

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til lovavdelingen@jd.dep.no

Deres ref:
201107915 ES
SRY/bj

Vår ref: 127952/v1

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@advokatforeningen.no
T +47 22 03 50 61

13.01.2012

Høringsuttalelse - behandlingen av sivile krav etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Forslag til enkelte endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 7. desember vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for sivilprosess og voldgift som består av Anders Ryssdal (leder), Knut Boye, Grethe Gullhaug og Brynjar Østgård. Saken er også forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess som består av Erling O. Lyngtveit (leder), Arild Dyngeland, John Christian Elden, Gunhild Lærum, Inger Marie Sunde og Torfinn Svanem.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

Advokatforeningen har mottatt forslag til endring i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven, samt omtale av økonomiske konsekvenser av disse lovendringene.

Foranledningen er behandling av sivile krav etter terrorhandlingen 22. juli 2011. Lovutkastet er imidlertid generelt utformet, og de nye reglene vil komme til anvendelse også i andre saker.

Advokatforeningen hilser i hovedsak forslagene i høringsutkastet velkommen. Hovedformålet er at sivile krav på erstatning kan undergis en fyldestgjørende behandling, selv om de løsrives fra straffesaken. I den forestående straffesaken etter terrorhandlingene 22. juli 2011 synes det på det rene at det vil være tilnærmet praktisk umulig å gjennomføre en tradisjonell vurdering av de enkelte sivile krav på erstatning og oppreisning fra de mange fornærmede, deres pårørende og etterlatte. Det vil m.a.o. si at det fordres en ny mekanisme som kan bringe frem rettskraftige resultater og oppfyllelse av økonomiske krav på en måte som gjør at ofre og etterlatte vil få den hjelp de trenger – i tide.

I tillegg kommer at taket for voldsoffererstatning foreslås hevet. Advokatforeningen hilser dette tiltaket velkommen, og deler oppfatningen om at statlig voldsoffererstatning må anses som en slags forsikring mot at den som tilfeldig rammes, blir sittende igjen alene med et tap, som man umulig kunne forutse. Terrorhandlingene 22. juli 2011 er gode eksempler på to handlinger som har rammet tilfeldig.

I tillegg kommer at utvidelsen av personkretsen for å gi erstatningsrett til personer som har bistått under terrorhandlingene, må sies å gi et praktisk, reelt, statsfinansiert innhold til humanitære idealer om mellommenneskelig hjelp og støtte, så vel som til prinsippene om nødrett og nødverge. I farlige situasjoner som dem som oppstod 22. juli 2011, der politi og offentlig redningsmannskap i praksis er satt ut av spill, er det selvsagt av største betydning at dem som på frivillig basis bistår de rammede, ikke skal føle økonomisk utrygghet for skader som måtte oppstå som et resultat av sin innsats.

På denne bakgrunn er Advokatforeningen positiv til høringsnotatet. Til de enkelte forslag skal bemerkes:

Til pkt. 3.2 – Voldsoffermyndighetenes plan for behandling av 22. juli-sakene

Høringsnotatet redegjør her for at de fleste søknader foranlediget av terrorhandlingene 22. juli 2011 skal kunne behandles uavhengig av om det foreligger dom i straffesaken – og at det vil bli gjort unntak fra kravet om anmeldelse og at erstatningskravet må kreves medtatt i straffesaken.

Advokatforeningen har forståelse for at de utfordringer voldsoffererstatningsmyndighetene står overfor i det konkrete tilfellet av praktiske årsaker kaller på ekstraordinære løsninger.

Av prinsipielle grunner ser Advokatforeningen likevel med bekymring på en praksis som innebærer at en påstått skadevolder ikke skal ha rett til å bli hørt i spørsmålet om å tilkjenne søkeren erstatning. Kreves det verken anmeldelse eller fremsatt erstatningskrav i straffesak, vil således krav fremsatt etter voldsoffererstatningslovens regelverk kunne avgjøres helt uten at skadevolder har blitt hørt, således verken under politiavhør, som siktet eller tiltalt i retten – eller i forvaltningssaken, hvor skadevolder etter § 14, annet ledd, ikke er part. Vedtak om regress mot skadevolder etter § 15 er etter § 17, første ledd, tvangsgrunnlag for utlegg. Selv om skadevolder i forbindelse med fullbyrdelse av et slikt regresskrav vil kunne gjøre gjeldende de samme innsigelser som under en eventuell rettssak om kravet, jf. tvangsl. § 4-2 tredje ledd, anses en

praksis som den skisserte ikke uten rettssikkerhetsmessige betenkeligheter.

Til pkt. 3.3 – Tiltak for å styrke saksbehandlingskapasiteten

Advokatforeningen noterer med tilfredshet at det kan bli aktuelt å opprette nye stillinger for å få behandlet alle erstatningskrav i tide. Særlig i forhold til de mange unge mennesker som er rammet, som er under utdanning eller tidlig i arbeidslivet, er det viktig at de krav på erstatning og oppreisning som tilkommer dem, blir behandlet med tilstrekkelig hurtighet til at den aktuelle økonomiske kompensasjon kommer i tide til å hjelpe og lette deres livssituasjon og fortsatte livsløp.

Til pkt. 4 – Behov for særlige regler om muntlig behandling av søknader som voldsoffererstatning

Advokatforeningen antar at det kan være nyttig å regelfeste en rett til å kreve møte i slike forvaltningssaker. De siterte regelverk om utlendingssaker anses imidlertid som mindre egnet som forbilde for en møterett for søkere av voldsoffererstatning.

Det sentrale med en rett til å møte i sak om voldsoffererstatning, er retten til å legge frem egen sak, ikke kommentere på andres forhold.

Advokatforeningen antar at det i den første runden med møtende søkere vil være naturlig at forvaltningen inntar en helt åpen holdning, noterer og vinner erfaringer, som man senere kan bruke i andre saker. Forslag til oppgjør sendes så ut etter møtet som et forhåndsvarsel om vedtak. I saker som 22. juli-saken kan det også være riktig at møter avholdes med flere parter på en gang. I neste runde av møter, kan deler av saksbehandlingen muligens standardiseres. Det kan kanskje være naturlig at søkeren inviteres til å kommentere en innstilling på et beløp som forvaltningen har sendt ut på forhånd.

Det antas at regelverket bør utformes forholdsvis rundt og åpent, slik at man kan gjennomføre møter av de typer som er nevnt over.

Advokatforeningen antar at departementet vil finne egnede formuleringer som tar høyde for de aktuelle problemstillinger. Det sentrale for Advokatforeningen er retten til å bli hørt i en sak som ellers normalt ville gått for domstolene.

Til pkt. 5.1 – Oppreisningsnivået etter gjeldende rett. Særlig om 22.juli-sakene

Advokatforeningen støtter departementets oppfatning av at erstatningsnivået under administrativ behandling ikke bør settes lavere enn de beløp som må antas å bli tilkjent etter umiddelbar bevisføring under en hovedforhandling. Tvert om kan det anføres at når saksøkte avskjæres fra å få saken prøvet under selve straffesaken, bør en del av besparelsen gi seg utslag i at erstatningsfastsettelsen ikke blir innskrenket.

Til pkt. 5.2.1 – Bakgrunn. Forslag til ny bestemmelse om domstolsprøving av oppreisningskravet

Advokatforeningen støtter forslaget om full domstolsprøving av oppreisningsbeløpet i ny § 17 a i voldsoffererstatningsloven.

Advokatforeningen viser i den forbindelse til departementets egen begrunnelse. I tillegg påpekes at utmålingsspørsmål i stor utstrekning overlates fullt ut til domstolene også på andre saksfelt. Det kan f.eks. vises til konkurranselovens § 29 om gebyr, se § 29 fjerde ledd, femte punktum om at retten skal prøve alle sider ved gebyrutmålingen. Det kan ikke sees å foreligge tungtveiende grunner som hindrer at man også ved utmålinger *til gunst* for borgerne gir domstolene tilsvarende kompetanse.

Høyesteretts uttalelser i Rt 2009 s. 170 om at det eventuelt anses uheldig at domstolene tar stilling til vilkår som ikke har vært behandlet i forvaltningen, fremstår i denne forbindelse lite overbevisende. Utmålingsspørsmål reiser som regel de samme faktiske og rettslige hovedspørsmål som et gyldighetssøksmål, og det er også grunnen til at domstolene undertiden er gitt utvidet kompetanse til å foreta utmålinger. I og med Høyesteretts dom, er det nødvendig at departementet utformer en egen hjemmel, slik det legges opp til.

Til pkt. 6 – Endring av voldsoffererstatningens øvre grense

Advokatforeningen støtter at voldsoffererstatningens øvre grense forhøyes til 60 x grunnbeløpet i Folketrygden.

Til pkt. 7.1 – Pårørendes rett til voldsoffererstatning

Departementet mener at det bør overlates til praksis å avgjøre konkret hvorvidt det skal ytes voldsoffererstatning til pårørende som påføres personskade som følge av at en nærstående er blitt utsatt for en straffbar voldshandling.

Advokatforeningen antar at det kunne være visse fordeler med en lovregel, men finner likevel at disse tilfellene nok vil være så vidt ulike at det kan bli vanskelig å finne en dekkende formulering. Advokatforeningen har derfor ingen innvendinger mot departementets forslag her.

Til pkt. 7.2 – Voldsoffererstatning til personer som har bistått ofre

Advokatforeningen viser til det som er sagt i våre generelle merknader over, om at voldsoffererstatning til personer som har bistått ofre må anses som en logisk oppfølging av grunnleggende humanitære prinsipper så vel som strafferettslige prinsipp om nødverge og nødrett, der personer med fare for liv og helse bistår i å avdempe skadevirkninger av farlige straffbare handlinger. Advokatforeningen støtter på denne bakgrunn departementets forslag.

Til pkt. 8.2 – Forslag til ny bestemmelse

Advokatforeningen støtter forslaget om at deltagelse ved rettsmøte kan gjennomføres ved

fjernmøte i saker der antall fornærmede og etterlatte gjør at en gjennomføring ellers ville medføre uforholdsmessige omkostninger eller ville måtte skje i lokaler som ellers ikke er egnet.

Dette vil kun være aktuelt i de sjeldne tilfeller, der også skjebnefellesskap mellom mange ofre kan tale for særlige samlinger. Forutsetningen må være, slik departementet påpeker, at verken ofrene eller deres rettslige representanter fratras sin interpellasjonsrett overfor domstolen, f.eks. til å avhøre tiltalte eller vitner, eller legge frem bevis.

Til pkt. 9 – Lovfesting av hjemmel for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat

Advokatforeningen ser behovet for lovstøtte til ordningen med koordinerende bistandsadvokater. Likevel anser foreningen det fordelaktig at dette først og fremst er en i utgangspunktet frivillig ordning, slik den ser ut til å fungere i de saker man hittil har brukt den. Når det i høringsnotatet s. 22 vises til tingrettens merknader om at ordningen også har en side til salærfastsettelsen, frykter Advokatforeningen at ordningen i praksis kan bli benyttet til å innskrenke bistandsadvokatens rolle.

Det er viktig at ordningen ikke praktiseres for å begrense utgifter til øvrige bistandsadvokater i rettssaker som etter terrorhandlingen 22. juli 2011. Disse utgiftene blir uansett av svært beskjedent omfang sammenlignet med de totale økonomiske og ikke-økonomiske skadevirkninger av det straffbare forhold.

Advokatforeningen er videre opptatt av at de partsrettigheter ofrene engang er tildelt i en straffesak ikke forringes ved at deres innspillsrett overfor retten må gå gjennom flere ledd. Det må derfor understrekes at selv om selve oppnevningen av en bestemt koordinerende bistandsadvokat ikke kan være ankegrunn, vil krenkelse av rett til å stille spørsmål til tiltalte og vitner samt uttale seg i saken, kunne være saksbehandlingsfeil som kan være ankegrunner.

Advokatforeningen vil understreke at koordinerende bistandsadvokater oppnevnes av retten som dennes medhjelpere. Slike advokater er ikke valgt eller engasjert som tillitsmenn for øvrige bistandsadvokater og representerer i denne egenskap ingen. De praktiske hensyn som kan tilsi bruk av koordinerende bistandsadvokater må derfor ikke gå på bekostning av den enkelte bistandsadvokats rett til å holde holde prosedyre, stille spørsmål til parter, sakkyndige eller vitner – og til å uttale seg om prosessuelle spørsmål. Noe annet ville innebære at bistandsadvokatens klient måtte avfinne seg med å bli representert av annen enn egen advokat. Foranlediget av Oslo tingretts uttalelse til departementet vil foreningen særlig understreke at en ordning som åpnet for at koordinerende bistandsadvokat skal kunne avgjøre hvorvidt spørsmål under bevisopptak eller hovedforhandling skal stilles, anses uakseptabel. En slik tilnærming for å søke løst praktiske utfordringer må sterkt frarådes. Dette bør presiseres i merknadene til bestemmelsen.

Når dette er sagt, finner Advokatforeningen også grunn til å peke på at et for høyt antall bistandsadvokater kan medføre at rettsprosessen blir uhandterlig – til skade for alle. Det beste ville derfor være om skadelidte med parallelle interesser kunne samle seg om et fåtall bistandsadvokater, f.eks. etter mønster av skjønnsprosessloven § 54 annet ledd, slik at en koordinator blir unødvendig. I straffesaker der det legges opp til at domfelte selv skal dekke erstatningskravet, bør erstatningskravet også innsendes skriftlig på forhånd av

bistandsadvokaten, og forsvarer bør utarbeide tilsvar før hovedforhandling starter. Dette vil gi en langt mer effektiv prosess.

Oppsummeringsvis vil Advokatforeningen hilse de fleste reformforslag i høringsnotatet velkommen med de kommentarer som er gitt over. Advokatforeningen har ikke bemerkninger til de administrative og økonomiske konsekvenser, og forutsetter – som departementet – at de tiltak som er nødvendige etter terrorsaken 22. juli 2011 ikke medfører at andre saker som er under behandling i forvaltningen eller rettsvesenet stanser opp.

Vennlig hilsen

Berit Reiss-Andersen
leder

Merete Smith
generalsekretær