

# Rapport

## Delrapport – evaluering av voldserstatningsloven

Skrevet på oppdrag for  
Justis- og beredskapsdepartementet

**14. november 2025**

lund § co

## Innhold

|     |                                                                                                        |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Innledning .....                                                                                       | 3  |
| 1.1 | Kort om mandatet.....                                                                                  | 3  |
| 1.2 | Tema for delutredningen .....                                                                          | 4  |
| 1.3 | Kort om våre forslag .....                                                                             | 5  |
| 1.4 | Metode og fremgangsmåte .....                                                                          | 6  |
| 2   | Skadevolders partsstatus .....                                                                         | 9  |
| 2.1 | Endringer i ny lov .....                                                                               | 9  |
| 2.2 | Lovgivningshistorikken.....                                                                            | 9  |
| 2.3 | Empiriske undersøkelser.....                                                                           | 12 |
| 2.4 | Våre vurderinger .....                                                                                 | 16 |
| 2.5 | Vårt forslag: Særregulering av innsynsretten i voldserstatningssaker .....                             | 21 |
| 3   | Skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand .....                                      | 25 |
| 3.1 | Endringer i ny lov .....                                                                               | 25 |
| 3.2 | Lovgivningshistorikken.....                                                                            | 26 |
| 3.3 | Empiriske undersøkelser.....                                                                           | 28 |
| 3.4 | Våre vurderinger .....                                                                                 | 37 |
| 3.5 | Vårt forslag: Retten til dekning av advokatutgifter ved søknad om voldserstatning<br>bør utvides ..... | 39 |
| 4   | Tidsfrister for å fremme krav og søknader om voldserstatning .....                                     | 42 |
| 4.1 | Endringer i ny lov .....                                                                               | 42 |
| 4.2 | Lovgivningshistorikken.....                                                                            | 43 |
| 4.3 | Empiriske undersøkelser.....                                                                           | 45 |
| 4.4 | Våre vurderinger .....                                                                                 | 49 |
| 4.5 | Våre forslag: Klargjøring og endring av lovens frister.....                                            | 54 |
| 5   | Påtalemyndighetens lovbruddskoder ved henleggelser .....                                               | 56 |
| 5.1 | Endringer i ny lov .....                                                                               | 56 |
| 5.2 | Lovgivningshistorikken.....                                                                            | 57 |
| 5.3 | Empiriske undersøkelser.....                                                                           | 58 |
| 5.4 | Våre vurderinger .....                                                                                 | 61 |
| 5.5 | Våre forslag .....                                                                                     | 64 |

# 1 Innledning

## 1.1 Kort om mandatet

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Advokatfirmaet Lund & Co DA i oppdrag å evaluere lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven). Oppdraget utføres i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse og førsteamanuensis ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo, Solveig Laugerud.

Voldserstatningsloven trådte i kraft 1. januar 2023, og erstattet den tidligere voldsoffererstatningsloven av 2001.<sup>1</sup> Den tidligere voldsoffererstatningsloven ble kritisert for å være uoversiktlig, komplisert og vanskelig tilgjengelig. Saksbehandlingstiden var lang, blant annet som følge av et komplisert lovverk og manglende kapasitet ved Kontoret for voldsoffererstatning (KFV). Sentrale formål med den nye loven var å forenkle regelverket og effektivisere saksbehandlingen og utbetalingene fra KFV. Den nye loven var videre ment å sikre at skadevolder i større utstrekning skulle bære ansvaret for den skadevoldende handlingen.

Stortinget bestemte i juni 2024 at den nye loven skal evalueres. Bakgrunnen for Stortingets vedtak om evaluering, beskrives nærmere i Dokument 8:123 S (2023–2024) og Innst. 415 S (2023–2024), som vedtaket bygger på. I representantforslaget vises det til at utilsiktede virkninger ved den nye loven medfører behov for en tidlig evaluering. Blant annet trekkes det frem at Voldtekstutvalget i NOU 2024: 4 uttaler at den nye loven innskrenker voldtekstutsattes rettigheter.

I Innst. 415 S (2023–2024) fremheves det at formålet med den nye loven var å sikre en mer effektiv og forutsigbar voldserstatningsordning. Justiskomiteens flertall mener likevel at tilbakemeldingene tyder på at den nye loven har fått utilsiktede konsekvenser for voldsutsatte. Påstått skadevolders partsstatus trekkes frem som særlig problematisk, i tillegg til korte frister for å fremme erstatningskrav og svekket rettsikkerhet for de som har opplevd vold og overgrep i barndommen. Justiskomiteen viser til at regjeringen i Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028), Prop. 36 S (2023–2024), ga uttrykk for at de ville evaluere den nye voldserstatningsloven innen fem år. I lys av de potensielt uheldige konsekvensene loven har for voldsutsatte, mener flertallet i Justiskomiteen at det er behov for en evaluering på et tidligere tidspunkt. Justiskomiteen fremmet derfor forslag om at Stortinget ber regjeringen evaluere ny voldserstatningslov to år etter ikrafttredelse.

Oppdragsgiver ønsker en omfattende evaluering av den nye voldserstatningsloven. Det fremgår av mandatet at evalueringen blant annet skal berøre om loven har fått de konsekvenser som lovgiver ønsket, om den har fått utilsiktede konsekvenser og om det er behov for justeringer i regelverket eller andre tiltak for at den nye loven skal oppnå sitt formål. Videre skal evalueringen gå mer i detalj på hvordan voldserstatningsloven fungerer på system- og

---

<sup>1</sup> Utfyllende bestemmelser ble gitt i ny voldserstatningsforskrift, som trådte i kraft 1. januar 2024.

brukernivå. Evalueringen skal omfatte voldserstatningsmyndighetenes behandling av saker etter ny lov, informasjon og veiledning til voldsutsatte og samhandlingen mellom relevante aktører som har en rolle i voldserstatningsordningen. Det skal også foretas en evaluering av hvordan relevante aktører har implementert den nye loven, hvor det blant annet skal ses nærmere på om praksis varierer mellom ulike politidistrikter og domstoler, samt hvordan påtalemyndigheten velger straffebed og hvilken påvirkning dette har på voldsutsattes krav på erstatning.

Formålet med evalueringen er å få forskningsbasert kunnskap om virkningene av den nye loven og få bedre kunnskap om hvordan den praktiseres.

Endelig rapport skal leveres 1. juni 2026. Oppdragsgiver har imidlertid understreket at dersom oppdragstaker avdekker behov for å gjøre snarlige justeringer i loven eller ordningen, kan dette skilles ut i en egen delrapport som leveres på et tidligere tidspunkt. En eventuell delrapport skal gi et solid beslutningsgrunnlag for å vurdere behovet for justeringer i voldserstatningsloven eller i ordningen generelt.

## 1.2 Tema for delutredningen

Våre empiriske undersøkelser har kartlagt et behov for å drøfte enkelte problemstillinger i en første delrapport. Temaene er valgt på bakgrunn av den kritikk som har blitt reist mot den nye loven samt innledende intervjuer med informanter.

Kritikken har særlig gått ut på at den nye loven har fått utilsiktede virkninger som svekker skadelidtes rettigheter. Voldtektsutvalget ga i NOU 2024: 4 uttrykk for at innføringen av partsstatus for påstått skadevolder, frister og svekkelse av retten til bistandsadvokat samlet sett har redusert muligheten til å søke voldserstatning fra staten.<sup>2</sup>

Etter vårt syn er skadevolders partsstatus, skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand og frister for å kreve og søke om voldserstatning de mest prekære temaene for ordningens treffsikkerhet og skadelidtes rettsvern.<sup>3</sup> Vi har derfor funnet grunn til å adressere dem utførlig i denne delrapporten. I tillegg til nevnte tema, adresserer vi betydningen av påtalemyndighetens koding av henlagte straffesaker ved behandling av søknader om voldserstatning. Statens sivilrettsforvaltning har lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens koding, og vi drøfter om denne praksisen bør endres.

*Skadevolders partsstatus* drøftes i punkt 2 nedenfor. Ved den nye loven ble skadevolder gitt partsstatus i saker som behandles av voldserstatningsmyndighetene. Både under behandlingen av lovforslaget og etter vedtakelse av loven, har reguleringen blitt kritisert for manglende ivaretagelse av skadelidtes rettssikkerhet. Bakgrunnen for kritikken er særlig at skadevolders partsstatus gir rett til innsyn i sakens dokumenter. Mange av høringsinstansene tok til orde for at erstatningskrav burde behandles av voldserstatningsmyndighetene uten at den påståtte

---

<sup>2</sup> NOU 2024: 4 s. 181. Utvalget anbefalte at tidsfristene for å søke erstatning etter voldtekt forlenges, at påstått skadevolder ikke skal ha partsrettigheter i erstatningssaken, og at voldtektsutsatte skal få rett til bistandsadvokat betalt av staten.

<sup>3</sup> Med skadevolder og skadelidte menes påstått skadevolder og påstått skadelidte. Av forenklingshensyn vil vi i det følgende benytte betegnelsene skadevolder og skadelidte.

skadevolder skulle være part i saken.<sup>4</sup> Departementet mente likevel at menneskerettslige forpliktelser og forvaltningsrettslige krav til kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling innebærer at skadevolder måtte gis partsstatus.<sup>5</sup>

*Skadelidtes rett til advokatbistand* drøftes nærmere i punkt 3. Etter voldserstatningsloven § 10 kan skadelidte få dekket utgifter til advokat dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det. Søknad om dekning av advokatutgifter avgjøres som ledd i behandlingen av søknaden om erstatning, og inngår dermed i vedtaket. Bistand til å søke om erstatning skal ikke lenger inngå i bistandsadvokatens oppdrag eller kunne dekkes etter rettshjelpsloven, slik det tidligere var hjemmel for i straffeprosessloven § 107 c første ledd eller rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 6.

*Frister for å fremsette krav og søknad om voldserstatning* drøftes i punkt 4. Voldserstatningsloven oppstiller frister for fremsettelse av krav og søknad om voldserstatning. Etter voldsoffererstatningsloven var regelen at søknad om voldsoffererstatning må være fremmet for KfV før erstatningskravet mot skadevolder var foreldet. De nye tidsfristene har vært kritisert for å være for korte, og det har vært anført at dette svekker skadelidtes rettigheter.<sup>6</sup> Voldtektsutvalget har blant annet pekt på at det er tale om mennesker i en krevende situasjon som kan ha vanskelig for å overholde knappe tidsfrister.

*Betydningen av påtalemyndighetens lovbruddskoder* i saker som henlegges drøftes i punkt 5. Det fremgår ikke klart av voldserstatningsloven § 7 om voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens koding når de vurderer søknader om voldserstatning. Statens sivilrettsforvaltning har imidlertid lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene ikke lenger skal foreta en selvstendig vurdering av hvilke hendelser som omfattes av lovens virkeområde. Dette innebærer at påtalemyndighetens koding i henlagte saker får avgjørende betydning for muligheten til å få voldserstatning etter den nye loven. Vi drøfter om gjeldende praksis er i tråd med lovgivers forutsetninger.

## 1.3 Kort om våre forslag

I denne delrapporten foreslår vi å særregulere skadevolders innsynsrett i voldserstatningssaker. Vi foreslår videre å utvide skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand, samt å presisere og dels utvide fristene for å fremme krav om utbetaling av voldserstatning og søknad om voldserstatning. Vi tar også til orde for at KfV bør være ubundet av påtalemyndighetens koding i henlagte saker når de vurderer om en søknad er omfattet av voldserstatningslovens virkeområde.

Noen av forslagene vil kreve lovendring, mens andre forslag kun vil kreve at regelens innhold presiseres i lovens etterarbeider eller gjennom tolkningsuttalelser fra departementet. Sistnevnte gjelder for eksempel forslaget om å presisere fristutgangspunktet for krav om utbetaling etter voldserstatningsloven § 6, og endring av praksis slik at KfV ikke uten videre er bundet at påtalemyndighetens lovbruddskoder i henlagte saker.

<sup>4</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 103.

<sup>5</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 104 flg.

<sup>6</sup> Se eksempelvis voldtektsutvalget i NOU 2024: 4 s. 178–179 og 181 og Innst. 415 S (2023–2024).

## 1.4 Metode og fremgangsmåte

### 1.4.1 Juridiske utredninger

For å trekke opp rammene for evalueringen i denne delrapporten, har vi innledningsvis skissert ordningen etter tidligere lov, og klargjort hvilke endringer som fulgte av den nye voldserstatningsloven, og hva som var formålet med disse endringene. Ettersom oppdraget innebærer å klarlegge om lovgivers intensjon med lovendringene er ivaretatt, er formålet med endringene i voldserstatningsordningen underlagt en inngående analyse. Når lovgivers intensjon – eller lovgiverviljen – skal klarlegges, må forhistorien til lovendringene utredes. Lovgivers intensjon synliggjøres i lovens forarbeider, og vi har foretatt en grundig gjennomgang av uttalelser i både departementets høringsnotat og proposisjon, samt de innspill som kom i høringsrunden. Drøftelser i stortingsbehandlingen har også sentral betydning, ettersom departementets forslag ble endret på vesentlige punkter. Vi har også gjennomgått andre kilder som kan kaste lys over lovgivers intensjon med lovendringene. Dette omfatter særlig ønsket om å etterleve internasjonale forpliktelser, herunder forpliktelser oppstilt i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), og ivareta rettssikkerheten til både skadelidte og påstått skadevolder.

I denne delrapporten drøfter vi *fire utvalgte tema*. Med utgangspunkt i funn fra de empiriske undersøkelsene, har vi vurdert om det er behov for lovendringer, eventuelt praksisendringer, for å ivareta lovgivers intensjon med lovendringene og for å avbøte eventuelle utilsiktede virkninger. Vi understreker likevel at lovens ulike bestemmelser må ses i sammenheng. I hvilken grad lovgivers intensjon med voldserstatningsloven er ivaretatt vil først kunne besvares gjennom en bredere evaluering av lovens ulike bestemmelser og praktiseringen av disse. Dette vil være tema for vår hovedrapport, som leveres 1. juni 2026.

Lund & Co har vært premissleverandør for datainnsamlingen og har hatt hovedansvaret for de endelige konklusjonene og anbefalingene i delutredningen. Utredningen er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen og anbefalingene i Justisdepartementets veileder for evaluering av lover.<sup>7</sup>

### 1.4.2 Intervjuer og referansegruppe

Vi har gjennomført elleve intervjuer med aktører som vi anser representerer en bredde av interessenter knyttet til voldserstatningsloven. Vi har intervjuet representanter for KfV, Sivilrettsforvaltningen, politiet (herunder Støttesenter for kriminalitetsutsatte), to domstoler, Krisesentersekretariatet, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Alternativ til vold (ATV) samt to advokater som vi ble henvist til av henholdsvis Bistandsadvokatutvalget og Forsvarergruppen i Advokatforeningen. Utvalget av informanter ble gjort i samråd med oppdragsgiver og referansegruppen.

---

<sup>7</sup> Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak og Justisdepartementet (2009) Evaluering av lover - Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler.

Intervjuene ble gjennomført som videokonferanser eller ved fysisk oppmøte, med én eller flere fra prosjektteamet til stede. Våre referater fra intervjuene, basert på notater og i noen tilfeller lydopptak, ble systematisert og analysert ved bruk av programvaren Nvivo.

I rapporten henvises det til informanter uten nærmere angivelse der vi anser at tilhørigheten deres ikke har noen betydning. For de sitatene eller utsagnene der vi henviser til konkrete informanter, har det vært foretatt sitatkontroll med vedkommende.

#### 1.4.3 Referansegruppen

Den rådgivende referansegruppen for dette evalueringsoppdraget er sammensatt i samråd med oppdragsgiver, og har følgende medlemmer:

- Kristina Kjeverud, avdelingsdirektør for Erstatningsavdelingen, Sivilrettsforvaltningen (SRF)
- Thea Berntsen Fonnaas, seksjonsleder for fag, Kontoret for voldsoffererstatning (KFV)
- Vibeke Meland, advokat, Bistandsadvokatutvalget
- Annichen Rye-Holmboe, advokat, Forsvarergruppen
- Maren Dyrdal Nielsen, seniorrådgiver, Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, Oslo politidistrikt
- Aina Mee Ertzeid, tingrettsdommer, Oslo tingrett
- Rukhsana Ashraf, påtaleleder, Seksjon for volds- og seksuallovbrudd, Politi- og påtalemyndighet

Åshild Tveit Arnstorp fra Justis- og beredskapsdepartementet har deltatt som observatør.

Referansegruppen har hatt to møter, 4. mars og 25. april. I møte nummer to stilte Ane Grindstad for Fonnaas. I dette møtet deltok også Ingebjørg Hansen som representant for Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, sammen med Maren Dyrdal Nielsen.

#### 1.4.4 Analyse av data fra fagsystemet til KFV

Vi har fått utlevert datauttrekk fra KFVs fagsystem P360 over alle registrerte saker og vedtak etter ny og gammel lov frem til uttrekksdato 26. juni 2025.<sup>8</sup> Uttrekkene inneholder opplysninger om saksnummer, sakstatus, mottatt dato, sakstype, lovbruddskategori, hvorvidt saken er etter ny eller gammel lov, skadedato, om skadelidte har benyttet advokat til å søke/fremsette klage, om KFV dekket advokatutgifter, skadelidt og skadevolders kjønn, alder, relasjon, vedtaksdato, avslagsgrunn, utfall, hvorvidt KFV krever regress og tilkjente erstatningsbeløp i innvilgede saker. Vi har mottatt uttrekkene i excelfiler med én rad per sak, som gjør det mulig å utarbeide overordnet statistikk. I tillegg til disse uttrekkene har vi mottatt aggregerte tall fra KFV over innsynsbegjæringer fra skadevolder i perioden 1. januar 2023–26. juni 2025.

I denne delrapporten fremstiller vi overordnede tall basert på disse uttrekkene som er relevante for problemstillingene vi drøfter. Vi har brukt søknader og klager mottatt i perioden 1. januar

---

<sup>8</sup> Tallene omfatter både søknader, tilleggssøknader og klagesaker. I avsluttede saker kan det komme inn søknader om ytterligere erstatning for det samme forholdet. I disse tilfellene blir søknaden registrert som en tilleggssøknad. Tilleggssøknaden blir da knyttet til det opprinnelige forholdet, men som en selvstendig sak. Den samme skadevoldende handlingen kan dermed generere flere saker.

2020 og frem til uttrekksdato 6. juni 2025 til å utarbeide tall om advokatbistand. Tall om utfall og erstatningsbeløp er basert på søknader og klager *avgjort* i samme periode.

Både Sivilrettsforvaltningen og KfV har lagt til grunn at utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter voldserstatningsloven § 6, ikke er å anse som enkeltvedtak. Tall om utfall og erstatningsbeløp omfatter derfor ikke krav om utbetalinger etter voldserstatningsloven § 6.

## 2 Skadevolders partsstatus

### 2.1 Endringer i ny lov

Reglene om skadevolders partsstatus ble endret ved den nye loven. Etter voldsoffererstatningsloven var skadevolder ikke part i saker om voldsoffererstatning.<sup>9</sup> Ved voldserstatningsloven er skadevolder tilkjent partsstatus dersom det søkes om erstatning som ikke er tilkjent ved dom, jf. voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd første punktum. Skadevolder er også part i saken ved tilleggssøknad om erstatning, jf. voldserstatningsloven § 8 tredje ledd, jf. § 7.

Partsstatus utløser en rekke rettigheter etter forvaltningsloven, herunder rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Innsynsretten gjelder så langt ikke annet følger av forvaltningsloven §§ 18 eller 19. Påstått skadevolder har eksempelvis ikke innsynsrett i dokumenter som gjelder «en annen persons helseforhold» med mindre det er av «vesentlig betydning» for ham som part, jf. forvaltningsloven § 19. Dersom skadevolder gis innsyn, skal skadelidte orienteres om dette, jf. voldserstatningsforskriften § 2. Skadelidte orienteres imidlertid ikke om at skadevolder har begjært innsyn.

### 2.2 Lovgivningshistorikken

#### 2.2.1 Voldsoffererstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven var skadevolderen ikke ansett som part i «saken om det skal ytes erstatning til søkeren», jf. voldsoffererstatningsloven § 14 andre ledd. Vedkommende var imidlertid part i en eventuell etterfølgende sak om regress.<sup>10</sup>

Ved lovfesting av voldsoffererstatningsordningen, ble det opprinnelig foreslått at skadevolder skulle være part i saken for voldsoffererstatningsmyndighetene.<sup>11</sup> Departementet mente at det var naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningslovens partsbegrep. Departementet viste til at det sentrale i saker om voldsoffererstatning er om skadelidte skal få erstatning, og dette talte etter departementets syn mot at saken «direkte gjelder» oppgitt skadevolder, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Departementet understreket likevel at søkerens erstatningskrav går over på staten dersom det utbetales voldsoffererstatning, og at avgjørelsen dermed vil kunne få direkte økonomisk betydning for vedkommende. Selv der det ikke fremmes regresskrav kunne det anføres at den personlige belastningen ved å bli utpekt som skadevolder er så stor at vedkommende av den grunn bør anses som part. Også hensynet til forvaltningens utredningsplikt og belysningen av saken kunne ifølge departementet tilsi at det var nødvendig å underrette skadevolder om søknaden og be om vedkommendes bemerkninger. Departementet viste videre til rettssikkerhetsbetraktninger:

«Det kan videre anføres at det er betenkelig når et forvaltningsorgan utpeker en person som gjerningsperson i en sak om voldsoffererstatning uten at de rettssikkerhetsgarantier som

<sup>9</sup> Voldsoffererstatningsloven § 14 andre ledd.

<sup>10</sup> Jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 27 og definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

<sup>11</sup> Departementets høringsbrev 13. mars 2000, gjengitt i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 25–26.

følger av domstolsbehandling blir ivaretatt. Særlig betenkelig er dette der straffesaken er henlagt av politiet på grunn av bevisets stilling eller der oppgitt skadevolder er frifunnet for det aktuelle forholdet i straffesaken. Mot dette kan det imidlertid anføres at det nettopp derfor er særlig viktig at oppgitt skadevolder gis de prosessuelle rettighetene som partsstilling innebærer.»<sup>12</sup>

Eventuelle belastninger for skadevolder ved å være part i saken, kunne ifølge departementet reduseres ved å vise varsomhet med å identifisere skadevolder i vedtaket.

Departementet endret imidlertid syn etter høringsrunden. I Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) viste departementet særlig til at en ordning hvor skadevolder ikke anses som part i vedtaket ville forenkle saksbehandlingen og redusere ulempene for skadelidte.<sup>13</sup> Departementet uttrykte videre at en slik ordning ville skape «renere linjer i forhold til uskyldspresumsjonen i EMK art 6 (2) og SP art 14 (2).»<sup>14</sup> Departementet uttrykte at dersom oppgitt skadevolder ikke gis partsstatus, bør vedkommende ikke identifiseres i vedtaket. Departementet understreket imidlertid at skadevolder vil ha partsrettigheter i regressomgangen.

Departementets forslag ble fulgt opp av Stortinget. I Innst. O. nr. 46 (2000–2001) uttalte Justiskomiteen at det vil være «mer i overensstemmelse med uskyldspresumsjonen i internasjonale konvensjoner» at skadevolder ikke anses som part. Komiteen understreker at det forutsatte at skadevolder ikke blir identifisert i vedtaket, og at praksisen med at regresskrav bare gjøres gjeldende ved fellende dom, forelegg eller påtaleunndlatelse videreføres.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Voldserstatningsloven

Voldsoffererstatningsutvalget foreslo i NOU 2016: 9 å videreføre regelen om at skadevolder ikke skulle være part i voldserstatningssaker. Utvalget viste til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) og uttalte videre:

«Utvalget mener hensynet til en effektiv saksbehandling må tillegges avgjørende vekt. Under forutsetningen av at skadevolder ikke navngis eller på annen måte kan identifiseres ved vedtak om voldsoffererstatning, anser utvalget at skadevolders rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt ved at vedkommende gis partsrettigheter i tilknytning til et eventuelt vedtak om regress.»<sup>16</sup>

Departementet fulgte ikke opp forslaget fra utvalget, og foreslo at skadevolder skulle gis partsstatus i saker som behandles av voldserstatningsmyndighetene.<sup>17</sup> Departementet viste til at både Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen har regler som ivaretar de voldsutsatte, men at Grunnloven og EMK også har regler som ivaretar den påståtte skadevolderen. Ettersom disse hensynene kan trekke i ulik retning i saker som gjelder volds- eller seksuallovbrudd,

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 25–26.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 27.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Innst. O. nr. 46 (2000–2001) pkt. 3.2.

<sup>16</sup> NOU 2016: 9 s. 172–173.

<sup>17</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 103. Etter departementets forslag skulle det også kreves regress i alle saker hvor det ble tilkjent voldserstatning.

understreket departementet at det er nødvendig å avveie hensynet til den voldsutsatte mot hensynet til påstått skadevolder.<sup>18</sup>

Departementet uttalte at en utbetaling av voldserstatning i en sak med kjent skadevolder, innebærer at det legges til grunn at vedkommende med klar sannsynlighetsovervekt har begått en handling omfattet av bestemmelsene om volds- eller seksuallovbrudd. Departementet viste til uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96, EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14.

Uskyldspresumsjonen gjelder også for forvaltningen, og i et vedtak om voldserstatning kan voldserstatningsmyndighetene dermed ikke skape tvil om frifinnelsen eller henleggelsen i straffesaken.

Departementet knyttet skadevolders partsstatus opp mot statens adgang til å kreve regress. Departementet viste til at den som blir holdt erstatningsrettslig ansvarlig for en handling har krav på en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6. Den påståtte skadevolderen må dermed gis adgang til å prøve saken for domstolene dersom vedkommende skal holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet. Departementet uttrykte at retten til en rettferdig rettergang vil være ivaretatt hvis den påståtte skadevolderen blir part i saker som behandles av voldserstatningsmyndighetene, og deretter har adgang til å bringe det endelige vedtaket inn for domstolene for full prøving.

Departementet viste videre til at EMK artikkel 8 verner en persons ære og omdømme, og at det «vil kunne komme voldserstatningssaker der det vil være problematisk om den påståtte skadevolderen ikke er part og ikke har fått imøtegått anklagene mot seg, slik at saken ikke har blitt tilstrekkelig utredet.»<sup>19</sup> Departementet understreket at dette gjelder selv om den påståtte skadevolderen ikke holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet.<sup>20</sup>

Videre mente departementet at ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling tilsa at påstått skadevolder burde være part i en sak om voldserstatning.<sup>21</sup> Departementet anerkjente at det kan være en stor belastning for den voldsutsatte å måtte forholde seg til den påståtte skadevolder som part i saken, men dette kunne etter departementets syn ikke veie tyngre enn skadevolders rett til kontradiksjon.<sup>22</sup>

Departementets drøftelser i Prop. 238 L (2021–2022) må ses i sammenheng med at det ble foreslått å kreve regress fra skadevolder i *alle saker* hvor det ble tilkjent voldserstatning. Slik loven ble vedtatt skal imidlertid staten bare kreve regress i saker der erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved dom, rettsforlik eller vedtatt forelegg.<sup>23</sup> I øvrige tilfeller kan regress ikke kreves.

---

<sup>18</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 104.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Jf. voldserstatningsloven § 11 andre ledd.

Selv om adgangen til å kreve regress ble endret under komitebehandlingen,<sup>24</sup> ble voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd første punktum om at påstått skadevolder skal være part i saken vedtatt i tråd med departementets forslag.

## 2.3 Empiriske undersøkelser

### 2.3.1 Innledende sammenfatning

Vi har undersøkt hvilke konsekvenser skadevolders partsstatus har fått for skadelidtes rett til voldserstatning. Nær samtlige informanter erkjenner at dagens innsynsordning er problematisk av hensyn til skadelidte. Særlig de informantene som har utstrakt direkte kontakt med skadelidte, uttaler at innsynsretten kan være særlig belastende i familievoldssaker, hvor mishandling og trusler kan pågå over lang tid. De opplyser at innsynsretten fører til at noen skadelidte unnlater å søke voldserstatning eller trekker søknaden.

Mange av informantene ga uttrykk for at påstått skadevolder har en legitim interesse i å involveres i en sak for voldserstatningsmyndighetene, men det er sprikende oppfatninger om hvordan denne interessen bør ivaretas.

### 2.3.2 Retten til partsinnsyn i saker om voldserstatning

Utgangspunktet er at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.<sup>25</sup> Innsynsretten gjelder så langt annet ikke følger av reglene i forvaltningsloven §§ 18-19. Forvaltningsloven § 19 innskrenker adgangen til å kreve innsyn i visse opplysninger. Det følger av bestemmelsens annet ledd at en part ikke har krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder «en annen persons helseforhold» eller «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», med mindre det er av vesentlig betydning for vedkommende part, jf. hhv. bokstav a og b. Forarbeidene til voldserstatningsloven gir ikke nærmere føringer om hvordan innsynsretten skal praktiseres.

Vi har funnet én avgjørelse fra Sivilrettsforvaltningen som omhandlet spørsmål om innsyn.<sup>26</sup> KfV hadde gitt påstått skadevolder delvis innsyn i sakens dokumenter, men nektet innsyn i en rapport fra barnevernstjenesten, en bekymringsmelding til barnevernstjenesten og en behandlingsplan fra sykehus. Vedtaket ble påklaget, og det ble anført at fullt innsyn var nødvendig av hensyn til skadevolders kontradiksjon. Klagen førte ikke frem.

Sivilrettsforvaltningen mente det ut fra personvern hensyn var rimelig å unnta dokumentene fra innsyn, fordi de inneholdt sensitive personopplysninger som «av andre grunner ikke bør meddeles videre», jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Sivilrettsforvaltningen fant at innsyn ikke var av «vesentlig betydning» for klageren. Det ble uttalt at det ikke var «nødvendig for klageren å få innblikk i guttens helsetilstand og fungering, samt morens fungering som omsorgsperson, for å kunne imøtegå anklagene mot seg». Det ble også henvist til at klager kunne gjøre seg kjent med politidokumentene, som inneholdt omfattende barnevernsdokumentasjon. Ved vurderingen av om det skulle gis merinnsyn etter

<sup>24</sup> Innst. 310 L (2012–2022) s. 9.

<sup>25</sup> Dette gjelder uavhengig av om opplysningene er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 1.

<sup>26</sup> VEM-2023-9840.

forvaltningsloven § 18 andre ledd, kom Sivilrettsforvaltningen til at behovet for partsinnsyn ikke veide tyngre enn søkers personvern.

Vi har ikke funnet andre avgjørelser fra Sivilrettsforvaltningen som gjelder innsyn. Dette kan antyde at avgjørelser om innsyn ikke påklages ofte, eller at det stort sett blir gitt innsyn i de fleste dokumenter. Samtidig må det tas i betraktning at det kun er et utvalg avgjørelser fra Sivilrettsforvaltningen som publiseres. Det kan dermed ikke trekkes sikre konklusjoner basert på antallet publiserte vedtak. I punkt 2.5 nedenfor drøfter vi hvordan det rettslige vurderingstemaet i innsynssaker etter voldserstatningsloven kan konkretiseres nærmere.

### 2.3.3 Dagens innsynspraksis

Voldserstatningsmyndighetene vurderer partsinnsyn konkret i den enkelte sak. Representanter for KfV har i intervjuene opplyst at saksbehandlerne tar utgangspunkt i fullt innsyn, men at det kan gjøres unntak for innsyn i dokumentasjon og/eller opplysninger innsendt av skadelidte, og i dokumentasjon som er innhentet av KfV i forbindelse med søknadsbehandlingen. KfV gir ikke innsyn i innhentede politidokumenter.

Hva gjelder dokumentasjon fra Nav kan det gis innsyn i enkeltdokumenter dersom saken tilsier det, eksempelvis der KfV i vedtaket har sitert til og vist til enkeltdokumenter. Skadevolder får likevel aldri innsyn i skadelidtes fullstendige Nav-mappe. KfV innhenter ikke barnevernsdokumentasjon på eget initiativ, og dersom det ligger barnevernsdokumentasjon i politidokumentene gis det ikke innsyn i disse. Hvis barnevernsdokumentasjon er sendt inn av søkerne som vedlegg til søknaden, vurderes innsyn konkret, på samme måte som eventuell annen innsendt dokumentasjon. Påstått skadevolder vil ofte likevel ha kjennskap til barnevernsdokumentasjon gjennom sin involvering med barnevernet.

KfV gir innsyn i medisinsk dokumentasjon, men det er her det gjøres flest unntak fra innsyn, jf. fvl. § 19 tredje ledd bokstav a. Vurderingen beror på hvilken medisinsk dokumentasjon påstått skadevolder trenger innsyn i, sett hen til anklagene mot vedkommende. Det gis sjelden eller aldri innsyn i komplette medisinske journaler, men heller dokumentasjon som gjelder skader etter den anførte skadevoldende handlingen. Medisinsk dokumentasjon det gis innsyn i, *kan* imidlertid inneholde sensitive opplysninger om for eksempel psykiatri, rusproblemer og/eller provoserte aborter.

Dagens praksis er at saksdokumentene det skal gis innsyn i sendes til påstått skadevolder i form av digitale pdf-filer.

Flere av informantene vi har snakket med forteller at påstått skadevolder får omfattende innsyn i saksdokumentene. Den som søker voldserstatning, får i forbindelse med innsending av søknaden opplyst at påstått skadevolder kan be om innsyn i saksdokumentene. Skadelidte har imidlertid ikke nødvendigvis oversikt over hvilke opplysninger som ligger i saksdokumentene, og dette kan skape usikkerhet om omfanget av skadevolders innsynsrett.

Siden innføring av ny lov har KfV sendt orienteringsbrev til alle påståtte skadevoldere om deres partsstatus og retten til å be om innsyn i sakens dokumenter. I 2023 og 2024 sendte KfV ut henholdsvis 992 og 1109 slike brev. Kun et fåtall ber om innsyn. KfV oppgir at de mottok 18

innsynsbegjæringer i 2023 og 34 i 2024. I Tabell 2-1 oppsummerer vi disse tallene og inkluderer også tall hittil i år for 2025.<sup>27</sup>

Tabell 2-1. Antall orienteringsbrev og innsynsbegjæringer i perioden 2020 – juni 2025.

|                                        | 2023  | 2024  | Pr. 26.06 2025 | Totalt |
|----------------------------------------|-------|-------|----------------|--------|
| Orienteringsbrev - påstått skadevolder | 992   | 1109  | 654            | 2755   |
| Innsynsbegjæring - påstått skadevolder | 18    | 34    | 24             | 76     |
| Andel som har bedt om innsyn           | 1,8 % | 3,1 % | 3,7 %          | 2,8 %  |

Per juni 2025 har KfV mottatt totalt 76 innsynsbegjæringer fra påståtte skadevoldere. Selv om det bare er en mindre andel av alle påståtte skadevoldere som ber om innsyn, har denne andelen og også antallet innsynsbegjæringer økt siden voldserstatningsloven trådte i kraft.

KfV har kun informasjon om tilfeller der den skadelidte har søkt om erstatning. Dersom skadelidte trekker søknaden registreres ikke årsaken til dette. Tallene ovenfor kan derfor ikke belyse hvorvidt skadelidte unnlater å søke om voldserstatning eller trekker søknaden på grunn av skadevolders partsstatus og innsynsrett. Tallene sier heller ingenting om hvor ofte det gis helt eller delvis innsyn.

#### 2.3.4 Innsynsretten utgjør en stor belastning for enkelte grupper skadelidte

Flere informanter opplyser at skadelidte opplever det som svært belastende at påstått skadevolder får kjennskap til sensitiv personlig informasjon om dem. Dette gjelder særlig kvinner som er utsatt for såkalt fortsettelsesvold fra påstått skadevolder. Flere informanter forteller at et betydelig antall fornærmede unnlater å søke voldserstatning eller trekker søknaden på grunn av denne belastningen.

Noen av de informantene som har direkte kontakt med skadelidte i sitt virke, forteller om konkrete tilfeller av at informasjon som påståtte skadevoldere har mottatt gjennom innsynsretten, har blitt misbrukt i fortsettelsesvold. Fortsettelsesvold omfatter plagsomme, truende og/eller voldelige handlinger etter at familie- eller kjærlighetsforholdet er avsluttet. Kvinner som har felles barn med påstått skadevolder, anses særlig utsatt. Misbruk av opplysninger omfatter blant annet diskreditering av skadelidte i barnefordelingssaker, og/eller i bekymringsmelding til barnevernet hvor det påstås at skadelidte er psykisk syke eller har rusproblemer. Et vanlig «narrativ» i slike sammenhenger er at psykiske problemer oppstått som følge av mishandling, brukes for å underbygge at vedkommende er uskikket til å ha omsorg for felles barn. En informant påpeker at personer tilhørende en æreskultur kan være særlig utsatt, eksempelvis dersom opplysninger om en provosert abort skulle bli gjort kjent.

Det er kun et i et fåtall saker det bes om innsyn, og omfanget av bruk av saksopplysninger er ikke kjent. Innsynsretten slik den er utformet i dag fratar imidlertid søkeren kontrollen over sensitiv informasjon om eget liv, og dette fører til at mange unnlater å benytte seg av adgangen til å søke voldserstatning.

<sup>27</sup> Per uttrekksdato: 26. juni 2025.

### 2.3.5 Alternative tiltak for å ivareta påstått skadevolders partsrettigheter

Nær samtlige informanter erkjenner at partsinnsyn er påkrevd i saker hvor det rettes regresskrav mot skadevolder. I saker hvor det ikke er adgang til å kreve regress, er det sprikende oppfatninger om hvor omfattende innsyn som er påkrevd av hensyn til skadevolder. Det er særlig adgangen til kontradiksjon som framheves som et vesentlig hensyn.

Forsvarsadvokatinformanten påpeker at det kan være svært stigmatiserende for skadevolder at det foreligger et forvaltningsvedtak der det legges til grunn at vedkommende har utøvd vold eller overgrep, og i visse tilfeller med alvorlige og varige skader som resultat. Selv om påstått skadevolder er anonymisert i vedtaket, vil det i mange saker være helt opplagt hvem som omtales, eksempelvis dersom det er snakk om søkerens tidligere ektefelle.

Denne informanten argumenterer for at omfattende innsyn er nødvendig, og at det også bør gis innsyn i helseopplysninger. Det kan være omstridt om vedkommende har utført den aktuelle handlingen, men også hvilke fysiske og psykiske skader og følger som står i årsakssammenheng med handlingen. Dette tilsier etter informantens syn at påstått skadevolder bør gis tilstrekkelig innsyn til å kunne imøtegå både påstander om voldsbruk og om skadeomfanget. Denne informanten mener at den belastningen innsynet medfører for skadelidte, er en pris man må betale for å ivareta rettssikkerheten til påstått skadevolder. Også representanten for Statens sivilrettsforvaltning påpeker at skadevolders partsstilling og hensynet til rettssikkerhet tilsier at skadevolder bør gis innsyn for å kunne ivareta kontradiksjon.

Forsvarsadvokatinformanten påpeker videre at påståtte skadevoldere som regel ikke har advokatbistand, og at enkelte har svak systemforståelse og/eller mangelfulle norsksferdigheter. Hen foreslår at hensynet til skadevolder kan ivaretas ved at saksdokumentene ikke sendes til påstått skadevolder, men at vedkommende gis innsyn ved personlig oppmøte. Det kan oppnevnes en advokat som kan bruke tre timer på å bistå skadevolder i den forbindelse. Representanten for Statens sivilrettsforvaltning støtter forslaget om å gi innsyn ved personlig oppmøte, for eksempel ved bistand fra advokat. Det kan vurderes om politiet kan bistå ved innsyn gjennom personlig oppmøte.

En representant for dommere foreslår at innsynsretten begrenses, og at hensynet til skadevolders kontradiksjon kan ivaretas ved at vedkommende får rett til å uttale seg i saken. Representanten for Statens sivilrettsforvaltning bemerker at innsynsretten bør ses i lys av hvilke dokumenter skadevolder trenger for å ivareta kontradiksjon i den enkelte sak, og foreslår en rett til begrenset innsyn i de opplysninger/dokumenter som er relevante for vurderingen av voldserstatningssaken.

I noen intervjuer spurte vi om muligheten for å unnta helsedokumentasjon fra innsyn. Mot dette blir det blant annet innvendt at også politidokumenter kan inneholde sensitiv helseinformasjon. En annen innvending mot selektivt innsyn er at det vil være utfordrende å orientere søkeren om hvilken informasjon som skal deles, på en så spesifikk og forståelig måte at vedkommende gis forutsigbarhet og trygges i tilstrekkelig grad.

I noen av de senere intervjuene forela vi for informantene et forslag om å særregulere innsynsretten i voldserstatningssaker. Representantene for JURK og KfV støtter dette. KfVs

vurdering er at forvaltningsloven ikke er et velegnet lovgrunnlag for vurdering av innsyn voldserstatningssaker.

## 2.4 Våre vurderinger

### 2.4.1 Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Et første spørsmål er hvilket handlingsrom staten har ved reguleringen av skadevolders partsstatus. Norges menneskerettslige forpliktelser setter rammer for myndighetenes saksbehandling og avgjørelser i saker som berører enkeltpersoner. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har regler som skal ivareta både voldsutsatte og påstått skadevolder. Spørsmålet i det følgende er om det etter EMK kreves at skadevolder gis partsstatus i saker som behandles av KfV.

I Prop. 238 L (2020–2021) mente departementet at påstått skadevolder burde være part i voldserstatningssaken, blant annet for å overholde menneskerettslige forpliktelser. Standpunktet må ses i lys av at det ble foreslått å kreve regress fra skadevolder i alle saker hvor det ble tilkjent voldserstatning. Det er strengere krav til hvilke rettssikkerhetsgarantier som må være på plass når det skal kreves regress. Slik loven ble vedtatt skal imidlertid staten bare kreve regress i saker der erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved dom, rettsforlik eller vedtatt forelegg.<sup>28</sup> I øvrige tilfeller kan regress ikke kreves.

Etter EMK artikkel 6 nr. 1 har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang for å få avgjort sine «borgerlige rettigheter og plikter».<sup>29</sup> Bestemmelsen gir prosessuelle rettigheter, herunder rett til kontradiksjon, i sivile saker.<sup>30</sup> En sak om voldserstatning vil gjelde skadevolders «borgerlige rettigheter og plikter» dersom vedkommende kan holdes økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet.<sup>31</sup> Bestemmelsen vil imidlertid ikke påvirke skadevolders rettsstilling dersom det ikke kreves regress.

Uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 verner påstått skadevolder mot å bli omtalt som skyldig frem til skyld er bevist. Et vedtak om voldserstatning innebærer en konstatering av at påstått skadevolder «med klar sannsynlighetsovervekt har utsatt den som krever erstatning for en handling omfattet av handlingsbeskrivelsen i et volds- eller seksuallovbrudd.»<sup>32</sup> Uskyldspresumsjonen verner mot at det sås tvil om en frifinnelse eller henleggelse i vedtak fra forvaltningen.<sup>33</sup> Forvaltningen skal følgelig utvise forsiktighet med å formulere seg på en måte

<sup>28</sup> Jf. voldserstatningsloven § 11 andre ledd.

<sup>29</sup> EMD har i *Grzęda mot Polen* (sak nr. 43572/18) avsnitt 257 oppsummert bestemmelsens anvendelsesområde.

<sup>30</sup> Se eksempelvis *Ruiz-Mateos mot Spania* (sak nr. 12952/87) avsnitt 63.

<sup>31</sup> Dette følger eksempelvis av EMDs avgjørelse i *Peleki mot Hellas* (sak nr. 69291/12) avsnitt 39.

<sup>32</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 104.

<sup>33</sup> EMDs dom i saken *Allen mot Storbritannia* (sak nr. 25424/09) avsnitt 102. Uskyldspresumsjonen er ikke til hinder for at en person som er frifunnet for straffansvar, likevel dømmes til å betale erstatning for handlingen, jf. Se EMDs dom i *Orr mot Norge* (sak nr. 31283/04), Rt. 2009 s. 1456 avsnitt 28 og HR-2018-1783-A avsnittene 22 til 24.

som kan så tvil ved påstått skadevolders uskyld.<sup>34</sup> Skadevolders vern etter EMK artikkel 6 nr. 2, gjelder uavhengig av om vedkommende har partsstatus i saken for KfV.

Det kan hevdes at uskyldspresumsjonen lettere vil kunne ivaretas dersom påstått skadevolder holdes utenfor erstatningssaken. Ved at vedkommende ikke gis partsstatus og identifiseres i vedtaket, vil det også bli mindre fokus på skadevolders skyld i vedtaket. Dette kan gjøre det enklere for forvaltningen å holde seg innenfor rammene i EMK artikkel 6 nr. 2. Etter vårt syn vil imidlertid uskyldspresumsjonen kunne overholdes, uavhengig av om skadevolder har partsstatus etter voldserstatningsloven.

EMK artikkel 8 beskytter retten til respekt for sitt privat- og familieliv, og verner også en persons ære og omdømme.<sup>35</sup> For skadevolder kan det være stigmatiserende at det eksisterer et vedtak fra en offentlig myndighet hvor det legges til grunn at vedkommende med klar sannsynlighet har begått et volds- eller seksuallovbrudd. Spørsmålet blir dermed om det etter EMK artikkel 8 kreves at vedkommende gis status som part i forvaltningssaken. For at EMK artikkel 8 skal komme til anvendelse, må et inngrep i en persons omdømme oppnå en viss alvorlighetsgrad og skje på en måte som skader den personlige nytelsen av retten til respekt for privatliv.<sup>36</sup> Det er tiltakets konkrete konsekvenser for vedkommende som skal vurderes. Hvorvidt det foreligger et inngrep i en persons rettigheter etter EMK artikkel 8, beror derfor på om de negative konsekvensene var forutsigbare for vedkommende.<sup>37</sup> Artikkel 8 gir ikke vern for et tapt omdømme som er en forutsigbar konsekvens av egne handlinger, for eksempel lovstridig eller uansvarlig atferd.<sup>38</sup> Dersom de omtvistede påstandene er støttet av fakta, skal det mer til for at omdømmevernet er krenket.<sup>39</sup>

I Prop. 238 L (2020–2021) uttalte departementet at det i enkelte saker kunne være «problematiske om den påståtte skadevolderen ikke er part og ikke har fått imøtegått anklagene mot seg, slik at saken ikke har blitt tilstrekkelig utredet».<sup>40</sup> Departementet mente dette gjaldt uavhengig av om påstått skadevolder ble holdt ansvarlig for erstatningsbeløpet. Uttalelsen bygger på EMDs avgjørelse i *Ageyevy mot Russland*.<sup>41</sup> I nevnte sak konstatert EMD brudd på EMK artikkel 8 fordi myndighetene vektla anklager om seksuelle overgrep i et vedtak om adopsjon, uten at anklagene var tilstrekkelig utredet.<sup>42</sup> Et vedtak som avgjør retten til adopsjon,

<sup>34</sup> Vurderingen av om uskyldspresumsjonen er krenket, beror på hvordan vedtaket utformes og begrunnes. Vedtaket kan ikke inneholde utsagn som tilskriver straffeskyld («a statement imputing criminal liability»), se HR-2018-1783-A avsnitt 26. Dette tilsier at voldserstatningsmyndighetene burde unngå å benytte strafferettslig terminologi der det er mulig, og for eksempel bruke betegnelsen «påstått skadevolder» når det ikke foreligger strafferettslig skyldkonstatering for den aktuelle handlingen.

<sup>35</sup> Jf. bl.a. EMDs dommer *Axel Springer AG mot Tyskland* (sak nr. 39954/08) avsnitt 83 og *Denisov mot Ukraina* (sak nr. 76639/11) avsnitt 112.

<sup>36</sup> Jf. bl.a. *Jishkariani mot Georgia* (sak nr. 18925/09) avsnitt 41.

<sup>37</sup> Se eks. *Vicent Del Campo mot Spania* (sak nr. 25527/13) avsnittene 41 og 42.

<sup>38</sup> Se *Axel Springer AG mot Tyskland* avsnitt 83 og *Sidabras and Džiautas mot Litauen* (sak nr. 55480/00 og 59330/00) avsnitt 49.

<sup>39</sup> I *Egill Einarsson mot Island* (sak nr. 24703/15) slo domstolen fast at en ikke måtte tåle å bli offentlig anklaget for voldelige kriminelle handlinger, når det ikke var påvist et faktisk grunnlag for anklagene. Motsatt kom domstolen i *McCann and Healy mot Portugal* (sak nr. 57195/17) til at påstander om at klagerne var involvert i en jentes forsvinning, var basert på et tilstrekkelig faktagrunnlag og dermed ikke utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 8.

<sup>40</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 104.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Dommens avsnitt 83.

har direkte rettslige og personlige konsekvenser for vedkommende. I voldserstatningssaker hvor det ikke skal kreves regress, vil vedtaket derimot ikke påvirke skadevolders rettsstilling.

EMDs avgjørelse i *Vicent Del Campo mot Spania* fra 2018 er etter vårt syn av større relevans for spørsmålet om skadevolder må gis partsstatus. Saken gjaldt en lærer som hadde blitt anklaget for psykisk trakassering på arbeidsplassen av en kollega. Kollegaen leverte en klage til utdanningsmyndigheten, men saken ble avvist som en arbeidskonflikt. Den nasjonale domstolen konkluderte derimot med at vedkommende hadde blitt utsatt for mobbing og psykisk trakassering på arbeidsplassen, og påla utdanningsmyndigheten å betale erstatning. Klager var ikke part i saken og kunne dermed ikke bestride anklagene. EMD mente at identifiseringen av klager i dommen, og konklusjonen om at vedkommende hadde utøvet psykisk trakassering og mobbing, kunne påvirke nytelsen av hans privat- og familieliv negativt. EMD pekte på at klager ikke var siktet for å ha begått noen kriminell handling, og at identifiseringen ikke var noen forutsigbar konsekvens av vedkommendes egne handlinger. EMD konstaterte at det forelå et inngrep i klagers rett til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1.<sup>43</sup>

Ved vurderingen av om inngrepet kunne rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2, pekte EMD på at klagerens fulle navn kunne vært fjernet i dommen. Den nasjonale domstolen burde dessuten tatt grep for å beskytte klagerens rett til respekt for privatliv ved utarbeidelsen av dommen, dersom det ikke var mulig å begrense offentlighetens innsynsrett. Det var ikke nødvendig å statuere uaktsomhet, feil eller hensikt fra klagerens side; det ville vært tilstrekkelig å bevise skade og årsakssammenhengen. Omtalen av klageren i dommen hadde hatt betydelig negative konsekvenser for hans personlige og profesjonelle liv, og hans ære og omdømme. Oppmerksomhet i media hadde forsterket de negative konsekvensene. Domstolen konkluderte med at klagerens rett til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8 var krenket.<sup>44</sup>

Dommen tilsier at retten til privatliv etter EMK artikkel 8 kan bli krenket dersom et vedtak fra KfV legger til grunn et belastende faktum, det indikeres at skadevolder kan bebreides og vedkommende identifiseres i vedtaket. Etter vårt syn vil imidlertid skadevolders rettigheter etter EMK artikkel 8 kunne sikres uten at vedkommende gis partsstatus. Voldserstatningssaken er rettet mot å fastslå skadelidtes rett til erstatning, snarere enn skadevolders skyld. Forvaltningen har taushetsplikt om at det er søkt om voldserstatning, hvem saken gjelder og vedtakets innhold. Voldserstatningsvedtak er unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13. Skadevolders navn fremgår ikke av vedtakene, og det finnes ikke noe register over skadevoldere i voldsoffererstatningssaker. Departementet påpekte i sitt høringsbrev fra 2020 at det er en risiko for at skadevolder kan få vite om et vedtak om voldserstatning gjennom lokalmiljøet, media eller fra skadelidte selv.<sup>45</sup> Vi er ikke kjent med at uthenging av påstått skadevolder har vært et utbredt problem i voldserstatningssaker.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Dommens avsnitt 41-42.

<sup>44</sup> Avsnittene 48 til 56.

<sup>45</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, Høring - forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (2020) s. 45.

<sup>46</sup> I kommentar til voldserstatningsforskriften av 1981 trakk Albert Schønning frem erfaringer ved saksbehandlingen etter forskriften. Han uttalte at «[f]aren for at en presumptivt uskyldig person skal bli

Etter vårt syn vil ikke staten bryte sine forpliktelser etter EMK dersom skadevolders partsstatus i voldserstatningssaker avvikes. Konklusjonen understøttes av at skadevolder ikke var tilkjent partsstatus etter voldsoffererstatningsloven. Etter vårt syn var tidligere ordning ikke i strid med EMK. Skadevolder hadde partsstatus i en sak om regress, og etter vårt syn er dette tilstrekkelig til å overholde statens forpliktelser etter EMK.

Ettersom EMK etter vårt syn ikke krever at skadevolder gis partsstatus utover tilfeller hvor det kreves regress, er det relevante vurderingstemaet om det er *tilstrekkelig tungtveiende grunner* til å tilkjenne skadevolder status som part i voldserstatningssaker. I det følgende drøfter vi relevante hensyn som bør inngå i vurderingen.

Våre undersøkelser viser at det særlig er skadevolders rett til innsyn som oppleves belastende for skadelidte. Det har ikke blitt påpekt særskilte utfordringer ved skadevolders øvrige partsrettigheter. Et sentralt spørsmål er dermed om hensynet til skadelidte kan ivaretas ved å endre reglene om partsinnsyn i voldserstatningssaker, jf. nærmere punkt 2.5 nedenfor.

#### 2.4.2 Hensynet til en effektiv saksbehandling

Voldserstatningsutvalget uttalte i NOU 2016: 9 til at hensynet til effektiv saksbehandling måtte tillegges vekt ved vurderingen av om skadevolder skulle gis partsstatus.<sup>47</sup> Partsstatus utløser en rekke rettigheter etter forvaltningsloven. Som part i saken kan skadevolder ha krav på veiledning (§ 11), rett til muntlig samtale (§ 11d), rett til forhåndsvarsel (§ 16), rett til informasjon (§ 17), rett til innsyn (§§ 18 flg.), begrunnelse for enkeltvedtak (§§ 24 og 25) og rett til underretning om vedtaket (§ 27) og klagerett (§ 28), og eventuelt rett til dekning av sakskostnader (§ 36). Det er ikke tvilsomt at skadevolders partsstatus gir merarbeid for forvaltningen, og at dette kan medføre lengre saksbehandlingstid.

Selv om hensynet til saksbehandlingens effektivitet isolert sett kan trekke i retning av at skadevolder ikke bør gis partsstatus, kan dette etter vårt syn ikke være avgjørende. Hvorvidt skadevolder skal gis partsstatus, bør bero på en avveining av hensynet til skadevolder mot hensynet til skadelidte, og det må vurderes om partsstatus er nødvendig for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

#### 2.4.3 Hensynet til sakens opplysning og skadevolders kontradiksjon

Et vedtak om voldserstatning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og voldserstatningsmyndighetene plikter å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kontradiksjon kan bidra til at forvaltningen får en sak tilstrekkelig opplyst. Som påpekt av forvaltningslovutvalget har kontradiksjon samtidig en egenverdi, ved at den ivaretar grunnleggende rettferdighetsprinsipper:

«For den som blir gjenstand for en forvaltningssak, enten av eget ønske eller på forvaltningens initiativ, kan status som part og regler som sikrer kontradiksjon og to-instansbehandling, oppleves å ha en egenverdi. Selv om kontradiksjon først og fremst er

---

‘uthengt’ er [...] minimal dersom saksbehandlerne overholder sin taushetsplikt», jf. Erstatning fra staten til voldsofre (1991), utgitt på oppdrag fra Justisdepartementet. Schönning var formann i Erstatningsnemnda for voldsofre s. 198.

<sup>47</sup> NOU 2016: 9 s. 172.

viktig for å sikre et godt faktisk grunnlag for avgjørelsen, ivaretar det også et rettfærdsprinsipp, som går ut på at ingen skal dømmes uhørt. At parten trekkes med i saksbehandlingen, kan også styrke tilliten til forvaltningen.»<sup>48</sup>

Hensynet til kontradiksjon og sakens opplysning, kan følgelig trekke i retning av at skadevolder burde gis partsstatus. Partsstatusen sikrer at hensynet til kontradiksjon ivaretas ved at skadevolder får uttale seg basert på tilstrekkelig informasjon, samtidig som det sikrer at forvaltningen får belyst alle sider av saken.

Det kan argumenteres for at forvaltningens utredningsplikt kan ivaretas uten at skadevolder gis partsstatus.<sup>49</sup> Voldserstatningsmyndighetene vurderer søknader om voldserstatning basert på fremlagt og innhentet dokumentasjon, herunder politidokumenter. Dersom saken har vært etterforsket vil det gjerne være foretatt avhør av påstått skadevolder. Som nevnt har imidlertid kontradiksjon en egenverdi for den berørte. Etter vårt syn taler gode grunner for at skadevolders kontradiksjon bør ivaretas i voldserstatningssaker, ettersom det faktum som legges til grunn kan være belastende for vedkommende. Dette tilsier etter vårt syn at skadevolder fremdeles bør være part i saker om voldserstatning.

#### 2.4.4 Hensyn som ligger til grunn for avgrensningen av partsbegrepet i forvaltningsloven

De hensyn som ligger til grunn for avgrensningen av partsbegrepet i forvaltningsloven har etter vårt syn betydning i vurderingen av skadevolders stilling i voldserstatningssaker.

Forvaltningslovens regler om partsstatus kan fravikes i spesiallovgivningen, og det kan dermed gis regler i voldserstatningsloven som presiserer, innskrenker eller utvider partsbegrepet i forvaltningsloven.<sup>50</sup> Det kan også bestemmes at noen personer skal ha visse partsrettigheter etter forvaltningsloven, uten at det innebærer at vedkommende er part.<sup>51</sup> Etter vårt syn reflekterer likevel forvaltningslovens regulering av partsstatus en avveining av hensyn som er relevante også etter voldserstatningsloven. I det følgende vurderer vi derfor om skadevolder i voldserstatningssaker oppfyller kriteriene for å anses som part etter forvaltningsloven.

Etter forvaltningsloven vil en person som en forvaltningsavgjørelse «retter seg mot» eller som saken ellers «direkte gjelder», være part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. I utgangspunktet er et vedtak om voldserstatning en sak mellom skadelidte og staten. Vedtaket «retter seg» ikke mot skadevolder, og det er følgelig alternativet «direkte gjelder» som er aktuelt.

I Prop. 238 L (2020–2021) la departementet til grunn at vedtak om voldserstatning i saker med kjent skadevolder «direkte gjelder» skadevolder.<sup>52</sup> Uttalelsen må imidlertid leses i lys av at departementet foreslo at staten normalt skulle kreve regress fra skadevolder. I et slikt tilfelle, hvor skadevolder holdes økonomisk ansvarlig for erstatningsbeløpet, er det lite tvilsomt at vedtaket «direkte gjelder» vedkommende. Slik loven ble vedtatt, skal det imidlertid ikke kreves

<sup>48</sup> NOU 2019: 5 s. 182.

<sup>49</sup> I samme retning: se sitat over fra forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 s. 186.

<sup>50</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 19 tredje ledd.

<sup>51</sup> NOU 2019: 5 s. 184.

<sup>52</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 104.

regress i alle saker. Spørsmålet er om saker som behandles av KfV etter voldserstatningsloven §§ 7 og 8, hvor det ikke skal kreves regress, «direkte gjelder» skadevolder.

Forvaltningslovutvalget fremhevet i sitt forslag til ny forvaltningslov at det bør være relativt høy terskel for å gi partsstilling til personer som indirekte berøres av et vedtak.<sup>53</sup> Utvalget pekte også på at hensynet til den vedtaket retter seg mot, kan tilsa at andre ikke burde gis partsstatus.<sup>54</sup>

Utvalget uttalte følgende om alternativet «direkte gjelder»:

«Dette alternativet har særlig betydning for den som må tåle sidevirkninger av en avgjørelse. Alternativer innbyr til en konkret vurdering av arten av og tilknytningen mellom personen og saken. Hvor sterk berørt man må være, eller hvor sterk tilknytning som kreves, kan ikke besvares uttømmende på generelt grunnlag, men vil også bero på forholdene i det enkelte tilfellet.»<sup>55</sup>

Etter vårt syn har skadevolder en nær tilknytning til en sak om voldserstatning. I et vedtak om å tilkjenne voldserstatning kan KfV finne det klart sannsynliggjort at vedkommende har utsatt skadelidte for en handling som omfattes av voldserstatningslovens virkeområde. Det kan argumenteres for at belastningen for skadevolder tilsier at et vedtak om voldserstatning «direkte gjelder» vedkommende. Som omtalt i punkt 2.3.5, er det fra forsvarerhold anført at det er stigmatiserende for skadevolder at det foreligger et vedtak fra et offentlig myndighetsorgan der det legges til grunn at vedkommende har utøvd vold. Vi har ikke kjennskap til at uthenging av skadevoldere har vært et utbredt problem i praksis. Etter vårt syn bør uansett *skadevolder selv* få kunnskap om at det er innvilget voldserstatning, og at det dermed er funnet klart sannsynliggjort at vedkommende har begått en handling som nevnt. Dette kan i seg selv oppleves belastende, uavhengig av om kunnskap om vedtaket tilflyter andre.

Etter vårt syn tilsier dette at skadevolder er tilstrekkelig berørt av et vedtak om voldserstatning. Slik vi ser det tilsier også ulovfestede prinsipper om kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling at skadevolder bør gis partsstatus, jf. like nedenfor. Hensynet til skadelidte kan etter vårt syn ivaretas ved å begrense skadevolders innsynsrett, jf. punkt 2.5 nedenfor.

## 2.5 Vårt forslag: Særregulering av innsynsretten i voldserstatningssaker

For skadelidte, og spesielt for enkelte grupper av skadelidte, kan skadevolders partsstatus være en stor belastning. Innvendingene mot skadevolders partsstatus har primært vært knyttet til innsynsretten. Etter vårt syn vil hensynet til skadelidte kunne ivaretas ved å endre reglene om dokumentinnsyn, samtidig som øvrige partsrettigheter beholdes. Gjennom å endre innsynsreglene vil man kunne ivareta hensynet til skadelidte, og samtidig ivareta skadevolders interesser i forvaltningssaken.

---

<sup>53</sup> NOU 2019: 5 s. 186.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> NOU 2019: 5 s. 182-183.

Forvaltningslovens innsynsregler er skjønnsmessige og utformet for å passe på tvers av en rekke saksområder. Reglene kan være vanskelig å praktisere og reiser flere tolkningsspørsmål som skaper usikkerhet om innsynsrettens omfang. Det kan derfor være vanskelig for søkerne å vite hvorvidt innsyn vil bli gitt. Flere informanter forteller om skadelidte som unnlater å søke om voldserstatning av frykt for hvordan skadevolder vil reagere. Flere skadelidte opplever det belastende at skadevolder har rett til å få innsyn i saksdokumentene når de søker om voldserstatning. Vissheten om at skadevolder kan få innsyn i helsedokumenter og annen sensitiv informasjon, oppfattes som en fortsatt krenkelse fra skadelidtes ståsted. Våre undersøkelser viser eksempler på at skadevolder har fått innsyn i skadelidtes helseopplysninger gjennom partsrettighetene, og senere brukt helseopplysningene i fortsettelsesvold.

I forvaltningsloven § 19 tredje ledd er det gitt hjemmel for å gi forskrifter for særskilte saksområder, som utfyller eller nærmere fastlegger hvordan unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 18 til 19 skal anvendes. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det er krevende å gi felles regler for saker av ulik art og betydning.<sup>56</sup>

KFV har trukket frem at forvaltningsloven ikke er et velegnet lovgrunnlag for vurdering av innsyn i voldserstatningssaker, jf. punkt 2.3.5. Etter vårt syn kan det være hensiktsmessig å regulere innsynsretten i voldserstatningssaker særskilt. Et sentralt hensyn ved en fremtidig regulering vil være å tydeliggjøre innsynsreglene, for å sikre forutberegnelighet for skadelidte. En slik regulering vil også gjøre det enklere for voldserstatningsmyndighetene å praktisere regelverket ensartet og konsistent.

Det vil særlig kunne være relevant å tydeliggjøre adgangen til å gjøre unntak fra innsynsretten for å beskytte skadelidte eller andre fra represalier fra skadevolder. I den forbindelse kan det være naturlig å se hen til særregulering av innsynsretten i andre lover. Barnevernsloven har en særregulering av partenes rett til dokumentinnsyn og unntak fra innsynsretten i lovens § 12-6.<sup>57</sup> I bestemmelsens første ledd vises det til at partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19. Bestemmelsens andre ledd oppstiller et unntak fra innsynsretten:

«Partene kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom innsyn kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade. Opplysninger som er holdt tilbake, skal på anmodning gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.»

Formålet med bestemmelsen var å tydeliggjøre reglene for partsinnsyn og adgangen til å unnta opplysninger i barnevernssaker for å beskytte barnet.<sup>58</sup> I lovens forarbeider vises det til at de generelle innsynsreglene i forvaltningsloven ikke tar høyde for de spesielle utfordringene som kan oppstå i barnevernssaker, og at det i slike saker kan være behov for å unnta opplysninger fra foreldrene.<sup>59</sup> Det ble også vist til at reglene om innsyn er vanskelig å praktisere, og at egne bestemmelser om partsinnsyn i barnevernsloven kunne bidra til mer enhetlig praksis. Departementet understreket at bestemmelsen var ment som en presisering av forvaltningsloven

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 82.

<sup>57</sup> Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern.

<sup>58</sup> Prop. 133 L (2020–2021) s. 391.

<sup>59</sup> Ibid.

§ 19 første ledd bokstav b, og ikke var ment å gi en videre adgang til å unnta dokumenter fra innsyn.<sup>60</sup>

Det fremgår av lovens forarbeider at risikoen for skade eller fare må være reell.<sup>61</sup> Dette innebærer at innsyn faktisk kan påføre barnet eller andre psykisk eller fysisk skade, for eksempel ved trusler, vold eller overgrep. Som eksempler nevnes at barnet eller andre kan bli utsatt for en farefull situasjon eller negativ atferd, som utfrysning eller unndragelse av barnevernstiltak.<sup>62</sup> Ved vurderingen kan også momenter som opplysningens karakter, foreldrenes tidligere og antatte atferd, og opplysninger fra andre personer eller instanser, være av betydning. Det fremheves at barnets behov for beskyttelse bør gå foran foreldrenes behov for innsyn dersom det er risiko for at barnet kan utsettes for fare eller skade. Motsatt bør foreldrenes rett til innsyn tillegges avgjørende vekt, dersom det kun anses som ubehagelig for barnet at foreldrene får innsyn.

Tilsvarende kan det i voldserstatningsloven lovfestes at opplysninger kan unntas dersom innsyn kan utsette skadelidte eller andre for fare eller skade, for eksempel i form av trusler, vold eller overgrep. Skadelidtes beskyttelsesbehov bør i slike tilfeller gå foran skadevolders behov for innsyn. Hvorvidt innsyn vil kunne påføre skadelidte eller andre psykisk eller fysisk skade fordrer en nærmere vurdering i den enkelte sak. Relevante momenter vil være informasjon fra skadelidte, opplysningenes karakter og skadevolders tidligere atferd.

Det kan også være behov for å klargjøre skadelidtes innsynsrett utover situasjoner hvor innsyn kan medføre fare eller skade for skadelidte. Våre undersøkelser viser at flere unnlater å søke om voldserstatning eller trekker søknaden når de blir kjent med skadevolders innsynsrett. Etter hva vi forstår er dette problemet ikke begrenset til situasjoner hvor vedkommende frykter represalier. Det kan derfor være hensiktsmessig med en nærmere klargjøring av vurderingstemaet etter forvaltningsloven § 19 annet ledd i voldserstatningssaker. Bestemmelsen åpner for unntak fra innsynsretten for «en annen persons helseforhold» eller «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», så fremt innsyn ikke er av «vesentlig betydning» for parten. Forvaltningen er også bundet av reglene om merinnsyn i forvaltningsloven § 18 andre ledd. I voldserstatningsloven kan det oppstilles nærmere kriterier for hvordan hensynet til skadelidte og skadevolder skal vektes mot hverandre.

Våre informanter har ulike oppfatninger av hvor omfattende innsyn skadevolder har behov for. Forsvarsadvokatinformanten mener at omfattende innsyn er nødvendig, herunder innsyn i helseopplysninger. Informanten argumenterer for at påstått skadevolder må gis tilstrekkelig innsyn til å kunne imøtegå både påstander om voldsbrukens omfang og om skadeomfanget. På den andre siden påpekte flere informanter hvor belastende skadevolders innsynsrett er for skadelidte, og beskrev tilfeller av misbruk av utlevert informasjon.

Ved utformingen av en fremtidig regulering må hensynet til skadelidte vektes mot hensynet til skadevolder. Hensynet til skadelidte tilsier at det ikke uten videre bør gis innsyn i opplysninger

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Prop. 133 L (2020–2021) s. 394.

<sup>62</sup> Ibid.

av privat karakter, herunder sensitive helseopplysninger. Skadevolder må likevel settes i stand til å ivareta sin rett til kontradiksjon og kunne imøtegå anklagene rettet mot seg.

Et særlig spørsmål er om det bør åpnes for at opplysninger som kan unntas innsyn gjøres kjent for en representant for parten. Som en rettsikkerhetsgaranti for partene, er det i barnevernsloven § 12-6 andre ledd andre setning presisert at opplysninger som er unntatt fra innsyn fordi det kan skade barnet eller andre, skal gjøres kjent for en representant for parten. Dette gjelder så langt ikke særlige hensyn taler mot det, og forutsetter at opplysningene ikke gis videre til parten.<sup>63</sup> Etter vårt syn vil dette primært være aktuelt der det er nektet innsyn som følge av fare for represalier fra skadevolder. I et slikt tilfelle vil det uansett være nødvendig å påse at skadelidtes behov for vern ivaretas i tilstrekkelig grad.

Etter vårt syn er det også grunn til å vurdere fremgangsmåten ved innsyn. I dag sender KfV dokumentene til skadevolder som pdf-filer. Dette kan innebære risiko for at dokumentene misbrukes. Slik vi ser det, bør innsyn primært gis ved personlig oppmøte. Det må vurderes nærmere hvordan en slik ordning kan utformes i praksis, herunder hvilken aktør som skal være ansvarlig for å tilrettelegge for innsyn. Det må også vurderes om skadevoldere som har behov for det, skal få innvilget et begrenset antall timer advokatbistand.

For skadelidte synes ett av problemene å være at det er lite forutsigbart hvor mye innsyn voldserstatningsmyndighetene kan og vil gi til påstått skadevolder. Dette fører til at noen unngår å søke voldserstatning på grunn av vissheten om at skadevolder *kan* få innsyn. Det er en utfordring ved dagens innsynsordning at skadelidte ikke vet hvilke dokumenter skadevolder vil få innsyn i når de fremsetter en søknad om voldserstatning. Skadelidte skal etter voldserstatningsforskriften § 2 orienteres om at innsyn er gitt, men de får ikke orientering om at skadevolder har fremsatt en innsynsbegjæring. Hensynet til skadelidte kan tilsi at vedkommende bør orienteres om at skadevolder har begjært innsyn. I et slikt tilfelle vil skadelidte ha mulighet til å trekke søknaden sin eller søke veiledning fra KfV om hvordan innsynsretten praktiseres. Det kan også vurderes om skadevolders innsynsrett bør vurderes og avgjøres i forkant av søknadsbehandlingen. Ved en slik ordning kan skadelidte orienteres om hvilke dokumenter KfV vil gi innsyn i, før disse tilflyter skadevolder. Selv om antallet innsynsbegjæringer er nokså begrenset, må det antas at en slik ordning vil være nokså ressurskrevende for KfV. Vi tar derfor ikke til orde for en slik løsning. Dersom innsynsretten i voldserstatningssaker reguleres særskilt, vil dette bidra til økt forutberegnelighet for skadelidte.

---

<sup>63</sup> Prop. 133 L (2020–2021) s. 395.

### 3 Skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand

#### 3.1 Endringer i ny lov

Skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand ble endret ved voldserstatningsloven.<sup>64</sup> Tidligere kunne skadelidte få dekket utgifter til advokatbistand både gjennom bistandsadvokatordningen, etter rettshjelpsloven og etter voldsoffererstatningsloven.<sup>65</sup> Bistandsadvokatens oppdrag omfatter ikke lenger bistand til søknad om voldserstatning.<sup>66</sup> Advokatutgifter dekkes heller ikke lenger etter rettshjelpsloven. Selv om bistandsadvokaten fremdeles vil kunne fremme søknad på skadelidtes vegne, vil en eventuell rett til dekning av utgifter vurderes etter voldserstatningsloven § 10.<sup>67</sup>

Etter voldserstatningsloven § 10, kan skadelidte få dekket utgifter til advokat dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det. I vurderingen skal det blant annet ses hen til bevisbildet og omfanget av skaden.<sup>68</sup> Både skadelidte og skadevolder kan kreve dekning etter bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder også i klageomgangen, og forvaltningsloven § 36 gjelder derfor ikke lenger i voldserstatningssaker. Departementet legger til grunn at det normalt ikke er behov for advokatbistand ved søknad og behandling av krav om voldserstatning.<sup>69</sup>

Søknad om dekning av advokatutgifter etter voldserstatningsloven § 10 avgjøres som ledd i behandlingen av søknaden om erstatning, og inngår dermed i vedtaket.<sup>70</sup> Det gis ikke forhåndstilsagn om dekning av advokatutgifter. Søker får dermed først vite om dekning av advokatutgifter blir innvilget når saken er ferdig behandlet av voldserstatningsmyndighetene. Vedtak om dekning av advokatutgifter kan påklages til Statens sivilrettsforvaltning, jf. voldserstatningsforskriften § 7.

Det kan ikke kreves dekning av advokatutgifter i saker etter voldserstatningsloven § 6, jf. § 10.

---

<sup>64</sup> Av forenklingshensyn vil vi i forlengelsen omtale skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand som «skadelidtes rett til advokatbistand».

<sup>65</sup> Dekning av advokatutgifter i klagerunden kunne også dekkes etter forvaltningsloven § 36.

<sup>66</sup> Jf. straffeprosessloven § 107 c femte ledd andre punktum.

<sup>67</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 155.

<sup>68</sup> Ibid. Det er lagt til grunn at saker som er henlagt etter bevisets stilling gjerne vil være bevismessig vanskelige. Dersom KfV innvilger søknaden eller avslår den under tvil, vil saken etter departementets syn normalt ha vært komplisert. I andre saker kan bevisbildet være langt enklere, slik at det ikke er behov for advokatbistand.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 141.

## 3.2 Lovgivningshistorikken

### 3.2.1 Voldsoffererstatningsloven

Voldsoffererstatningsloven inneholdt ikke noen egen bestemmelse om dekning av sakskostnader. Det fremgikk imidlertid av forarbeidene til straffeprosessloven at bistandsadvokatens oppdrag omfattet utarbeidelse av søknad om voldsoffererstatning.<sup>71</sup>

Skadelidte som ikke hadde bistandsadvokat kunne ha krav på fritt rettsråd til søknad og klage på voldsoffererstatning, jf. rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 6.<sup>72</sup> Forutsetningen var at søkeren hadde inntekt og formue under særskilt angitte grenser.

Videre ble voldsoffererstatningsloven § 4, som ga rett til erstatning for «lidt skade», tolket slik at også utgifter til advokat for å søke om erstatning kunne omfattes. Etter Erstatningsnemndas praksis kunne skadelidte få dekket rimelige og nødvendige utgifter til advokatbistand dersom de fikk medhold i søknaden, og også i tilfeller dersom hadde et særlig behov for rettshjelp.<sup>73</sup>

Hvis søker fikk medhold i kravet om voldsoffererstatning hos klageinstansen, kunne utgiftene knyttet til å få vedtaket omgjort kreves dekket etter forvaltningsloven § 36. Bestemmelsen hjemler dekning for «vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket».

Ved utarbeidelsen av forslaget til en voldsoffererstatningslov, uttalte departementet betydningen av et godt rettshjelpstilbud som kunne sikre at lovens rettigheter kom voldsopfrene til gode:

«Selv om voldsoffermyndighetene etter forvaltningsloven § 17 skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, vil det i enkelte tilfeller være behov for ekstern juridisk bistand for å få saken forsvarlig forberedt. Ikke få voldsopfre er i en vanskelig situasjon bl.a. som følge av psykiske ettervirkninger, og har av den grunn ikke de samme forutsetningene som de ellers ville ha hatt for å tilrettelegge søknaden. En godt forberedt søknad vil dessuten kunne spare voldsoffermyndighetene for betydelige ressurser i forbindelse med saksbehandlingen.»<sup>74</sup>

Departementet drøftet hvordan rettshjelpstilbudet burde organiseres og innarbeides i regelverket. De understreket at rettshjelpstilbudet til voldsopfre burde sikres gjennom rettshjelpsloven og bistandsadvokatordningen, snarere enn gjennom spredte bestemmelser i særlovgivningen.

Det ble gjort visse endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven i 2012, jf. lov 30. mars 2012 nr. 14. Det ble ikke gjort endringer i retten til advokatbistand, og i forarbeidene

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 91. I HR-1996-61-K la ankeutvalget til grunn at arbeid med søknad om voldsoffererstatning skulle omfattes, i tråd med uttalelsen fra forarbeidene. Bistandsadvokaten skulle gis dekning for arbeid som er «rimelig og naturlig i forbindelse med saken.»

<sup>72</sup> De hadde krav på fritt rettsråd i inntil fem timer i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning og inntil tre timers rettshjelp i forbindelse med klage.

<sup>73</sup> Se for eksempel ENV-2005-2374 og ENV-2014-2735.

<sup>74</sup> Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 32.

understreket departementet at advokatbistand normalt ikke var nødvendig ved søknad om voldsoffererstatning:

«Departementet bemerker at det ikke er nødvendig å bruke advokat for å søke om voldsoffererstatning. Det er i utgangspunktet meningen at volds ofre skal kunne søke om voldsoffererstatning på egenhånd. KfV har veiledningsplikt etter forvaltningsloven og svarer på spørsmål fra personer som søker om voldsoffererstatning. KfV arbeider nå med å opprette et servicetorg og dette vil ha god kapasitet til å gi veiledning til søkerne. Trenger volds ofrene mer hjelp, kan de oppsøke Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre. Der bistår erfarne rådgivere blant annet med å fylle ut søknad om voldsoffererstatning og innhente dokumentasjon til denne.»<sup>75</sup>

### 3.2.2 Forarbeidene til voldserstatningsloven

Voldsoffererstatningsutvalget drøftet behovet for advokatbistand i NOU 2016: 9, og mente det var et behov for slik bistand i enkelte tilfeller:

«Selv om volds offermyndighetene etter forvaltningsloven § 17 skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, foretar ikke myndighetene en fullstendig utredning av saken. Det er skadelidtes ansvar å dokumentere sitt erstatningskrav. I en del tilfeller er det derfor et klart behov for ekstern juridisk bistand for å få saken fullstendig utredet.

Mange volds utsatte er i en vanskelig situasjon blant annet som følge av psykiske ettervirkninger, og har av den grunn ikke de samme forutsetningene som de ellers ville ha hatt for å tilrettelegge søknaden. For personer med inntektsgivende arbeid kan tapsberegningene være svært kompliserte, og disse kan sies å komme særlig uheldig ut dersom de ikke mottar den erstatning de har krav på. Uten tilstrekkelig juridisk bistand er det altså en fare for at skadelidte ikke når frem med sin søknad om voldsoffererstatning.»<sup>76</sup>

Utvalget bemerket at advokatbistand ikke bare er en fordel for den enkelte skadelidte, men at en godt forberedt søknad også kan spare volds offermyndighetene for betydelige ressurser i forbindelse med saksbehandlingen. Utvalget anerkjente rettshjelpstilbudet som gis av frivillige organisasjoner, men mente like fullt at det var et udekket behov for rettshjelp. Utvalget foreslo derfor å innføre en rett til tre timer fritt rettsråd for alle volds ofre, for å få vurdert søknader om voldsoffererstatning.<sup>77</sup>

I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat ble det lagt til grunn at behovet for advokatbistand ville reduseres med den nye loven.<sup>78</sup> Likevel erkjente departementet at det kunne være behov for bistand fra advokat i enkelte tilfeller:

«Forslaget til ny lov om erstatning fra staten til volds utsatte 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

<sup>75</sup> Prop. 65 L (2011–2012) s. 27.

<sup>76</sup> NOU 2016: 9 s. 160.

<sup>77</sup> NOU 2016: 9 s. 161.

<sup>78</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 117.

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.»<sup>79</sup>

I Prop. 238 L (2020–2021) la departementet til grunn at det som hovedregel ikke er behov for advokatbistand i forbindelse med søknad om voldserstatning.<sup>80</sup> Det ble foreslått å ha en egen hjemmel for dekning av utgifter til advokat til søknad og behandling av kravet om voldserstatning, hvorav advokatutgifter skulle dekkes dersom «sakens omfang og kompleksitet» tilsa det. Departementet mente at dekning av advokatutgifter utelukkende burde reguleres av voldserstatningsloven. I særmerknadene til § 10 ble det gitt nærmere føringer for hvilke tilfeller advokatbistand vil kunne dekkes.<sup>81</sup>

### 3.3 Empiriske undersøkelser

#### 3.3.1 Innledende sammenfatning

Våre undersøkelser viser at endringene i voldserstatningsloven har medført en klar nedgang i både antallet og andelen skadelidte som benytter advokatbistand ved søknader om voldserstatning og klager. Flere informanter mener lovendringene har svekket skadelidtes rett til voldserstatning og at behovet for advokatbistand har økt snarere enn blitt redusert etter lovendringene, blant annet på grunn av skadevolders partsrettigheter og nye frister.

Flere informanter understreker behovet for å styrke retten til advokatbistand i voldserstatningssaker. Det ble vist til at mange nå står uten nødvendig juridisk hjelp til å håndtere søknader om erstatning eller krav om utbetaling. Dette rammer særlig sårbare grupper som ofre for seksuelle overgrep og mishandling i nære relasjoner over tid, men også flere andre grupper. Til tross for at veiledning fra instanser som KfV, støttesentre for kriminalitetsutsatte og JURK er tilgjengelig, kompenserer ikke disse tilbudene for de endrede rettighetene til advokatbistand, særlig i komplekse saker.

#### 3.3.2 Færre søkere benytter seg av advokat etter ny lov

KfV registrer hvorvidt den skadelidte har benyttet advokatbistand i forbindelse med søknad om erstatning og ved klager. I Tabell 3-1 og Figur 3-1 viser vi antallet søknader KfV har mottatt i årene 2020–2025 etter ny og gammel lov, og hvorvidt den skadelidte har benyttet seg av advokat.

*Tabell 3-1. Antall søknader etter ny og gammel lov, med og uten advokatbistand mottatt av KfV i perioden 2020– juni 2025.*

<sup>79</sup> Ibid.

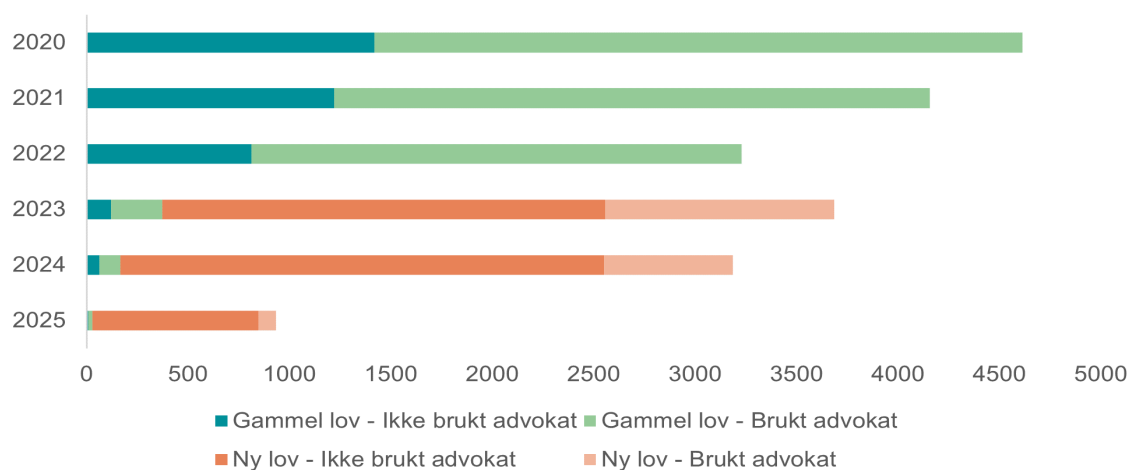
<sup>80</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 155.

<sup>81</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 155. Det ble blant annet understreket at en søknad normalt vil være komplisert når KfV har innvilget eller under tvil avslått et krav om erstatning i en sak som er henlagt etter bevisets stilling.

|                             | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Gammel lov</b>           |        |        |        |        |        |        |
| Ikke brukt advokat          | 1418   | 1220   | 812    | 122    | 63     | 8      |
| Brukt advokat               | 3195   | 2936   | 2417   | 250    | 105    | 20     |
| Antall søknader totalt      | 4613   | 4156   | 3229   | 372    | 168    | 28     |
| Andel som har brukt advokat | 69,3 % | 70,6 % | 74,9 % | 67,2 % | 62,5 % | 71,4 % |
| <b>Ny lov</b>               |        |        |        |        |        |        |
| Ikke brukt advokat          |        |        |        | 2184   | 2383   | 820    |
| Brukt advokat               |        |        |        | 1129   | 636    | 87     |
| Antall søknader totalt      |        |        |        | 3313   | 3019   | 907    |
| Andel som har brukt advokat |        |        |        | 34,1 % | 21,1 % | 9,6 %  |

\*Pr uttrekksdato 26.05.2025

Figur 3-1. Antall søknader etter ny og gammel lov, med og uten advokatbistand mottatt av KfV i perioden 2020– juni 2025



Tallene viser en klar nedgang både i antallet og andelen skadelidte som har benyttet advokat til å søke om voldserstatning etter at den nye loven trådte i kraft. Vi ser det samme mønsteret for klager. Tilsvarende tall for klager KfV har mottatt i samme periode fremgår av Tabell 3-2 og Figur 3-2.

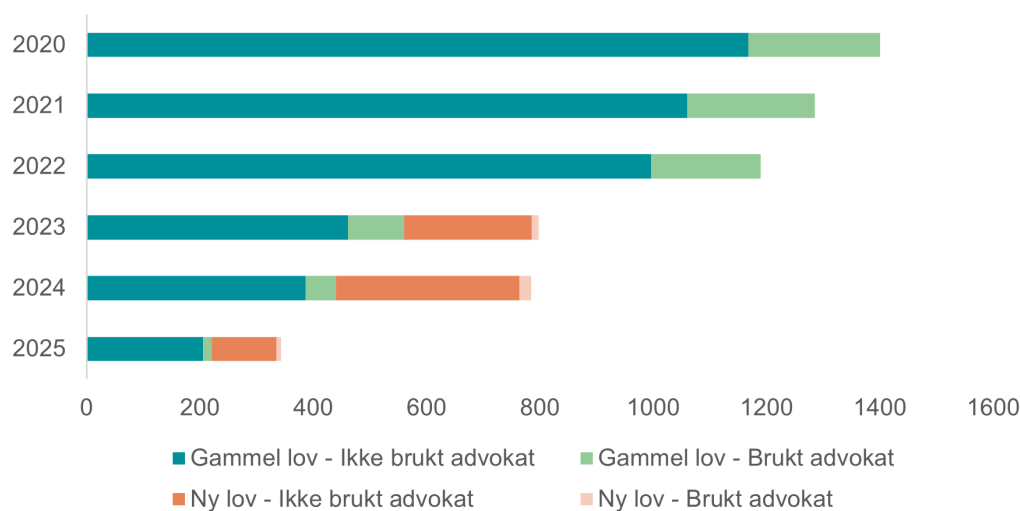
Tabell 3-2. Antall klager etter ny og gammel lov, med og uten advokatbistand i perioden 2020 – juni 2025.

|                             | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   | 2025  |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| <b>Gammel lov</b>           |        |        |        |        |        |       |
| Ikke brukt advokat          | 1168   | 1060   | 996    | 462    | 387    | 206   |
| Brukt advokat               | 232    | 225    | 194    | 98     | 53     | 15    |
| Antall klager totalt        | 1400   | 1285   | 1190   | 560    | 440    | 221   |
| Andel som har brukt advokat | 16,6 % | 17,5 % | 16,3 % | 17,5 % | 12,0 % | 6,8 % |
| <b>Ny lov</b>               |        |        |        |        |        |       |
| Ikke brukt advokat          |        |        |        | 226    | 324    | 114   |
| Brukt advokat               |        |        |        | 12     | 21     | 8     |
| Antall klager totalt        |        |        |        | 238    | 345    | 122   |

|                             |       |       |       |
|-----------------------------|-------|-------|-------|
| Andel som har brukt advokat | 5,0 % | 6,1 % | 6,6 % |
|-----------------------------|-------|-------|-------|

\* Pr uttrekksdato 26.05.2025

Figur 3-2. Antall klager etter ny og gammel lov, med og uten advokatbistand i perioden 2020 – juni 2025



Tallene viser først og fremst en klar nedgang i mottatte klager etter at ny lov trådte i kraft. Samtidig er både andelen og antallet som har benyttet advokat i klagesaker etter ny lov langt lavere enn etter gammel lov, særlig sammenlignet med perioden før ny lov trådte i kraft.

### 3.3.3 Konsekvenser av lovendringene

Flere informanter mener endringene i voldserstatningsloven har medført betydelige utfordringer for skadelidte og svekket deres tilgang til voldserstatning.

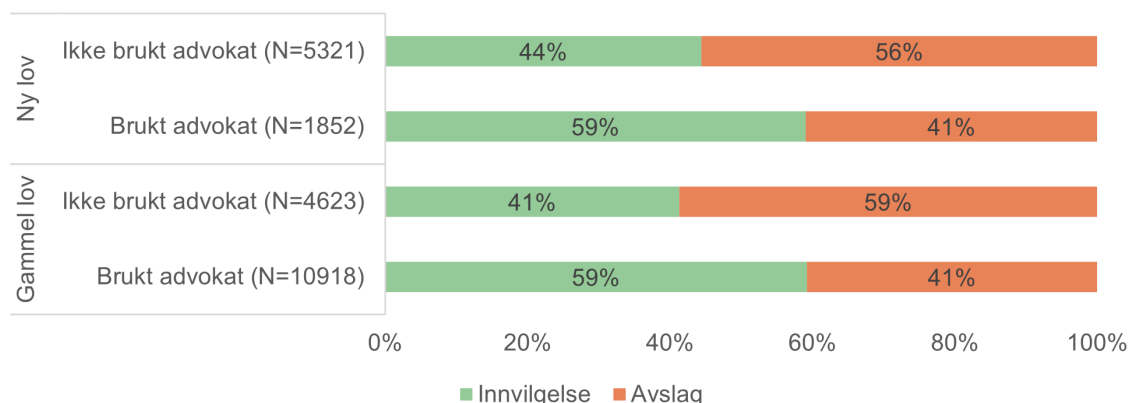
Intervjumaterialet viser at innskrenket rett til advokatbistand gjør det vanskeligere for skadelidte å navigere i søknadsprosessen og få erstatningen de har krav på. Flere informanter mener lovendringene har ført til at skadelidte ikke får informasjon om at de har rett til voldserstatning, at de ikke får sendt inn søknadene sine og/eller at mange får avslag på sine søknader. Informantene fremhever også at nye bestemmelser i voldserstatningsloven har økt behovet for advokatbistand, snarere enn å redusere det. Flere informanter opplever regelverket som mer komplekst, og at kortere søknadsfrister, krav om innsyn for skadevolder og krav om å fremme alle modne erstatningskrav, forsterker behovet for advokatbistand.

Vi har analysert data fra KFVs fagsystem, for å undersøke om disse kan belyse hvorvidt endringer i retten til advokatbistand har påvirket skadelidtes rett til voldserstatning. Mer spesifikt har vi sett på om det er sammenheng mellom bruk av advokat og innvilgelse av erstatning, samt størrelsen på erstatningsutbetalingen. Tallene indikerer at bruk av advokat kan ha betydning, men dataene gir ikke grunnlag for å konkludere.

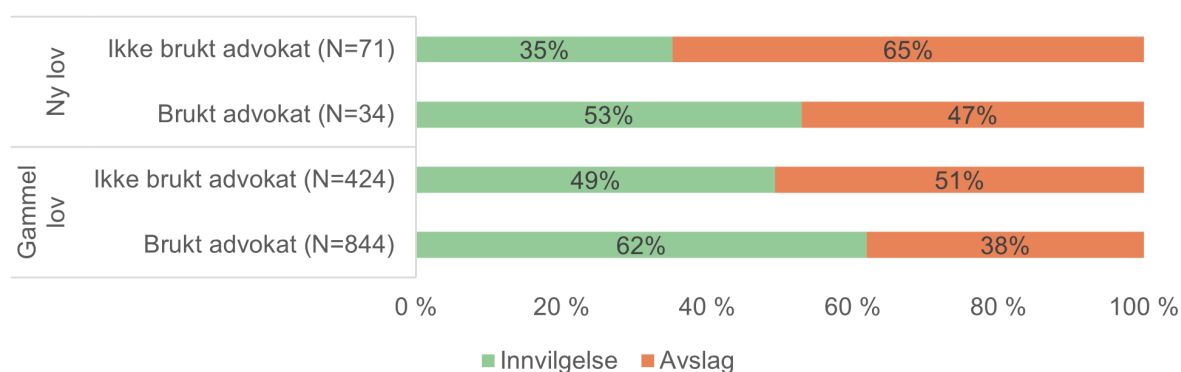
I Figur 3-3 og Figur 3-4 viser vi utfallet av alle søknader og klager i perioden 2020–2025 etter ny og gammel lov, og hvorvidt den skadelidte brukte advokat ved fremsettelse av søknaden eller

klagen. Andelen søknader og klager som ble innvilget er noe høyere ved bruk av advokat, både etter ny og gammel lov. Det kan tenkes at bistand fra advokat øker sannsynligheten for innvilgelse, men dette kan også skyldes andre egenskaper ved sakene, for eksempel at advokater oftere er involvert i klager på alvorlige saker, som også oftere blir innvilget.

Figur 3-3. Utfallet av saker med og uten advokatbistand, etter ny og gammel lov, avgjort i perioden 2020-juni 2025



Figur 3-4. Utfallet av klagesaker med og uten advokatbistand, etter ny og gammel lov, avgjort i perioden 2020– juni 2025



Vi finner også at samlet tilkjent erstatningsbeløp<sup>82</sup> i gjennomsnitt er høyere i saker der den skadelidte har fått bistand fra advokat til å søke om voldserstatning eller fremsette klage. Det viser vi i Tabell 3-3. På samme måte som for utfallet av søknaden (innvilgelse/avslag), kan det tenkes at advokatbistand er til gunst for søkeren, men det kan også tenkes at advokater oftere er involvert i alvorlige saker der erstatningsbeløpene blir høyere. Vi kan ikke fastslå årsakssammenhengen med de dataene vi har tilgjengelig.

<sup>82</sup> Summen av følgende poster i KfVs fagsystem: Oppreisning skadelidt, Oppreisning etterlatte-foreldre, Oppreisning etterlatte-barn, Oppreisning etterlatte-ektefelle/samboer, Oppreisning etterlatte-søsken, Lidt inntektstap, Renter, Tap i fremtidig inntekt, Behandlingsutgifter, Tannlegeutgifter, Reiseutgifter i forbindelse med behandling, Personskade-fremtidsutgifter, Juridisk bistand, Øvrig økonomisk tap, Mønerstatning, Tingsskader-ødelagte klær, Tingsskader-personlige bruksting, Forsørgertap, Øvrige utgifter belastet ordningen, Standardisert barneerstatning og Hjemmearbeidsevne.

Tabell 3-3. Gjennomsnittlig erstatningsbeløp i søknader og klagesaker med og uten advokatbistand, etter ny og gammel lov, avgjort i perioden 2020 – juni 2025.

|                    | Søknader     |        | Klager       |        |
|--------------------|--------------|--------|--------------|--------|
|                    | Gjennomsnitt | Antall | Gjennomsnitt | Antall |
| <b>Gammel lov</b>  |              |        |              |        |
| Brukt advokat      | 212 748      | 6 464  | 352 071      | 522    |
| Ikke brukt advokat | 94 723       | 1 909  | 107 504      | 209    |
| <b>Ny lov</b>      |              |        |              |        |
| Brukt advokat      | 235 730      | 1 094  | 214 973      | 18     |
| Ikke brukt advokat | 143 303      | 2 364  | 31 505       | 25     |

### 3.3.4 Bistand til å kreve utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter § 6

Når det gjelder utbetaling av domstilkjent erstatning, erfarer noen av informantene som jobber med skadelidte at en del har behov for bistand til innsending av kravskjemaet som må fylles ut på KFVs nettsider. For det første må den skadelidte identifisere seg elektronisk, for eksempel med MinID eller BankID, og e-postadresse er et obligatorisk felt i nettskjemaet.<sup>83</sup> Funn fra intervjuene tyder på at dette kan være krevende for en del skadelidte. KfV opplyser imidlertid at de i løpet av sommeren 2025 har bestilt diverse endringer i alle nettskjemaene sine, blant annet at feltet for e-postadresse ikke skal være obligatorisk.

Informanten fra støttesentrene for kriminalitetsutsatte erfarer at utfylling av nettskjemaet med fornærmede påbegynnes, men at systemet kan lukke seg dersom utfyllingen tar for lang tid. Informanten erfarer at man ikke får noe varsel, slik at lagring ikke er mulig. Det er heller ikke kjent hvor lang tid man har til rådighet fra man starter utfyllingen. Begrensningen er på 30 minutters inaktivitet, og KfV opplyser at det er mulig å velge et alternativ om å fortsette utfylling av skjemaene senere. Den påbegynte utfyllingen av skjemaet lagres da i 30 dager. Per nå informeres det ikke om tidsbegrensningen før utfyllingen starter, men KfV har etterspurt dette fra leverandøren av skjemaene.

Informanten fra støttesentrene opplyser at man for å få sendt inn kravskjemaet for utbetaling av domstilkjent erstatning må føre inn domsnummer, som skadelidte ikke nødvendigvis har. Hen opplyser om at fornærmede ikke alltid opplever å få tilsendt dommen.. KfV opplyser imidlertid om at domsnummer ikke er et obligatorisk felt i kravskjemaet, og at det heller ikke har vært det tidligere.

KfV selv erfarer at det for enkelte skadelidte er vanskelig å fylle ut nettskjemaene på grunn av psykiske vansker, kognitive utfordringer og språkbarrierer, men at utfyllingen fungerer greit for de fleste.

<sup>83</sup> Dette gjelder uavhengig av om man benytter nettskjemaet for krav om utbetaling av domstilkjent erstatning, søknad om erstatning uten dom eller søknad om tilleggserstatning.

### 3.3.5 Behov for advokatbistand i utforming av søknad om erstatning og tilleggserstatning etter §§ 7 og 8

Krav til søknader om voldserstatning er oppstilt i voldserstatningsforskriften § 1. Bestemmelsen lister opp hvilke opplysninger med tilhørende dokumentasjon som skal fremgå av søknaden. I intervjuene er det opplyst at enkelte skadelidte kan det oppleve det som utfordrende å fylle ut søknaden om voldserstatning. Advokatbistand er særlig viktig i saker der det er behov for dokumentasjon for å sannsynliggjøre tap, eksempelvis tap av inntekt. For å nå frem med en søknad om voldserstatning, kan det være nødvendig å underbygge hva som utgjør relevant tap, og dette kan forde kompliserte erstatningsrettslige vurderinger. Informanter understreker at det er svært krevende for skadelidte å selv beregne kravets størrelse og innhente komplett og korrekt dokumentasjon, og flere mener det er stort behov for juridisk bistand for å sikre at alle erstatningsmessige tap den skadelidte er påført blir tatt med i beregningen. Videre mener enkelte at de nye lovbestemmelsene om advokatbistand fører til at det fremmes ufullstendige søknader, noe som kan resultere i tap av tilleggserstatning for skadelidte.

### 3.3.6 Behovet for advokatbistand har økt som følge av andre endringer i loven

Flere informanter mener at flere av de nye bestemmelsene i voldserstatningsloven har økt behovet for advokatbistand, snarere enn å redusere det. Det gjelder blant annet de kortere fristene for å søke om voldserstatning. En representant for JURK understreker at risikoen for at skadelidte overskrider fristene eller ikke er klar over fristene overhodet, øker uten bistand fra advokat.

En annen lovendring som øker behovet for advokatbistand, er påstått skadevolders partsrettigheter ved søknad om erstatning. Informanter som jobber med skadelidte, erfarer at det er vanskelig for skadelidte å vite hvilke opplysninger skadevolder vil få innsyn i. KfV kan kun veilede den skadelidte om innsynsretten på generelt grunnlag, og informantene mener skadelidte kan ha behov for å diskutere innsynsretten nærmere med en advokat.

Videre lister voldserstatningsloven nå opp de straffeбудene som gir rett til erstatning, og vilkåret om personskade er fjernet. Dette medfører at påtalemyndighetens koding av henlagte saker har stor betydning for rettighetene til voldserstatning, og flere informanter mener dette øker behovet for advokatbistand. Det kan være utfordrende for skadelidte å forstå at påtalemyndighetens koding er avgjørende for retten til voldserstatning, og dermed også at kodingen må påklages innen en gitt frist dersom denne er feil. I slike tilfeller kan advokatbistand være avgjørende for å få rett til erstatning. På den andre siden kan det at det nå er konkrete straffeбуд som gir rett til erstatning, og at vilkåret om personskade er fjernet, gjøre voldserstatningsordningen mer forutsigbar for voldsutsatte, noe som på sin side kan være et argument for at behovet for advokatbistand i søknadsprosessen er mindre.

### 3.3.7 KfV dekker i liten grad utgifter til advokat etter ny lov

Flere informanter trekker frem som en utfordring at adgangen til å få dekket advokatutgifter fra KfV etter den nye loven er snever. Det er også en utfordring at skadelidte ikke får vite på forhånd om de får dekket advokatutgifter og hvor mye de eventuelt får dekket. Noen informanter mener at usikkerheten medfører at skadelidte ikke benytter advokat, fordi den

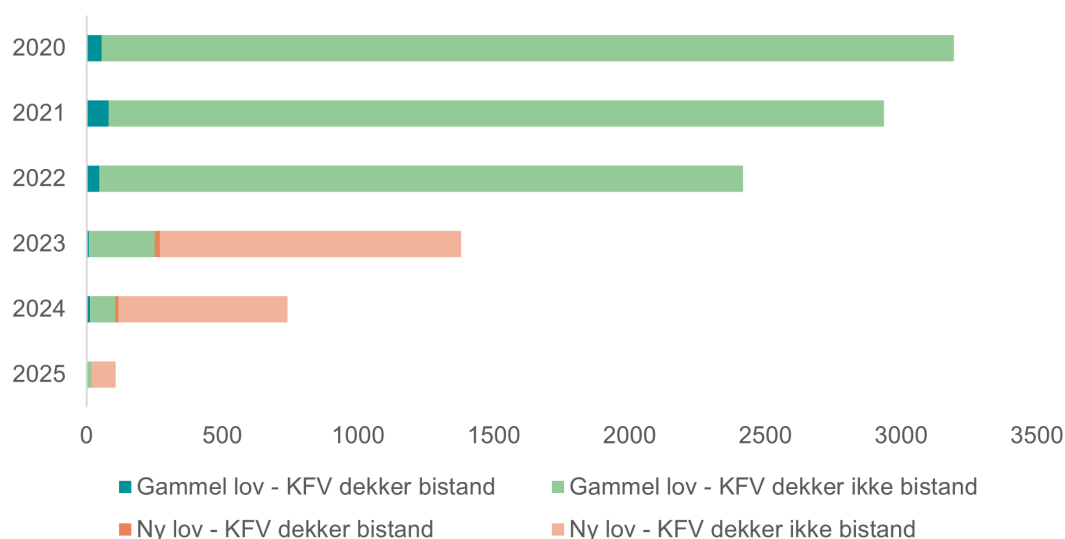
økonomiske risikoen blir for stor. Dette kan bidra til at skadelidtes rett til voldserstatning svekkes og i verste fall faller bort.

Opplysninger i KFVs saksbehandlingssystem viser at KFV i liten grad innvilger dekning av utgifter til advokatbistand etter voldserstatningsloven. Figur 3-5 og Figur 3-6 viser alle søknader og klagesaker mottatt i perioden 2020–2025 etter både ny og gammel lov der den skadelidte benyttet advokat. Vi understreker imidlertid at skadelidte tidligere kunne få hjelp av bistandsadvokat ved utforming av søknaden, og at enkelte hadde krav på advokatbistand etter rettshjelpsloven. Dette er ikke fullt ut reflektert i tallene nedenfor.

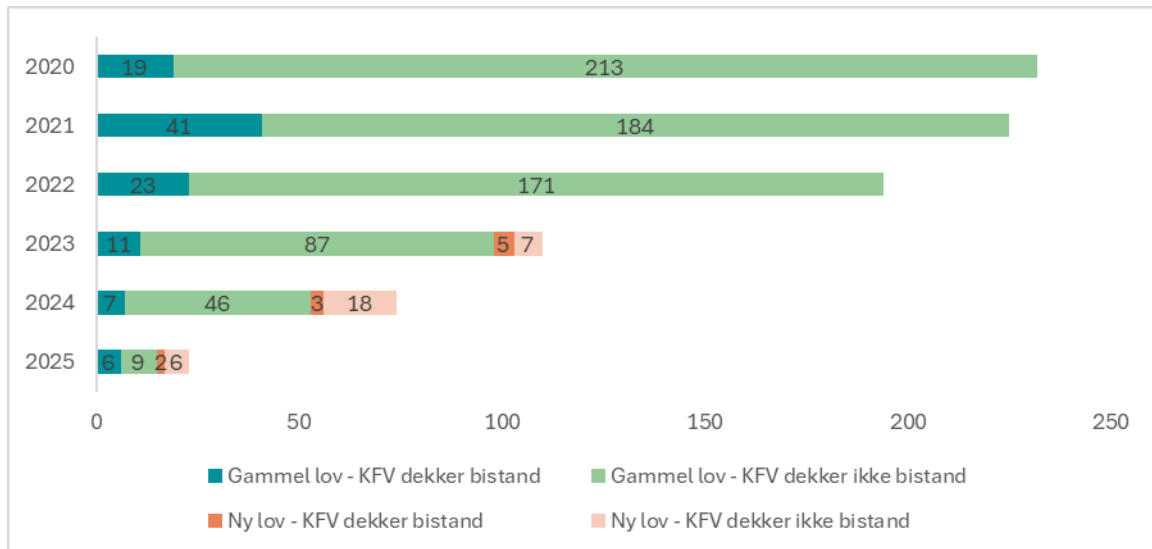
Totalt sett har KFV dekket advokatbistand i 34 søknader og ti klagesaker etter ny lov. Det utgjør to prosent av alle søknader der den skadelidte benyttet advokat, men 20 prosent av alle klagesaker der den skadelidte har benyttet advokat. Dette er andeler beregnet på grunnlag av alle søknader og klagesaker der den skadelidte har benyttet advokat, og er ikke begrenset til dem som faktisk har søkt om å få dekket sine advokatutgifter. Fagsystemet inneholder dessverre ikke opplysninger om tilfeller der skadelidte har søkt, men ikke fått dekket utgiftene sine. Tallene viser likevel at en høyere andel av sakene som går til Sivilrettsforvaltningen som klageinstans får dekket bistand til advokat.

I proposisjon til Stortinget om ny voldserstatningslov har Justis- og beredskapsdepartementet lagt til grunn 9 millioner i årlige utgifter til dekning av advokatutgifter. Selv om adgangen til å få dekket advokatutgifter etter ny lov er snever, kan dette tyde på at KFV har en mer restriktiv praksis enn det som var intensjonen.

Figur 3-5. Søknader med advokatbistand mottatt i perioden 2020 – juni 2025



Figur 3-6. Klagesaker med advokatbistand mottatt i perioden 2020 – juni 2025



### 3.3.8 Grupper med særlige behov for advokatbistand

Intervjuene viser at flere grupper skadelidte har et særlig stort behov for advokatbistand når de søker om voldserstatning. Dette inkluderer personer som har vært utsatt for seksuelle overgrep og barn spesielt, personer som har opplevd mishandling i nære relasjoner over tid, samt ofre for psykisk vold. Disse gruppene opplever ofte store psykiske belastninger, noe som gjør det krevende å håndtere søknadsprosessen. Generelt er de som har vært utsatt for den alvorligste volden, særlig vold i nære relasjoner, ofte avhengige av advokatbistand for å kunne ivareta sine rettigheter. Mange i denne gruppen frykter at voldsutøver skal få informasjon om dem og har grunnleggende mistillit til at systemene kan beskytte dem. Videre er personer med manglende språkkunnskaper, kognitive vansker, manglende digital kompetanse og digitale tilganger, sårbare. Også personer med rusproblemer, personer som har presset økonomi og/eller er utsatt for økonomisk vold, har spesielle utfordringer som gjør det krevende å ivareta sine interesser i voldserstatningssaker.

### 3.3.9 Veiledning fra andre instanser er ikke et tilstrekkelig alternativ til advokatbistand

Skadelidte som ikke har tilgang til advokat kan få hjelp og veiledning fra andre instanser. Vårt intervjumateriale tyder på at denne bistanden ikke kompenserer for begrensningene i retten til advokatbistand i voldserstatningsloven. KfV, JURK, politidistriktene støttesentre for kriminalitetsutsatte og krisesentrene er de viktigste aktørene for bistand og veiledning til skadelidte om voldserstatning. I det videre beskriver vi hva intervjuene viser om hvilken bistand de ulike aktørene yter skadelidte i dag, og utfordringene ved dagens ordning.

#### *Veiledning fra KfV*

KfV tilbyr veiledning til voldsutsatte over telefon samt skriftlig veiledning. Enkelte informanter i andre organisasjoner som jobber med å bistå skadelidte, har selv mottatt veiledning fra KfV over telefon. Enkelte opplever denne veiledningen som god, mens andre opplever KfV som utilgjengelige. Kontorets tilgjengelighet er begrenset, med telefontid kun mellom kl. 12 og 14.

KfV opplyser om at dersom en saksbehandler har fått ansvar for en søknad om voldserstatning eller en tilleggssøknad, blir henvendelser om videre veiledning i saken i utgangspunktet – men

ikke konsekvent – tildelt denne saksbehandleren. Skadelidte kan også be om veiledning etter at søknaden er sendt inn, men før saken er blitt tildelt en ansvarlig saksbehandler hos KfV. Den samme saksbehandleren som veiledet, kan senere plukke eller bli tildelt den samme saken ut fra køsystemet som KfV opererer med.

#### *Veiledning fra JURK*

JURK er et rettshjelptiltak som drives av to jurister og 24 jusstudenter. Tiltaket gir gratis juridisk hjelp til alle som identifiserer seg som kvinner og ikke kan få rettshjelp andre steder. JURK har i mange år bistått kvinner i saker om voldserstatning.

Representanten for JURK forteller at siden bistandsadvokatene tidligere kunne bistå skadelidte i søknadsprosessene, kunne JURK konsentrere seg om skadelidte som ikke hadde rett til bistandsadvokat. Hen mener man nå risikerer at skadelidte går gjennom en straffesak uten å bli informert om voldserstatningsordningen. JURK erfarer at det er et stort og udekket informasjonsbehov om ordningen, der flere har behov omfattende juridisk bistand i søknadsprosessen, men tiltaket har begrenset kapasitet og klarer ikke å fange opp behovet i tilstrekkelig grad. Representanten understreker at JURK har grundige kvalitetssikringsrutiner, siden det er jusstudenter som yter rettshjelpen. Endringene i loven gjør det nødvendig å foreta flere kompliserte juridiske vurderinger tidlig i prosessen, blant annet om erstatningskrav er modne og hvilke opplysninger skadevolder kan få innsyn i.

JURK erfarer videre at henleggelsesskrivet fra politiet ikke gir god nok informasjon for at skadelidte skal kunne ta et bevisst valg om å søke voldserstatning, og mange må derfor oppsøke hjelp andre steder. JURK mener viktige årsaker til at klienter kommer til dem for veiledning er at de ikke har råd til advokat, at forvaltningens veiledningsplikt ikke har strukket til, eller at offentlig informasjon ikke er forståelig nok for klientgruppen.

#### *Veiledning fra Støttesentrene for kriminalitetsutsatte*

Hvert politidistrikt har et Støttesenter for kriminalitetsutsatte. Støttesentrene ble etablert som ledd i regjeringens arbeid mot vold i nære relasjoner, og vold og overgrep mot voksne. Sentrene tilbyr psykososial støtte og hjelp, gir informasjon om og tilbyr oppfølging gjennom straffesaksprosessen og veileder om tilgjengelige hjelpetilbud, herunder Kontoret for voldsoffererstatning.

Støttesentrene for kriminalitetsutsatte gjør sitt beste for å gi veiledning til voldsutsatte ved å informere og bistå med praktiske oppgaver som utfylling av søknadsskjemaer dersom fornærmede ikke klarer dette selv. De står imidlertid ovenfor flere utfordringer. De ansattes juridiske kompetanse er begrenset, særlig i komplekse saker. Støttesentrene kan for eksempel ikke beregne menerstatningskrav. En representant for støttesentrene forteller at ansatte møter utfordringer knyttet til språkbarrierer og brukere som mangler digitale tilganger og har lite organisering i livene sine, noe som forlenger og kompliserer søknadsprosessene. Til tross for flere utfordringer får vi inntrykk av at støttesentrene er sentrale i å informere og veilede voldsutsatte, men de mangler ressurser, kompetanse og mandat til å gi mer omfattende oppfølging. Til tross for flere utfordringer får vi inntrykk av at støttesentrene er sentrale i å informere og veilede voldsutsatte, men de mangler ressurser, kompetanse og mandat til å gi mer omfattende oppfølging.

### *Veiledning fra krisesentrene*

Veiledningen og hjelpen voldsutsatte kan få fra krisesentrene varierer avhengig av organiseringen og ressursene ved det enkelte senter. En del krisesentre har faste advokatressurser som gir juridisk veiledning. Mange ansatte ved krisesentre har også erfaring på feltet og nokså god oversikt på voldserstatningsfeltet, og gir brukerne oppfølging og bistand. De nye lovbestemmelsene kan imidlertid være mer utfordrende å veilede rundt for ansatte uten juridisk kompetanse.

#### 3.3.10 Forslag til endringer

Bistandsadvokatinformanten oppsummerte sine erfaringer med skadelidtes behov for advokatbistand slik:

«Tilbakemeldingene jeg har fått fra de fornærmede er at de ikke får veiledningen de trenger noe sted, hverken fra KfV, Støttesentre eller andre. Det at de fornærmede opplever å bli «kasteballer» har jeg fått høre flere ganger. De opplyser at de ikke får hjelp, og mange dropper å sende inn søknad etter ny voldserstatningslov. Mange klarer ikke å sende inn søknad selv, de fleste klarer heller ikke å beregne sitt erstatningskrav, de klarer heller ikke å følge opp med å klage på vedtak, mange er for sent ute siden det nå er strengere frister, og mange tør ikke å sende inn søknad siden gjerningspersonen nå har partsrettigheter i saken. Dette gjorde seg ikke gjeldende tidligere, da fornærmede fikk gratis hjelp av sin bistandsadvokat til å sende inn søknad og beregne erstatningskravet, de strenge tidsfristene foreslå ikke og gjerningspersonen hadde ikke innsynsrett slik som nå.»

Informantene foreslår flere tiltak for å avhjelpe de negative konsekvensene av endringene knyttet til skadelidtes rett til advokatbistand. Noen mener at man bør gjeninnføre den tidligere ordningen der bistandsadvokaten også bistår med søknader og klager til KfV.

Bistandsadvokatinformanten påpeker at gjennom den nye voldserstatningsloven så har staten fratatt de skadelidte helt sentrale rettigheter som medfører at mange ikke lenger får den erstatningen de burde hatt krav på. Hen foreslår å innføre en løsning der advokatens oppdrag begrenses til «rimelig og nødvendig tid», i stedet for at oppdraget begrenses til et konkret antall timer. Dette hensyntar de ulike sakenes omfang, kompleksitet og krav til dokumentasjon.

Noen informanter mener også at det bør legges større vekt på søkernes behov og forutsetninger, for eksempel norskkunnskaper og systemforståelse, i vurderinger av hvorvidt de skal få dekket advokatbistand, og ikke kun sakens kompleksitet. Både representanter for KfV og JURK vektlegger dette.

## 3.4 Våre vurderinger

### 3.4.1 Behov for advokatbistand i voldserstatningssaker

I forarbeidene til voldserstatningsloven, ble det lagt til grunn at skadelidte normalt ikke har behov for advokatbistand i voldserstatningssaker, og det ble særlig fremhevet at forenklingene i den nye loven reduserte behovet for slik bistand. Våre undersøkelser indikerer at behovet for advokatbistand synes å være undervurdert. Etter vårt syn er det imidlertid grunn til å skille

mellom bistand til fremsettelse av krav om erstatning som har vært behandlet av domstolene og bistand i forbindelse med søknad om voldserstatning til KfV.

#### 3.4.2 Bistand til å fremsette krav om utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter § 6

Intervjumaterialet viser at enkelte skadelidte har behov for hjelp med å fremsette krav om utbetaling av erstatning tilkjent ved dom. Behovet for bistand kan skyldes kognitive eller språklige utfordringer, eller psykiske lidelser som følge av voldshendelser eller overgrep. Det var lovgivers intensjon at det skulle være enkelt å kreve utbetaling etter rettskraftig dom. I forarbeidene ble det lagt til grunn at ordningen skulle fungere på følgende måte:

«Den voldsutsatte vil i forbindelse med meddelelsen av dommen bli forespurt om vedkommende ønsker at staten skal utbetale erstatningen og overta kravet mot skadevolderen. Det kreves ikke mer av den voldsutsatte enn å svare bekreftende på henvendelsen om staten skal utbetale erstatningen, og fylle ut enkel informasjon på en nettside.»<sup>84</sup>

Våre undersøkelser viser imidlertid at ordningen ikke fungerer slik som den var tiltenkt. Våre empiriske funn under punkt 3.3.4 tyder på at kravskjemaet på KfVs nettsider – som må fylles ut og sendes inn for å få utbetalt domstilkjent erstatning – ikke er brukervennlig nok. Blant annet er det ikke tydelig nok hvilke felter som er obligatoriske, og tidsbegrensning på utfyllingen kan være en barriere. Det er heller ikke alle skadelidte som klarer å identifisere seg elektronisk. Dersom skadelidte ikke klarer å oppsøke veiledning fra nærstående eller andre aktører som kan bistå vedkommende med å sende inn skjemaet, kan konsekvensen bli at vedkommende taper sin rett til erstatning som følge av fristoversittelse.

Etter vårt syn vil hensynet til skadelidte i slike tilfeller kunne ivaretas gjennom å forenkle ordningen for utbetaling av krav, eventuelt gjennom KfVs veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Det fremgår av forvaltningsforskriften § 3 at forvaltningsorganer bør hjelpe til med å fylle ut skjemaer «når det synes å være behov for slik hjelp».

Det følger videre av forvaltningslovforskriften § 5 at søknadsskjemaer og lignende som det offentlige utarbeider til bruk i forvaltningssaker, skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør legges ved. Dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer o.l. også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende saksområde. KfVs nettsider inneholder allerede i dag informasjon om utbetaling av erstatning tilkjent ved dom. Det bør fremgå av nevnte informasjon hvor skadelidte kan henvende seg dersom vedkommende har behov for bistand til å sende inn krav om utbetaling av voldserstatning. Det bør også komme klarere frem at angivelse av domsnummer ikke er obligatorisk, ettersom flere av våre informanter har pekt på at manglende domsnummer er et hinder for å sende inn skjemaet.

#### 3.4.3 Bistand til å søke om voldserstatning etter §§ 7 og 8

Behovet for bistand synes å være mest fremtredende ved søknad om voldserstatning i saker som ikke har vært domstolsbehandlet. Våre undersøkelser viser at mange skadelidte opplever søknadsprosessen som krevende. For skadelidte kan det være utfordrende å fremskaffe

---

<sup>84</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 127.

dokumentasjon, sikre at alle modne krav er tatt med og at hver enkelt erstatningspost gir uttrykk for det fullstendige tapet.<sup>85</sup> Mange av de som søker om voldserstatning er i en krevende situasjon, og ikke alle har ressurser og forutsetninger for å orientere seg i regelverket og forstå hva som kreves for å nå frem med en søknad. Behovet for advokatbistand til å fremme søknad om voldserstatning synes ikke å ha blitt redusert ved den nye loven. Enkelte endringer, særlig korte tidsfrister og vilkår om å fremme alle modne krav mv, tilsier snarere at behovet for advokatbistand har økt. Konsekvensen av manglende bistand kan være at skadelidte taper hele eller deler av sitt erstatningskrav.

#### 3.4.4 Veiledning fra voldserstatningsmyndighetene og andre aktører

For skadelidte som ikke bistås av advokat, eksisterer det ulike ordninger for veiledning og bistand i søknadsprosessen. Flere informanter fremhever imidlertid at disse aktørene ikke har tilstrekkelig ressurser eller juridisk kompetanse til å utgjøre et fullgodt alternativ til advokatbistand.

KFV bistår i begrenset grad ved utformingen av søknader om voldserstatning, KFs nettsider inneholder informasjon om voldserstatningsordningen, herunder krav til søknader. Vi har ikke intervjumateriale som sier noe om hvorvidt og eventuelt hvordan skadelidte benytter veiledningen på nettsiden, og hvordan den oppfattes av vedkommende. Det generelle inntrykket fra intervjurunden er imidlertid at mange skadelidte er ressursvake og har svak systemforståelse. Det er naturlig å anta at skadelidte som i utgangspunktet har utfordringer med søknadsprosessen, også vil oppfatte informasjonen på nettsiden som vanskelig tilgjengelig.

Bistanden fra andre aktører, som JURK, støttesentrene og krisesentrene synes å fungere godt som en støtte til de voldsutsatte, men disse aktørene har ikke tilstrekkelige ressurser eller kompetanse til å bistå alle som har behov for hjelp. Etter vårt syn kan ikke veiledning fra voldserstatningsmyndighetene og andre aktører kompensere for manglende rett til advokatbistand for skadelidte som søker voldserstatning etter voldserstatningsloven § 7.

### 3.5 Vårt forslag: Retten til dekning av advokatutgifter ved søknad om voldserstatning bør utvides

Retten til å få dekket utgifter til advokatbistand etter voldserstatningsloven § 10 praktiseres strengt.<sup>86</sup> Våre undersøkelser viser at endringene i skadelidtes rett til advokatbistand har gjort det vanskeligere for skadelidte å ivareta sine rettigheter etter voldserstatningsloven. Manglende advokatbistand kan lede til at skadelidte unnlater å fremsette søknad om voldserstatning eller at de helt eller delvis taper sin rett til erstatning som følge av fristoversittelse eller mangelfull dokumentasjon.

Det er tydelig at det er et udekket behov for advokatbistand blant skadelidte som søker om voldserstatning og tilleggserstatning etter voldserstatningsloven § 7 og 8. Etter vårt syn bør retten til advokatbistand styrkes. Dette vil legge til rette for at skadelidte får fremmet søknaden innen lovens frister og at de får underbygget kravet med relevant og tilstrekkelig

---

<sup>85</sup> Se nærmere punkt 3.4.5.

<sup>86</sup> Jf. punkt 3.4.

dokumentasjon. Dette kan også virke ressursbesparende for KfV ved at saksbehandlingen blir mer effektiv.

Vurderingstemaet i voldserstatningsloven § 10 er formulert nokså skjønnsmessig. Dekning av utgifter til advokat kan dekkes dersom «sakens omfang og kompleksitet tilsier det». Det kan stilles spørsmål ved om dagens strenge praksis er i tråd med lovgivers intensjon. Etter vårt syn bør terskelen for å innvilge kostnadsdekning senkes, slik at flere søknader innvilges. En slik praksisendring kan gjennomføres raskt, uten å endre loven. Slik vi ser det, vil en slik praksisendring likevel ikke være tilstrekkelig til å sikre skadelidtes behov for advokatbistand.

Vi foreslår å gjeninnføre tidligere ordning, slik at søknad om voldserstatning omfattes av bistandsadvokatens oppdrag. Bistandsadvokaten vil dermed motta godtgjørelse fra staten for rimelige og nødvendige kostnader knyttet til søknaden om voldserstatning.<sup>87</sup> Hvor mye tid som vil medgå til en søknad vil kunne variere ut fra sakens kompleksitet og forhold på skadelidtes side. I forarbeidene kan det gis føringer for hva som anses som rimelig tidsbruk i typiske tilfeller.

Det er imidlertid ikke alle skadelidte som har rett til bistandsadvokat.<sup>88</sup> Tidligere kunne denne gruppen få dekket advokatutgiftene gjennom rettshjelpsordningen. Vi tar ikke til orde for å gjeninnføre denne ordningen. Rettshjelpsloven er ment å være subsidær, og dekke juridisk bistand som ikke omfattes av andre ordninger. Etter vårt syn bør retten til advokatbistand for skadelidte uten bistandsadvokat reguleres av voldserstatningsloven. Dette vil sikre at reguleringen tilpasses særtrekkene ved voldserstatningssaker.

Vi foreslår å utvide retten til advokatbistand etter voldserstatningsloven, slik at den omfatter flere skadelidte enn i dag. Dette kan gjøres ved å innføre kriterier knyttet til søkerens behov for advokatbistand.

Etter voldserstatningsloven § 10 tillegges individuelle forhold hos søker begrenset vekt i vurderingen.<sup>89</sup> Manglende tilgang til juridisk bistand rammer særlig skadelidte med lav digital kompetanse, svake norskkunnskaper og lav systemforståelse. Flere av informantene etterlyser en mulighet til å vektlegge søkerens individuelle behov og forutsetninger ved vurderingen av om advokatbistand skal dekkes. Etter vårt syn bør KfV som hovedregel innvilge søknad om dekning av kostnader til advokat dersom språklige utfordringer, lav systemforståelse eller andre forhold hos søker tilsier at vedkommende har behov for advokatbistand. I de helt enkle sakene kan KfV alternativt tilby vedkommende veiledning med å utarbeide søknad.<sup>90</sup>

Flere informanter har fremhevet at dekningsordningen etter den nye loven er uforutsigbar for skadelidte, fordi de ikke får vite om advokatutgiftene dekkes før saken er ferdigbehandlet.

---

<sup>87</sup> Salærforskriften § 7.

<sup>88</sup> Skadelidtes rett til bistandsadvokat er regulert i straffeprosessloven § 107a.

<sup>89</sup> Departementet har i forarbeidene forutsatt at personer som har spesielle hjelpebehov bistås av en verge i søknadsprosessen, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 156. I VEM-2023-10337 avsto Statens sivilrettsforvaltning dekning av utgifter til advokat med henvisning til disse forarbeidsuttalelsene. SRF avviste at klagers helsetilstand og manglende evne til å fremme og følge opp saken kunne tillegges avgjørende vekt i vurderingen av om advokatutgifter skulle dekkes.

<sup>90</sup> Her kan man se hen til domstolenes plikt til å bistå de som trenger det med å sette opp stevning og anke. Bistanden knytter seg primært til å sikre at lovens formelle krav (formkrav) er oppfylt.

Vedkommende løper derfor en risiko for å måtte dekke slike kostnader selv. Usikkerheten fører til at mange skadelidte unnlater å benytte seg av advokat. Vi foreslår at det innføres en ordning om forhåndstilsagn om dekning av utgifter til advokatbistand. Dette vil skape forutberegnelighet for skadelidte, og sikre at de som har behov for advokatbistand kan benytte seg av det uten å måtte bære den økonomiske risikoen.

Opprinnelig foreslo departementet at KfV skulle kunne gi forhåndstilsagn om dekning av advokatutgifter.<sup>91</sup> Forslaget ble ikke fulgt opp.<sup>92</sup> I proposisjonen uttalte departementet at det ville være krevende for KfV å vurdere om sakens omfang eller kompleksitet gjorde det påkrevd med advokatbistand uten å sette seg godt inn i saken. Hensynet til en effektiv saksbehandling, tilsa etter departementets syn at KfV burde ta stilling til spørsmålet om dekning når saken var til behandling.

Etter vårt syn kan ikke hensynet til saksbehandlingens effektivitet være avgjørende. Dersom bistandsadvokatens oppdrag for fremtiden vil omfatte søknad om voldserstatning, vil KfV bare måtte behandle søknader fra skadelidte som ikke har krav på bistandsadvokat. Dette vil redusere antallet søknader betraktelig. En endring i tråd med vårt forslag vil også innebære at det legges større vekt på skadelidtes individuelle forhold, og hvorvidt de er avhengig av advokatbistand for å kunne ivareta sine rettigheter etter loven. I et slikt tilfelle vil ikke KfV ha behov for å gå grundig inn i saken når de vurderer en søknad om dekning av advokatutgifter.

---

<sup>91</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 140.

<sup>92</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 141 og 156.

## 4 Tidsfrister for å fremme krav og søknader om voldserstatning

### 4.1 Endringer i ny lov

Ved voldserstatningsloven ble det innført frister for å fremme krav og søknader om voldserstatning. Etter voldsoffererstatningsloven var søknadsfristen knyttet til sivilrettslige og strafferettslige foreldelsesfrister.<sup>93</sup>

Voldserstatningsloven oppstiller ulike frister for henholdsvis fremsettelse av krav om utbetaling av erstatning tilkjent ved dom og søknad om erstatning som ikke er tilkjent ved dom.<sup>94</sup> Etter voldserstatningsloven § 6 andre ledd må krav om utbetaling etter dom fremmes innen seks måneder etter at dommen ble rettskraftig. I disse tilfellene fatter ikke KfV noe vedtak, men utbetaler erstatningen etter søknad dersom skadelidte ber om det.

For krav om erstatning som ikke er tilkjent ved dom, er fristen for å fremsette søknad ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet eller dom i straffesaken eller rettsforlik er rettskraftig, jf. voldserstatningsloven § 7 tredje ledd. Dersom saken er henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse, må søknad fremmes før kravet mot skadevolder er foreldet.

Krav om tilleggserstatning kan fremmes etter § 8, forutsatt at skadelidte tidligere har fått erstatning etter §§ 6 eller 7. Etter § 8 tredje ledd gjelder reglene i § 7 tilsvarende for krav om tilleggserstatning. Dette tilsier at fristen for å søke er ett år etter endelig påtaleavgjørelse er truffet eller dom i straffesaken eller rettsforlik er rettskraftig.

I tillegg oppstiller voldserstatningsforskriften § 14 en egen frist for barn som søker om erstatning etter opplevd vold mot en nærstående. Søknad må fremsettes innen tre år. Fristen løper fra den dagen barnet fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om den opplevde voldshandlingen, men tidligst fra den dagen barnet fyller 18 år.

Hvorvidt foreldelsesreglene gjelder i tillegg til lovens frister er ikke helt klart. Statens sivilrettsforvaltning har i enkelte saker lagt til grunn at foreldelseslovens regler gjelder ved siden av voldserstatningslovens fristregler, og at det er en forutsetning for erstatning at kravet ikke er foreldet.<sup>95</sup> I andre saker er det lagt til grunn at foreldelsesreglene bare kommer til anvendelse der straffesaken er henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse.<sup>96</sup> Praksis er dermed ikke entydig.

---

<sup>93</sup> jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd.

<sup>94</sup> Jf. voldserstatningsloven §§ 6 og 7.

<sup>95</sup> VEM-2024-4889 og i VEM-2024-10931.

<sup>96</sup> VEM-2024-5701.

I denne delrapporten vurderer vi fristene for å kreve utbetaling etter § 6, og for å fremsette søknad etter §§ 7 og 8. Fristen for å klage over vedtak fra KfV og frist for å reise søksmål mot gyldigheten av vedtak om voldserstatning drøftes nærmere i hovedrapporten.<sup>97</sup>

KfV opplyser at det er utarbeidet informasjonsbrev om (mulig) rett til voldserstatning, både i henlagte saker og saker som ender med dom, men KfV er ikke kjent med hvordan og i hvilken grad de ulike politidistriktene og domstolene distribuerer disse til skadelidte. KfV opplyser videre at de har sendt ut informasjonsbrosjyrer til alle politidistrikter som de kan gi videre til potensielle søkere. KfV har også informasjon på sine hjemmesider, men det er ingen garanti for at skadelidte får denne informasjonen med mindre de oppsøker den selv.

Spørreundersøkelser til domstoler og politidistrikter i prosjektets neste fase vil trolig gi nærmere informasjon om hvordan skadelidte informeres om sine rettigheter i henhold til voldserstatningsloven.

## 4.2 Lovgivningshistorikken

### 4.2.1 Voldsoffererstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven måtte søknad om voldsoffererstatning fremsettes for KfV før erstatningskravet mot skadevolder var foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Likevel var det tilstrekkelig at søknaden ble fremsatt før skadevolderens eventuelle straffansvar var foreldet etter reglene i straffeloven eller før skadelidte fylte 21 år, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd.

Hovedregelen om foreldelse av sivile krav fremgår av foreldelsesloven § 9. Det fremgår av nevnte bestemmelse at krav på erstatning eller oppreisning foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg kunnskap om skaden og den ansvarlige, jf. § 9 første ledd. Loven oppstiller videre en absolutt foreldelsesfrist på 20 år. Den absolutte fristen gjelder imidlertid ikke ved personskade voldt mens skadelidte er under 18 eller dersom den ansvarlige kjente eller burde kjenne til at handlingen kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade.

Foreldelsesloven § 11 oppstiller en tilleggsfrist for krav i forbindelse med en straffesak. Det fremgår av bestemmelsen at selv om foreldelsesfristen er ute, kan krav på erstatning, oppreisning eller inndragning som springer ut av en straffbar handling, settes frem under en straffesak hvor vedkommende blir funnet skyldig i det forhold som medfører ansvaret. Slike krav kan også fremsettes ved særskilt søksmål innen ett år fra fellende dom i straffesaken ble rettskraftig.

De strafferettslige foreldelsesreglene beror på det straffbare forholdets strafferamme, jf. straffeloven kapittel 15. Saker om drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 og 16 år ble unntatt fra foreldelse med virkning fra 1. juli 2014.

---

<sup>97</sup> Klagefristen reguleres av forvaltningsloven § 29 flg., jf. voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd andre setning og § 9 første ledd. Frist for å reise søksmål om gyldigheten av vedtak om voldsoffererstatning reguleres av voldserstatningsloven § 9.

#### 4.2.2 Forarbeidene til voldserstatningsloven

Voldsoffererstatningsutvalget uttalte i NOU 2016: 9 at det burde gjelde en tidsbegrensning for voldsutsattes muligheter til å kreve voldsoffererstatning.<sup>98</sup> Utvalget mente at gjeldende ordning med både sivilrettslig og strafferettslig foreldelse gjorde regelverket vanskelig tilgjengelig, og foreslo at voldsoffererstatningsordningen burde følge de strafferettslige foreldelsesreglene. Likevel foreslo utvalget at seksuelle overgrep mot barn aldri skulle foreldes, i den utstrekning de omfattes av skadeserstatningsloven § 3-3.<sup>99</sup>

Utvalgets forslag ble ikke fulgt opp. I Justisdepartementets høringsbrev fra 2020 sa departementet seg enig i at voldsoffererstatningslovens foreldelsesregler var kompliserte. Departementet mente at en søknadsfrist ville forenkle ordningen vesentlig.<sup>100</sup> Departementets standpunkt må leses i lys av forslaget som lå i bunn, hvor erstatning som hovedregel skulle være betinget av at det forelå dom for kravet. Departementet foreslo at krav om erstatning måtte fremsettes tre måneder etter at det foreligger rettskraftig dom eller rettsforlik om erstatningskrav mot skadevolder. For erstatningskrav som ikke var fastsatt i dom, foreslo departementet at søknad om erstatning måtte fremsettes innen seks måneder eller ett år etter at det er tatt endelig påtaleavgjørelse i saken.

For skadelidte under 18 år skulle det 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.

Departementet tok høyde for at ikke alle erstatningskrav ville være modne til pådømmelse på det tidspunktet domstolene behandler straffesaken, og at dette særlig ville gjelde krav om menerstatning og varig fremtidig inntektstap.<sup>101</sup> Departementet foreslo derfor at den voldsutsatte «i ettertid skal kunne fremme krav for domstolene dersom det ikke var mulig å fremme dette da resten av erstatningskravet ble behandlet».

I Prop. 238 L (2020–2021) foreslo departementet tre ulike søknadsfrister. Det ble foreslått at skadelidte som ved dom var tilkjent erstatning fra skadevolder måtte fremme krav om utbetaling av erstatningen fra staten innen seks måneder etter at dommen mot skadevolder ble rettskraftig. I saker der det ikke var krav om dom, men det fantes en skadevolder å rette kravet mot, foreslo departementet at søknad måtte fremmes for KfV før kravet mot den påståtte skadevolder var foreldet. I saker med død eller ukjent skadevolder, foreslo departementet at søknaden om erstatning måtte fremmes for KfV innen ett år etter at det var truffet endelig påtaleavgjørelse i saken.<sup>102</sup>

Justisdepartementets høringsnotat var det ikke foreslått adgang til å kreve tilleggserstatning, ettersom krav om voldserstatning som den klare hovedregel skulle pådømmes i straffesaken.

---

<sup>98</sup> NOU 2016: 9 s. 112 flg.

<sup>99</sup> NOU 2016: 9 s. 117 flg.

<sup>100</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 108 flg.

<sup>101</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 66.

<sup>102</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 127 flg. For å forhindre at kravet ble foreldet mens saken var under etterforskning, ble det foreslått at den voldsutsatte skulle kunne fremme krav om for å avbryte foreldelsesfristen for kravet mot skadevolder. Søknad til KfV skulle etter forslaget virke fristavbrytende.

Krav som ikke var modne til pådømmelse i straffesaken, måtte fremmes senere for domstolen. Departementet mente i tillegg at den tidligere ordningen med tilleggssøknader var uheldig, og medvirket til at det tok lang tid før sakene ble avsluttet. Tilleggserstatning skulle bare være aktuelt dersom domstolen i medhold av skadeserstatningsloven fant at det var adgang til ny behandling, og avsa dom for ytterligere erstatning.<sup>103</sup>

I Prop. 238 L (2020–2021) foreslo departementet at krav som ikke var modne og som ikke kunne behandles i straffesaken, skulle kunne fremmes gjennom en søknad om tilleggserstatning for KfV. I merknadene til § 8 kommenterer ikke departementet fristreglene særskilt, men konstaterer at de samme saksbehandlingsreglene som etter § 7 skal gjelde, det vil si at søknaden må fremmes før kravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven eller innen ett år etter endelig påtaleavgjørelse dersom skadevolderen er død eller ukjent.

Departementet erkjente at tre ulike frister ville gjøre regelverket mer komplisert. Etter departementet syn var dette likevel en nødvendig konsekvens av at det ville åpnes for en forvaltningsbehandling av saker der den påståtte skadevolder var kjent og skulle holdes ansvarlig for sine handlinger.<sup>104</sup>

Departementets forslag ble vesentlig endret ved justiskomiteens behandling, jf. Innst. 310 L (2021–2022). Komiteens flertall foreslo at søknad om voldserstatning måtte fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet.<sup>105</sup> Flertallet begrunnet ikke nærmere hvorfor de ikke støttet forslaget om å følge de sivilrettslige foreldelsesreglene dersom skadevolder var kjent. Forslaget fra komiteens flertall ble vedtatt, og voldserstatningsloven § 7 oppstiller dermed en søknadsfrist på ett år fra endelig påtaleavgjørelse. Fristen for å fremme krav om erstatning tilkjent ved dom ble ikke kommentert særskilt i forbindelse med komitébehandlingen, og fristen ble vedtatt slik den var foreslått av departementet, jf. voldserstatningsloven § 6.

Frist for å fremsette søknad om tilleggserstatning ble ikke drøftet nærmere i stortingsbehandlingen. Voldserstatningsloven § 8 viser til saksbehandlingsreglene i § 7, og dette synes å innebære at ettårsfristen også gjelder ved søknad om tilleggserstatning.

## 4.3 Empiriske undersøkelser

### 4.3.1 Innledende sammenfatning

Intervjuene viser at de nye tidsfristene i voldserstatningsloven har negative konsekvenser for skadelidte. Kortere frister svekker voldsutsattes rettigheter, og sårbare grupper er mer utsatt. Mangel på informasjon og uklarhet rundt når fristene begynner å løpe, kombinert med skadelidtes ofte krevende livssituasjon, kan føre til at skadelidte mister retten til erstatning på grunn av fristoverskridelse. KfVs fagsystemdata har imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon til å belyse hvorvidt enkeltpersoner har fått avslått krav eller søknader om erstatning eller avstått fra å fremme krav eller søknader som følge fristoversittelse, og hvor mange dette eventuelt gjelder.

<sup>103</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 66.

<sup>104</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 127.

<sup>105</sup> Innst. 310 L (2021–2022) s. 9.

#### 4.3.2 Konsekvenser av nye frister

Flere av informantene mener at de nye reglene om frister har fått negative konsekvenser for voldsutsatte, og at fristene svekker skadelidtes rettigheter etter voldserstatningsloven. Noen informanter viser at den korte fristen for å kreve utbetaling kan føre til at skadelidte mister retten til erstatning også i tilfeller hvor det foreligger dom for kravet. Flere erfarer at seks måneder eller ett år er utilstrekkelig for mange skadelidte. Mangel på informasjon og uklarheter rundt når fristene løper fra, for kort tid til å bearbeide det som har skjedd og mange skadelidtes krevende livssituasjoner, fremheves som viktige medvirkende årsaker til dette. Disse omtales nærmere under.

Enkelte trekker også frem at det i henlagte saker oppstår utfordringer med å dokumentere krav i tide. Informanten fra støttesentrene for kriminalitetsutsatte erfarer at skadelidte som får sin sak henlagt, og som ikke kommer i kontakt med noen som kan bistå underveis i etterforskningen og i etterkant av en henleggelse (Støttesenteret, bistandsadvokat, JURK, Fri rettshjelp eller andre instanser), får et større ansvar for selv å sende inn krav og dokumentasjon på skader og behandling. Informanten erfarer at disse skadelidtes muligheter til å få tilkjent voldserstatning dermed svekkes.

Det trekkes også frem som problematisk i intervjuer at fristene er kortere enn det som gjelder for foreldelse, slik at man i realiteten mister retten til å gjøre kravet gjeldende overfor KfV flere år før kravet er foreldet etter foreldelsesloven.

En representant for Sivilrettsforvaltningen viser til at det også kan være enkelte fordeler med de nye fristene, da bevis hensyn kan tilsi at erstatningssaken bør behandles raskt. Også hensynet til skadevolder kan tilsi at saken ikke bør avgjøres lenge etter voldshendelsene(e). Samtidig er det utfordringer knyttet til fristutgangspunktet, og informanten bemerker blant annet at dato for rettskraft eller påtaleavgjørelse i praksis kan være uklart. Dette omtales nærmere under.

Samlet sett viser imidlertid intervjudataene at fristene i dagens voldserstatningslov har ført til en svekkelse av skadelidtes rettsstilling.

Vi har undersøkt om KfVs fagsystemdata kan belyse hvorvidt enkeltpersoner har fått avslått sine søknader om erstatning eller avstått fra å fremme slike søknader som følge av fristoversittelse, og hvor mange dette eventuelt gjelder. I tilfeller der den skadelidte får avslag på sin søknad om volderstatning registrerer KfV en eller flere av følgende avslagsgrunner i sitt saksbehandlingssystem:

- Anmeldelsesvilkåret
- Avslag pga passivitet
- Begjæring om omgjøring ikke tatt til følge
- Erstatningsvilkåret
- Foreldet
- Forholdet faller utenfor ordningen
- Geografisk virkeområde
- Ikke klart sannsynliggjort
- Ikke rimelig - jevnbyrdighet

- Ikke rimelig - oppreisning
- Ikke sannsynliggjort krav
- Personskadevilkåret
- Subsidiaritet
- Årsakssammenheng
- Annet

Disse kategoriene er imidlertid ikke tilpasset den nye loven. Det innebærer blant annet at «fristoverskridelse» ikke er spesifisert som egen avslagsgrunn. KfV oppgir at slike saker omfattes av samlekategori «Annet». Opplysningene om avslagsgrunn i KfVs fagsystem kan derfor ikke belyse hvor mange saker som har blitt avvist fordi de kommer inn for sent. Dersom «fristoverskridelse» hadde vært spesifisert som en egen avslagsgrunn eller blir det i fremtiden, vil en likevel ikke kunne fange opp tilfeller der skadelidte oppdager at de er for sent ute og derfor lar være å søke.

KfV har imidlertid for 2025 ført oversikt over antall krav som er fremmet etter voldserstatningsloven § 6, herunder hvor mange som er avvist som følge av at fristen er oversittet. Av totalt 1111 innkomne krav per juli 2025,<sup>106</sup> er det 16 krav som har blitt avvist fordi de har vært fremsatt etter fristen på seks måneder.

Våre empiriske undersøkelser av tidsfristene i den nye loven er derfor i all hovedsak basert på data fra intervjuene. I det videre utdyper vi funn fra intervjuene om identifiserte uklarheter i regelverket, utfordringer knyttet til formidling av informasjon om frister til skadelidte, medvirkende årsaker til at fristene svekker skadelidtes rett til voldserstatning, grupper som blir særlig negativt berørt samt informantenes forslag til tiltak.

#### 4.3.3 Uklarhet rundt utgangspunkt for fristen for å kreve erstatningsutbetaling etter § 6

Et funn i intervjuene er at det er mangler i informasjon til skadelidte om fristen for å kreve utbetaling av domstilkjent erstatning etter § 6 og at det er uklarhet rundt når fristen løper fra.

En dommer erfarer at mange skadelidte ikke får med seg fristen på seks måneder for å kreve utbetaling av domstilkjent voldserstatning. Det er uklart hvordan og når den voldsutsatte får informasjon om at dommen er rettskraftig, og om de forstår den. Dommeren mener også det er uklart hvorvidt fristen løper fra når saken som sådan er rettskraftig, eller når hvert tiltalepunkt blir rettskraftig.

Vår informant i KfV beskriver flere utfordringer knyttet til fastsettelse av utgangspunkt for kravfristen. Dette gjelder blant annet krav som er innsendt etter seks måneder etter at straffesaken er rettskraftig, men hvor det er uvisst om erstatningskravet er rettskraftig. I slike tilfeller påløper det ekstraarbeid med å innhente opplysninger fra politiet om når dommen ble forkynt for søkeren.

---

<sup>106</sup> Antallet innkomne krav inkluderer også krav som ikke oppfyller vilkårene for å få utbetalt erstatning etter § 6.

Beregning av fristens utgangspunkt er også krevende der flere skadevoldere blir dømt til å betale erstatning til skadelidte for samme straffbare handling, men kravene bli rettskraftige på ulike tidspunkt. I slike tilfeller kan kravet til KfV være rettidig fremsatt overfor én skadevolder, men ikke en annen. Dersom skadevolderne er dømt solidarisk til å betale søker erstatning, vil dette ikke ha betydning for søker, men det vil likevel kunne bety betydning for KfVs mulighet til å kreve regress fra alle skadevolderne. For søker vil det være problematisk hvis erstatningsansvaret er idømt pro rata. Da vil søker kun ha krav på erstatning for det kravet som er fremsatt i tide.

Fristens utgangspunkt kan også være krevende å fastslå i tilfeller hvor enkelte erstatningskrav har blitt rettskraftige i tingrettens dom, og andre erstatningskrav først blir rettskraftige ved lagmannsrettens behandling. Loven løser ikke disse problemene. KfV anser det for å være unaturlig for en søker for eksempel å måtte fremme sitt krav om oppreisning etter at tingrettens dom ble rettskraftig, og deretter måtte fremme andre erstatningskrav som ble anket, først etter at lagmannsrettens dom blir rettskraftig. I slike tilfeller har KfV lagt seg på en praksis om at det er rettskraftig dato for lagmannsrettens dom som legges til grunn for fastsettelse av kravfristen.

En fjerde utfordring er de tilfellene hvor det foreligger en egen sivil dom på erstatningskravene. KfV opplyser at de da tar kontakt med den aktuelle domstolen for å få opplyst rettskraftig dato på den sivile dommen og tar utgangspunkt i denne for å fastsette seksmånedersfristen.

Til sist kommer ulike utfordringer knyttet til hevingskjennelser eller der en ankesak blir avvist. Det medfører ekstraarbeid for KfV å fastsette riktig utgangspunkt for kravfristen, ettersom det er risiko for å avvise krav som er rettidig fremsatt.

#### 4.3.4 Formidling av informasjon om frist for å søke om erstatning uten dom etter § 7

Også i saker som ikke går for domstolene blir det i intervjuer reist spørsmål om hvordan den voldsutsatte får informasjon om at det gjelder en frist på ett år etter at påtalemyndigheten har henlagt saken. Slik ordningen er nå, informerer politiet om dette i et standardskriv. Informanter erfarer at skadelidte ikke nødvendigvis får med seg denne informasjonen og mener det bør kommuniseres tydeligere.

#### 4.3.5 Uklarhet rundt frister for tilleggserstatning og foreldelse

Flere informanter mener at adgangen til å søke tilleggserstatning for krav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet i domstolene, skaper vanskelige grensedragninger, og at modenhetskravet er uklart. I noen av intervjuene kommer det også frem at det hersker betydelig usikkerhet om hvilken frist som gjelder etter voldserstatningsloven § 8 om tilleggserstatning, og at fristen på ett år ikke kan være riktig. Flere er også usikre på forholdet mellom voldserstatningslovens frister og foreldelseslovens frister. De mener det er uklart om det gjelder regler om foreldelse, og i så fall, om det er de strafferettslige eller sivilrettslige reglene som gjelder.

#### 4.3.6 Noen grupper blir særlig negativt berørt

Noen informanter trekker frem ofre for seksuelle overgrep som en særlig sårbar gruppe. Korte frister kan gjøre det vanskeligere for personer i denne gruppen å ivareta sine rettigheter. Flere

understreker at skadelidte trenger lengre tid emosjonelt for å forstå hva de har vært utsatt for og ta stilling til erstatning, og dette gjelder særlig ofre for seksuelle overgrep.

En informant trekker også frem at fristene er særlig uheldige for voldsutsatte barn, ettersom barn ikke kan ta egne avgjørelser og er helt avhengige av at de har voksne som kan tale deres sak på en forsvarlig måte. Ikke alle barn har egnede omsorgspersoner. I mange tilfeller kan mor være redd far, og av den grunn unnlate å fremsette krav om erstatning på barnets vegne.

Også voldsutsatte barn og voksne i de mest alvorlige voldssakene kan bli særlig negativt berørt av de nye fristene. Dette kan for eksempel være saker hvor mor og barn får iverksatt kode 6-tiltak. I slike tilfeller skjer det mange livsomveltende hendelser på kort tid. Mor må etablere seg på nytt i et nytt miljø, og har nok med å bygge seg selv opp og ivareta sin egen og barnas sikkerhet. Da kan ett års frist være for lite tid. Det samme gjelder ofre for fortsettelsesvold i nære relasjoner, som ofte har som prioritet å få volden til å stoppe.

Noen trekker også frem at voldsutsatte med minoritetsbakgrunn og som har få eller ingen norskkunnskaper, samt personer med kognitive utfordringer, også er særlig sårbare for å miste rettigheter grunnet fristoverskridelse.

#### 4.3.7 Forslag til endringer

Representanten for JURK fremhever at fristene i voldsoffererstatningsloven var bedre tilpasset særpreget ved saker om voldsoffererstatning og søkeres sårbare livssituasjon, og foreslår å gjeninnføre eller bygge videre på disse. Etter den tidligere voldsoffererstatningsloven var det tilstrekkelig å fremme søknad om erstatning før skadelidte fylte 21 år, eller før kravet var både sivilrettslig og strafferettslig foreldet. I alle saker av en viss alvorlighetsgrad, gjaldt det derfor romslige frister. Informanten påpeker at dagens fristregler ikke åpner for skjønnsmessige vurderinger, noe som særlig rammer personer som sent blir klar over sine rettigheter eller skader. Selv om bedre informasjon om fristene til voldsutsatte kan være nyttig, mener informanten at dagens frister er for rigide og ikke tilstrekkelig tilpasset skadelidtes behov, og vedkommende mener at det som et minimum bør gjelde vanlige foreldelsesregler, hvor fristen først begynner å løpe fra det tidspunkt skadelidte fikk nødvendig kunnskap om at hun kunne ha et voldserstatningskrav.

Representantene for Krisesentersekretariatet understreker at selv en moderat utvidelse av søknadsfristene, for eksempel med et halvt eller ett år, vil ha stor betydning for voldsutsatte. Informantene foreslår å bruke statistikk fra Kripos, politiet og krisesentrene for å analysere hvor lang tid det faktisk tar fra en voldshendelse finner sted til den blir anmeldt og ført for retten. Basert på dette bør det fastsettes mer realistiske frister for å søke om voldserstatning.

## 4.4 Våre vurderinger

### 4.4.1 Innledning

Fristene i den nye loven er mange og til dels uoversiktlige. I denne delrapporten er det først og fremst fristene for å kreve utbetaling etter § 6, og for å fremsette søknad etter §§ 7 eller 8, som

er underlagt nærmere vurdering.<sup>107</sup> Disse fristene kan imidlertid ikke vurderes uten at det ses hen til de alminnelige reglene om foreldelse, ettersom svært mange har pekt på at det er uklart hvorvidt voldserstatningsloven er ment å gi en kortere frist for å kreve voldserstatning enn den som gjelder etter foreldelsesloven.

#### 4.4.2 Frist for å kreve utbetaling av erstatning tilkjent ved dom

Etter voldserstatningsloven § 6 kan den voldsutsatte kreve utbetaling av erstatning «innen seks måneder» etter at «dommen ble rettskraftig», jf. andre ledd. Våre undersøkelser viser at fristens utgangspunkt oppfattes som uklart.

I straffesaker anses ingen del av saken rettskraftig avgjort så lenge andre deler av saken fortsatt er til domstolsbehandling.<sup>108</sup> I sivile saker kan imidlertid hvert enkelt krav i saken kan foreldes særskilt.<sup>109</sup> Dette gjelder i utgangspunktet også for sivile krav som behandles i en straffesak.<sup>110</sup> Et sivilt krav kan derfor bli rettskraftig avgjort selv om straffesaken er til behandling i ankeinstansen. Det følger imidlertid av voldserstatningsloven § 6 at fristen på seks måneder løper fra «dommen ble rettskraftig». Dette tilsier at fristen først tar til å løpe når det foreligger rettskraftig dom i straffesaken. Etter vårt syn er dette en praktikabel og ressursbesparende ordning, og det reduserer risikoen for at den skadelidte vil lide rettstap som følge av fristoversittelse.

Det må antas at et fåtall av skadelidte har et bevisst forhold til rettskraftsreglene. KfV har imidlertid redegjort grundig for de utfordringer som følger med dagens regulering av fristutgangspunktet i voldserstatningsloven § 6. Når fristens utgangspunkt oppfattes som uklart blant flere av våre informanter, kan det være grunn til å presisere at det er dommen som helhet som må være rettskraftig når sivile krav avgjøres i en straffesak. På denne måten vil man også synliggjøre at det gjelder samme fristutgangspunkt for alle sivile krav som er fremmet i straffesaken, uavhengig av om noen av kravene blir anket og andre ikke blir det. Det bør også tydeliggjøres når fristen tar til å løpe når flere skadevoldere blir dømt til å betale erstatning for en og samme straffbare handling.

Etter vår vurdering er fristen på seks måneder i utgangspunktet tilstrekkelig i de sakene hvor skadelidte har blitt tilkjent erstatning i dom, så fremt det sikres klarhet rundt fristens utgangspunkt og skadelidte får tilstrekkelig informasjon om retten til å kreve voldserstatning. Det er nødvendig med ensartede rutiner for hvordan skadelidte blir orientert om at det foreligger rettskraftig dom, og hvordan vedkommende kan gå frem for å kreve utbetaling fra KfV.<sup>111</sup>

<sup>107</sup> Det avgrenses mot en omtale av fristene for klage og rettslig overprøving av vedtak.

<sup>108</sup> Jf. eksempelvis Rt. 2009 s. 1070.

<sup>109</sup> Tvisteloven § 19-14 første ledd andre punktum.

<sup>110</sup> HR-2018-2203-A avsnitt 19. Rettskraftsreglene for straffesaker kan komme til anvendelse unntaksvis, eksempelvis dersom det er sterke bånd mellom avgjørelsen av straffekravet og det sivile kravet, jf. avsnitt 20 flg.

<sup>111</sup> Ifølge Haddeland, Hanna Buer, «Betydning av advokatbistand for tilgang til voldserstatning», Lov og rett 2025/4 punkt 8, er nettsiden til KfV, hvor søknad skal fremmes, «langt mer brukervennlige etter ikrafttreddelsen av ny lov.» Hun konkluderer derfor med at skadelidte som får erstatning tilkjent ved dom og i ettertid ikke får nye krav som følge av voldshendelsen, trolig ikke vil trenge advokatbistand.

Fra lovgivers side har det vært et mål å gi voldsofre raskere utbetaling enn det som var praksis etter tidligere lov. Det må antas at skadelidte normalt vil kreve utbetaling forholdsvis kort tid etter rettskraftig dom. For de fleste skadelidte vil det være relativt kurant å fremsette krav om utbetaling til KfV, ved å fylle ut et skjema på deres nettsider.<sup>112</sup> Noen skadelidte kan imidlertid ha problemer med å overholde fristen, jf. drøftelsene i punkt 3.4.2. Dette kan for eksempel skyldes kognitive eller psykiske vansker, eller språklige utfordringer. Det kan også skyldes at kravskjemaet på KfVs nettsider ikke er brukervennlig nok. En del skadelidte kan dermed tape sin rett til erstatning som følge av fristoversittelse, dersom de ikke får veiledning eller bistand til utfyllingen av kravskjemaet.

Det kan vurderes om fristen bør utvides noe, eller om KfV bør ha anledning til å gi oppreisning for fristoversittelse i særlige tilfeller.

Ettersom det skal kreves regress fra skadevolder ved utbetalinger etter voldserstatningsloven § 6, tilsier hensynet til skadevolder at fristen ikke utvides vesentlig. Det er et formål med den nye loven er at regresskrav skal fremmes raskere. Der erstatningskravet er avgjort ved dom, skal KfV sende en elektronisk melding til Statens innkrevingssentral samtidig som det foretar utbetaling, med beskjed om at de skal starte innkreving av regress. En rask regressprosess ivaretar også hensynet til skadevolder, ved at vedkommende kan legge saken bak seg når straffesaken er avgjort og erstatningskravet er betalt.

#### 4.4.3 Frist for å fremsette søknad for KfV

Voldserstatningsloven § 7 andre ledd oppstiller en frist på ett år for å søke om erstatning som ikke er tilkjent ved dom.

Fristen løper fra endelig påtaleavgjørelse der straffesaken er avsluttet uten domstolbehandling, jf. § 7 første ledd bokstav a. Dette omfatter tilfeller der saken er henlagt, det er gitt påtaleunntatelse eller forelegg, saken er avgjort i konfliktrådet eller at gjerningspersonen er død eller ukjent.<sup>113</sup> Når det er avsagt fraværdom eller inngått rettsforlik gjelder ettårsfristen fra dommen eller rettsforliket er rettskraftig, jf. § 7 første ledd bokstav b.

Der erstatningskravet ikke ble behandlet i straffesaken etter straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd eller § 427 andre ledd andre punktum, synes fristen å løpe fra dom i straffesaken er rettskraftig. Det kan stilles spørsmål ved om fristens utgangspunkt bør knyttes til dommens rettskraft i de tilfeller de sivile kravene ikke blir behandlet i straffesaken. Samtidig er det ikke uten videre gitt hva som bør være fristens utgangspunkt i slike tilfeller. Verken påtalemyndigheten eller domstolene fatter noen formell beslutning om å nekte det sivile kravet tatt med. Selv om skadelidte vil orienteres om dette, vil tidspunktet for en slik orientering være lite egnet som fristutgangspunkt. For skadelidte vil det være gunstig at fristen løper fra dommen i straffesaken er rettskraftig. Vi tar derfor ikke til orde for endringer på dette punkt.

<sup>112</sup> KfV opplyser at utfyllingen av skjemaet går greit for de fleste, men at enkelte skadelidte har problemer med dette. Se punkt 3.4.4 over.

<sup>113</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 151. Vi er ikke kjent med at det har oppstått tvil om hva som menes med «endelig påtaleavgjørelse». Påtaleavgjørelser kan påklages etter straffeprosessloven § 74 sjette ledd, og vi legger til grunn at fristen ikke tar til å løpe før klagefristen er løpt ut

Det fremgår ikke klart om ettårsfristen gjelder tilsvarende for søknader som fremmes etter voldserstatningsloven § 7 første ledd bokstav d. Dersom forholdet er anmeldt, kan skadelidte søke om voldserstatning hvis det vil være uforholdsmessig tyngende å vente med å få behandlet erstatningskravet til straffesaken er avsluttet.<sup>114</sup> Hvilken frist som gjelder i slike tilfeller og hva som er fristens utgangspunkt er ikke klart.

Dersom en sak er henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse, må søknaden være fremmet før kravet mot skadevolder er foreldet etter reglene i foreldelsesloven, jf. voldserstatningsloven § 7 andre ledd andre punktum. For øvrig oppstilles det ikke noe krav i § 7 om at søknad må være fremmet før erstatningskravet er foreldet. Det fremgår av foreldelsesloven § 1 at en pengefordring foreldes etter foreldelseslovens regler «når ikke annet er lovbestemt». Voldserstatningsloven regulerer imidlertid skadelidtes krav mot *staten* og ikke mot skadevolder. Hvorvidt kravet mot skadevolder er foreldet er ikke uten videre avgjørende.

Departementet foreslo opprinnelig at de alminnelige reglene i foreldelsesloven skulle gjelde ved søknader om voldserstatning.<sup>115</sup> Ved stortingsbehandlingen av lovforslaget ble dette endret, slik at søknad etter § 7 må fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet.<sup>116</sup> Det er uklart om reglene i foreldelsesloven var ment å gjelde i tillegg til voldserstatningslovens frister. Etter vårt syn burde dette i så fall ha kommet til uttrykk i loven.

Bestemmelsen i § 7 har også blitt kritisert for at søknadsfristen på ett år er for kort, og at dette svekker skadelidtes rett til voldserstatning.<sup>117</sup> Eksempelvis påpekes det at det i henlagte saker kan være utfordringer med å dokumentere krav i tide. Det stilles også spørsmål ved hvordan skadelidte får informasjon om fristen på ett år fra endelig påtaleavgjørelse, og om skadelidte i tilstrekkelig grad forstår fristen. Likt som for krav om domstilkjent erstatning, trekkes det frem at skadelidtes livssituasjon og mangel på advokatbistand, forsterker problemene.

Intervjumaterialet viser også at informantene oppfatter det som problematisk at fristen er kortere enn de alminnelige foreldelsesfristene. På denne bakgrunn er det etter vårt syn behov for endringer i fristreglene i § 7, for å sikre klarhet og forutberegnelighet for partene i voldserstatningssaker, jf. punkt 4.5 nedenfor.

Etter vårt syn bør det imidlertid skilles mellom tilfeller der straffesaken er avgjort uten domstolsbehandling og tilfeller der erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved rettsforlik eller vedtatt forelegg. I sistnevnte tilfelle skal det kreves regress av skadevolder. Dette tilsier etter vårt syn at søknadsfristen ikke bør være for lang. I et slikt tilfelle vil også søknadsprosessen være mindre krevende for søker, ved at vedkommende ikke behøver å dokumentere kravet og erstatningens størrelse.

#### 4.4.4 Frist for å fremme tilleggssøknad

Flere av intervjuobjektene har påpekt at fristen for å fremme søknad om tilleggserstatning etter voldserstatningsloven § 8 må klargjøres. Bestemmelsen åpner for at skadelidte som har fått

<sup>114</sup> I forarbeidene er det vist til eksempler der skadevolder unndrar seg straffeforfølgning ved å flykte til utlandet, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 152.

<sup>115</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 152 flg.

<sup>116</sup> Innst. 310 L (2021–2022) s. 9.

<sup>117</sup> Se nærmere punkt 4.4.2.

utbetalt erstatning etter voldserstatningsloven §§ 6 eller 7, i visse tilfeller kan søke om tilleggserstatning.

Det fremgår av voldserstatningsloven § 8 tredje ledd at reglene i § 7 gjelder tilsvarende ved søknad om tilleggserstatning. Etter sin ordlyd tilsier bestemmelsen at fristen på ett år oppstilt i § 7 også gjelder for søknad om tilleggserstatning. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette var lovgivers intensjon. Departementet uttalte i Prop. 238 L (2020–2021) at henvisningen til § 7 også var ment å omfatte saksbehandlingsreglene.<sup>118</sup> Departementet foreslo imidlertid at søknaden måtte fremmes før kravet mot skadevolder var foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Forslaget ble forkastet i stortingsbehandlingen, og det ble isteden vedtatt en søknadsfrist på ett år. Hvilken frist som skulle gjelde for søknad om tilleggserstatning etter § 8 ble ikke drøftet særskilt, men henvisningen til § 7 ble opprettholdt. Det kan spørres om dette kan skyldes en inkurie.

Voldserstatningsloven § 8 åpner blant annet for at det kan søkes om tilleggserstatning for krav som ikke var modne da straffesaken ble behandlet eller da KfV behandlet søknaden. Det kan eksempelvis ta lang tid før det avklares om skadelidte har fått varig og betydelig skade av medisinsk art som kan gi grunnlag for menerstatning.<sup>119</sup> Det må antas at formålet har vært å sikre at skadelidte kan få dekket sitt tap også når skaden eller omfanget av denne materialiserer seg i etterkant av opprinnelig søknad eller domstolsbehandling. Muligheten til å få tilleggserstatning vil ha liten verdi for skadelidte dersom fristen løper ut samtidig som fristen for å kreve domstilkjent erstatning eller søke om erstatning til KfV.

Flere informanter har påpekt at det ikke kan være riktig at fristen på ett år også skal gjelde for krav om tilleggserstatning. KfV har fremhevet det samme i sitt høringssvar til forslag om voldserstatningsforskrift:

«KfV kan ikke forstå at samme fristregler skal gjelde etter voldserstatningsloven § 8. En forutsetning for å kunne søke om tilleggserstatning er at 8 kravet ikke var modent da dom ble avsagt eller da KfV behandlet søknaden i første omgang etter voldserstatningsloven § 7. Det skal godt gjøres at et krav om eksempelvis menerstatning har gått fra umodent til modent innen samme år. Av hensyn til forutberegnelighet og klarhet i hva slags frist som gjelder for å fremme søknad om tilleggserstatning etter voldserstatningsloven § 8, foreslår KfV at det presiseres i forskriften at alminnelige foreldelsesregler (foreldelsesloven § 9) gjelder for fremsettelse av tilleggssøknad.»<sup>120</sup>

Etter vårt syn kan det neppe ha vært lovgivers intensjon at fristen for å søke om erstatning etter § 7 skal gjelde tilsvarende for søknad om tilleggserstatning etter § 8. En slik tolkning vil innebære at retten til å kreve tilleggserstatning i mange tilfeller vil være illusorisk.

<sup>118</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 155.

<sup>119</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 154.

<sup>120</sup> Kontoret for voldsoffererstatning (2023) s. 8.

#### 4.4.5 Frister for barn og unge som var under 18 år på tidspunktet for den skadevoldende handling

Også barn utsatt for vold og som var mindreårig på skadetidspunktet må overholde søknadsfristene i §§ 6 og 7. Voldserstatningsforskriften har imidlertid egne regler for barn som har vært vitne til vold mot nærstående, jf. forskriften §§ 12 flg. Fristen løper tidligst fra den dagen barnet fyller 18 år, jf. forskriftens § 14.

Våre undersøkelser viser at de korte tidsfristene er spesielt negative for voldsutsatte barn. For å overholde fristen forutsettes det at barnet har oppmerksomme verger eller egnede omsorgspersoner som ivaretar deres rettigheter. Det er ikke alltid tilfelle, jf. også punkt 4.4.5 over. I voldserstatningssaker er det ikke sjeldent at voldsutsatte mindreårige er under skadevolders daglige omsorg. Dersom en forelder utøver vold, kan den andre forelder frykte represalier dersom det søkes om erstatning på barnets vegne.

Etter vårt syn er det vanskelig å se hvorfor det skal gjelde ulike frister for barn som selv blir utsatt for vold, og barn som er *vitne til vold mot nærstående*. Den særlige fristen som er oppstilt i voldserstatningsforskriften er ment å ivareta de som var mindreårige på hendelsestidspunktet. Når fristen først tar til å løpe når barnet fyller 18 år, legges det til rette for at barnet selv kan forfølge sitt krav. Etter vårt syn gjør hensynet seg gjeldende også for barn som selv har blitt utsatt for vold. Det fremstår lite rimelig at den som er utsatt for voldshendelser i barndommen kan tape sitt krav som følge av fristoversittelse, når barn som har vært vitne til vold mot nærstående har sitt krav i behold.

På denne bakgrunn mener vi at det er behov for en egen fristregulering for voldsutsatte som var under 18 år på tidspunktet for den skadevoldende handling. Fristen bør samordnes med fristen som gjelder for barn som har vært vitne til vold mot nærstående. Vi foreslår hvordan dette kan i punkt 4.5 nedenfor.

## 4.5 Våre forslag: Klargjøring og endring av lovens frister

Vi har ikke funnet grunnlag for å foreslå en utvidelse av seksmånedersfristen for å kreve utbetaling av voldserstatning tilkjent ved dom etter § 6. Fristens utgangspunkt bør imidlertid presiseres, slik at det fremkommer klart at fristen begynner å løpe fra det tidspunktet straffesaken som helhet er rettskraftig avgjort. Etter vårt syn fremgår dette allerede av dagens lovtekst. Gitt den uklarhet som råder, kan det likevel være grunn til å presisere dette nærmere i lovteksten, eventuelt i forarbeidene til en eventuell endringslov. Vi antar at en presisering av fristens utgangspunkt vil fjerne noen av de opplevde utfordringene med dagens fristbestemmelse.

Det bør også undersøkes hvordan brukervennligheten til kravskjemaet for utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter § 6 på KFs nettsider kan forbedres. Det bør særlig undersøkes hvordan skjemaet kan tilpasses skadelidte med kognitive eller psykiske utfordringer, og personer med svake norskkunnskaper.

Vi foreslår at fristen i voldserstatningsloven § 7 andre ledd forlenges i de tilfeller straffesaken er avsluttet uten domstolsbehandling. I slike tilfeller skal det ikke kreves regress fra skadevolder,

og hensynet til et raskt og effektivt regressoppgjør vil dermed ikke gjøre seg gjeldende. I slike tilfeller vil det også kunne være krevende for skadelidte å utforme søknaden og dokumentere erstatningskravet. Vi foreslår at fristen settes til tre år fra endelig påtaleavgjørelse i saken. Det må avklares om de alminnelige foreldelsesfristene skal gjelde i tillegg til lovens søknadsfrist. I så fall må dette fremgå uttrykkelig av lovteksten.

Når det gjelder erstatningskrav som ikke ble behandlet i straffesaken etter § 7 første ledd bokstav c, bør fristens utgangspunkt avklares nærmere i loven, jf. drøftelsene i punkt 4.4.3 ovenfor.

Etter vårt syn er det også påkrevd med en endring av fristen for å fremsette tilleggssøknad etter voldserstatningsloven § 8. Fristen bør etter vårt syn følge foreldelseslovens regler. Fristen for å kreve voldserstatning vil da være tre år fra den dag skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap over skaden og den ansvarlige, jf. foreldelsesloven § 9. Ved en slik regulering tas det høyde for at den skadelidte først mange år etter den skadevoldende handlingen kan bli klar over skadens omfang.

Avslutningsvis foreslår vi at det innføres en særskilt fristbestemmelse for voldsutsatte som var under 18 år på skadetidspunktet. Etter vårt syn bør den særlige fristen for barn som har vært vitne til vold i voldserstatningsforskriften § 14 gjelde tilsvarende for barn som selv har blitt utsatt for vold.

## 5 Påtalemyndighetens lovbruddskoder ved henleggelser

### 5.1 Endringer i ny lov

Etter voldsoffererstatningsloven foretok voldsoffererstatningsmyndighetene en selvstendig vurdering av om det aktuelle forholdet var omfattet av lovens virkeområde, uavhengig av om saken hadde vært behandlet for domstolen.<sup>121</sup> Lovens virkeområde var imidlertid angitt mer skjønnsmessig, gjennom et krav om at den voldsutsatte hadde «lidd personskade» som følge av en straffbar handling som krenket «livet, helsen eller friheten», jf. tidligere lovs § 1.

Voldserstatningsloven § 1 knytter lovens virkeområde til konkrete straffebud, og angir uttømmende hvilke handlinger som gir rett til voldserstatning. Når det fremsettes krav om utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter lovens § 6, kontrollerer KfV om tilkjent erstatning knytter seg til et av straffebudene omfattet av lovens virkeområde. Det anvendte straffebudet er dermed avgjørende for retten til å kreve erstatning. I lovens forarbeider understreket departementet at man ved å knytte retten til erstatning til spesifikke straffebud kunne unngå at forvaltningen måtte gå inn i hver sak og vurdere denne på nytt. Det ville være en fordel for voldsutsatte å kunne forutberegne sin stilling og slippe å sende inn søknad.<sup>122</sup> Departementet omtalte ikke voldserstatningsmyndighetenes adgang til å vurdere om et forhold omfattes av lovens virkeområde når det fremsettes søknad om voldserstatning etter § 7. Spørsmålet er ikke avklart verken i lov, forarbeider eller rettspraksis.

Sivilrettsforvaltningen har lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene ikke lenger skal foreta en selvstendig vurdering av hvilke hendelser som omfattes av lovens virkeområde ved søknad om voldserstatning etter § 7. Ved behandling av søknader om voldserstatning i henlagte straffesaker må voldserstatningsmyndighetene forholde seg til det straffebud som politiet og påtalemyndigheten har etterforsket og kodet saken som.<sup>123</sup> Samme standpunkt er lagt til grunn når saken er avsluttet gjennom vedtatt forelegg.<sup>124</sup> Videre har Sivilrettsforvaltningen konkludert med at straffebudet i domsslutningen skal legges til grunn når en sak er avgjort ved rettsforlik.<sup>125</sup>

Sivilrettsforvaltningen har vist til at de hensyn som tilsier at voldserstatningsmyndighetene ikke kan overprøve rettens subsumsjon også gjør seg gjeldende for påtalemyndighetens koding. Det ble vektlagt at voldserstatningsmyndigheten baserer sin vurdering på skriftlig dokumentasjon etter at straffesaken er avsluttet, og at de derfor ikke har bedre forutsetninger enn påtalemyndigheten til å vurdere sakens faktiske side og hvilket straffebud den hører inn under. Sivilrettsforvaltningen mente at en slik forståelse harmonerer best med lovgivers intensjon om

<sup>121</sup> Voldserstatningsmyndighetene vurderte forholdet på selvstendig grunnlag også når forholdet var henlagt etter et mindre alvorlig straffebud, se eksempelvis ENV-2018-1329.

<sup>122</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 34 flg.

<sup>123</sup> Se VEM-2023-10157, VEM-2023-11935, VEM-2023-10289, VEM-2024-3030 og VEM-2024-5262.

<sup>124</sup> Sivilrettsforvaltningen har lagt til grunn at et vedtatt forelegg også er en sak «avsluttet uten domstolbehandling» etter voldserstatningsloven § 7 første ledd bokstav a, og at voldserstatningsmyndighetene ikke har anledning til å vurdere saken under andre straffebud enn det påtalemyndigheten har kodet og etterforsket saken som, se VEM-2023-10289.

<sup>125</sup> VEM-2025-1925. Selv om voldserstatningsmyndigheten kan foreta en overordnet kontroll for å avdekke tilfeller der vilkårene for å få erstatning fra staten ikke er oppfylt, mente Sivilrettsforvaltningen at en slik kontroll ikke omfattet å vurdere om forholdene i saken er omfattet av et annet straffebud.

en effektiv, forutsigbar, rettferdig og rettssikker ordning, både for den som søker erstatning og påstått skadevolder. En ordning der voldserstatningsmyndighetene skulle vurdere om forholdet kunne omfattes av et annet straffebud ville forlenge saksbehandlingen og kunne lede til en urimelig forskjellsbehandling mellom saker behandlet i og utenfor domstolene.

Dagens praksis, hvor voldserstatningsmyndigheten er bundet av påtalemyndighetens koding når de behandler søknader etter § 7, må ses i sammenheng med lovens virkeområde.

Voldserstatningsordningens virkeområde angis gjennom en uttømmende opplisting av konkrete straffebud, jf. voldserstatningsloven § 1. Avgrensningen av lovens virkeområde vil vurderes nærmere i hovedrapporten. Vi understreker likevel at det er nær sammenheng mellom lovens virkeområde og påtalemyndighetens koding. Jo snevrere lovens virkeområde angis, desto større betydning vil det ha dersom voldserstatningsmyndigheten er bundet av påtalemyndighetens koding.

## 5.2 Lovgivningshistorikken

### 5.2.1 Voldsoffererstatningsloven

Ved lovfestingen av voldserstatningsordningen i 2001 gikk voldserstatningsordningen fra å være en billighetsordning til en rettighetsordning. Etter tidligere voldserstatningsforskrift skulle erstatning ytes i den utstrekning det fantes «rimelig», forutsatt at vedkommende var utsatt for «personskade voldt ved forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang».<sup>126</sup> Både spørsmålet om erstatning skulle gis og i tilfelle i hvilket omfang, var underlagt en rimelighetsvurdering.<sup>127</sup> Verken frifinnende straffedom eller henleggelse av straffesaken var til hinder for tilkjennelse av voldserstatning.<sup>128</sup> Voldserstatningsmyndighetene skulle foreta en selvstendig bevisbedømmelse ved vurderingen av om vilkårene for å tilkjenne erstatning etter forskriften var oppfylt.<sup>129</sup>

Ved voldsoffererstatningslovens vedtagelse var vilkårene for å få tilkjent erstatning tilnærmet like som i voldsoffererstatningsforskriften, men vedkommende fikk *rett* til voldsoffererstatning dersom vilkårene var oppfylt.

Lovens materielle virkeområde ble endret i 2008, slik at den som hadde «lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, eller dennes etterlatte» hadde rett til voldserstatning, jf. § 1. De skjønsmessige kriteriene i loven, la opp til at voldserstatningsmyndighetene kunne foreta en selvstendig vurdering av om den straffbare handling søkeren hadde vært utsatt for, ga rett til erstatning i det enkelte tilfellet. I saker som var henlagt, var voldserstatningsmyndighetenes vurdering basert på politidokumentene i saken, men de var ikke bundet av politiet eller påtalemyndighetens beskrivelse og vurderinger.

---

<sup>126</sup> jf. forskriftens § 1.

<sup>127</sup> Jf. forskriftens § 1 og § 6.

<sup>128</sup> Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 7.

<sup>129</sup> Nemnda skulle normalt treffe sin avgjørelse på grunnlag av sakens dokumenter, jf. forskriften § 11.

### 5.2.2 Forarbeidene til voldserstatningsloven

Voldserstatningsutvalget foreslo i NOU 2016: 9 at det saklige virkeområdet for voldserstatningsordningen skulle avgrenses gjennom en opplisting av konkrete straffebud.<sup>130</sup> Det ble foreslått å beholde vilkåret om personskade, men likevel slik at personskade skulle presumeres i saker som var omfattet av skadeserstatningsloven § 3-3. Begrunnelsen for forslaget var økt forutberegnelighet og rettferdighet.<sup>131</sup> Utvalget drøftet ikke hvordan voldserstatningsmyndigheten skulle forholde seg til påtalemyndighetens koding.

I høringsnotatet foreslo departementet å knytte lovens virkeområde til spesifikke bestemmelser i straffeloven, men å fjerne kravet om personskade.<sup>132</sup> Formålet var å få et klart og enkelt regelverk som kunne sikre likebehandling og legge til rette for automatisering.<sup>133</sup> Det ble foreslått at det som den klare hovedregel skulle kreves dom for å få tilkjent voldserstatning, med visse unntak for straffesaker som var henlagt som følge av at skadevolder var død eller ukjent, under 15 år eller utilregnelig.

I Prop. 238 L (2020–2021) fulgte departementet opp forslaget i høringsnotatet om å knytte ordningens virkeområde til spesifikke straffebud, og pekte på fordelene ved en slik løsning:

[D]et å knytte retten til erstatning til spesifikke straffebud [er] helt nødvendig for å unngå at forvaltningen skal måtte gå inn i hver sak og vurdere denne på nytt. Fordelene med et system der de voldsutsatte som ved dom har blitt tilkjent erstatning fra skadevolderne kan forutberegne sin stilling og slippe å sende inn søknad, er etter departementets syn mye større enn ulempene ved at enhver sak om voldserstatning ikke kan undergis en konkret rimelighetsvurdering.<sup>134</sup>

Departementet fulgte imidlertid ikke opp forslaget i høringsnotatet om at det kun skulle utbetales voldserstatning der denne var tilkjent i dom.

Ved stortingsbehandlingen av forslaget til ny lov ble lovens virkeområde utvidet noe.<sup>135</sup> Påtalemyndighetens valg av straffebud er ikke spesifikt nevnt i dokumentene.

## 5.3 Empiriske undersøkelser

### 5.3.1 Innledende sammenfatning

Informantene er delt i spørsmålet om hvordan det fungerer at voldserstatningsmyndighetene i praksis er bundet av påtalemyndighetens koding av lovbruddet. På den ene siden framheves det at adgang til overprøving vil redusere voldserstatningsordningens forutberegnelighet, og gjøre saksbehandlingen mer ressurskrevende. På motsatt side påpekes det at påtalemyndigheten

---

<sup>130</sup> NOU 2016: 9 s. 95.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 30 flg.

<sup>133</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) s. 31.

<sup>134</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 34–35.

<sup>135</sup> Innst. 310 L (2021–2022) s. 7.

treffer sine kodingsbeslutninger i lys av de vesentlig høyere beviskrav som gjelder i strafferetten sammenliknet med erstatningsretten.

### 5.3.2 Dagens praksis for koding av lovbrudd hos politiet og påtalemyndighetene

Dagens ordning medfører at politiet og påtalemyndighetens koding av straffesaker er av stor betydning for skadelidtes krav på voldserstatning. Av den grunn er det nødvendig å forstå hvordan politiet registrer anmeldelser av straffbare forhold.

I politiet blir alle anmeldelser registrert med en firesifret lovbruddskode idet den kommer inn i samsvar med gjeldende regler i påtaleinstruksen.<sup>136</sup> Politiet bruker såkalte STRASAK-koder eller statistikkgrupper, til å registrere lovbrudd i sine straffesaksregistre. Dette kodeverket har vært brukt i straffesaksbehandlingen i politiet og andre etater i justissektoren fra 1980-tallet og frem til i dag. Politiets lovbruddskoder er sentrale i SSBs klassifikasjon av ulike lovbruddstyper og i utarbeidelsen av deres kriminalitetsstatistikk. Kodeverkets grupperinger av lovbrudd blir også brukt i politiets driftsstatistikker, både internt i etaten og i offentlige publikasjoner. De danner grunnlag for ressursfordeling i politiet og gir viktig kunnskap om kriminalitetsutvikling som politiet bruker i sine prioriteringer og strategiske arbeid.

Det laveste nivået i kodeverket består av en firesifret kode som angir hvilken straffbar handling det dreier seg om, basert på relevante straffebestemmelser. I noen tilfeller angir de også andre sider ved hendelsen. Til hver kode følger det en kort tekst som er ment å være en forenkling og allmenngjøring av de mer juridiske formuleringene i loven. Både koden og tilhørende tekst brukes i dag blant annet i politiets brevmalen når involverte parter informeres om fremdriften i en straffesak.

Fra etableringen av kodeverket og frem til i dag er det benyttet mer enn 1200 ulike koder for lovbrudd. Mange av disse kodene er imidlertid utgått og erstattet av nye.<sup>137</sup> Hvilke lover og koder som til enhver tid er aktivt i bruk, varierer altså over tid, og gjerningstidspunktet kan være avgjørende for hvilken straffelovgivning og tilhørende kodeverk som brukes i den enkelte straffesak. Lovbruddskodene danner grunnlag for grupperinger i mer overordnede lovbruddsgrupper og kriminalitetstyper. Politiet operer med ti overordnede kriminalitetstyper; vinningslovbrudd, trafikklovbrudd, voldslovbrudd, økonomilovbrudd, skadeverk, narkotikalovbrudd, seksuallovbrudd, miljølovbrudd, arbeidsmiljølovbrudd og annen kriminalitet.<sup>138</sup>

Politiet koder alle anmeldelser som kommer inn, etter det omtalte kodeverket. Registrering kan foretas av politi, sivilt kontorpersonale, eller påtaleansvarlig politijurist.<sup>25</sup> Politijuristens registrering begrenser seg som regel til å supplere med ytterligere siktelsesposter.<sup>26</sup>

<sup>136</sup> Påtaleinstruksen § 7-1 og § 2-1.

<sup>137</sup> Særlig i 2015 skjedde det vesentlige endringer i lovgivning, kodeverk og registreringspraksis i politiets register som følge av ny straffelov.

<sup>138</sup> Se vedlegg A for komplett oversikt over lovbruddskoder under kriminalitetstypen "Voldslovbrudd" (POD 2023).

### 5.3.3 Dagens kodepraksis i politiet og påtalemyndigheten – funn fra intervjuene

Vår informant fra politiet understreker at koding av straffebud skjer både innledningsvis i en etterforskningsprosess og idet man beslutter henleggelse eller påtale. Det er etterforskningsleder som sammen med politijurist beslutter endelig koding, hvor sistnevnte har siste ord. Det er imidlertid ikke gitt at det er rutine ved alle avsnitt i alle politidistrikter at kodingen vurderes på nytt i forbindelse med påtaleavgjørelsen.

Det er utelukkende hensyn av relevans for straffesakssporet som legges til grunn for kodingen, og det ses ikke hen til fornærmedes rett til voldserstatning. Det strafferettslige beviskravet kan bidra til at saker «nedsubsummeres». Politiinformanten forteller at de høye beviskravene knyttet til straffebudet om vold i nære relasjoner medfører at man i en del saker tar ut påtale eller henlegger med koden for kroppskrenkelse (straffeloven § 271).

Ved henleggelse har fornærmede en frist på tre uker til å påklage henleggelsen, herunder kodingen.<sup>139</sup> Representanten for JURK påpekte at voldsutsatte som regel ikke er oppmerksomme på at koding av en henlagt sak kan ha betydning for adgangen til å søke voldserstatning. Politiet opplyser ikke om dette i forbindelse med henleggelsen.

Som nevnt over, brukes lovbruddskodene som tallgrunnlag i kriminalitetsstatistikk. Det er derfor tenkbart at slike data kan benyttes som ytelsesindikator for vurdering av ledere i etaten. Vi stilte politiinformanten direkte spørsmål om det kunne tenkes at slike hensyn kunne påvirke koding, ut fra en antakelse om at ledere ville kunne gi styringssignaler om å «kode ned» i henleggelsessakene. Dette blir bestemt avvist. Informanten understreker at det kun er de hensyn som framgår av lovverk og retningslinjer, som legges til grunn for subsumsjon og koding.

### 5.3.4 KFVs forhold til lovbruddskodene

KFV forholder seg til lovbruddskoden saken er registrert med når de mottar en søknad om voldserstatning. Ved vurderingen av hvilket straffebud et faktisk forhold hører inn under, opplever KFV at de er bundet av påtalemyndighetens koding av saken. KFV opplyser at kodingen fremkommer av politidokumentene i saken, som en slags «tittel» øverst på alle sakens dokumenter. Som regel anvendes betegnelser som er tydelig knyttet til konkrete straffebud i straffeloven, for eksempel «Kroppskrenkelse», «Hensynsløs atferd» eller «Voldtekt». Men det forekommer også betegnelser som for eksempel «Familieforhold diverse» eller «Undersøkelse diverse», «Seksuallovbrudd», som ikke kan relateres entydig til noen konkret straffebestemmelse. KFV-informantene forteller at de i slike saker bruker skjønn for å avgjøre om forholdet er omfattet av voldserstatningsloven.

### 5.3.5 Delte oppfatninger om hvorvidt KFV skal være bundet av påtalemyndighetens koding

Flere informanter påpeker at dagens praksis slår uheldig ut og medfører at enkelte som har blitt utsatt for en handling som angitt i voldserstatningsloven § 1 likevel ikke har rett til voldserstatning. Informantene forteller også om tilfeller der politiet anser at en enkelthendelse kun tilfredsstiller kravene til kroppskrenkelse (straffeloven § 271), og ikke til grov kroppskrenkelse (straffeloven § 272). Tilsvarende kan politiet anse at et forløp ikke tilfredsstiller

---

<sup>139</sup> Jf. straffeprosessloven § 59 a.

kravene til straffebudet om vold i nære relasjoner, slik at saken kodes som flere enkelttilfeller av kroppskrenkelse.

Informantene fra Krisesentersekretariatet forteller at det finnes mange tilfeller med personer som har fått alvorlige helseplager og store økonomiske tap som følge av langvarig familievold, men som likevel ikke får voldserstatning fordi politiet har kodet forholdet som en eller flere enkeltstående kroppskrenkelser. Også bistandsadvokatinformanten viser til at mange fornærmede med alvorlige helseplager som følge av voldshendelser i dag faller utenfor voldserstatningsloven.

I noen saker avdekkes ikke personskader før henleggelsen finner sted. En representant for støttesentrene for kriminalitetsutsatte forteller om et tilfelle der et voldsoffer etter å ha ligget i koma oppdaget at saken var henlagt med hjemmel i bestemmelsen om ukjent gjerningsperson. Saken var kodet som kroppskrenkelse, men en skade med stort behandlingsbehov ble avdekket på et senere tidspunkt. Denne informanten legger til at det ofte ikke gjennomføres oppfølgende avhør med fornærmede som kunne avdekke slike skader dersom politiet har etterforsket og ikke funnet gjerningsperson.

Som nevnt er informantene delt i spørsmålet om hvorvidt voldserstatningsmyndigheten skal være bundet av påtalemyndighetens koding av straffebud. Et klart flertall av informantene, inklusive politiets representant, mener at KfV bør kunne overprøve påtalemyndighetens koding i henlagte saker. Denne posisjonen er basert på forholdene redegjort for ovenfor. Fra dommerhold og fra forsvarerhold uttrykkes det imidlertid adskillig skepsis til at KfV skal kunne overprøve kodingen.

Representanten fra Statens sivilrettsforvaltning framholder at politiet under etterforskningen sitter på et mer komplett bevisbilde enn det voldserstatningsmyndigheten gjør ved sin senere skriftlige behandling. Hensynet til kontradiksjon er bedre sikret under etterforskningen, der skadelidte og skadevolder kan bli konfrontert med hva den andre har sagt gjennom avhørene. Dette taler etter informantens syn mot at voldserstatningsmyndighetene bør ha adgang til å overprøve om forholdet er kodet rett.

## 5.4 Våre vurderinger

### 5.4.1 Forutberegnelighet, effektivitet og rettferdighet

Sivilrettsforvaltningen har i sin praksis gitt uttrykk for at en ordning hvor KfV er bundet av påtalemyndighetens koding harmonerer med lovgivers intensjon om en effektiv, forutsigbar og rettferdig voldserstatningsordning. Informantene som mener at voldserstatningsmyndighetene bør forholde seg til påtalemyndighetens koding, fremhever særlig hensynet til ordningens forutberegnelighet og voldserstatningsmyndighetenes ressurser.

Etter vårt syn kan ikke hensynet til forutberegnelighet tillegges avgjørende vekt. Skadelidte og skadevoldere flest vil ikke ha et bevisst forhold til kodingens betydning for retten til voldserstatning. Hensynet til forutberegnelighet er etter vårt syn ivarettatt ved at loven lister opp hvilke straffbare handlinger som omfattes av voldserstatningsordningen.

Et sentralt formål med den nye loven var å effektivisere saksbehandlingen og utbetalingen fra KfV. Loven legger opp til et tosporet system, hvor det skilles mellom utbetaling fra staten av erstatningskrav tilkjent etter dom, og utbetaling av krav som ikke er fastsatt i dom. I førstnevnte tilfelle, utbetales erstatning tilnærmet automatisk etter krav fra skadelidte, mens KfV i sistnevnte tilfelle må fatte vedtak om erstatning etter søknad fra skadelidte. Når skadelidte krever utbetaling av erstatning tilkjent ved dom, har lovgiver forutsatt at prosessen skal være enkelt, og dette kan tilsi at KfV bør forholde seg til de straffebud som er anvendt av domstolen.<sup>140</sup> I henlagte saker, derimot, kreves det en nærmere begrunnelse dersom KfV skal være bundet av lovbruddskoden påtalemyndigheten har benyttet.

Slik praksis er i dag, avslås søknaden uten realitetsbehandling dersom påtalemyndighetens koding tilsier at forholdet faller utenfor straffebudene listet opp i voldserstatningsloven § 1. Det er neppe tvilsomt at saksbehandlingen vil bli enklere og raskere hvis saksbehandlerne i KfV kan forholde seg til påtalemyndighetens koding av saken. Hvor ressurskrevende det vil være for KfV å vurdere på selvstendig grunnlag om handlingen omfattes av voldserstatningsloven § 1, vil avhenge av sakens karakter. Dette er fremhevet i KfVs høringssvar til voldserstatningsforskriften, hvor de uttaler:

«Hva gjelder effektivitetshensyn, bemerker vi at et avslag på straffeloven § 271, normalt ikke tar mye tid eller er spesielt ressurskrevende, da man fort ser ut fra skadene eller forholdene rundt handlingen om straffeloven §§ 272 eller 273 kan være aktuelle eller ikke.»

I andre tilfeller vil subsumsjonen kunne være mer krevende, eksempelvis der vurderingen knytter seg til grensedragningen mellom simpelt og grovt ran eller simple og grove trusler.

Rettferdighetshensyn tilsier etter vårt syn at det avgjørende bør være om handlingen det søkes voldserstatning for *reelt sett* omfattes av voldserstatningsloven § 1. Etter dagens praksis kan ikke voldserstatningsmyndighetene innvilge en søknad om voldserstatning, selv om det kan bevises med klar sannsynlighetsovervekt at forholdet omfattes av et straffebud opplistet i voldserstatningsloven § 1. Det er tvilsomt om dette er i tråd med lovgivers intensjoner.

#### 5.4.2 Feil ved registrering av lovbrudd og praksis knyttet til endring av lovbruddskode

Sivilrettsforvaltningens praksis er basert på en forutsetning om at politiet og påtalemyndigheten registrerer saker med rett kode og at registreringen endres hvis etterforskninger gir grunnlag for det.<sup>141</sup>

Det følger av påtaleinstruksen at anmeldelser skal kodes korrekt når de registreres.<sup>142</sup> I riksadvokatens rundskriv RA-2018-3 forutsettes det også at politiet skal endre lovbruddskoden dersom det kommer til nye relevante opplysninger i politiets videre behandling av saken.<sup>143</sup> I noen tilfeller kan saken for eksempel ha fått koden «1751 Kroppskrenkelse», men senere bli

<sup>140</sup> Ordningen har vært kritisert i rettspraksis, se eksempelvis Agder lagmannsrett i sak LA-2024-130860. Dommen ble opphevet av Høyesteretts ankeutvalg i sak HR-2025-1517-U. Problemstillingen vil drøftes nærmere i vår hovedrapport.

<sup>141</sup> Se punkt 5.2.2 og 5.2.3 med videre henvisninger.

<sup>142</sup> Påtaleinstruksen § 7-1 og § 2-1.

<sup>143</sup> Riksadvokatens rundskriv RA-2018-3 punkt 4.1.3.

endret til «1752 Grov kroppskrenkelse» eller «1768 Mishandling i nære relasjoner, med kroppskrenkelse». I andre tilfeller kan saken innledningsvis bli kodet som et mer alvorlig lovbrudd og senere nedjustert.

Det må antas at politi og påtalemyndighet opptrer i tråd med ovennevnte føringer, og at de lojalt bestreber seg på å sikre at en anmeldelse kodes korrekt, og at koden endres når det er grunn til det. Det er likevel ikke gitt at påtalemyndighetens koding er korrekt i ethvert tilfelle. KfV har i sin høringsuttalelse til forslaget til voldserstatningsforskrift uttalt følgende:

«KfV erfarer likevel at politiet ikke alltid treffer med deres koding av saker, og opplever sjeldent at kodingen endres selv om etterforskningen gir grunnlag for det.»<sup>144</sup>

KfV uttaler at de i flere saker har opplevd at vilkårene for å tilkjenne voldserstatning kan være oppfylt selv om politiet har kodet straffesaken som et forhold som faller utenfor voldserstatningsordningen.<sup>145</sup> Det finnes ikke noe datagrunnlag som belyser omfanget av en eventuell feilkoding, og vi kan derfor ikke si noe sikkert om problemets omfang.

For skadelidte kan konsekvensene av at en sak kodes feil eller at kodingen ikke endres under etterforskning, være betydelige. Selv om skadelidte har anledning til å klage på kodingen, tilsier intervjumaterialet at skadelidte i liten grad er oppmerksomme på hvilken betydning kodingen har for retten til voldserstatning.<sup>146</sup> Dette tilsier at mange ikke vil forstå at de må klage på kodingen dersom de mener at denne er feil. Dette vil i noen grad kunne avbøtes ved at skadelidte gjøres oppmerksom på lovbruddskodens betydning i en etterfølgende voldserstatningssak, og samtidig orienteres om adgangen til å påklage kodingen. Flere klagesaker vil imidlertid medføre økt ressursbruk hos politiet. En ordning som forutsetter at skadelidte må klage på henleggelseskodene, vil heller ikke ivareta interessen til de mindre ressurssterke skadelidte.

#### 5.4.3 Konkurrans

I mange tilfeller kan en skadevolder ha overtrådt flere straffebud. Det kan være at vedkommende har begått flere straffbare handlinger (realkonkurrans), eller at én handling rammes av flere straffebud (idealkonkurrans). I et slikt tilfelle må politi- og påtalemyndigheten ved koding og etterforskning av saken, avgjøre om handlingen skal betraktes som ett eller flere straffbare forhold. I strafferetten omtales dette som et spørsmål om å anvende straffebudene i konkurrans.

Utfordringene ved dagens praksis er særlig fremtredende der en og samme handling kan rammes av ulike straffebud. Vold mot særlig utsatte yrkesgrupper vil for eksempel kunne rammes både av straffeloven § 286 (vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper) og straffeloven § 272 (grov kroppskrenkelse) eller § 273 (kroppsskade). Førstnevnte er ikke omfattet av opplistingen i voldserstatningsloven § 1. Enkelte straffebud vil også «konsumere» andre straffebud, og det vil i slike tilfeller være utelukket å anvende straffebudene i konkurrans. Bestemmelsen om simpelt ran (strl. § 327), consumerer for eksempel § 272 (grov

<sup>144</sup> Kontoret for voldsoffererstatning (2023) s. 3.

<sup>145</sup> Kontoret for voldsoffererstatning (2023) s. 4.

<sup>146</sup> Jf. punkt 5.4.3.

kroppskrenkelse). Dersom påtalemyndigheten i et slikt tilfelle har kodet saken etter et straffebud som ikke omfattes av voldserstatningsloven, taper skadelidte sin rett til erstatning, selv om handlingen også rammes et straffebud som omfattes av lovens virkeområde.

Selv om konkurransproblematikken primært kommer på spissen ved utforming av tiltalebeslutningen, vil det også påvirke påtalemyndighetens koding. Dette illustrerer at det kan være problematisk at KfV er bundet av påtalemyndighetens koding ved henleggelse av straffesaker.

#### 5.4.4 Beviskrav

For påtalemyndigheten er lovbruddskodene et verktøy i straffesaksbehandlingen, og skadelidtes rett til voldserstatning tas ikke i betraktning. Ved påtalemyndighetens koding ses det hen til hva som kan bevises dersom det tas ut tiltale, og for å illegge straff kreves det at det straffbare forhold er bevist utover enhver rimelig tvil. Representanten fra politiet beskrev eksempelvis hvordan det høye beviskravet for mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282), medfører at man i noen saker benytter koden for kroppskrenkelse (straffeloven § 271). Denne koden vil normalt bli stående også ved en henleggelse.

Voldserstatningsloven følger på sin side beviskravet i alminnelig erstatningsrett.<sup>147</sup> Det stilles som hovedregel krav om klar sannsynlighetsovervekt for at den som søker voldserstatning har blitt utsatt for handlingen det søkes erstatning for.<sup>148</sup> Kravet til klar sannsynlighetsovervekt kan være oppfylt, selv om påtalemyndigheten ut fra bevisene finner at skyld ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil, slik det strafferettslige beviskravet krever.

## 5.5 Våre forslag

Det fremgår ikke klart av voldserstatningsloven om voldserstatningsmyndighetene skal foreta en selvstendig vurdering av om en handling er omfattet av lovens virkeområde når de behandler søknader etter voldserstatningsloven § 7. Spørsmålet er verken omtalt i forarbeidene eller avklart i rettspraksis. Som drøftelsene ovenfor viser, kan dagens praksis slå uheldig ut for skadelidte. Voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens koding av saken selv om denne skulle være feil, og de er også avskåret fra å ta i betraktning sakens utvikling etter henleggelsen.

Etter vårt syn er det tvilsomt om dagens praksis er i tråd med lovgivers intensjon. Utover tilfellene hvor erstatning er tilkjent ved dom, bør det avgjørende etter vårt syn være om handlingen det søkes voldserstatning for *reelt sett* omfattes av voldserstatningsloven § 1. Dette fordrer etter vårt syn at KfV foretar en selvstendig vurdering basert på de opplysninger som legges frem i søknaden og øvrig tilgjengelig dokumentasjon. Hvordan påtalemyndigheten har kodet forholdet vil tjene som et utgangspunkt for KfVs vurdering, og vi antar at kodingen normalt vil måtte legges til grunn. Dersom opplysningene i søknaden underbygger at forholdet omfattes av voldserstatningsloven, bør kodingen likevel ikke være avgjørende.

<sup>147</sup> Prop. 238 L (2020–2021) s. 45.

<sup>148</sup> I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt. Se redegjørelse i Prop. 238 L (2020–2021) s. 45 flg.

Slik vi ser det, innebærer ikke dette nødvendigvis noen *overprøving* av påtalemyndighetens koding. Ettersom påtalemyndigheten anvender lovbruddskodene i et straffesaksspor, vil kodingen bestemmes ut ifra hva som kan bevises dersom det tas ut tiltale. Påtalemyndigheten utøver et betydelig skjønn ved kodingen, og påtalefaglige vurderinger kan for eksempel innebære at et forhold kodes som alminnelig snarere enn grov kroppskrenkelse. For voldserstatningsmyndighetene kan denne vurderingen bli en annen, fordi beviskravet er klar sannsynlighetsovervekt.

Etter vårt syn bør ikke KfV være bundet av påtalemyndighetens lovbruddskoder når de behandler søknader etter voldserstatningsloven § 7. For å ivareta hensynet til effektiv saksbehandling, kan det alternativt legges opp til en løsning hvor voldserstatningsmyndighetene kan subsumere forholdet under et annet straffebud dersom det fremstår «klart» at forholdet omfattes av voldserstatningsloven. Ved en slik løsning vil KfV kunne tilkjenne voldserstatning i de tilfeller kodingen er klart uriktig, eller det har kommet til nye opplysninger etter henleggelsen. Samtidig vil det kreve en mindre inngående vurdering av saksforholdet når hovedregelen er at påtalemyndighetens koding legges til grunn.