henlagt etter bevisets stilling får imidlertid avslag på søknadene sine. De venter i 1–2 år på å få saken behandlet. Å få avslag på søknaden medfører gjerne at de føler seg motløse og dårlig ivaretatt. Det vil trolig være en fordel for mange av dem det gjelder om de tidlig blir informert om at det sannsynligvis ikke er gode nok bevis i saken for å få erstatning, slik at saken avsluttes på et tidligst mulig stadium i straffesaksjeden.

Skadevolders rettssikkerhet vil bli styrket med forslaget. Det skyldes at sakene vil bli behandlet av domstolene og dermed være gjenstand for bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. Samtidig vil skadevolder i langt større grad enn i dag bli holdt økonomisk ansvarlig for sine handlinger.

20.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

De samlede årlige utbetalingene til voldsutsatte vil være uendret etter forslaget til ny lov. Engangskostnaden knyttet til å gi den øvre grensen på 60 G virkning for allerede behandlede saker der det foreligger dom er anslått å være på mellom 9 og 15 millioner kroner. Besparelsene knyttet til saksbehandling er anslått til 30 millioner kroner per år. I tillegg er det anslått at staten vil få minst 61 millioner kroner mer i regress fra skadevolder per i år enn i dag.

Utgiftene til voldsoffererstatningsordningen avhenger av hvor mange søknader som blir behandlet hvert år og hvor mange som får innvilget erstatning. Kontoret for voldsoffererstatning har behandlet langt færre saker de siste årene enn i årene til og med 2016. Antall innkomne søknader har vært relativt stabilt. Utgiftene til voldsoffererstatningsordningen har således gått ned i årene etter 2016, men restansene har økt kraftig. Utbetalingene av voldsoffererstatning ville vært høyere dersom myndighetene ikke hadde hatt restanser. Departementet har derfor brukt 2016 som referanseår i beregningene av økonomiske og administrative konsekvenser. Oppjustert til 2019-kroner, utbetalte staten 440 millioner kroner i erstatning til voldsutsatte i 2016.

Departementets forslag til ny lov tar sikte på at statens samlede utbetalinger til voldsutsatte forblir på nivå med forpliktelsene etter dagens ordning. Utbetalingene etter ny lov er således beregnet til 440 millioner kroner per år.

Ett av målene med forslaget er at de som har rett til erstatning skal få erstatning automatisk utbetalt etter at rettskraftig dom foreligger, fremfor at det bare utbetales erstatning til noen av de som har krav på det og at ordningen omfatter straffebedet i dag i liten grad utbetales erstatning for. Videre skal det etter forslaget utbetales erstatning til de samme personene og med de samme beløpene som skadevolder skulle betalt. De fleste vil få det samme i erstatning etter ny ordning som i dag. Når forslaget følger alminnelig erstatningsrett, innebærer det imidlertid at enkelte som får erstatning i dag ikke vil få det i fremtiden, mens enkelte som ikke får erstatning i dag vil få det etter nytt forslag.

Forslaget om å gi dagens øvre grense virkning for eldre saker der det søkes om erstatning etter at ny lov trer i kraft, vil føre til økte kostnader for saker med skadetidspunkt før 1. januar 2011. Om ny lov trer i kraft i 1. januar 2022, vil det bare få virkning for søknader der skadetidspunktet ligger mer enn 11 år tilbake i tid. Få søknader gjelder forhold så langt tilbake i tid, og de samlede merkostnadene ved å gi dagens øvre grense tilbakevirkende kraft blir derfor lave. Forslaget om at den øvre grensen på 60 G også skal få virkning for allerede behandlede saker der det foreligger dom, vil gi en merkostnad. Kostnaden vil komme i form av en engangskostnad og vil påløpe det første året etter at ny lov trer i kraft. Kostnaden vil etter departementets anslag være på mellom 9 og 15 millioner kroner.

De samlede utbetalingene vil endre seg i takt med befolkningsveksten og en økning eller nedgang i antall anmeldte volds- eller seksuallovbrudd. Utgiftene vil også endre seg i takt med en eventuell utvikling av de alminnelige erstatningsnormene utviklet i rettspraksis.

En viktig forutsetning for ny ordning er at hele erstatningskravet blir fremmet for og behandlet av domstolene. Ettersom det ofte bare er deler av de sivile kravene som blir behandlet i straffesaken i dag, vil det kunne innebære økte kostnader for

domstolene og påtalemyndigheten når hele kravet skal fremmes og behandles i straffesaken.

Et krav om at det må foreligge dom mot skadevolder for at den voldsutsatte skal få erstatning fra staten, innebærer at de som får saken henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse må gå til sivilt søksmål mot skadevolder for å få erstatning, med mindre skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig. Det vil medføre økte kostnader til domstolsbehandling. Det er heftet stor usikkerhet til hvor mange som vil gå til sivilt søksmål mot skadevolder, men departementet har anslått utgiftene til å ligge på mellom 10 og 15 millioner kroner per år.

Etter forslaget til ny ordning vil voldsoffererstatningsmyndighetene bare behandle saker der skadevolder er ukjent, død, under 15 år eller utilregnelig, samt saker med særlig mange fornærmede. Dersom Kontoret for voldsoffererstatning får ansvar for å foreta utbetalingene i saker med dom, er dette en oppgave som er anslått å utgjøre mindre enn ett årsverk. De foreslåtte endringene vil således få konsekvenser for voldsoffererstatningsmyndighetene. Kontoret for voldsoffererstatning er underlagt Statens Sivilrettsforvaltning, har 33 ansatte og er lokalisert i Vardø. Dersom forslaget i høringsnotat blir gjennomført, vil Kontoret for voldsoffererstatning i fremtiden kun behandle om lag 450 saker i året. Det er 4 100 færre saker enn gjennomsnittlig antall søknader behandlet per år i perioden 2013–2016. Statens sivilrettsforvaltning brukte i 2016 om lag 13 årsverk på å behandle klagesaker og forberede klagesaker for Erstatningsnemnda for voldsopfre. Utgiftene til Erstatningsnemnda for voldsopfre var på om lag 1,1 millioner kroner i 2016. Besparelser knyttet til saksbehandling etter voldsoffererstatningsloven er estimert til 27 millioner kroner per år. Kontoret for voldsoffererstatning er imidlertid en viktig arbeidsplass i Vardø. Departementet vil sørge for at virksomheten opprettholdes ved at den blir tilført andre oppgaver. Det kan bli aktuelt å overføre oppgaver som i dag ligger hos Statens sivilrettsforvaltning til Kontoret for voldsoffererstatning. Andre oppgaver vil også bli vurdert. Voldsoffererstatningsmyndighetene har i dag store restanser. Det antas at det vil ta minst ett år å behandle restansene. Besparelser knyttet til saksbehandling vil først materialisere seg etter at restansene er bygget ned.

Arbeidet med å utbetale erstatning i saker der det foreligger dom er anslått å utgjøre mindre enn ett årsverk. Dersom en annen virksomhet enn Kontoret for voldsoffererstatning får dette ansvaret, og oppgaven krever mer ressurser fra virksomheten, vil dette måtte bli kompensert. Dersom påtalemyndigheten skal oversende dommer til en annen virksomhet enn Skatteetaten ved Statens innkrevingsssentral, vil dette kunne medføre en ekstrakostnad. Statens innkrevingsssentral vil med forslaget kreve regress i flere saker enn i dag. Dersom voldsutsatte umiddelbart får utbetalt erstatning fra staten, vil imidlertid Statens innkrevingsssentral ikke lenger måtte starte innkreving på vegne av den voldsutsatte først. Departementet antar derfor at oppgavene til Skatteetaten ved Staten innkrevingsssentral samlet sett vil bli mindre ressurskrevende enn i dag, men vil utrede dette nærmere.

Lovforslaget er bygd opp slik at utbetaling av erstatning til voldsutsatte og innkreving av regress fra skadevolder skal kunne skje automatisk. Det krever investeringer i digitale løsninger og må utredes nærmere. Slik forslaget er bygget opp antar imidlertid departementet at en automatisering ikke vil kreve store

investeringer. Om kostnadene er høye, legger departementet til grunn at oppgavene gjøres manuelt.

Forslaget om at voldsutsatte skal kunne få utbetalt erstatning uten å måtte fremme noen søknad, innebærer at det ikke lenger blir behov for advokat til å søke om erstatning i saker der det foreligger dom. Det vil gi årlige besparelser for staten på om lag 18 millioner kroner. Forslaget vil også få konsekvenser for advokater ettersom de får færre oppdrag etter ny ordning. Advokatene er imidlertid blant aktørene som vil få flere oppgaver i forbindelse med at det stilles krav om at det foreligger dom om erstatning mot skadevolder.

Som det fremgår i punkt 15.4, foreslår departementet at det skal kreves regress for alle beløp som utbetales etter ny ordning, unntatt det som betales i saker der det skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig. Forslaget innebærer etter departementets beregninger at det vil kreves regress for 92 prosent av utbetalingene, mens det i dag bare kreves regress for 54 prosent. I 2019 fikk staten tilbake 37 prosent av beløpet som ble krevd inn i regress. Legger man denne innbetalingsprosenten til grunn, innebærer det at staten i et år der det utbetales 440 millioner kroner i erstatning vil få inn 61 millioner kroner mer i regress etter ny lov enn etter dagens ordning. Etter forslaget skal det dessuten kreves regress fra skadevolder umiddelbart etter at erstatning er utbetalt til den voldsutsatte og forhåpentligvis innen tre uker etter at dommen mot skadevolder er rettskraftig. Sannsynligheten for oppgjør er bedre når innkrevingen kommer raskt i gang. Det innebærer at statens inntekter vil stige ytterligere.

Forslaget om at statens krav på regress skal få prioritet før bøter, skatter og avgifter og andre krav etter dekningsloven § 2-8 vil innebære at staten får bedre dekning for sine krav mot skadevolder. Det vil i noen grad gå på bekostning av andre krav staten krever inn og i noen grad på bekostning av krav private krever inn.

21 Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte og endringer i straffeprosessloven mv.

I

Ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte skal lyde:

§ 1 Vilkår for å få erstatning

Den som har fått rettskraftig dom for erstatning for handling, eller forsøk på handling, nevnt i straffeloven §§ 131, [155 a], 252, 253, 255, 257, 259, 264, 272, 273, 275, 281, 282, 284, [290,] 291, 294, 295, 296, 299, 302, 304, 312, 313, 314 eller 328 kan kreve å få erstatningen dekket av staten etter loven her. Forholdet må være anmeldt.

Første ledd gjelder tilsvarende for den som har rett til erstatning fra skadevolder i henhold til inngått rettsforlik.

Kravet må være fremmet til [utbetalende virksomhet] innen tre måneder etter at dommen er rettskraftig, rettsforliket er inngått eller etter at skadelidte fyller 18 år.

§ 2 *Forholdet til andre erstatningsordninger*

[For skader som omfattes av bilansvarslova, [yrkesskadeforsikringsloven, eller pasientskadeloven,] kan det ikke søkes om erstatning etter loven her./For skader som omfattes av bilansvarsloven og erstatningsposter som kan utbetales etter yrkesskadeforsikringsloven og pasientskadeloven kan det ikke søkes om erstatning etter loven her.]

§ 3 *Stedlig virkeområde*

Erstatning etter loven her ytes når den skadevoldende handlingen er foretatt i Norge og på norske jurisdiksjonsområder, jf. straffeloven § 4.

Har handlingen skjedd i utlandet, ytes erstatning dersom [skadelidte hadde bopel i riket og] straffesaken er behandlet ved en norsk domstol, jf. straffeloven § 5. [For personer uten bopel i riket ytes erstatning utelukkende etter skadeserstatningsloven §§ 3-1 og 3-2 a.]

§ 4 *Hva kan kreves erstattet*

Staten utbetaler den erstatningen skadevolder er dømt til å betale etter reglene i skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-2 a, 3-4 og 3-5. Erstatningen dekkes bare i den grad skadevolder ikke har betalt.

Avkortingsreglene i skadeserstatningsloven §§ 1-1, 1-3 og 5-2 kommer ikke til anvendelse. Ble erstatningsbeløpet i dommen avkortet i medhold av disse bestemmelsene, kan skadelidte søke ytterligere erstatning etter § 7.

§ 5 *Erstatningens øvre grense*

Staten kan utbetale inntil 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. folketrygdloven § 1-4, per person per sak.

I særlige tilfeller kan staten utbetale mer. Søknad om å få utbetalt mer enn 60 ganger grunnbeløpet fremmes etter § 7.

§ 6 *Unntak fra kravet om dom*

Dersom det ikke foreligger dom i saken, kan det likevel ytes erstatning etter loven her når

- a) skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig,
- b) saken involverer et større antall skadelidte og det anses uforholdsmessig å behandle kravene i straffesaken eller i etterfølgende sivil sak mot skadevolder, [eller
- c) handlingen omfattes av straffeloven § 290 og anses som en del av det straffbare forholdet som er rettskraftig avgjort].

Har påtalemyndigheten lagt til grunn at saken er foreldet, ytes det ikke erstatning etter bestemmelsen her.

Erstatning ytes bare når forholdet som danner grunnlag for søknaden er anmeldt til politiet. Søknaden kan også avslås dersom det er urimelig at staten yter erstatning fordi søker ikke i tilstrekkelig grad har bistått ved etterforskningen.

Erstatning ytes i den grad skadevolder ellers ville blitt dømt til å betale erstatning. Ved vurderingen av om erstatningsbeløpet skal settes ned eller falle bort på grunn av medvirkning, jf. skadeserstatningsloven § 5-1, skal det i tillegg legges vekt på om skaden er oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning.

§ 7 *Saksbehandlingsregler for saker uten dom*

Søknad om erstatning etter § 6 fremmes for Kontoret for voldsoffererstatning innen [ett år/seks måneder] etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet eller skadelidte fyller 18 år.

Finner Kontoret for voldsoffererstatning ved behandling av søknaden at en spesialisterklæring vil kunne få avgjørende betydning for søknadens utfall, kan søker få dekket utgiftene til å innhente erklæring.

Dersom [sakens omfang og kompleksitet tilsier det/søknad om erstatning blir innvilget], kan søker få dekket utgifter til advokat til å søke om erstatning etter den offentlige salærsats, jf. forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv. § 2. [Søker kan kreve forhåndsavgjørelse om dekning av advokatutgifter.]

Om adgang til ny søknad gjelder skadeserstatningsloven § 3-8 tilsvarende.

Statens sivilrettsforvaltning er klageinstans for vedtak fattet av Kontoret for voldsoffererstatning etter loven her.

Forvaltningslovens bestemmelser kommer til anvendelse. Med mindre skadevolder er død eller ukjent, skal skadevolder være part i saken.

Den som krever erstatning etter denne bestemmelsen, kan bringe saken inn for domstolene når endelig vedtak fra Statens sivilrettsforvaltning foreligger. Søksmål må reises mot staten ved Statens sivilrettsforvaltning innen ett år fra det tidspunkt underretning om endelig vedtak er kommet fram til søker. Saken reises ved stevning i den rettskrets hvor saksøkeren bor eller har opphold eller for Oslo tingrett.

§ 8 Rådighetsbegrensning

Om rådighetsbegrensning m.m. gjelder skadeserstatningsloven § 3-10.

§ 9 Tilbakebetaling

Utbetalt erstatning etter loven her kan kreves tilbake dersom søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for utbetalingen. Det samme gjelder dersom søkeren senere får dekket tapet på annen måte.

Kontoret for voldsoffererstatning avgjør om det skal kreves tilbakebetaling. Statens sivilrettsforvaltning er klageinstans.

Vedtak om tilbakebetaling er tvangsgrunnlag for utlegg. Klage på vedtak om tilbakebetaling har oppsettende virkning.

§ 10 Regress

Søkerens krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her.

Staten skal kreve regress når det er utbetalt erstatning etter § 1. Regresskravet skal tilsvare det skadevolder er dømt til å betale, eller har akseptert å betale, for erstatningspostene i § 4 første ledd.

Når staten har utbetalt erstatning etter § 6 første ledd bokstav b eller c, skal staten kreve skadevolder for det utbetalte beløpet. Dersom skadevolder motsetter seg kravet, skal Statens innkrevingsentral avgjøre om staten skal gå til søksmål mot skadevolder for å få tvangsgrunnlag for regresskravet.

§ 11 Tilgang til opplysninger

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at dom eller rettsforlik utleveres fra domstolene eller påtalemyndigheten til [utbetalende virksomhet i saker med dom], Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning, når dette er nødvendig for mottakerorganets oppgaver etter loven her.

Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente fra Statens innkrevingsentral og Folkeregisteret de opplysninger som er nødvendige for utførelsen av oppgaver etter loven her. Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning skal også ha tilgang til opplysninger til utredning og produksjon av statistikk.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 107 c sjette ledd skal lyde:

Ellers har bistandsadvokaten de rettigheter og plikter som fremgår av loven her og kan også utøve de rettigheter som er gitt til fornærmede eller etterlatte på deres vegne. *Bistandsadvokatoppdraget omfatter ikke å søke om erstatning fra staten.*

III

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 11 andre ledd nr. 6 oppheves. Nåværende nr. 7 blir nr. 6.

IV

I lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett gjøres følgende endringer:

§ 2-8 skal lyde:

Dersom det er gitt pålegg om trekk for flere krav hos samme skyldner, og det som kan trekkes etter § 2-7 første ledd ikke er tilstrekkelig til å dekke alle kravene, har kravene prioritet som følger:

- (a) krav som grunner seg på lovbestemt forsørgelsesplikt,
- (b) krav på erstatning eller oppreisning for skade voldt ved en straffbar handling,
- (c) *statens regresskrav på grunn av skade nevnt i bokstav b,*
- (d) *krav på bøter,*
- (e) *krav på skatt eller offentlig avgift,*
- (f) *andre krav.*

Fortrinnsretten etter første ledd bokstavene a – e gjelder tilsvarende for ansvar for slike krav eller tilsvarende trekk.

Dersom de krav som ikke kan dekkes samtidig er likt prioritert etter første og annet ledd, dekkes først det krav som det først ble gitt pålegg om trekk for. Dernest dekkes senere gitte pålegg så langt utleggsmuligheten rekker etter § 2-7 første ledd. Er det flere krav etter første ledd bokstav a som ikke kan dekkes, deles de forholdsmessig etter størrelsen av de enkelte bidrag hvis det ikke foreligger særlige forhold som gjør en annen fordelingsmåte rimelig.

Namsmannen eller annen myndighet som beslutter trekk, skal av eget tiltak omgjøre allerede gitte trekkpålegg i den utstrekning dette er nødvendig etter denne paragrafen.

V

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte kommer til anvendelse for tilfeller der det søkes om erstatning etter lovens ikrafttredelse.

Allerede avgjorte saker kan tas opp til ny behandling dersom erstatningsbeløpet har blitt avkortet på grunn av den øvre grensen for voldsoffererstatning og det foreligger dom i saken der skadelidte er tilkjent høyere erstatning enn den mottatte voldsoffererstatningen. Mellomlegget skal bare utbetales i den grad det ville blitt gitt erstatning etter ny lov. Søknad om ny behandling må være fremsatt innen ett år etter at loven trer i kraft.

22 Forslag til forskrift om endringer i forskrift om Statens innkrevingsentral mv.

I

I forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

Det skal ikke løpe rente etter lov om Statens innkrevingsentral § 7 første og annet ledd for følgende krav dersom ikke annet er bestemt i avtale med oppdragsgiver:

- bot ilagt i en offentlig straffesak,
- inndragning ilagt i en offentlig straffesak,
- tvangsmulkt med hjemmel i svalbardmiljøloven,
- tvangsmulkt med hjemmel i skipssikkerhetsloven,
- tvangsmulkt ilagt av Sjøfartsdirektoratet med hjemmel i produktkontrollloven,
- tvangsmulkt med hjemmel i arbeidsmiljøloven,
- byggesaksgebyr med hjemmel i arbeidsmiljøloven,
- overtredelsesgebyr med hjemmel i arbeidsmiljøloven,
- forsinkelsesgebyr med hjemmel i regnskapsloven,

- tilbakebetalingskrav for utbetalt bostøtte med hjemmel i bustøttelova,
- tvangsmulkt med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven,
- tvangsmulkt med hjemmel i plan- og bygningsloven,
- tvangsmulkt med hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven,
- tvangsbøt fastsatt med hjemmel i barnelova,
- overtredelsesgebyr med hjemmel i folkeregisterloven,
- tvangsmulkt og overtredelsesgebyr med hjemmel i kassasystemlova,
- tvangsmulkt og overtredelsesgebyr med hjemmel i skatteforvaltningsloven
- *regressvedtak etter lov om erstatning fra staten til voldsutsatte*

§ 4 andre ledd åttende strekpunkt oppheves.

II

I forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd ny nr. 3 skal lyde:

3. [*Voldsutsatte i erstatningssak mot skadevolder*], jf. *rettshjelpsloven § 16 første ledd*:

Den stykkpris som er fastsatt i denne forskriftens § 10.