

Rapport

Evaluering av voldserstatningsloven

Skrevet på oppdrag for
Justis- og beredskapsdepartementet

1. juli 2026

lund § co

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Kort om mandatet.....	5
1.2	Kort om vår delrapport av 14. november 2025	5
1.3	Metode og fremgangsmåte	6
1.4	Sammendrag og hovedanbefalinger	11
2	Historisk utvikling av voldserstatningsordningen.....	12
3	Internasjonale forpliktelser og føringer	13
3.1	Voldsoffererstatningskonvensjonen	13
3.2	Istanbul-konvensjonen.....	14
3.3	EMK og barnekonvensjonen	15
3.4	EUs direktiv om voldserstatning	16
4	Lovgivers intensjon med den nye voldserstatningsloven.....	18
5	Lovens virkeområde	22
5.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	22
5.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	26
5.3	Våre vurderinger	33
6	Krav om voldserstatning etter rettskraftig dom.....	36
6.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	36
6.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	40
6.3	Våre vurderinger	49
7	Søknad om voldserstatning der det ikke foreligger dom	53
7.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	53
7.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	57
7.3	Våre vurderinger	67
8	Tilleggserstatning	71
8.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	71
8.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	72
8.3	Våre vurderinger	73
9	Regress	76
9.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	76
9.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	77
9.3	Våre vurderinger	79
10	Rett til dekning av advokatutgifter.....	80
10.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	80
10.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	81
10.3	Våre vurderinger	84
11	Saksbehandling og domstolsprøving.....	86
11.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	86
11.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	87
11.3	Våre vurderinger	95
12	Tidsfrister	97
12.1	Endringer ved voldserstatningsloven.....	97
12.2	Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser	98

12.3	Våre vurderinger	99
13	Særlige grupper og situasjoner	100
13.1	Mindreårige skadelidte og skadevoldere	100
13.2	Personer med verge	101
13.3	Voldserstatning ved større hendelser	104
14	Generelle funn og anbefalinger	107

Forord

Advokatfirmaet Lund & Co DA og Proba samfunnsanalyse har på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en evaluering av voldserstatningsloven.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med kunnskap, erfaringer og vurderinger underveis i arbeidet. Dette omfatter voldsutsatte som har delt sine erfaringer med voldserstatningsordningen, og representanter for voldserstatningsmyndighetene, politi- og påtalemyndigheten, domstolene, advokater, sivilsamfunnsorganisasjoner, referansegruppen og andre fagpersoner som har deltatt i intervjuer, møter og spørreundersøkelser.

Selv om mange aktører har bidratt med kunnskap og erfaringer underveis, er rapportens vurderinger og anbefalinger evalueringsteamets egne. Vi håper rapporten kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet med å videreutvikle voldserstatningsordningen.

Vi takker departementet for et spennende oppdrag og for et godt og konstruktivt samarbeid gjennom evalueringsperioden.

Oslo, 1. juli 2026

Lund & Co DA og Proba samfunnsanalyse

1 Innledning

1.1 Kort om mandatet

Advokatfirmaet Lund & Co DA har i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse evaluert lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven) på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet.

Voldserstatningsloven trådte i kraft 1. januar 2023 og erstattet voldsoffererstatningsloven av 2001 og voldsoffererstatningsforskriften. Formålet med den nye loven var å forenkle regelverket, effektivisere saksbehandlingen, styrke partenes rettssikkerhet, samtidig som loven i større grad skulle sikre at skadevolderen blir holdt økonomisk ansvarlig for sine handlinger. Den nye loven avgrenser voldserstatningsordningens saklige virkeområde gjennom en opplisting av straffebud i straffeloven, og ordningen er knyttet tettere til alminnelig erstatningsrett. Loven bygger på at erstatningskravet i størst mulig grad skal fremmes og behandles i straffesaken. Den som ved rettskraftig dom er tilkjent erstatning for en handling som omfattes av loven, kan få erstatningen utbetalt fra staten uten ordinær søknadsbehandling, forutsatt at vilkårene i loven er oppfylt. Dersom erstatning ikke er tilkjent ved dom, kan den voldsutsatte fortsatt søke Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) om erstatning i bestemte situasjoner. Det kan også søkes om tilleggserstatning i særskilt angitte tilfeller. Etter ny lov er både skadelidte og den påståtte skadevolderen parter i saker som behandles av KFV og Statens sivilrettsforvaltning, og begge har partsrettigheter etter forvaltningsloven. Loven oppstiller også nye frister for krav og søknader om voldserstatning.

I juni 2024 vedtok Stortinget at loven skulle evalueres to år etter ikrafttredelse. Regjeringen hadde planlagt en evaluering innen fem år, men Justiskomiteen mente det var behov for en tidligere evaluering for å avdekke om loven hadde fått utilsiktede konsekvenser for voldsutsatte.¹

Oppdragsgiver ønsker en bred evaluering av den nye voldserstatningsloven. Evalueringen skal vurdere om loven har fått de virkninger som var tilsiktet av lovgiver, om den har hatt utilsiktede konsekvenser og om det er behov for regelverksjusteringer eller andre tiltak for å oppfylle lovens formål. Den skal også undersøke hvordan loven fungerer i praksis på system- og brukernivå, herunder myndighetenes saksbehandling, informasjon og veiledning til voldsutsatte, samhandling mellom relevante aktører og hvordan loven praktiseres. Videre skal det vurderes om praksis varierer mellom politidistrikter og domstoler, samt hvordan påtalemyndighetens valg av straffebud påvirker voldsutsattes rett til erstatning. Formålet er å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om lovens virkninger og praktisering.

1.2 Kort om vår delrapport av 14. november 2025

Oppdragsgiver presiserte i utlysningen at eventuelle funn som tilsa behov for raske justeringer i loven eller ordningen, kunne skilles ut i en egen delrapport med tidligere leveringsdato. Innledende empiriske undersøkelser tydet på at enkelte problemstillinger burde behandles

¹ Se Innst. 415 S (2023–2024). Se nærmere omtale i vår delutredning punkt 1.

særskilt på et tidlig tidspunkt, og det ble derfor utarbeidet en delrapport som ble levert 14. november 2025. Temaene for delrapporten ble valgt med utgangspunkt i kritikken som er reist mot den nye loven – særlig at loven har fått utilsiktede virkninger som svekker skadelidtes rettigheter – samt innledende intervjuer med informanter.

Vi vurderte reglene om skadevolders partsstatus, skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand og fristene for å fremme krav og søke om voldserstatning som de mest prekære for ordningens treffsikkerhet og skadelidtes rettsvern. Som et fjerde tema behandlet vi betydningen av påtalemyndighetens lovbruddskoder (angivelse av straffebud) ved henleggelser av straffesaker, ved vurderingen av søknader om voldserstatning. Statens sivilrettsforvaltning har lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens angivelse av straffebud, og i delrapporten drøftet vi om denne praksisen bør endres.²

I delrapporten anbefalte vi å særregulere skadevolders innsynsrett i voldserstatningssaker. Videre foreslo vi å utvide skadelidtes rett til dekning av utgifter til advokatbistand, samt å presisere – og delvis utvide – fristene for å fremme krav om utbetaling av voldserstatning og for å søke om voldserstatning. Vi tok også til orde for at KfV ikke bør være bundet av påtalemyndighetens angivelse av straffebud i henlagte saker ved vurderingen av om en søknad faller innenfor voldserstatningslovens virkeområde.

Temaene som ble behandlet i delrapporten drøftes ikke inngående i denne hovedrapporten. Vi redegjør likevel for relevant utvikling som har funnet sted etter delrapporten ble avgitt, samt ytterligere funn fra våre empiriske undersøkelser. Vi understreker at hovedrapporten på disse punktene må leses i lys av de mer utførlige drøftelsene i delrapporten.

1.3 Metode og fremgangsmåte

1.3.1 Juridiske utredninger

For å avgrense rammene for evalueringen i denne rapporten har vi for det enkelte tema først redegjort for hvordan ordningen var utformet etter tidligere lovgivning. Deretter har vi klargjort hvilke endringer som ble innført med den nye voldserstatningsloven, samt hva som var begrunnelsen og formålet bak disse endringene. Siden oppdraget går ut på å vurdere om lovgivers intensjon med lovendringene er ivaretatt, har formålet med endringene i voldserstatningsordningen vært gjenstand for en grundig analyse.

For å fastslå lovgivers intensjon – lovgiverviljen – er det nødvendig å utrede forhistorien til lovendringene. Denne intensjonen kommer særlig til uttrykk i lovens forarbeider. Vi har derfor gjennomgått uttalelser i departementets høringsnotat og proposisjon, samt innspillene som kom frem i høringsrunden. Også stortingsbehandlingen er tillagt stor vekt, ettersom departementets forslag ble endret på vesentlige punkter. I tillegg har vi vurdert andre relevante kilder som kan belyse lovgivers formål, herunder ambisjonen om å oppfylle internasjonale forpliktelser – særlig

² Statens sivilrettsforvaltning har ansett at de i spørsmålet om forholdet omfattes av loven § 1 skal forholde seg til påtalemyndighetens subsumsjon (lovbruddkoding) ved anmeldelse, etterforskning og henleggelse. Dette er noe annet enn henleggelseskoden ved henleggelse. Denne forståelsen er lagt til grunn når det i rapporten er vist til påtalemyndighetens praksis for «koding» eller «lovbruddskoding».

etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) – og å ivareta rettssikkerheten til både skadelidte og den påståtte skadevolderen.

Lund & Co har vært premissleverandør for datainnsamlingen og har hatt hovedansvaret for de endelige konklusjonene og anbefalingene i hovedrapporten. Utredningen er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen og anbefalingene i Justisdepartementets veileder for evaluering av lover.³

1.3.2 Intervjuer og referansegruppe

Vi har gjennomført til sammen 27 intervjuer med aktører som vi anser at representerer en bredde av interessenter knyttet til voldserstatningsloven. Enkelte av intervjuene var gruppeintervjuer.

I forbindelse med utarbeidelsen av delrapporten intervjuet vi 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.

I forbindelse med hovedrapporten har vi intervjuet:

- 10 skadelidte
- 4 bistandsadvokater
- 2 forsvarsadvokater
- 3 dommere
- 3 påtalejurister
- 2 midlertidige verger
- 1 representant for Støttegruppa 25. Juni
- 1 representant for Kontoret for voldsoffererstatning (KfV)
- 1 representant for Sivilrettsforvaltningen (SRF)

Utvalget av informanter ble gjort i samråd med oppdragsgiver og referansegruppen for evalueringen.

Vi har ikke lyktes med å rekruttere påståtte eller dømte skadevoldere som informanter i evalueringen, og har derfor ikke fått deres perspektiv i intervjuundersøkelsen, slik vi la opp til i planen for datainnsamling. Rekrutteringsarbeidet har bestått av:

- Utsending av forespørsel om å videreformidle intervjuinvitasjon til aktuelle skadevoldere per e-post til alle faste forsvarsadvokater i Norge
- Forespørsel om å videreformidle intervjuinvitasjon til aktuelle skadevoldere i e-postkommunikasjon med forsvarsadvokater som enten deltok i eller var aktuelle for intervju
- Utsending av intervjuinvitasjon sammen med orienteringer om vedtak til påståtte skadevoldere gjennom KfV

³ 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.

- Undersøkelse av muligheten for rekruttering av skadevoldere gjennom Alternativ til Vold (ATV). Vi fikk tilbakemelding om at dette behandlingstilbudet i liten grad er i kontakt med personer som har blitt anmeldt for voldshandlinger.

Fraværet av førstehånds erfaringer med voldserstatningsordningen fra påståtte eller dømte skadevoldere i intervjumaterialet er beklagelig, men vi anser at deres perspektiver og opplevelser i adskillig grad har blitt formidlet til oss gjennom spørreundersøkelsen rettet mot, og intervjuene med, advokater. Det er noen flere bistandsadvokater enn forsvarsadvokater som har besvart spørreundersøkelsen, men det er ikke store forskjeller, se punkt 1.3.4 under. Fraværet utgjør dermed ingen vesentlig svakhet i eller mangel ved det empiriske grunnlaget for evalueringen.

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 primært til informanter ut fra hvilken informantgruppe de tilhører. For de sitatene eller utsagnene der vi henviser til representanter for navngitte myndighetsinstitusjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner eller andre aktører, har det vært foretatt sitatkontroll.

1.3.3 Referansegruppen

Den rådgivende referansegruppen for dette evalueringsoppdraget er sammensatt i samråd med oppdragsgiver, og har bestått av 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 hadde to møter før vi 14. november leverte vår delrapport. Møtene ble avholdt 4. mars og 25. april 2025. I møtet 25. april stilte Ane Grindstad for Thea Fonnaas. I dette møtet deltok også Ingebjørg Hansen som representant for Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, sammen med Maren Dyrdal Nielsen.

Etter at delrapporten ble levert, har referansegruppen avholdt ytterligere to møter den 9. oktober 2025 og 26. mars 2026. På møtet 9. oktober hadde ikke bistandsadvokat Vibeke Meland anledning til å delta. Marte Myre Linberg stilte for Rukhsana Ashraf. I møtet 26. mars stilte Sara Lund Pedersen for Thea Fonnaas, som representant for Kontoret for voldsoffererstatning (KFV).

Ingebjørg Hansen deltok også som representant for Støttesentrene for kriminalitetsutsatte, sammen med Maren Dyrdal Nielsen.

1.3.4 Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført tre spørreundersøkelser rettet mot henholdsvis dommere, bistandsadvokater og forsvarsadvokater, samt påtalejurister. Der det har vært hensiktsmessig, har vi brukt spørsmålsformuleringer med tilnærmet lik ordlyd for å kunne sammenligne resultatene. Undersøkelsene inneholder også egne spørsmål for hver målgruppe. Se vedlegg for komplette spørreskjemaer. Vi har distribuert alle spørreundersøkelsene ved hjelp av verktøyet SurveyXact og en kombinasjon av personlige og upersonlige lenker til et eget digitalt spørreskjema. Med personlige lenker har vi mulighet til å beregne svarprosent, mens det ikke er tilfelle for upersonlige lenker.

For spørreundersøkelsen til dommere fikk vi tilsendt distribusjonsliste fra domstolsadministrasjonen med e-postadresser til dommere, dommerfullmektiger og andre relevante ansatte. Vi sendte invitasjon til å delta per e-post med personlig lenke direkte til den enkelte respondent. På lista var det 709 mottagere, hvorav 125 respondenter, slik at svarprosenten er 17 %.

Spørreundersøkelsen til bistandsadvokater og forsvarsadvokater formidlet vi per e-post til alle faste forsvarere og alle faste bistandsadvokater. I tillegg formidlet forsvarergruppen en upersonlig svarlenke til alle sine medlemmer. Når en kombinerer personlige og upersonlige lenker på denne måten lar det seg ikke gjøre å beregne nøyaktig svarprosent, men det er totalt 82 forsvars- og/eller bistandsadvokater som har besvart hele eller deler av undersøkelsen. Blant dem oppgir 63 respondenter at de jobber som bistandsadvokater og 47 at de jobber som forsvarsadvokater. Disse alternativene er ikke gjensidig utelukkende, og 28 respondenter oppgir at de jobber som både forsvars- og som bistandsadvokater.

Til slutt tok vi kontakt med alle landets politidistrikter og ba dem om bistand til å videreformidle undersøkelsen til alle påtalejurister. Totalt ti politidistrikter ønsket å bidra, og alle unntatt et av dem ønsket å videreformidle en upersonlig lenke videre til sine påtalejurister, fremfor å gi oss e-postlister vi kunne bruke til distribusjon. Totalt 127 påtalejurister har svart.

1.3.5 Spørreundersøkelse til politidistriktene via POD

I tillegg til spørreundersøkelsen til påtalejurister sendte Politidirektoratet i juni 2025 ut spørsmål til alle politidistriktene på vegne av evalueringsteamet. Spørsmålene handlet om konsekvensene av den nye loven for politi- og påtalemyndighet, knyttet til kompetansebehov og tids- og ressursbruk. De ble også spurt åpent om andre erfaringer de har hatt med den nye loven. Spørsmålene ble utarbeidet i samarbeid med seniorrådgiver Liv Hilde Birkelund i Straffesakseksjonen i POD, og ble sendt ut per e-post til politidistriktene, med oppfordring om å besvare spørsmålene skriftlig. Spørsmålene var:

1. Lovens klare hovedregel er at krav om voldserstatning skal fremmes og behandles i straffesaken, og utbetales tilnærmet automatisk etter voldserstatningsloven § 6. Har implementeringen av ny lov medført et vesentlig behov for økt kompetanse, herunder om

erstatningsrett? Gi en kort redegjørelse for hvordan dette eventuelt har påvirket tids- og ressursbruk. Redegjør for eventuell påvirkning på tids- og ressursbruk for både:

- Saksforberedelse og etterforskning
- Hovedforhandlingene

2. Har implementeringen av ny lov medført et vesentlig behov for økt kompetanse om lovendringene og erstatningsrett for påtaleadvokater i deres politidistrikt? Gi en kort redegjørelse for hvordan dette eventuelt har påvirket tids- og ressursbruk.
3. Hva er deres erfaringer ellers med den nye voldserstatningsloven? Er det dilemmaer, utfordringer og/eller gevinster dere vil peke på?

POD fikk svar fra 5 av 12 politidistrikter. Svarene ble oversendt til evalueringsteamet ubearbeidet, og inngår i det kvalitative datamaterialet i sluttrapporten.

1.3.6 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 14. april 2026.⁴ 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 excel-filer med én rad per sak, som gjør det mulig å utarbeide overordnet statistikk.

Både Sivilrettsforvaltningen og KfV har lagt til grunn at utbetaling av erstatning tilkjent ved dom etter voldserstatningsloven § 6, ikke er å anse som enkeltvedtak.⁵ Tall om utfall og erstatningsbeløp omfatter derfor ikke krav om utbetalinger etter voldserstatningsloven § 6.

1.3.7 Bruk av enkeltsaker fra Statens sivilrettsforvaltning i evalueringsarbeidet

I rapporten henviser vi til flere enkeltsaker som har vært til behandling i Statens sivilrettsforvaltning. De fleste av disse ble omtalt i intervjuer som relevante for konkrete evalueringsspørsmål. Vi har også sett hen til praksis fra Statens sivilrettsforvaltning for å belyse hvordan voldserstatningsmyndighetene har tolket loven der den fremstår uklar.

Vi har ikke ansett det som formålstjenlig med en fullstendig gjennomgang av enkeltsaker, verken fra Sivilrettsforvaltningen eller fra KfV. Enkeltsakene har blitt gjenstand for kvalitative undersøkelser. Gitt antallet og utvalget er det ikke grunnlag for noen kvantitative undersøkelser av dette materialet.

⁴ 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.

⁵ Se f.eks. VEM-2023-5362 og VEM-2024-2363.

1.3.8 Samlet om det empiriske grunnlaget for evalueringen

Samlet sett anser vi at evalueringen bygger på et solid og omfattende empirisk materiale, som er innhentet med tanke på både dybde (intervjuer, referansegruppemøter, enkeltsaker) og bredde (fagsystemdataanalyse, spørreundersøkelser). Vi anser videre at intervjuene samlet sett reflekterer erfaringene og posisjonene til de viktigste interessentene. Som nevnt over har vi ikke førstehånds skadevoldererfaringer, uten at det utgjør noen vesentlig svakhet.

1.4 Sammendrag og hovedanbefalinger

Rapporten evaluerer voldserstatningsloven og vurderer i hvilken grad loven har oppfylt formålene om en enklere, mer forutsigbar, rettferdig og effektiv ordning med styrket rettssikkerhet. Evalueringen bygger på juridiske vurderinger, intervjuer, spørreundersøkelser og analyse av data fra voldserstatningsmyndighetenes fagsystemer. Samlet viser evalueringen at loven har gitt klare gevinster i saker der erstatning er tilkjent ved rettskraftig dom. I disse sakene er ordningen vesentlig mer effektiv enn tidligere, ved at erstatningen kan utbetales raskt og uten ny realitetsbehandling hos Kontoret for voldsoffererstatning. Hovedmodellen med utbetaling etter dom bør derfor videreføres.

Samtidig viser evalueringen at loven på enkelte punkter er krevende å praktisere og forstå for skadelidte. Skillet mellom krav etter dom, søknad uten dom og tilleggserstatning er ikke intuitivt, og frister, dokumentasjonskrav og manglende tilgang til advokatbistand kan medføre risiko for rettstap. Dette gjelder særlig i saker der erstatningskravet ikke er behandlet i straffesaken, der skadebildet først avklares over tid, eller der skadelidte er barn, har verge eller befinner seg i en særlig sårbar situasjon. Evalueringen peker også på at lovens avgrensning til bestemte straffebud kan gi uheldige utslag i enkeltsaker, særlig der alvorlige krenkelser faller utenfor fordi forholdet er kodet eller subsumert under et straffebud som ikke omfattes av loven. Videre reiser ordningen spørsmål knyttet til skadevolders parts- og innsynsrett, anmeldelseskravet, behandlingen av erstatningskrav som ikke er modne under straffesaken, samt større hendelser med mange berørte.

Rapporten anbefaler ikke en grunnleggende omlegging av voldserstatningsordningen, men peker på at det kan være behov for målrettede justeringer. Departementet bør særlig vurdere klarere og mer fleksible fristregler, styrket adgang til dekning av advokatutgifter, særregulering av innsynsretten i saker uten dom, bedre veiledning til skadelidte og verger, klargjøring av betydningen av påtalemyndighetens lovbruddskoding i henlagte saker, samt enkelte snevre sikkerhetsventiler for å unngå klart urimelige resultater. Det bør også vurderes om reglene om tilleggserstatning og umodne krav bør tydeliggjøres, og om det bør etableres særregler for større hendelser med mange skadelidte, slik at ordningen i større grad gir lik og forutsigbar behandling av sammenlignbare tilfeller.

Samlet sett tilsier evalueringen at lovens hovedgrep bør beholdes, men at regelverket bør justeres for å sikre en enda mer robust og treffsikker voldserstatningsordning. Oppfølgingen bør etter vårt syn konsentreres om lov- og praksisendringer som ivaretar skadelidtes reelle tilgang til erstatning, reduserer risikoen for rettstap og hindrer særlig urimelige utslag for voldsutsatte. Hvor langt regelverket bør åpne for skjønn og unntak for å ivareta rimelighet i enkeltsaker, er imidlertid opp til lovgiver å vurdere.

2 Historisk utvikling av voldserstatningsordningen

Voldsoffererstatningsordningen ble først etablert i 1976 som en forskriftsfestet billighetsordning.⁶ Begrunnelsen for å etablere en særordning med erstatning fra staten var dels at skadevoldere ikke nødvendigvis har evne til å betale erstatning, og dels at skadelidte i mange tilfeller kan befinne seg i en vanskelig økonomisk situasjon.⁷ Ordningen ble også begrunnet kriminalpolitisk, ved at staten kan avdemme eventuelle uheldige virkninger av en mild strafferettspleie.⁸

Etter den opprinnelige ordningen hadde skadelidte ikke et rettskrav på erstatning fra staten; erstatningen skulle tilkjennes og utmåles etter rimelighet. Det fulgte av voldserstatningsforskriften at staten skulle betale erstatning «i den utstrekning det finnes rimelig» for «personskade voldt ved forsettlig legemskrenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang».⁹ I forarbeidene ble det understreket at ordningen skulle omfatte straffbare handlinger av en «viss voldsom eller lignende karakter [som] står i et direkte og nært årsaksforhold til en mer alvorlig personskade».¹⁰ Erstatning skulle ytes «med det beløp som finnes rimelig i det enkelte tilfelle».¹¹

Voldserstatningsforskriften av 1976 ble senere erstattet av forskrift 23. januar 1981 nr. 8983 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling (voldserstatningsforskriften).

I 2001 ble voldsoffererstatningsordningen lovfestet i voldsoffererstatningsloven.¹² Ordningen ble dermed gjort om fra en billighetsordning til en rettighetsordning, slik at skadelidte på nærmere vilkår fikk krav på erstatning fra staten. I lovforarbeidene ble det vist til at samfunnet både har et ansvar for å søke å sikre individet mot voldsovergrep og et ansvar for å bidra til å reparere skadene der overgrep har funnet sted. Det ble vist til at voldsutøveren ofte har dårlig betalingsevne og at gjerningspersonen kan være ukjent.¹³ Departementet pekte samtidig på at voldsoffererstatningsordningen ikke bare har en sosialpolitisk, men også en kriminalpolitisk begrunnelse. Dersom staten ikke lykkes i å forhindre kriminalitet, bør staten sørge for at den som rammes holdes økonomisk skadesløs.¹⁴ Departementet understreket likevel at det primære erstatningsansvaret ligger hos skadevolder, og at voldsoffererstatningsordningen i utgangspunktet bør være subsidær ved at staten bærer tapet dersom skadevolder er ukjent eller ute av stand til å gjøre opp for seg.

⁶ Forskrift 11. mars 1976 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling.

⁷ St.prp. nr. 39 (1975–76), s. 1–11.

⁸ St.prp. nr. 39 (1975–76), s. 1–11. Se også Justiskomiteens flertall, jf. Innst. S. nr. 171 (1975–76) s. 2, som også la vekt på at ordningen kunne bidra til at borgere å større grad yter frivillig assistanse til politiet.

⁹ Forskriften § 1.

¹⁰ St.prp. nr. 39 (1975–76), s. 16.

¹¹ Forskriften § 5.

¹² Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning for staten ved personskade voldt ved straffbar handling m.m.

¹³ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001), s. 5.

¹⁴ Ot.prp. nr. 4 (2000–2001), s. 16.

3 Internasjonale forpliktelser og føringer

3.1 Voldsoffererstatningskonvensjonen

Norge er bundet av Europarådets konvensjon 24. november 1983 om erstatning til voldsofre (voldsoffererstatningskonvensjonen).¹⁵ Konvensjonen oppstiller minimumskrav til nasjonale voldsoffererstatningsordninger, men gir statene et betydelig handlingsrom ved den nærmere utformingen av ordningen. Den norske ordningen er ansett å gå lenger enn konvensjonens minimumskrav.¹⁶ Konvensjonen danner likevel en viktig ramme for vurderingen av om voldserstatningsloven gir et tilstrekkelig vern.

Konvensjonen er begrunnet i rettferdighetshensyn og hensynet til samfunnssolidaritet.¹⁷ Staten skal bidra til erstatning der skadelidte ikke får full dekning fra skadevolder eller andre ordninger. Forpliknelsen gjelder personer som er påført alvorlig legemsskade eller nedsatt helbred som direkte følge av en forsettlig voldsforbrytelse, samt etterlatte som ble forsørget av en person som døde som følge av en slik forbrytelse.¹⁸ Konvensjonen omfatter også tilfeller der gjerningspersonen ikke kan straffeforfølges eller straffes, for eksempel fordi vedkommende er mindreårig, utilregnelig eller av andre grunner ikke blir domfelt.¹⁹

Det fremgår av konvensjonen at statene skal «bidra til å yte erstatning», hvilket kan tilsi at statene ikke nødvendigvis er forpliktet til å dekke full erstatning, og at konvensjonen gir statene et visst handlingsrom til å fastsette nærmere regler for ordningens rekkevidde.²⁰ Statene kan, dersom det anses nødvendig, fastsette en øvre og nedre grenser for når erstatning skal ytes.²¹

Erstatningen skal som hovedregel ytes av staten der den skadevoldende handlingen fant sted.²² Konvensjonen stiller også visse krav til hvilke tap som skal dekkes, herunder inntektstap, medisinske utgifter, sykehusutgifter, begravelsesutgifter og forsørgertap.²³ Samtidig åpner konvensjonen for at statene kan fastsette søknadsfrister, og for at erstatning i nærmere bestemte tilfeller kan reduseres eller avslås, blant annet på grunn av skadelidtes opptreden eller hensynet til offentlig orden.²⁴

¹⁵ ETS nr. 116.

¹⁶ NOU 2016: 9, s. 55.

¹⁷ Fortalen punkt 3.

¹⁸ Konvensjonen artikkel 2.

¹⁹ Konvensjonen artikkel 2(2).

²⁰ Bestemmelsen må imidlertid leses i lys av Resolusjon (77) 27, hvor det i punkt 4 heter at «[t]he compensation should be the fullest and fairest possible, taking into account the nature and the consequences of the injury».

²¹ Konvensjonen artikkel 5. Slike grenser skal fastsettes under hensyn til administrative begrensninger (herunder den enkelte stats ressurser) og økonomiske faktorer (for eksempel lønnsnivå, medisinske utgifter og sykehusutgifter).

²² Konvensjonen artikkel 3. Erstatning skal utbetales til borgere av stater som er parter i konvensjonen, samt til borgere av Europarådets medlemsstater som har fast bosted i den staten hvor handlingen skjedde, jf. artikkel 3 bokstav a og b.

²³ Konvensjonen artikkel 4, jf. Explanatory report (1983), s. 8.

²⁴ Konvensjonen artikkel 6, 7 og 8.

Hvis skadelidte eller etterlatte mottar ytelser fra skadevolder, trygdeordninger, forsikringsselskap eller lignende i tilknytning til skaden eller dødsfallet, kan det gjøres fradrag i den tilkjente erstatningen.²⁵ Konvensjonen regulerer også statenes adgang til å kreve regress fra skadevolder, forsikringsselskap mv.²⁶

Konvensjonen stiller krav til statenes informasjonsarbeid om voldserstatningsordningen.²⁷ Statene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at informasjon om ordningen er tilgjengelig for potensielle søkere. Informasjonsansvaret vil i praksis særlig ligge hos instanser som møter offeret kort tid etter hendelsen, som politiet, helsevesenet, domstolene og påtalemyndigheten.²⁸

3.2 Istanbul-konvensjonen

Norge er bundet av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen).²⁹ Konvensjonen oppstiller krav til statenes samlede arbeid mot voldshandlinger som omfattes av konvensjonen.

Konvensjonspartene skal treffe nødvendige tiltak for å hindre, etterforske, straffe og gi erstatning for slike voldshandlinger.³⁰

Konvensjonens artikkel 30 etablerer en todelt modell for erstatning. For det første skal statene sikre at ofre har adgang til å kreve full erstatning fra skadevolder. For det andre pålegger det staten en plikt til å sørge for adekvat kompensasjon der slik erstatning ikke kan oppnås fullt ut fra gjerningspersonen eller andre. Den statlige voldserstatningsordningen er dermed av subsidiær karakter. Det er presisert at staten kan kreve regress fra den påståtte skadevolderen for tilkjent erstatning, så lenge det blir tatt tilbørlig hensyn til offerets sikkerhet. Tilgang til «adekvat» kompensasjon omfatter både økonomisk tap, som behandlingsutgifter og inntektstap, og ikke-økonomisk tap.

Konvensjonen stiller også krav til ordningens praktiske effektivitet.³¹ Erstatningsordningen må være tilgjengelig og forutsigbar, og den må ikke påføre voldsutsatte unødvendige belastninger. Voldsutsatte skal ha effektive rettsmidler og adgang til prøving av sine krav, herunder gjennom klageordninger og domstolskontroll.³² Statlig erstatning skal gis innen rimelig tid.³³

²⁵ Konvensjonen artikkel 9.

²⁶ Konvensjonen artikkel 10.

²⁷ Konvensjonen artikkel 11.

²⁸ Explanatory report (1983), s. 10.

²⁹ CETS nr. 210. Norge ratifiserte konvensjonen 2. juni 2017, og den trådte i kraft for Norge 1. november samme år. I Norge er det Norges institusjon for menneskerettigheter som overvåker etterlevelsen av konvensjonen.

³⁰ Konvensjonen artikkel 5 nr. 2.

³¹ Konvensjonen artikkel 18 og 20.

³² Se særlig Konvensjonen artikkel 29.

³³ Konvensjonen artikkel 30 nr. 3.

3.3 EMK og barnekonvensjonen

Både Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) inneholder bestemmelser av sentral betydning for saksbehandlingen i saker etter voldserstatningsloven.³⁴

EMK artikkel 6 nr. 1 oppstiller krav om rettferdig rettergang ved avgjørelser om borgerlige rettigheter og plikter eller straffesiktelser. Sentrale elementer i retten til rettferdig rettergang er retten til kontradiksjon, krav til begrunnelse og retten til behandling ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Avgjørelser om erstatningskrav (herunder voldserstatning) gjelder som utgangspunkt «borgerlige rettigheter og plikter» og faller dermed innenfor EMK artikkel 6 nr. 1. Dersom forvaltningsorganet som fatter avgjørelse om en persons borgerlige rettigheter og plikter ikke selv faller inn under betegnelsen «upartisk domstol», inkluderer EMK artikkel 6 nr. 1 en rett til å bringe avgjørelsen inn for en slik domstol.³⁵ For å kunne holdes ansvarlig for et erstatningsbeløp i en voldserstatningssak må den påståtte skadevolderen gis adgang til å få prøvet saken for en domstol.³⁶

EMK artikkel 6 nr. 2 knesetter uskyldspresumsjonen, som innebærer at «[e]nhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven».³⁷ Selv om artikkelen henviser til personer «siktet for en straffbar handling», får uskyldspresumsjonen også anvendelse «after the conclusion of criminal proceedings in order to ensure that, as regards any charge which was not proven, the innocence of the person in question is respected».³⁸

Uskyldspresumsjonen er ikke til hinder for å ilegge erstatningsansvar i tilfeller hvor den påståtte skadevolderen er frifunnet eller saken er henlagt, såfremt «the innocence of the person in question is respected».³⁹ I saken inntatt i Rt. 2014 s. 705, som gjaldt en særskilt anke over idømte erstatningskrav i en straffesak hvor tiltalte ble frifunnet for straff, uttaler Høyesterett at det vil være «vesentlig» for å hindre krenkelse av uskyldspresumsjonen at «*domsgrunnene får frem forskjellene i beviskrav, at man unngår typisk strafferettslig terminologi, at premissene ikke kobles opp mot elementer i straffesaken som for eksempel tiltalebeslutningen eller spørsmålsskriftet til lagretten, og at det uttrykkelig sies at idømmelsen av erstatningsansvaret ikke røkter ved den konklusjonen at det ikke er grunnlag for straffansvar*».

EMK artikkel 8 etablerer at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse». Etter konvensjonen har myndighetene både en plikt til ikke å gjøre urettmessige inngrep i disse rettighetene (negativ plikt), og plikt til å sikre et effektivt vern for de rettighetene som er nedfelt i konvensjonen, herunder retten til privat- og familieliv (positiv plikt). Artikkel 8 er tolket slik at bestemmelsen inkluderer vern av en persons ære og sosiale og

³⁴ EMK og Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2, og går ved motstrid foran annen lovgivning, jf. lovens § 3.

³⁵ *Albert and Le Compte v. Belgium*, avsnitt 29.

³⁶ Jf. også Grunnloven §§ 95 og 98. Det er under visse vilkår adgang til å gi avkall på de konkrete rettergangsgarantiene i artikkel 6, jf. *Aždajić v. Slovenia*, avsnitt 51.

³⁷ Jf. også Grunnloven § 96.

³⁸ *Allen v. the United Kingdom*, avsnitt 103.

³⁹ *Allen v. the United Kingdom*, avsnitt 103.

profesjonelle omdømme.⁴⁰ Å bli holdt ansvarlig for en straffbar handling er belastende, selv om ansvaret er begrenset til det erstatningsrettslige.

Barnekonvensjonen er relevant for voldserstatningssaker som berører barn. Konvensjonens artikkel 3 nr. 1 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette omfatter handlinger som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter og lovgivende organer.⁴¹ I sivile rettssaker må domstolene «sørge for at barnets beste vurderes i alle slike situasjoner og beslutninger, enten de er av en prosessuell eller materiell art, og må vise at de har gjort dette effektivt».⁴²

Barnekonvensjonen artikkel 19 fastsetter at staten «skal treffe alle egnede [...] tiltak for å beskytte barnet» mot ulike former for vold, skade og misbruk. Bestemmelsens andre ledd fastsetter at slike «beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet». Forpliktelsen omfatter beskyttelse av barn som har vært offer for eller vitne til voldsutøvelse og å etablere effektiv tilgang til oppreisning og erstatning.⁴³ Voldserstatningsordningen kan være viktig for å sikre at voldsutsatte barns muligheter for erstatning ikke blir hemmet av gjerningspersonens betalingsevne og betalingsvilje eller omsorgspersoners evne til å ivareta barnets rettigheter.

3.4 EUs direktiv om voldserstatning

Direktiv om voldserstatning (direktiv 2004/80) pålegger statene å ha nasjonale ordninger som sikrer voldsofre en rimelig og passende erstatning når et lovbrudd er begått på statens territorium. Formålet er blant annet å sikre fri bevegelighet ved at kriminalitetsofre kan få erstatning uavhengig av hvor i EU lovbruddet er begått, også der erstatning ikke kan oppnås fra skadevolder.⁴⁴

Direktivet etablerer også et system for grenseoverskridende saker. Dersom et forsettlig voldslovbrudd er begått i en annen medlemsstat enn der søkeren har vanlig oppholdssted, skal søkeren kunne sende søknaden til en kompetent myndighet i hjemstaten.⁴⁵ Erstatningen skal deretter utbetales av staten der lovbruddet ble begått.⁴⁶ Erstatning i grenseoverskridende situasjoner skal baseres på medlemsstatenes erstatningsordninger, og hver stat må sikre at sin ordning gir voldsofre rimelig og tilstrekkelig erstatning.⁴⁷

⁴⁰ Pfeifer v. Austria, avsnitt 35 og Denisov v. Ukraina, avsnitt 112.

⁴¹ Barnets beste som grunnleggende hensyn er også kodifisert i Grunnloven § 104.

⁴² FNs barnekomites General Comment no. 14 (2013), avsnitt 29.

⁴³ FNs barnekomites General Comment no. 13 (2013), avsnitt 41 bokstav f. En effektiv voldserstatningsordning kan også være nødvendig etter Barnekonvensjonen artikkel 39, som del av statens plikt til å fremme rehabilitering og sosial integrering av barn som har blitt utsatt for vanskjøtsel, utnyttning, misbruk, væpnet konflikt eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

⁴⁴ Fortalens premiss 1, 2, 6 og 10.

⁴⁵ Direktiv 2004/80 artikkel 1.

⁴⁶ Direktiv 2004/80 artikkel 2.

⁴⁷ Direktiv 2004/80 artikkel 12.

Direktivet stiller i tillegg krav til saksbehandling og informasjon, slik at potensielle søkere får reell tilgang til ordningen.⁴⁸

EU-domstolen har presisert at direktivet ikke bare gjelder grenseoverskridende saker, men også innebærer en selvstendig plikt for medlemsstatene til å ha en erstatningsordning for forsettlig voldslovbrudd begått på eget territorium.⁴⁹

EU-domstolen har lagt til grunn at medlemsstatene har kompetanse til å fastsette hva som utgjør en forsettlig voldsforbrytelse. Denne kompetansen innebærer likevel ikke at statene kan begrense erstatningsordningene til bare å omfatte enkelte typer forsettlig voldsforbrytelser begått på deres territorium.⁵⁰

Direktivet definerer ikke hvem som skal anses som «offer». EU-domstolen har imidlertid lagt til grunn at offerbegrepet er et autonomt EU-rettslig begrep, og at det derfor ikke kan avgrenses etter nasjonal rett. Ved tolkningen har Domstolen vist til definisjonen av «offer» i direktiv 2012/29/EU om ofres rettigheter, og lagt til grunn at denne også er relevant ved anvendelsen av voldserstatningsdirektivet.⁵¹

Erstatningen skal være rettferdig og passende. Direktivet krever ikke full dekning av alle økonomiske og ikke-økonomiske tap, men erstatningen kan ikke være rent symbolsk eller åpenbart utilstrekkelig sett i lys av lovbruddets alvor og konsekvenser for offeret.⁵²

⁴⁸ Artikkel 4 flg.

⁴⁹ Sak C-129/19, Presidenza del Consiglio dei Ministri, avsnitt 41–45 og 52.

⁵⁰ Sak C-126/23, Burdene, avsnitt 39.

⁵¹ Sak C-126/23, Burdene, avsnitt 36. Etter denne definisjonen omfatter offerbegrepet fysiske personer som har lidt fysisk, psykisk eller emosjonell skade eller økonomisk tap som direkte følge av en straffbar handling samt familiemedlemmer til en person som har dødd som direkte følge av en straffbar handling, dersom familiemedlemmene selv har lidt skade som følge av dødsfallet.

⁵² Sak C 126/23 Burdene avsnitt 57 og 59. I sak C-284/24 LD, slo EU-domstolen videre fast at nasjonale kompensasjonsordninger ikke kan utelukke erstatning for ikke-økonomisk skade, herunder oppreisning.

4 Lovgivers intensjon med den nye voldserstatningsloven

Den nye voldserstatningsloven er resultatet av en langvarig lovgivningsprosess. Regjeringen la i 2021 frem Prop. 238 L (2020–2021) med forslag til ny voldserstatningslov. Forslaget bygget på NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning*. Justiskomiteen behandlet forslaget i Innst. 310 L (2021–2022), og Stortinget vedtok loven 9. juni 2022. Under stortingsbehandlingen ble departementets forslag endret på enkelte punkter, se nærmere omtale nedenfor.

Lovrevisjonen var motivert av at den tidligere voldsoffererstatningsloven var komplisert, uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Saksbehandlingstiden var lang, blant annet som følge av et komplisert regelverk og begrenset kapasitet hos Kontoret for voldsoffererstatning (KFV).

Lovgivers overordnede formål med den nye loven var at voldserstatningsordningen skulle bli «enkel, forutsigbar, rettferdig og langt mer effektiv, samtidig som rettssikkerheten til partene styrkes», jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 8. Dette standpunktet ble fullt ut videreført av komiteen, jf. Innst. 310 L (2021–2022) s. 3 mv.

Departementet la særlig vekt på at regelverket skulle være enkelt og tydelig:

«Departementet mener det er viktig å ha et regelverk som er enkelt og tydelig slik at de voldsutsatte lett kan sette seg inn i hvilke rettigheter de har. Et enkelt regelverk er også nødvendig for å få en effektiv saksbehandling, slik at de voldsutsatte raskt kan få utbetalt erstatningen fra staten. Det er dessuten viktig for at avgjørelsene skal få høy kvalitet og for at staten skal bruke minst mulig ressurser på saksbehandlingen.»⁵³

Et sentralt grep i den nye loven er å rendyrke det erstatningsrettslige utgangspunktet om at det er skadevolderen – og ikke staten – som er primæransvarlig for skaden, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 7. Departementet understreket at ordningen må utformes slik at den ivaretar dette prinsippet:

«Loven bør gjenspeile at ordningen er opprettet for at staten skal tre inn og betale erstatning der skadevolderen er ukjent eller ikke kan gjøre opp for seg, og sikre at staten i størst mulig grad kan kreve regress fra skadevolderen.»⁵⁴

Loven følger alminnelig erstatningsrett, slik at statens utbetaling til den voldsutsatte tilsvarer det beløpet skadevolderen er rettslig ansvarlig for. Staten kan dermed utbetale erstatning i samsvar med domstolenes utmåling, og deretter fremme regresskrav mot skadevolderen for det samme beløpet.

Et bærende formål med den nye loven var å eliminere den dobbeltbehandlingen som fulgte av den tidligere ordningen, hvor saken først ble behandlet i retten og den voldsutsatte deretter

⁵³ Prop. 238 L (2020–2021) s. 12.

⁵⁴ Prop. 238 L (2020–2021) s. 12.

måtte gjennom en ny forvaltningsprosess for å få utbetalt erstatning. Departementet formulerte dette slik i Prop. 238 L (2020–2021) s. 7:

«Med forslaget vil alle som ved dom er tilkjent erstatning fra skadevolderen for nærmere angitte volds- eller seksuallovbrudd, dersom de ønsker det, få utbetalt erstatningen fra staten tilnærmet automatisk og umiddelbart.»

Systemet er basert på at hele erstatningskravet fremmes og behandles i straffesaken. Departementet fremhevet at behandling av erstatningskravet tidlig i straffesakskjeden sikrer at avgjørelsen holder «høy kvalitet» og i «større grad oppleves rettferdig».⁵⁵ En mer automatisk saksbehandling er ment å sikre at skadelidte får raskere avklaring og utbetaling av erstatningskravet, slik at de lettere kan legge hendelsene bak seg og begrense sine økonomiske bekymringer.⁵⁶

For voldsutsatte som av ulike grunner ikke har fått erstatningskravet behandlet av domstolene, foreslo departementet at det skulle være adgang til å fremme søknad om erstatning for KfV. Dette gjelder blant annet for saker avgjort i konfliktråd eller ved påtaleunntatelse, saker henlagt etter bevisets stilling og saker der den påståtte skadevolderen er ukjent, utilregnelig eller under 15 år. Voldserstatningsmyndighetene vil i disse sakene måtte fatte vedtak etter søknad fra skadelidte.

Dersom et krav ikke er modent og av den grunn ikke kan fremmes og behandles i straffesaken, foreslo departementet at den voldsutsatte skulle kunne fremme søknad om tilleggserstatning for KfV. Det samme gjelder dersom en forverring av den voldsutsattes helse gir grunnlag for ny behandling av kravet etter skadeserstatningsloven § 3-8.

Om lag 67 prosent av sakene det ble utbetalt voldsoffererstatning for etter den tidligere loven, hadde vært behandlet av domstolene, jf. Innst. 310 L (2021–2022) s. 3. I forarbeidene ble det lagt til grunn at KfV ville behandle langt færre saker enn etter den tidligere voldsoffererstatningsloven, jf. Innst. 310 L (2021–2022) s. 3. Dette skulle frigjøre ressurser til raskere og mer grundig behandling av søknadssaker.

Dersom den påståtte skadevolderen var kjent, men straffesaken ikke hadde vært gjennom domstolsbehandling, la departementet til grunn at staten skulle utbetale erstatning til skadelidte og deretter kreve regress fra skadevolderen. Av hensyn til skadevolderens rettssikkerhet foreslo departementet at vedkommende skulle ha anledning til å motsette seg forvaltningsbehandling, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 92.

Lovbestemmelsen om regress ble endret under stortingsbehandlingen. Etter den vedtatte loven kan det ikke kreves regress dersom kravet utelukkende behandles av KfV. Begrunnelsen var hensynet til skadelidte. Komiteens flertall pekte på at mange skadelidte «kunne vegre seg for å kreve sin rett i frykt for en opprivende og retraumatiserende rettsak», og at muligheten til å kreve regress i slike saker kunne medføre at skadevolderen tvang saken inn i et rettslig spor, jf.

⁵⁵ Prop. 238 L (2020–2021) s. 7.

⁵⁶ Prop. 238 L (2020–2021) s. 7.

Innst. 310 L (2021–2022) s. 8–9. Flertallet la likevel til grunn at skadevolder ville stilles økonomisk ansvarlig «i det store flertallet av sakene».⁵⁷

Fjerningen av regresskravet i saker uten domstolsbehandling innebærer et bevisst avvik fra lovens prinsipielle utgangspunkt om at skadevolderen er den primært ansvarlige. Den påståtte skadevolderen har heller ikke anledning til å kreve at saken i første omgang behandles av domstolene.

Departementet foreslo å knytte lovens saklige virkeområde til konkrete straffebud og å fjerne det tidligere vilkåret om personskade. Formålet var å gi klarere regler, redusere risikoen for urimelige utslag og legge bedre til rette for automatisk saksbehandling. Ved å knytte virkeområdet til konkrete straffebud ville det bli enklere for skadelidte å forutse om vedkommende var omfattet av ordningen, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 29.

Departementet foretok en grundig vurdering av hvilke straffebud som skulle omfattes, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 25 flg. Utvelgelsen av straffebud tok utgangspunkt i hvilke handlinger det tidligere hadde blitt søkt om voldsoffererstatning for, og der det vanligvis ble utbetalt erstatning. For at loven ikke skulle ramme for vidt – uten at det ble innført noen «silingsordning» – ble straffebudene snevret noe inn sammenlignet med det som tidligere hadde gitt grunnlag for erstatning. Noen voldshandlinger er dermed utelatt fra ordningen, selv om det ble gitt erstatning for slike handlinger etter den tidligere loven.

Departementets opprinnelige forslag til utvalgte straffebud var mer begrenset enn det Stortinget vedtok. Under komitébehandlingen fikk flertallet gjennomslag for å inkludere ytterligere straffebud: § 251 (tvang), § 297 (seksuell trakassering), § 305 (seksuelt krenkende atferd overfor barn under 16 år) og § 328 (grovt ran). Flertallet uttalte at disse straffebudene rammer handlinger «i det nedre sjiktet av saker som burde gi rett til voldsoffererstatning», og at tilføyselsen «vil være i tråd med et politisk ønske om at staten skal gi erstatning også til de som er utsatt for disse volds- og seksuallovbruddene», jf. Innst. 310 L (2021–2022) s. 7.

Utformingen av voldserstatningsordningen er underlagt konkrete skranker fra internasjonale konvensjoner og Grunnloven, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 103:

«[B]åde Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen [har] regler som ivaretar de voldsutsatte, og de voldsutsatte barna spesielt. Grunnloven og EMK har også regler som ivaretar den påståtte skadevolderen. I saker som gjelder erstatning for volds- eller seksuallovbrudd, vil disse hensynene kunne trekke i ulike retninger.»

Selv om lovgivers overordnede formål med lovendringene kan sammenfattes til enkelhet, forutsigbarhet, rettferdighet, effektivitet og rettssikkerhet, kan disse hensynene trekke i ulike retning. Hensynet til enkelhet og forutsigbarhet kan stå i spenning til materiell rettferdighet, og hensynet til effektivitet må avveies mot hensynet til rettssikkerhet. Loven er dermed et resultat av bevisste og eksplisitte avveininger.

⁵⁷ Innst. 310 L (2021–2022) s. 9.

Voldserstatningsloven skal ivareta hensynet til skadelidte, skadevolder og staten, og lovgiver har foretatt konkrete avveininger ved utformingen av lovens enkeltbestemmelser. Dette gjelder særlig forholdet mellom hensynet til effektiv og rask utbetaling på den ene siden og hensynet til grundig, kontradiktorisk behandling med styrket rettssikkerhet for alle parter på den andre. Selve tittelen på utvalgets utredning – NOU 2016: 9 *Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning* – signaliserer at rettferdighet var et premiss allerede fra utredningsstadiet. I Prop. 238 L (2020–2021) videreføres dette perspektivet, og departementet er tydelig på at «rettferdighet» er ett av fire overordnede mål.

Evalueringen omfatter både vurderinger av om loven har fått de virkningene lovgiver tilsiktet, og om den har hatt utilsiktede konsekvenser. Utilsiktede konsekvenser vil omfatte konsekvenser lovgiver ikke tenkte på eller tok stilling til under lovgivningsprosessen, og konsekvenser lovgiver vanskelig kunne forutse. Lovgiver har også truffet bevisste valg ved utforming av lovens bestemmelser, basert på en vekting av motstridende hensyn. I evalueringen synliggjør vi mulige uheldige konsekvenser av lovens innretning, i lys av lovgivers overordnede formål med loven.

De fem overordnede hensynene enkelthet, forutsigbarhet, rettferdighet, effektivitet og rettssikkerhet er i rapporten brukt som overordnet målestokk, når vi basert på det innsamlede datamaterialet drøfter i hvilken utstrekning loven har fått de virkningene lovgiver tilsiktet. Oppfyllelsen av de hensynene er vektlagt (og avveid mot hverandre) når vi har vurdert utilsiktede og potensielt uheldige konsekvenser av loven, og hvordan dette kan følges opp.

Evalueringen er ment å gi departementet et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til å styrke voldserstatningsordningen. Vi understreker at loven har fått virke i nokså kort tid, og dette innebærer at formålsvurderingene ikke kan gjøres med høy grad av sikkerhet. Evalueringen identifiserer likevel utfordringer som, basert på datamaterialet evalueringen bygger på, etter vår vurdering bør adresseres – og som gir grunnlag for konkrete anbefalinger om endringer i regelverket og praksis.

5 Lovens virkeområde

5.1 Endringer ved voldserstatningsloven

5.1.1 Lovens materielle virkeområde

Voldsoffererstatningsloven § 1 regulerte lovens saklige virkeområde. Etter bestemmelsen måtte skadelidte være påført en «personskade» som følge av en «straffbar handling» som krenket «livet, helsen eller friheten» for å være omfattet av ordningen. Loven anga ikke hvilke straffbare handlinger som var omfattet, og virkeområdet berodde derfor på en mer skjønnsmessig vurdering enn etter dagens lov.⁵⁸

I gjeldende voldserstatningslov er virkeområdet i stedet knyttet til bestemte straffebud, jf. oppstillingen i § 1. Bestemmelsen lyder slik:

«Den som har blitt utsatt for en forsettlig handling eller forsøk på en forsettlig handling som nevnt i straffeloven §§ 131, 155 a, 251, 253, 255, 257, 259, 264, 272, 273, 275, 282, 284, 291, 295, 296, 297, 299, 302, 304, 305, 312, 313, 314 eller 328 eller for en grovt uaktsom handling som nevnt i straffeloven § 281 eller § 294, eller dennes etterlatte, har rett til erstatning fra staten.»

Bestemmelsen viser til de alminnelige lovovertredselsene, men omfatter også grove overtredelser.⁵⁹ Utover dette er listen uttømmende.⁶⁰

Endringen av lovens saklige virkeområde var ment å forenkle voldserstatningsordningen. Formålet var å gi klarere regler, redusere risikoen for urimelige utslag og legge bedre til rette for automatisk saksbehandling.⁶¹ Ved å knytte virkeområdet til konkrete straffebud skulle det bli enklere for skadelidte å forutse om vedkommende er omfattet av ordningen. Samtidig ble vilkåret om at den voldsutsatte må ha lidt personskade fjernet.

Når virkeområdet er knyttet til bestemte straffebud uten et tilleggsvilkår om personskade, kan erstatning i større grad utbetales i samsvar med en rettskraftig dom, uten at skadelidte må fremme en særskilt søknad om voldserstatning.⁶²

⁵⁸ I forarbeidene til endringsloven av 2008 ga departementet eksempler på særlige typer straffbare handlinger som var omfattet av ordningen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), pkt. 3.1.

⁵⁹ Prop. 238 L (2020–2021), s. 149.

⁶⁰ Voldserstatningsmyndighetene har avslått en rekke søknader med henvisning til at forholdet faller utenfor straffebudene listet opp i § 1, jf. blant annet VEM-2024-579 (§ 327 simpelt ran) og VEM-2025-11051 (§ 351 (skadeverk og § 168 (brudd på besøksforbud)).

⁶¹ Prop. 238 (2020–2021), s. 29.

⁶² Prop. 238 L (2020–2021), s. 33.

5.1.2 Lovens personelle virkeområde

Lovens personelle virkeområde er snevret inn sammenlignet med den tidligere voldsoffererstatningsloven. Innsnevringen er ment å forenkle regelverket og tilrettelegge for automatisk saksbehandling.⁶³

Etter voldsoffererstatningsloven var utgangspunktet at retten til voldsoffererstatning tilkom den som den straffbare handlingen var rettet mot. Dette var formulert som «[d]en som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten», jf. § 1 første ledd første punktum. Et barn som hadde «opplevd vold mot en nærstående person», hadde krav på voldsoffererstatning dersom volden var «egnet til å skade barnets trygghet og tillit», jf. § 1 første ledd annet punktum. Ved dødsfall hadde skadelidtes etterlatte rett til erstatning etter de nærmere reglene i voldsoffererstatningsloven § 7. Også avdøde søsken kunne tilkjennes erstatning og oppreisning i «særlige tilfeller», jf. § 7 tredje ledd siste punktum.⁶⁴

I tillegg kunne det ytes erstatning til personer som ble påført personskade i forbindelse med hjelp til politiet eller andre med politimyndighet, avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling, eller lovlig pågripelse eller forsøk på dette, jf. § 1 annet ledd bokstav a. Det samme gjaldt personskade oppstått i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling som krenket liv, helse eller frihet, eller ved forsøk på å avverge eller begrense skadefølgene av handlingen, jf. lovens § 1 annet ledd bokstav b.⁶⁵

I voldserstatningsloven er personkretsen avgrenset i samsvar med alminnelig erstatningsrett.⁶⁶ Voldserstatningsloven gir «[d]en som har blitt utsatt for en forsettlig handling eller forsøk på en forsettlig handling» som nevnt i de opplistede straffeбудene, samt dennes etterlatte, rett til erstatning fra staten, jf. § 1. Dette innebærer at det som utgangspunkt er den personen voldshandlingen direkte rettet seg mot, som har krav på erstatning. Dersom vedkommende dør som følge av handlingen, kan etterlatte ha rett til erstatning.⁶⁷

Personer som tidligere kunne ha krav på voldsoffererstatning uten selv å være direkte utsatt for den straffbare handlingen, faller dermed i større grad utenfor lovens ordning. Dette gjelder blant annet søsken til avdøde, personer som blir skadet i forbindelse med bistand til politiet, og personer som blir utsatt for personskade i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling. Slike personer vil bare kunne få voldserstatning dersom de selv anses som skadelidte etter loven. Indirekte skadelidte kan likevel etter omstendighetene ha krav på erstatning fra

⁶³ Prop. 238 L (2020-2021) s. 42

⁶⁴ Regelen kom inn i voldsoffererstatningsloven ved lov 21. desember 2007 nr. 125, med virkning fra 1. januar 2008, og innebar en utvidelse av personkretsen som kan tilkjennes erstatning.

⁶⁵ De nevnte grupper hadde ikke rettskrav på erstatning, men forvaltningen hadde en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne erstatning i tråd med disse bestemmelsene.

⁶⁶ De som kan få voldserstatning fra staten er dermed de som har krav på erstatning fra skadevolderen (eller ville ha hatt det dersom skadevolderen var kjent og i live), jf. Prop. 238 L (2020-2021), s. 43.

⁶⁷ «Etterlatte» skal ifølge Prop. 238 L (2020-2021) s. 149 forstås slik at det omfatter de samme som har krav på erstatning etter skadeserstatningsloven § 3-4. Erstatning for tap av forsørger tilkommer etterlatte som avdøde ved dødsfallet helt eller delvis forsørget, men kan etter forholdene omfatte etterlatte som i nær fremtid kunne påregne å bli forsørget. Erstatning ved dødsfall skal videre dekke vanlige utgifter til gravferden, og andre utgifter i anledning dødsfallet hvis det finnes rimelig.

skadevolder etter alminnelige ulovfestede erstatningsrettslige regler, særlig i såkalte «tredjepersonssaker».⁶⁸

Voldserstatningsloven inneholder samtidig en forskriftshjemmel som åpner for regler om erstatning til barn som har opplevd vold mot en nærstående, men som ikke har krav på erstatning etter alminnelige erstatningsregler, jf. lovens § 15. Nærmere regler om slik erstatning er gitt i voldsoffererstatningsforskriften kapittel 4.

5.1.3 Hva erstatningen dekker

I den nye loven forankres voldserstatningen i større grad i de alminnelige erstatningsreglene i skadeerstatningsloven. Egne utmålingsregler ble lagt bort for å gjøre regelverket mer oversiktlig.⁶⁹ Målet var å likestille voldsutsatte som får erstatning fra staten med dem som får erstatning fra skadevolder, og samtidig gjøre både utbetaling etter rettskraftig dom og regress enklere.⁷⁰

Etter voldsoffererstatningsloven omfattet erstatningen «lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden», jf. voldsoffererstatningsloven § 4 første ledd. Skadelidte kunne i tillegg kreve menerstatning dersom vedkommende var påført varig og betydelig skade av medisinsk art, jf. § 5. Etter lovens § 6 kunne skadelidte tilkjennes oppreisning «for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art». Erstatning for tingsskade falt som hovedregel utenfor ordningen. Det gjaldt likevel et snevert unntak for skade på klær og andre personlige bruksting som skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt, jf. § 8.

For etterlatte gjaldt egne regler i voldsoffererstatningsloven § 7. Etterlatte kunne tilkjennes erstatning for tap av forsørger, vanlige utgifter til gravferd og andre rimelige utgifter i anledning dødsfallet, jf. § 7 første og annet ledd. Oppreisning kunne tilkjennes etter § 7 tredje ledd siste punktum.⁷¹

Voldserstatningsordningens dekningsområde ble endret ved voldserstatningsloven. Hvilke tapsposter staten dekker, er nå regulert i voldserstatningsloven § 4. Den voldsutsatte eller dennes etterlatte har «krav på å få erstatning for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning etter skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5». Den nye loven knytter dermed voldserstatningen tettere til de alminnelige erstatningsreglene i skadeserstatningsloven. Erstatningen skal utmåles etter de ordinære erstatningsrettslige reglene for økonomisk tap, menerstatning, forsørgertap og oppreisning. Det gis ikke erstatning for klær eller andre eiendeler den voldsutsatte hadde på seg.

For barn som har opplevd vold mot en nærstående, er det gitt egne regler i voldsoffererstatningsforskriften kapittel 4. Denne gruppen har rett til oppreisning. Dersom

⁶⁸ Høyesterett har understreket at det bør trekkes nokså snevre rammer for hvilken personkrets som omfattes, og at vedkommende som utgangspunkt må høre til «den indre kjerne av pårørende», jf. HR-2018-2080-A avsnitt 47.

⁶⁹ Prop. 238 L (2020–2021) s. 55

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Etterlatte hadde derimot som utgangspunkt ikke krav på menerstatning eller erstatning for tingsskade.

hendelsen har påført barnet en personskade, kan barnet også tilkjennes erstatning for utgifter, inntektstap og menerstatning.⁷²

5.1.4 Voldserstatningens øvre grense

Etter voldsoffererstatningsloven var erstatningen for hvert enkelt skadetilfelle begrenset til 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. lovens § 11 første ledd. Den øvre grensen kunne fravikes i «særlige tilfeller».⁷³ Det var ikke et rettskrav på erstatning over 60 G, og det var overlatt til voldsoffererstatningsmyndigheten å vurdere om høyere erstatning skulle tilkjennes.

Voldsoffererstatningsloven fastsatte også en nedre grense for ordningen. Det fremgikk av § 11 andre ledd at voldsoffererstatning ikke kunne ytes når det tap som ville kunne kreves erstattet av staten var mindre enn kr 1.000.

Voldserstatningens øvre grense er videreført i ny lov. Det ytes ikke høyere erstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. voldserstatningsloven § 5. Beløpsgrensen gjelder «per person per sak». Den øvre grensen kan fravikes i «særlige tilfeller». Det gjelder ikke lenger noen nedre grense for erstatningskrav etter ny lov. Dette er begrunnet i at grensen har liten betydning for kostnadene ved ordningen og at det heller ikke er andre tungtveiende hensyn som taler for å opprettholde en nedre grense.⁷⁴

5.1.5 Lovens geografiske virkeområde

Etter voldsoffererstatningsloven var ordningen som hovedregel begrenset til straffbare voldshandlinger begått «i riket», jf. § 2 første ledd. Etter § 2 annet ledd kunne det likevel ytes voldsoffererstatning for handlinger begått i utlandet når «særlige grunner» tilsa det, forutsatt at skadelidte eller vedkommendes etterlatte hadde bopel i Norge på skadetidspunktet. Det var overlatt til voldsoffererstatningsmyndighetene å avgjøre om vilkåret om «særlige grunner» var oppfylt.⁷⁵

Den nye voldserstatningsloven endret lovens geografiske virkeområde. Etter § 3 første ledd gjelder loven for handlinger som har skjedd mens både skadevolder og den voldsutsatte befant seg i Norge eller på norsk jurisdiksjonsområde.⁷⁶ Loven gjelder også for handlinger begått i

⁷² Utmåling av erstatning for skade på person og menerstatning følger alminnelig erstatningsrett, jf. skadeserstatningsloven §§ 3-1 og 3-2.

⁷³ I lovens forarbeider ble det vist til at hjemmelen er ment som en sikkerhetsventil, i tilfeller der «voldsoffererstatningens øvre grense slår særlig urimelig ut». Som eksempler ble nevnt tilfeller der ofrene etterlater seg mange små barn, eller når unge mennesker blir invalidiserte og varige uføre og får et ekstraordinært pleiebehov som det er særlig urimelig at de ikke får dekket. Det ble understreket at erstatningen bare skal overstige 60 G i den grad kravet er beregnet ut fra vanlig levestandard, jf. Prop. 65 L (2011–2012), s. 41.

⁷⁴ Prop. 238 L (2020–2021) s. 59

⁷⁵ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), pkt. 3.12. I vurderingen la nemnda blant annet vekt på om landet der handlingen ble begått hadde en tilsvarende erstatningsordning, skadens alvor, skadelidtes tilknytning til et norsk miljø og utenlandsoppholdets varighet, se blant annet ENV-2016-3721-2 og ENV-2013-1727.

⁷⁶ Det kreves likevel ikke at skadevolder eller den voldsutsatte er bosatt i Norge.

utlandet dersom den voldsutsatte var bosatt i Norge på handlingstidspunktet og straffesaken er behandlet ved en norsk domstol, jf. lovens § 3 annet ledd.⁷⁷

I forarbeidene begrunnes avgrensningen med statens beskyttelsesansvar. Den norske stat har først og fremst ansvar for å beskytte personer på eget territorium. Staten kan i liten grad forebygge kriminalitet i utlandet, og begrunnelsen for ordningen gjør seg dermed ikke gjeldende på samme måte for skader som oppstår der. Samtidig åpnes det for å gi voldsutsatte erstatning der sakens tilknytning til Norge er «særlig sterk» og det dreier seg om en «særlig alvorlig handling», forutsatt at straffesaken blir behandlet av en norsk domstol.⁷⁸ Lovgivers intensjon var å unngå urimelige og kompliserte skiller mellom saker der domstolene har tilkjent erstatning for handlinger begått i Norge og i utlandet, samt legge til rette for automatisk saksbehandling.⁷⁹

5.1.6 Forholdet til andre ordninger

Voldsoffererstatningsloven 2001 bygget på et subsidiaritetsprinsipp. Erstatning fra staten ble bare gitt i den utstrekning skadelidte ikke fikk tapet dekket gjennom folketrygden, eget forsikringselskap eller andre ordninger, jf. § 9. Det kunne heller ikke gis voldsoffererstatning for skader som falt innenfor bilansvarslovens virkeområde, jf. § 1 tredje ledd.

Etter den nye voldserstatningsloven § 2 gjelder loven ikke for skader som omfattes av bilansvarslova, eller for erstatningsposter som kan kreves dekket etter yrkesskadeforsikringsloven. Er det sannsynliggjort at en yrkesskade har sin bakgrunn i en straffbar handling omfattet av volderstatningsloven, kan søker få utbetalt oppreisningserstatning etter voldserstatningsloven, ettersom dette ikke kan kreves dekket etter yrkesskadeforsikringsloven. I tillegg skal erstatning som allerede er betalt av skadevolder, komme til fradrag ved utmålingen, jf. § 4 tredje ledd. Dette følger prinsippet om at tapet kun skal erstattes en gang.⁸⁰

5.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

5.2.1 Innledende sammenfatning

Våre empiriske undersøkelser tyder på at avgrensningen av lovens virkeområde til spesifikke straffebud oppfattes som noe rigid, og fører til at enkelte skadelidte som burde vært omfattet av ordningen, nå faller utenfor. Dette gjelder særlig saker om alvorlig eller gjentatte tilfeller av § 271 om kroppskrenkelse. Skillet mellom simple og grove lovbrudd fremstår som særlig utslagsgivende, fordi valg av straffebud beror på skjønn hos påtalemyndigheten og forhold som ikke nødvendigvis er knyttet til den voldsutsatte. Innsnevringen av lovens geografiske virkeområde i oppleves også uheldig for noen grupper skadelidte, særlig ved vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep i utlandet, menneskehandel, tvangsekteskap og nettovergrep

⁷⁷ Voldserstatningsmyndighetene har avslått en rekke søknader om voldserstatning fordi handlingen faller utenfor lovens geografiske virkeområde, jf. eksempelvis VEM-2024-919 og VEM-2025-603.

⁷⁸ Prop. 238 L (2020–2021), pkt. 12.4.

⁷⁹ Prop. 238 L (2020–2021) s. 72

⁸⁰ Statens sivilrettsforvaltning legger til grunn at lønn under sykdom, trygdeytelser, forsikringsytelser mv. kommer til fradrag, jf. eksempelvis VEM-2024-10129 og VEM-2025-3547.

mot barn der saken ikke behandles i norsk domstol. Samtidig vurderes bortfallet av erstatning for tingsskade som mindre problematisk av informantene.

Antallet registrerte krav og søknader om voldserstatning ser ut til å ha gått ned etter ny lov, mens samlede utbetalinger har økt. Økningen kan skyldes noen større hendelser med mange fornærmede, og kan derfor ikke uten videre tolkes som en direkte virkning av lovendringen.

I det følgende redegjør vi for disse funnene i mer detalj.

5.2.2 Lovens materielle virkeområde

Vi har undersøkt hvorvidt voldserstatningslovens materielle virkeområde treffer de mest alvorlige handlingene som var omfattet av tidligere voldsoffererstatningslov, og om det finnes grupper som faller utenfor dagens lov uten at dette var tilsiktet fra lovgivers side. Både i intervjuer og i spørreundersøkelser uttrykker flere at det er grupper som nå faller utenfor dagens lov og som burde være omfattet. Hvorvidt dette samsvarer med lovgivers intensjon drøftes nærmere i punkt 5.3 nedenfor.

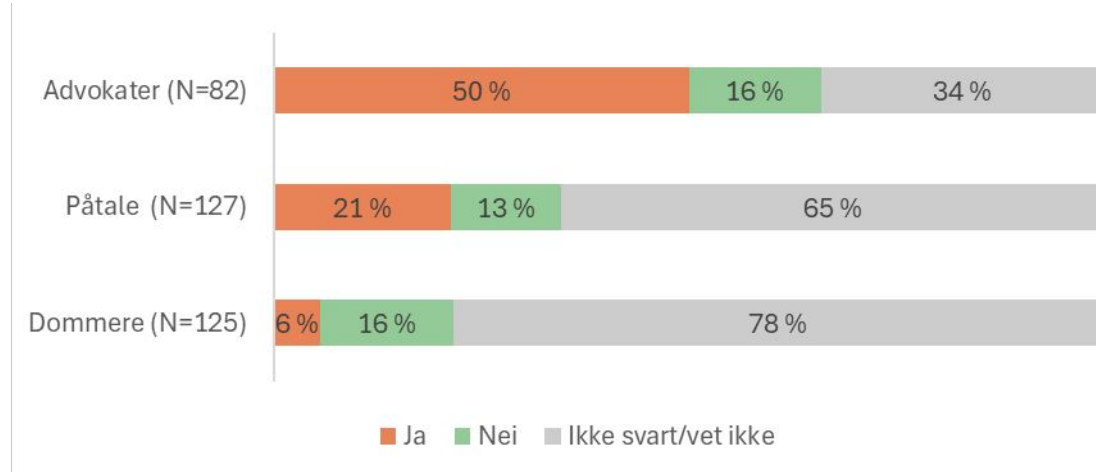
Spørsmålet om noen grupper *utilsiktet* faller utenfor dagens lov er ikke egnet i et spørreskjema, da det forutsetter at respondentene har eller gis kjennskap til både tidligere lov og lovgivers intensjoner. I stedet har vi i spørreundersøkelsen stilt dommere, påtalejurister samt forsvars- og bistandsadvokater følgende spørsmål: «Er det etter din mening noen straffebud som burde vært omfattet av lovens virkeområde, men som ikke er det?» Svarene på dette mer generelle spørsmålet gir oss et grunnlag for å belyse det spesifikke evalueringsspørsmålet.

En alternativ metodikk ble vurdert. Man kunne se for seg en gjennomgang av avslagsvedtak etter ny lov for å undersøke hvilke alvorlige forhold som tidligere ville gitt voldserstatning, men som ikke lenger gjør det. Ettersom virkeområdet til den tidligere voldsoffererstatningsloven ikke var knyttet opp mot konkrete straffebud, lar det seg ikke gjøre å gjennomgå forvaltningspraksis med sikte på å sammenligne hvilke straffebud som var omfattet av tidligere voldserstatningslov og som nå faller utenfor virkeområdet til den nye loven.⁸¹ En slik undersøkelse ville hatt svært lav reliabilitet, og ligger videre utenfor oppdragets rammer. Vi har imidlertid sett hen til oversikten over hvilke handlinger det er gitt voldserstatning for og handlinger departementet legger til grunn at falt innenfor voldsoffererstatningslovens virkeområde i Prop. 238 L (2020–2021) s. 25–26. Det listes opp en rekke straffebud, men departementet presiserer at det ikke ble gitt erstatning for enhver handling som omfattes av de nevnte straffebudene.

Blant dommere og påtalejurister har flertallet svart «vet ikke» eller valgt å ikke svare på dette spørsmålet, men halvparten av advokatene mener at det er straffebud som burde ha vært omfattet av den nye lovens virkeområde, men som ikke er det. Dette fremgår av figuren under.

⁸¹ Det finnes imidlertid klagesaker hvor det er anført at handlinger var omfattet av voldserstatningslovens virkeområde, mens KfV har avslått søknaden fordi handlingen ikke er omfattet av voldserstatningsloven § 1, se for eksempel VEM-2023-5581 og VEM-2023-5583, som begge gjelder kroppskrenkelse (straffeloven § 271).

Figur 5-1 Er det etter din mening noen straffebud som burde vært omfattet av lovens virkeområde, men som ikke er det?



Vi har bedt respondentene om å spesifisere hvilke straffebud de mener burde vært omfattet i fritekstfelt. Tabellen under viser hvilke straffebud de nevner, og hvor mange ganger hvert straffebud er nevnt i fritekstsvarene.

Paragraf	Beskrivelse	Antall
§ 157	Forstyrrelse av rettsmøte	1
§ 168	Brudd på besøksforbud	4
§ 185	Hatefulle ytringer	1
§ 237	Smitteoverføring	1
§ 254	Frihetsberøvelse	3
§ 261	Omsorgsunndragelse	2
§ 263	Trusler	18
§ 266	Hensynsløs atferd	17
§ 266a	Alvorlig personforfølgelse (stalking)	13
§ 267	Krenkende ytringer eller deling av private opplysninger	5
§ 271	Kroppskrenkelse	37
§ 274	Grov kroppsskade	6
§ 279	Forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse	1
§ 280	Uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse	5
§ 281	Utpressing	1
§ 283	Grov mishandling i nære relasjoner	1
§ 286	Vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper	1
§ 288	Hensettelse i hjelpeløs tilstand	1
§ 298	Seksuell handling uten samtykke	1
§ 306	Avtale om møte for å begå seksuelt overgrep	1
§ 309	Kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige	1
§ 311	Fremstilling av seksuelle overgrep mot barn	8
§ 315	Hallikvirksomhet	1
§ 327	Ran	10
§ 355	Fremkalling av fare for allmennheten	2

I spørreundersøkelse er det flest som nevner straffeloven § 271 om kroppskrenkelse. I tillegg nevner mange straffelovens § 263 om trusler, § 266 om hensynsløs atferd og § 266a om alvorlig personforfølgelse (stalking). Med unntak av sistnevnte bestemmelse, var alle disse straffebudene omfattet av den tidligere voldserstatningsloven.⁸² Mange av de straffebudene som nevnes av enkeltstående informanter ville heller ikke gitt rett til voldserstatning etter tidligere lov. Dette omfatter blant annet straffeloven § 157 (forstyrrelse av rettsmøte), § 168 (brudd på besøksforbud) og § 185 (hatefulle ytringer).

Enkelte av respondentene nevner grov kroppsskade (straffeloven § 274) og grov mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 283). Disse straffebudene er omfattet av loven, selv om opplistingen i voldserstatningsloven § 1 bare viser til grunndeliktet (§§ 273 og 282). Dette kan tilsi at lovens angivelse av straffebud er egnet til å skape misforståelser.

Vi har gjennom intervjuundersøkelsene sett nærmere på hvilke utslag avgrensningene av straffebud som gir rett til voldserstatning har hatt i praksis, og undersøkt om det finnes eksempler på alvorlige handlinger som har falt utenfor voldserstatningsordningen, uten at dette var tilsiktet fra lovgivers side, som følge av at lovens virkeområde er avgrenset til spesifikke straffebud. På tvers av flere grupper informanter – både representanter for politi- og påtalemyndighet, dommere og advokater – er det en tydelig oppfatning om at avgrensningen medfører at personer som burde fått erstatning ikke lenger har rett til det. Flere trekker frem at det er straffebud som mangler i opplistingen i lovens § 1. Det som nevnes oftest er – i likhet med i spørreundersøkelsen – alvorlige og/eller gjentatte tilfeller av brudd på straffelovens § 271 (kroppskrenkelse). Flere forteller at saker der voldshendelsene er kategorisert under § 271 kan ligge tett opptil vold i nære relasjoner. I disse sakene kan fornærmede ha tatt stor skade, men har ikke rett til erstatning. Også to politidistrikter påpeker i sine skriftlige svar til POD at utelatelsen av § 271 medfører at personer som burde hatt rett til erstatning ikke får det. Det understrekes imidlertid i intervjuer med representanter for politi- og påtalemyndighet at kroppskrenkelse er en vid betegnelse som ikke bør innebære et automatisk krav om erstatning, men at det bør gjøres en nærmere vurdering.

Andre straffebud som informanter i intervjuene mener bør omfattes av loven, er § 266a alvorlig personforfølgelse, § 267a om spredning av overgrepssbilder, § 311 om fremstilling av seksuelle overgrep mot barn, § 155 om vold mot offentlig tjenesteperson, § 254 om frihetsberøvelse og § 263 som gjelder trusler. Alle disse straffebudene blir også nevnt av respondentene i spørreundersøkelsene.

Også flere intervjuinformanter mener at straffelovens § 327 som gjelder ran burde innlemmes i loven. Dette blir begrunnet både i at det er vanskelig å skille klart mellom simpelt og grovt ran – dette omtales nærmere under – men også at det ved ran gjerne har funnet sted andre forhold som gir rett til erstatning, som grove trusler eller grov kroppskrenkelse. Det tas likevel kun ut tiltalte for ran, som ikke er listet opp i lovens § 1. Dette ble også trukket fram fra dommerhold i datainnsamlingen til delrapporten.

⁸² Jf. oversikten i Prop. 238 L (2020–2021) s. 25–26.

Andre eksempler på slike straffebud er straffeloven §§ 157–159 som omhandler motarbeiding av rettsvesenet. Dette ble trukket fram av en dommer i den andre runden med datainnsamling. Disse straffebudene kan konsumere grove trusler mot vitner og fornærmede i straffesaker, som er omfattet av voldserstatningsloven, men straffebudet som velges er ikke omfattet.

En bistandsadvokat uttaler også at *forsøk* på ran bør innlemmes i loven. Informanten har erfaring med at forsøk på ran kan gjøre like stor skade på fornærmede som ran, særlig der mindreårige er utsatt.

Flere informanter trekker frem lovens skille mellom simple og grove lovbrudd. Kombinert med at KfV ikke kan gjøre egne skjønnsvurderinger av hvilket straffebud som er riktig, mener de at dette fører til urimelige utslag, og bortfall av rett til erstatning i saker der volden har medført store skader hos den voldsutsatte. På tvers av informantgruppene er det tydelig at valg av straffebud både i henlagte saker og i domsslutninger er skjønnbasert, og basert på en rekke faktorer. Skaden som er påført offeret er derfor ikke alltid avgjørende for subsumsjonen. Videre trekker noen informanter fram at hovedforhandlingen ofte gjennomføres raskt, noe som gjør at eventuelle psykiske skadevirkninger ikke ennå har materialisert seg. Det blir derfor til dels tilfeldig hvem som får rett på erstatning og ikke, fordi simple lovbrudd som kroppskrenkelse og ran ikke er omfattet av lovens virkeområde.

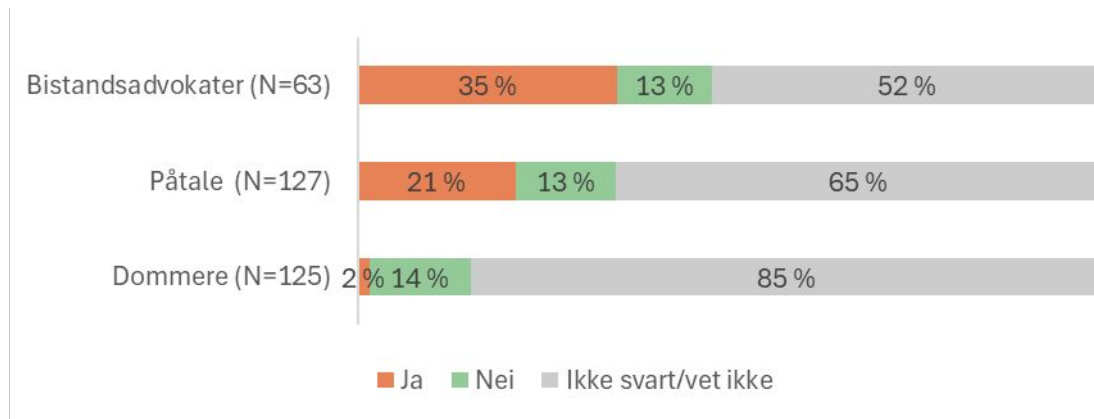
5.2.3 Hva erstatningen dekker

Ingen av informantene i undersøkelsen har sterke oppfatninger om at det nå ikke gis erstatning for skade på ting. Intervjuinformantene som uttaler seg oppfatter ikke dette som spesielt problematisk, og trekker frem at tingsskade kan dekkes gjennom skadeerstatningsloven og eventuelle forsikringer.

5.2.4 Lovens geografiske virkeområde

Vi har også undersøkt hvilken betydning endringene i lovens geografiske område har hatt for særlige grupper skadelidte. I spørreundersøkelsene har vi stilt følgende spørsmål: «Mener du at denne endringen har hatt negativ betydning for særlige grupper skadelidte?». Både blant dommere, påtalejurister og bistandsadvokater har flertallet valgt å ikke svare eller angitt «vet ikke». Respondenter som utelukkende jobber som forsvarsadvokater, har ikke fått dette spørsmålet. Blant påtalejurister og bistandsadvokater er det likevel henholdsvis 1/5 og 1/3 som mener at endringen har hatt negativ betydning for skadelidte. Det fremgår av figuren under:

Figur 5-2 Mener du at denne endringen har hatt negativ betydning for særlige grupper skadelidte?



Flere av respondentene, særlig blant bistandsadvokatene, utdyper i fritekstfelt. De trekker særlig frem fornærmede som blir utsatt for vold, voldtekt eller annen integritetskrenkelse under opphold i utlandet og saken ikke blir avgjort i en norsk domstol. Saken kan for eksempel henlegges fordi det tar for lang tid å etterforske saker i utlandet, slik at bevisene forspilles i mellomtiden. Dette kan blant annet omfatte familier på ferie, barn og unge med familie fra utlandet og/eller norske borgere som utsettes for overgrep på ferie av en nordmann. Flere poengterer at hvis en voldsutsatt kvinne blir utsatt for vold av sin ektemann i utlandet og i Norge, vil det kun være volden i Norge hun vil være erstatningsberettiget for. Dette innskrenker retten til voldserstatning, som i mange tilfeller rammer kvinner. Respondentene nevner også menneskehandel, tvangsekteskap og nettovergrep/livestreaming av overgrep.

En respondent beskriver en konkret sak slik:

Jeg hadde en konkret sak, hvor norsk politi brukte 5 år på å etterforske grove voldtekter mot en mindreårig (da hun var 13-14 år), mens fornærmede og familien oppholdt seg i Spania i rundt ett år. En voksen trener som forgrep seg. Saken ble etterforsket i Norge, men endte med henleggelse, fordi norsk politi somlet med rettsanmodning og etterforskningen, slik at gjerningspersonen rakk å forspille bevis. Norsk påtalemyndighet fant fornærmedes forklaring svært troverdig. Riksadvokaten har kritisert politidistriktet, imidlertid manglet tidsnære bevis for å underbygge fornærmedes forklaring (grunnet sendrektig etterforskning). Jeg søkte voldsoffererstatning for fornærmede, men søknaden ble avslått fordi saken ikke endte med dom i norsk domstol. Hun falt utenfor alle ordninger, etter å ha vært fornærmet i pågående politisak i fem år (som i seg selv er svært belastende). Jeg påklaget voldsofferkontorets avslag, men kom ingen vei. Hadde saken blitt behandlet etter gammel lov, kunne fornærmede ha nådd frem (mindre rigid ordlyd og rom for mer skjønn).

En annen beskriver konsekvensene endringen har hatt for saker særlig knyttet til menneskehandel slik:

Innsnevringen rammer særlig nordmenn utsatt for straffbare handlinger i utlandet, som under gammel lov hadde krav på statlig erstatning dersom skadevolder var norsk eller saken hadde tilknytning til Norge. Mest alvorlig er konsekvensen for ofre for menneskehandel og tvangsekteskap, der rekruttering og første overgrep typisk skjer utenfor Norge – altså før offeret bringes til norsk territorium – slik at nettopp de mest sårbare ofrene for de

handlingene ny lov uttrykkelig vil beskytte (§§ 253, 257) kan falle utenfor. Dette er en selvmotsigende og lite gjennomtenkt avgrensning som undergraver lovens erklærte formål.

Intervjuinformantene hadde ikke like sterke oppfatninger om innstramningen i lovens geografiske virkeområde og hvilken betydning endringene i lovens geografiske område har hatt for særlige grupper skadelidte, som respondentene i spørreundersøkelsen hadde. Flere informanter som uttaler seg om dette trekker imidlertid frem ofre for vold i nære relasjoner og barn som blir utsatt for nettovergrep. Noen representanter for politi- og påtalemyndighet og dommere har erfaring med at offer og/eller voldsutøver oppholder seg i utlandet i slike situasjoner, noe som gjør at de mister rett til erstatning etter den nye voldserstatningsloven, dersom straffesaken ikke blir behandlet i en norsk domstol. En dommer trekker frem at det på grunn av lovens bestemmelse om geografisk virkeområde kan være tilfeldig om et offer for vold i nære relasjoner i utlandet eller nettovergrep får erstatning eller ikke. Dette er fordi flere forhold kan avgjøre om saken tas for retten eller ikke, blant annet om påtalemyndigheten får tak i skadevolder og om skadevolder fortsatt er i live.

Dommeren påpeker imidlertid at omfanget av voldserstatning for barn som blir utsatt for nettovergrep kan bli stort dersom de geografiske begrensningene tas ut av loven. En bistandsadvokat mener at «et sted må grensen gå», og at avgrensningen av det geografiske virkeområdet ikke er det mest problematiske ved den nye voldserstatningsloven. KfV påpeker at betydningen lovendringen har hatt for barn som blir utsatt for nettovergrep fremstår som et tydelig og bevisst valg fra lovgivers side, da konsekvensene for denne gruppen ble diskutert i forarbeidene til loven.

5.2.5 Antall erstatningskrav og samlede utbetalinger til voldsutsatte

Selv om det materielle virkeområdet for voldserstatningsordningen er innskrenket sammenlignet med tidligere lov, la departementet til grunn at statens samlede utbetalinger til voldsutsatte ville forbli på samme nivå som etter den gamle ordningen.⁸³ Årsaken var ifølge departementet at flere vil få erstatning per straffebud etter den nye loven. Dette skyldes dels at det ikke lenger oppstilles et tilleggsvilkår om personskade for å få erstatning. Videre mente departementet at flere ville få utbetalt erstatning innenfor lovens virkeområde, fordi erstatningskrav som er avgjort etter dom utbetales uten at skadelidte trenger å fremme en søknad. Tidligere var det mange som aldri søkte om erstatning, selv om de hadde fått dom for voldshandlingen. Det ble derfor lagt til grunn at statens samlede utbetalinger ikke ville endres ved den nye loven.

Tabellen under viser antall registrerte krav og søknader etter ny og gammel lov, og samlet utbetalt erstatning i årene 2021–2025 ifølge årsrapportene til KfV. Oversikten tyder på at antall mottatte søknader og krav om erstatning nå er lavere enn tidligere. Samtidig har det samlede utbetalte erstatningsbeløpet økt, men dette skyldes ikke nødvendigvis innføringen av ny lov. KfV påpeker selv betydningen av noen enkeltsaker. I Frosta-saken har 85 fornærmede blitt tilkjent et samlet erstatningsbeløp på om lag 24 millioner kroner. I tillegg er deler av straffesaken om terrorhandlingen ved London Pub i Oslo 25. juni 2022 avgjort ved dom. Dommen ble rettskraftig

⁸³ Prop. 238 L (2020–2021), s. 35.

i begynnelsen av 2025, der 312 fornærmede ble tilkjent et samlet erstatningsbeløp på 112 millioner kroner.

Tabell 5-1 Antall søknader og krav mottatt ved Kontoret for voldsofferstatning og samlet utbetalt erstatningsbeløp i perioden 2021–2025. Kilde: KFVs årsrapporter for 2023 og 2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Ny lov					
Antall krav			1 534	1 610	2 053
Antall søknader (inkludert tillegg)			1 856	2 105	2 455
Gammel lov					
Antall søknader (inkludert tillegg)	4 658	6 170	353	232	232
Totalt	4 658	6 170	3 743	3 947	4 740
		374	521	520	675
Utbetalt erstatning (i tusen)	459 170	196	720	429	059

5.3 Våre vurderinger

5.3.1 Lovens materielle virkeområde

I den nye loven er det materielle virkeområdet for voldserstatningsordningen innskrenket. Ordningen knytter seg nå til spesifikt angitte straffebud, jf. lovens § 1. Noen voldshandlinger er dermed utelatt fra voldserstatningsordningen, selv om det etter tidligere lov ble gitt erstatning for slike handlinger. Etter voldserstatningsloven er påtalemyndigheten og domstolens valg av straffebud av sentral betydning. Dersom et forhold subsumeres under et straffebud som ikke omfattes av lovens opplisting, kan skadelidte falle utenfor ordningen, selv om andre straffebud kunne vært anvendt i konkurrans eller forholdet kunne vært angitt eller subsumert som grov krenkelse.⁸⁴

Flere informanter mener at personer som burde fått voldserstatning, faller utenfor ordningen fordi loven er avgrenset til bestemte straffebud. Alvorlige og gjentatte kroppskrenkelser trekkes særlig frem. Det nevnes også at skillet mellom simple og grove lovbrudd kan gi tilfeldige utslag, ettersom subsumsjonen ikke alltid styres av skadevirkningene for offeret. Flere av straffebudene som nevnes av enkeltrespondenter i spørreundersøkelsen ville ikke gitt voldserstatning etter tidligere lov, og ligger videre utenfor de handlinger lovgiver har ment å innlemme i lovens virkeområde. Det fremgår klart av lovforarbeidene at loven bevisst er avgrenset til de mest alvorlige volds- og integritetskrenkelsene.⁸⁵ Dette tilsier at lovens materielle virkeområde ikke bør utvides vesentlig.

Endringen av lovens saklige virkeområde var ment å bidra til en forenkling av voldserstatningsordningen. Lovgiver mente at en slik forenkling best kunne sikres gjennom en

⁸⁴ Se til illustrasjon VEM-2024-2376, der det ble anført at forholdet kunne vært subsumert som grov kroppskrenkelse eller kroppsskade (straffeloven §§ 272 og 273), og ikke vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper (straffeloven § 286). Dette ble avvist av Sivilrettsforvaltningen.

⁸⁵ Se blant annet Prop. 238 L (2020–2021) s. 35–36.

uttømmende opplisting av straffebud. Lovens virkeområde må sees i lys av at ordningen først og fremst er ment å omfatte alvorlig voldskriminalitet, og departementet foretok en grundig vurdering av hvilke straffebud som skulle omfattes av den nye loven.⁸⁶ Valget av straffebud tok utgangspunkt i hvilke straffebud som det tidligere hadde blitt søkt om voldsoffererstatning for og hvor det vanligvis ble utbetalt erstatning. For at loven ikke skulle ramme for vidt, ble straffebudene snevret noe inn, sammenlignet med de straffebud som tidligere hadde gitt grunnlag for erstatning.⁸⁷ Det kan imidlertid være grunn til å vurdere lovens materielle virkeområde nærmere.

En uttømmende opplisting av straffebud skaper forutsigbarhet, men det gir også en risiko for urimelige utslag i enkelttilfeller. Det kan være grunn til å vurdere om dagens opplisting av straffebud bør suppleres med en sikkerhetsventil, myntet på særlige tilfeller.⁸⁸ En sikkerhetsventil bør ikke erstatte opplistingen i § 1, men fungere som korrektiv i atypiske tilfeller. I den nærmere vurderingen må hensynet til forutberegnelighet vektes mot hensynet til konkret rimelighet i enkeltsaker.

Spørreundersøkelsen har vist at enkelte informanter misforstår hvilke straffebud som omfattes av voldserstatningsloven § 1. De oppfatter ikke at grove overtredelser er omfattet i de tilfellene grunndeliktet er listet opp. Det kan vurderes om også de grove overtredelsene bør fremgå av listen over straffebud.

5.3.2 Lovens geografiske virkeområde

Avgrensningen av lovens geografiske virkeområde bygger på at statens ansvar for å yte voldserstatning i hovedsak bør knyttes til handlinger som skjer på norsk territorium eller på norske jurisdiksjonsområder. En slik avgrensning gir klarere regler, begrenser statens ansvar i saker med svakere tilknytning til Norge og legger til rette for en mer forutsigbar og effektiv ordning. Samtidig viser evalueringen at dagens regulering kan gi urimelige utslag i enkelte sakstyper hvor tilknytningen til Norge likevel er sterk. Dette gjelder særlig saker om vold i nære relasjoner, hvor den voldsutsatte kan være bosatt i Norge, men utsettes for handlinger under midlertidig opphold i utlandet. I dag vil retten til voldserstatning bero på om straffesaken behandles ved en norsk domstol. Evalueringen viser at om dette skjer kan bero på tilfeldigheter og avhenge av forhold som ligger utenfor den voldsutsattes kontroll.

Etter voldsoffererstatningsloven kunne det ytes voldserstatning for handlinger begått i utlandet når «særlige grunner» tilsa det, og skadelidte bodde i Norge på handlingstidspunktet. Denne adgangen er ikke videreført i voldserstatningsloven. Etter vårt syn bør det vurderes om lovens geografiske virkeområde bør suppleres med en snever unntaksadgang for saker med særlig sterk tilknytning til Norge og hvor handlingen er særlig alvorlig og/eller rammer personer som er del av en særlig sårbar gruppe. En slik regel bør utformes slik at den ikke undergraver lovgivers

⁸⁶ Prop. L (2020–2021), s. 25 flg.

⁸⁷ Departementets forslag til straffebud ble utvidet noe under stortingsbehandlingen, ved at bestemmelsene i straffeloven §§ 251, 297 og 305 ble tatt inn, jf. Lovvedtak 70 (2021–2022).

⁸⁸ Dette ble foreslått av et mindretall under stortingsbehandlingen, se Innst. 310 L (2021–2022) forslag 8: Stortinget ber regjeringen utrede om virkeområdet i voldserstatningsloven kan suppleres med en skjønnsbestemmelse som sikrer voldserstatning til de som faller utenfor straffebestemmelsene basert på sakens faktiske forhold, og fremme forslag om dette til Stortinget.

intensjon om territoriell avgrensning. Unntaket bør forbeholdes tilfeller der den voldsutsatte var bosatt i Norge på handlingstidspunktet, der skadevirkningene i vesentlig grad gjør seg gjeldende i Norge, og der det foreligger særlige forhold som tilsier at det vil være klart urimelig om vedkommende faller utenfor voldserstatningsordningen.

Hensynet til en håndterbar og effektiv voldserstatningsordning tilsier at unntaket bør forbeholdes kvalifiserte tilfeller. Det bør vurderes om unntaket skal knyttes til bestemte sakstyper, for eksempel vold i nære relasjoner, eller om det bør utformes som en mer generell sikkerhetsventil.

6 Krav om voldserstatning etter rettskraftig dom

6.1 Endringer ved voldserstatningsloven

6.1.1 Krav om utbetaling av voldserstatning uten søknad

Endringen i reglene om utbetaling etter rettskraftig dom skal sikre at utbetaling skjer raskt. I lovforarbeidene er det lagt til grunn at dette kan hjelpe voldsutsatte med å håndtere de økonomiske konsekvensene av handlingen og gjøre det lettere å legge saken bak seg.⁸⁹

Etter voldsoffererstatningsloven skulle KfV avgjøre hvorvidt det skulle betales voldsoffererstatning og med hvilket beløp, jf. lovens § 13. Som hovedregel skulle avgjørelsen utsettes inntil en eventuell straffesak mot den påståtte skadevolderen var endelig avgjort, jf. § 14 tredje ledd.⁹⁰ Kravet om endelig dom kunne fravikes i «særlige tilfeller», jf. § 14 tredje ledd, men unntaket ble praktisert strengt.⁹¹ KfV foretok en selvstendig vurdering av erstatningskravet og var ikke bundet av domstolens avgjørelse. I saker med rettskraftig dom foretok KfV formalt en forenklet behandling.⁹² Erstatningen ble utbetalt når KfV hadde truffet vedtak om erstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 fjerde ledd.⁹³ Hvis søknaden foreløpig ikke kunne avgjøres av grunner som ikke skyldes søkeren, kunne KfV utbetale forskudd i rimelig utstrekning, jf. § 14 fjerde ledd.

Etter den nye voldserstatningsloven har skadelidte rett til å få utbetalt voldserstatning tilkjent ved dom, uten å fremsette søknad, jf. voldserstatningsloven § 6. Departementet har forutsatt at domsslutningen skal presisere hvilket beløp som tilkjennes for hver enkelt erstatningspost, slik at KfV utelukkende behøver å lese domsslutningen for å bestemme erstatningsbeløpet.⁹⁴ Det fattes ikke eget vedtak, og utbetaling skjer tilnærmet automatisk. Når dommen meddeles, skal den voldsutsatte spørres om vedkommende ønsker utbetaling fra staten.⁹⁵ KfV utbetaler erstatningen når dommen er rettskraftig og betalingsfristen har løpt ut. KfV utbetaler beløpet

⁸⁹ Prop. 238 L (2020–2021) s. 84

⁹⁰ Utsettelse skulle også normalt skje dersom det var reist sivil sak med krav om erstatning fra skadevolder. Den voldsutsatte skulle rette erstatningskravet mot skadevolder først, og dersom vedkommende ikke kunne betale kravet, kunne den skadelidte fremsette krav om voldsoffererstatning, jf. Prop. 238 L (2020–2021), s. 84.

⁹¹ Se blant annet sak ENV 2011 s. 1520.

⁹² Dersom skadevolder var straffedømt for den aktuelle handlingen, la voldsoffererstatningsmyndigheten som utgangspunkt domstolens bevisvurdering til grunn. Dersom vedkommende var dømt til å betale erstatning, skulle det mye til for å fravike utmålingen i dommen. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) uttalte departementet at når domstolene har utmålt et erstatningsbeløp, vil dette «skape en berettiget forventning hos volds ofre», og understreket at det vil kunne svekke domstolenes legitimitet dersom forvaltningen kom til et annet resultat enn domstolene vurderingen av samme faktum etter samme rettsregler.

⁹³ Det var ikke et vilkår at klagefristen hadde utløpt eller at Erstatningsnemnda for volds ofre hadde truffet endelig vedtak, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001), pkt. 5.9.

⁹⁴ Prop. 238 L (2020–2021), s. 133. Dette omfatter erstatning for skade på person, menerstatning, erstatning for en persons død og oppreisning etter skadeserstatningsloven §§ 3-1, 3-2, 3-4 og 3-5.

⁹⁵ Prop. 238 L (2020–2021), s. 151.

som ble tilkjent ved dom, men skadelidte kan i visse tilfeller søke om tilleggserstatning etter lovens § 8.⁹⁶

Lovens ordning er basert på at hele erstatningskravet fremmes og behandles i straffesaken, i tråd med hovedregelen i straffeprosessloven § 3.⁹⁷ I forarbeidene er det uttalt at en behandling av kravet i domstolene vil sikre at avgjørelsen holder høy kvalitet og oppleves som mer rettfærdig.⁹⁸ Et sentralt premiss er at domstolsbehandling, med bevisføring og kontradiksjon, gir avgjørelser av høyere kvalitet enn forvaltningen. En utfordring ved den tidligere loven var at erstatningskravene ikke ble godt nok behandlet i straffesaken. Den nye voldserstatningsloven forutsetter at denne praksisen endres.

Sivile krav kan fremmes i straffesaken enten av påtalemyndigheten eller av fornærmede, jf. straffeprosessloven §§ 427 og 428.⁹⁹ Påtalemyndigheten kan nekte å fremme kravet dersom det er «åpenbart ugrunnet» eller dersom det ville være «til uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten om kravet ble fremmet i forbindelse med straffesaken», jf. § 427 andre ledd. Videre kan domstolene nekte å behandle kravet dersom det «åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former», jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd.¹⁰⁰

Hvis retten finner at opplysningene i saken er utilstrekkelige til at kravets størrelse kan fastsettes, kan retten gi dom for «den del av kravet som den finner godtgjort», jf. straffeprosessloven § 432 første ledd. Når saken fremmes som en tilståelsessak, kan sivile krav pådømmes «i den utstrekning retten finner dem utvilsomme», jf. straffeprosessloven § 432 andre ledd.¹⁰¹

Politiet skal gjøre fornærmede som har blitt skadet ved en straffbar handling oppmerksomme på adgangen til å kreve voldserstatning og at erstatning kan nektes dersom kravet ikke er forsøkt fremmet i forbindelse med straffesaken, jf. påtaleinstruksen § 8-6. Eventuelle feil fra politiets side har likevel ikke betydning for retten til voldserstatning.¹⁰²

⁹⁶ Se omtalen i punkt 8 nedenfor.

⁹⁷ Straffeprosessloven kapittel 29 fastsetter nærmere regler for behandlingen av sivile krav. Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) ble kravet til angivelse av de sivile kravene i straffesaken skjerpet for å legge til rette for en grundigere og mer effektiv behandling av sivile krav i straffesaken. Det ble også innført frister for endring av krav, påstand, påstandsgrunnlag og bevis.

⁹⁸ Prop.238 L (2020–2021), s. 7.

⁹⁹ Hvis det ikke er oppnevnt bistandsadvokat, kan påtalemyndigheten fremme sivile krav etter begjæring, jf. straffeprosessloven § 427 første ledd. Dersom fornærmede har fått oppnevnt bistandsadvokat, skal sivile krav fremmes etter straffeprosessloven § 428.

¹⁰⁰ Terskelen for å nekte behandling skal være høy, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008), s. 122.

¹⁰¹ Den som mener å ha ytterligere krav enn det vedkommende har fått dom for, kan reise sak om rettskravet etter tvistelovens regler, jf. bestemmelsens fjerde ledd. Påtalemyndigheten kan også ta med sivile krav i et forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 tredje ledd. I slike tilfeller kan skadelidte søke om voldserstatning etter § 7, jf. bestemmelsens første ledd bokstav c.

¹⁰² VEM-2023-5929.

6.1.2 Domstolens valg av straffebud

Spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er «tilstrekkelig forberedt til det».¹⁰³ Det skal treffes et positivt eller negativt påtalevedtak. Hvis vilkårene for straffansvar vurderes å være til stede, treffes et *positivt* påtalevedtak, eksempelvis i form av tiltale. I motsatt fall, treffes et *negativt* påtalevedtak i form av henleggelse. Det er en grunnleggende forskjell mellom saker hvor erstatningskravet er avgjort av domstolene, og saker der straffesaken er avsluttet uten domstolsbehandling. I det følgende drøftes hvilken betydning domstolens valg av straffebud har for retten til voldserstatning. Betydningen av påtalemyndighetens angivelse av straffebud ved henleggelse omtales i punkt 7.1.2 og 7.2.3.

Tiltalebeslutningen trekker opp rammene for straffesaken ved å vise til hvilke rettsregler som påstås overtrådt og hvilket faktum som utløser disse.¹⁰⁴ Retten har et selvstendig ansvar for rettsanvendelsen, og er ubundet av tiltalens henvisninger til straffebud. Retten kan på nærmere betingelser domfelle for overtredelse av et annet straffebud enn det som fremgår av tiltalen.¹⁰⁵ Tiltalebeslutningen setter likevel visse rammer for rettens subsumsjonsfrihet, ettersom retten «ikke [kan] gå utenfor det forholdet tiltalen gjelder».¹⁰⁶

Hvilke straffebud som er anvendt i rettssaken, har direkte betydning for skadelidtes rett til voldserstatning. Særlig vil skillet mellom simple og grove lovbrudd være avgjørende for retten til voldserstatning. Agder lagmannsrett rettet kritikk mot voldserstatningslovens avgrensning i sak LA-2003-111378. Bistandsadvokaten hadde argumentert for at den tiltalte burde straffes for grovt ran, ettersom simpelt ran faller utenfor voldserstatningslovens virkeområde.¹⁰⁷ Lagmannsretten avviste dette, og kritiserte samtidig utformingen av voldserstatningsloven:

«Det er etter lagmannsrettens oppfatning uheldig om valget av subsumsjon blir bestemmende for om den ransutsatte får dekning av staten for sitt krav. Mens avgjørelsen beror på et skjønn både ved utmålingen av straff og for det sivilrettslige ansvar for gjerningsmannen, vil retten til dekning fra staten ikke bero på et skjønn. Etter lagmannsrettens erfaring er det en svært utbredt tendens at påtalemyndigheten i sin praksis nøyer seg med å ta ut tiltale for ran, selv om det kunne være god grunn til å velge det strengere alternativet. Noe av forklaringen kan være at politimesteren har kompetanse til å ta ut tiltale for simpelt ran, mens det er statsadvokaten som har påtalekompetanse i saker om grovt ran. Det har også flere andre negative prosessuelle konsekvenser å ta ut tiltale for grovt ran i tilfeller hvor subsumsjonen kan by på tvil. Det er uheldig om hensynet til

¹⁰³ Straffeprosessloven § 249 første ledd.

¹⁰⁴ Straffeprosessloven § 252 nr. 3 og nr. 4. Påtalemyndigheten har anledning til å utvide tiltalen til andre straffbare forhold før hovedforhandling, jf. lovens § 253. Under hovedforhandlingen er endringsadgangen snevrere, jf. straffeprosessloven § 254.

¹⁰⁵ Straffeprosessloven § 38.

¹⁰⁶ Retten kan fritt foreta subsumsjonsendringer innenfor samme forhold. Høyesterett har lagt til grunn at det i avgjørelsen av hva som utgjør «samme forhold», står forskjeller i gjerningsbeskrivelse og beskyttede interesser, strafferamme og straffenivå sentralt, jf. HR-2018-1784-A avsnitt 50. Det vil være tale om samme forhold så lenge det dreier seg om samme faktiske handling og straffebudene ikke har vesentlig forskjellig rettslig karakter, jf. HR-2022-2297-A avsnitt 28–30.

¹⁰⁷ Voldserstatningsloven § 1 angir at grovt ran, jf. strl. § 328, omfattes av lovens virkeområde. Simpelt ran etter strl. § 327 faller derimot utenfor.

fornærmedes rett til voldsoffererstatning skal trekkes inn som moment ved avgjørelsen av tiltalespørsmålet og rettens valg av subsumsjon.»¹⁰⁸

Også i sak LA-2024-130860 kritiserte Agder lagmannsrett voldserstatningslovens avgrensning, ved at trusler og ran bare gir rett til erstatning fra staten hvis forholdet subsumeres som grovt. Saken gjaldt fortsatt behandling av idømt oppreisningserstatning i straffesak etter tvistelovens regler. I tingretten ble en psykotisk kvinne dømt til tvungent psykisk helsevern for trusler mot sin tidligere ektemann. Det sentrale for den videre saksgangen, var at kvinnen var dømt for *alminnelig* trussel, jf. straffeloven § 263, og ikke *grov* trussel, jf. straffeloven § 264. Ettersom kvinnen var utilregnelig, hadde ikke dette skillet noen praktisk betydning for det strafferettslige utfallet av saken. For den fornærmedes rett til erstatning fra staten etter voldserstatningsloven, har imidlertid skillet avgjørende betydning. Lagmannsretten falt ned på at det erstatningsrettslige måtte legges til grunn at handlingen var en grov trussel, og uttalte at det var «klart at trusselen var grov og rammes av straffeloven § 264».

I dommen retter lagmannsretten kritikk mot at den nye voldserstatningsloven, som ikke nevner straffeloven § 263 om alminnelige trusler blant de lovbrudd som gir rett til erstatning. Lagmannsretten viser til at det «ikke [er] uvanlig at påtalemyndigheten i sin praksis nøyer seg med å ta ut tiltale for alminnelige trusler, selv om det kunne være god grunn til å velge det strengere alternativet i straffeloven § 264».¹⁰⁹ Det fremheves også at det er «svært uheldig» dersom hensynet til den fornærmedes rett til voldsoffererstatning skal bli trukket inn som moment i avgjørelsen av tiltalespørsmål og rettens valg av straffebud. Lagmannsretten presiserer imidlertid at den «ikke [har] lagt noe vekt på konsekvensene for fornærmedes rett til voldserstatning ved avgjørelsen av det sivile kravet saken her».

Høyesteretts ankeutvalg opphevet 21. august 2025 lagmannsrettens dom, med begrunnelse i at lagmannsrettens premisser krenket uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 6.¹¹⁰ Ankeutvalget viser til at lagmannsrettens domsgrunner samlet sett gir et «klart inntrykk av at det var feil av tingretten finne den tiltalte skyldig kun i overtredelse av straffeloven § 263, og at det riktige ville vært å domfelle etter den strengere bestemmelsen i straffeloven § 264 om grove trusler».¹¹¹ Videre påpekes det at når lagmannsrettens begrunnelse for å ilegge oppreisningserstatning på denne måten «direkte og uten forbehold er gitt et strafferettslig tilsnitt, gir den et inntrykk av at den ansvarlige blir tilskrevet en mer alvorlig straffbar handling enn det som følger av straffedommen».¹¹²

¹⁰⁸ Lagmannsretten viste til at disse innvendingene ble fremhevet av Dommerforeningen og Agder lagmannsrett under den forutgående høringen om forslaget til ny voldserstatningslov.

¹⁰⁹ Se også Agder lagmannsrett sin kritikk av § 6 i høringsrunden, gjengitt i Prop. 238 L (2020–2021) s. 31–32. Den norske Dommerforening påpekte også utfordringer knyttet til uskyldspresumsjonen her.

¹¹⁰ HR-2025-1517-U.

¹¹¹ HR-2025-1517-U, avsnitt 18.

¹¹² HR-2025-1517-U, avsnitt 19.

6.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

6.2.1 Innledende sammenfatning

Utgangspunktet etter den nye voldserstatningsloven er at det må foreligge dom for alle erstatningsposter som kreves erstattet. Alle «modne» krav skal tas med i straffesaken. Våre undersøkelser tyder imidlertid samlet sett på at politi- og påtalemyndighetens praksis i liten grad er endret etter ny lov. Politijurister beskriver erstatningskrav som utfordrende å håndtere, særlig i saker uten bistandsadvokat, og at erstatningsspørsmålet får ofte lite fokus eller prioritet i straffesaken. Videre finner vi at kravet om at modne krav må behandles i straffesaken legger press på bistandsadvokatene og fører til at de også fremmer en del umodne krav for sikkerhets skyld, noe som øker ressursbruken.

Likevel finner vi at en klar forbedring ved at den nye loven sikrer en mer automatisert utbetaling av voldserstatning etter dom, og gir raskere utbetaling til skadelidte enn tidligere. For voldsutsatte informanter framstår kravprosessen etter dom i hovedsak håndterbar, men en nokså stor andel av bistandsadvokatene som har besvart spørreundersøkelser mener at det er vanskelig eller svært vanskelig for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme krav om utbetaling, også ved domstilkjent erstatning. Vi finner også at det er tungt juridisk språk og enkelte andre praktiske svakheter ved skjemaet, særlig dersom man ikke har digital kompetanse og skal sende inn skjemaet på papir.

I det følgende redegjør vi for disse funnene mer i detalj.

6.2.2 Har voldserstatningsloven påvirket påtalemyndighetens vurderinger?

Vi har undersøkt om den nye loven har påvirket påtalemyndighetens vurderinger av om sivile krav skal tas med i straffesaken. Våre informanter blant politijuristene forteller at det er noen utfordrende sider ved det å håndtere erstatningskrav i etterforskning og saksforberedelse, særlig i saker der det ikke er oppnevnt bistandsadvokat. Informantene er samstemte om at erstatningsspørsmålet i liten grad står i fokus eller er prioritert i forbindelse med etterforskning og utforming av tiltale. Dette har dels å gjøre med at bistandsadvokater ofte tar seg av dette, og dels med at det er straffespørsmålet som er politiets primæroppgave. Én av informantene opplyser at i den grad hen håndterer erstatningsspørsmålet, baserer hen seg på sin generelle kompetanse på erstatningsrett fra grunnutdanningen.

En av informantene fra politi/påtalemyndighet påpeker at oppgaven med å utforme erstatningskrav bidrar til rolleblanding; som politiadvokat skal man være objektiv og representere staten og ikke fornærmede, men når man utformer et erstatningskrav, er det i realiteten fornærmedes subjektive interesser som ivaretas. Denne informanten understreker også at den voldsutsatte må begjære overfor politiet at de ønsker erstatningskravet fremmet.

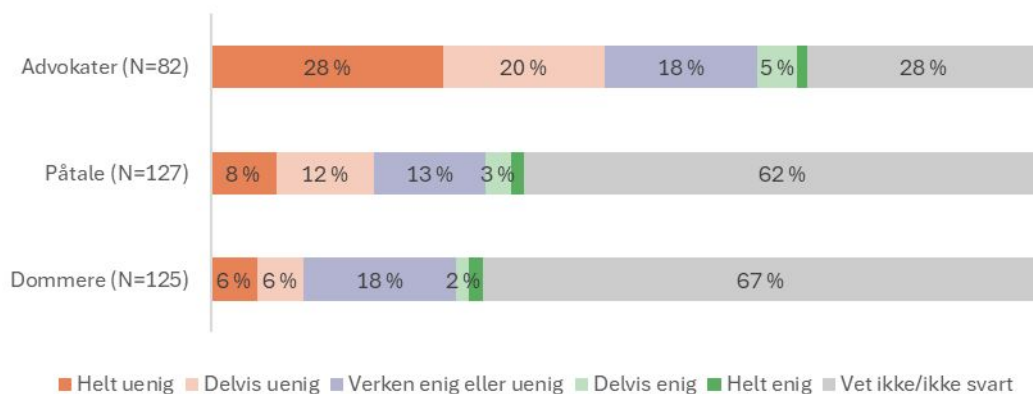
KFV påpeker i intervju at de har hatt flere saker der politiet av ukjent grunn har unnlatt å ta med erstatningskrav i straffesaken. Siden det i disse sakene ikke er oppnevnt bistandsadvokat, er det ingen som sikrer at erstatningskravet behandles i straffesaken, og grunnlaget for voldserstatning faller da bort. KFV forteller at de med dagens lov ikke har noen muligheter for å rette opp i dette, og anser sine egne avvisningsbeslutninger i disse sakene som rene «følgefeil».

Både informanter og politidistrikter forteller at voldsutsatte som regel henvises til Støttesenteret for kriminalitetsutsatte blant annet med tanke på å få bistand i erstatningsspørsmålet.

6.2.3 Endringer i omfanget av erstatningskrav som fremmes i straffesaker

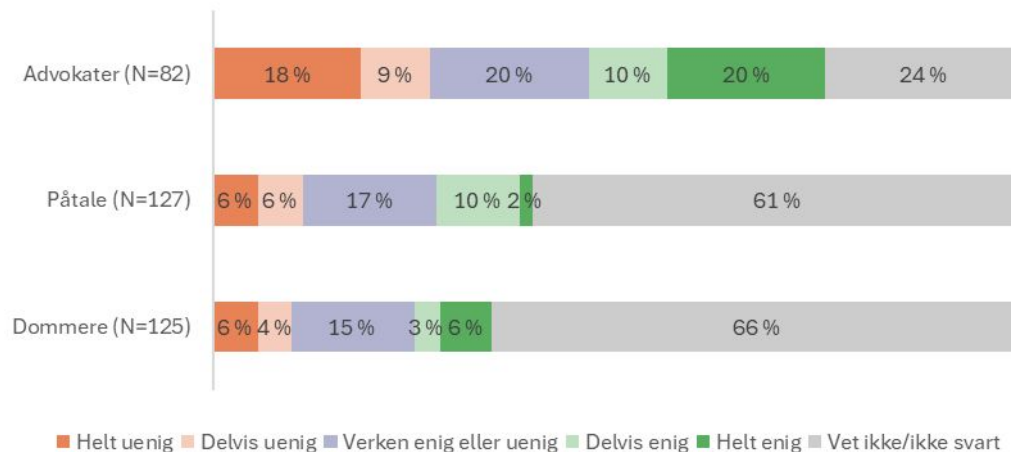
Vi har også undersøkt om flere erstatningskrav behandles i straffesaker etter ikrafttredelsen av den nye loven. Etter hva vi kjenner til registreres ikke dette i politiets eller domstolenes fagsystemer. I spørreundersøkelsene har vi derfor bedt respondentene ta stilling til påstander om at henholdsvis påtalemyndighetene og bistandsadvokatene oftere tar med sivile krav i straffesaken etter at den nye voldserstatningsloven trådte i kraft. Respondentene har til dels delte meninger om dette, og mange har valgt å la spørsmålet stå ubesvart eller angir «vet ikke». Andelen som ikke vet eller ikke svarer, er særlig høy blant dommere og påtalejurister. Blant forsvars- og bistandsadvokatene er nesten halvparten helt eller delvis uenig i at påtalemyndighetene oftere tar med sivile krav i straffesaken etter at ny lov trådte i kraft, mens kun seks prosent er helt eller delvis enige i det.

Figur 6-1 Angi om du er enig eller uenig i påstanden: Påtalemyndighetene tar oftere med sivile krav i straffesaker om voldslovbrudd etter at ny lov kom på plass



De vurderer imidlertid tilsvarende påstand om bistandsadvokatene litt annerledes. Blant dommere og påtalejurister er det fortsatt en stor andel som angir «vet ikke» eller ikke har svart. Blant advokatene er imidlertid rundt en tredjedel enige eller delvis enige i at bistandsadvokatene oftere tar med sivile krav i straffesaker etter at ny lov kom på plass. Rundt en fjerdedel er uenige i det.

Figur 6-2 Angi om du er enig eller uenig i påstanden: Bistandsadvokaten tar oftere med sivile krav i straffesaker om voldslovbrudd etter at ny lov kom på plass



Blant advokatene er det altså ganske mange som mener at bistandsadvokater oftere tar med sivile krav i straffesaker etter at ny lov kom på plass. Det er imidlertid få som mener at påtalemyndighetene gjør det. Blant påtalejurister og dommere har flertallet avstått fra å besvare disse påstandene.

6.2.4 Hvordan behandles sivile krav i straffesaken?

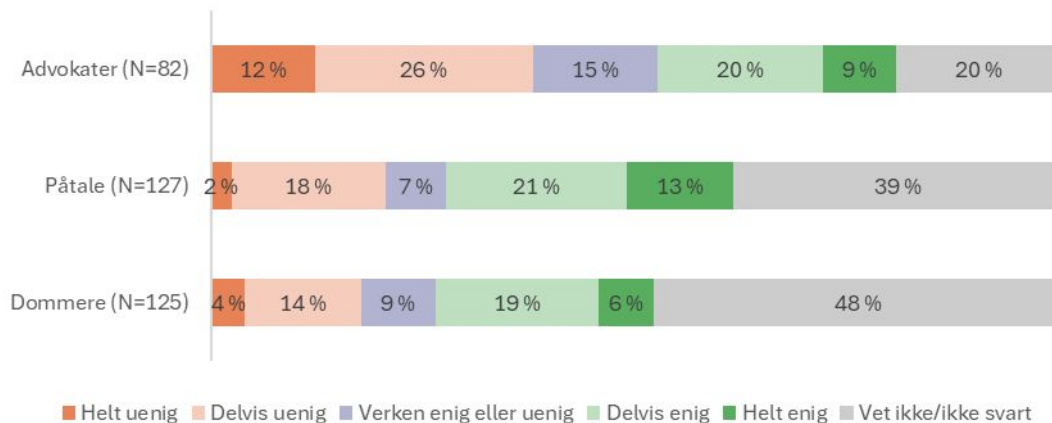
Vi har videre undersøkt hvordan de sivile kravene behandles i straffesaken, spesielt med tanke på om behandlingen er tilfredsstillende.

En utfordring ved den tidligere loven var at erstatningskravene ikke ble godt nok behandlet i straffesaken. Den nye voldserstatningsloven forutsetter at denne praksisen endres. Departementet har understreket at en forutsetning for at ordningen i den nye loven skal fungere, er at erstatningskravene får en fullgod behandling i straffesaken.¹¹³

I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene angi om de er enige eller uenige i følgende påstand: «Sivile krav blir tilstrekkelig grundig og forsvarlig behandlet i straffesaker om voldslovbrudd». Svarene fremgår av Figur 6-3. Blant påtalejurister og dommere er det en høyere andel som er helt eller delvis enig i denne påstanden enn de som er uenige. Dette er ikke tilfellet blant forsvars- og bistandsadvokater. Blant dem er 38 prosent helt eller delvis uenige i at sivile krav blir grundig og forsvarlig behandlet i straffesaker, mens 29 prosent er enige.

¹¹³ Prop. 238 L (2020–2021), s. 90.

Figur 6-3 Angi om du er enig eller uenig i påstanden: Sivile krav blir tilstrekkelig grundig og forsvarlig behandlet i straffesaker om voldslovbrudd



Krav som ikke er pådømt i straffesaken, kan normalt ikke gi grunnlag for voldserstatning. Det kan imidlertid søkes om tilleggserstatning for krav som ikke var modne til pådømmelse i straffesaken. Dersom kravet kunne ha vært tatt med i straffesaken, vil søknaden avslås. KfV opplyser at det ikke er uvanlig at søknader om tilleggserstatning etter § 8 avslås fordi påtalemyndigheten har unnlatt å fremme erstatningskrav i straffesaken.¹¹⁴

Både i intervjuer og i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen gir flere advokater uttrykk for at lovens ordning om at modne krav må fremmes under straffesaken, setter bistandsadvokaten under et betydelig press. De påpeker at det gjerne kun er oppreisningskravet og påløpte utgifter som er modne innen hovedforhandling. På dette stadiet kan det også være vanskelig å avgjøre hvorvidt et krav er modent eller ikke, og bistandsadvokatene kan selv komme i erstatningsansvar overfor klienten dersom et krav skulle bli feilaktig utelatt.

Fra dommerhold – både i intervjuer og i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen – får vi opplyst at mange bistandsadvokater later til å fremme opplagt umodne erstatningskrav «for sikkerhets skyld» – for ikke selv å komme i ansvar. Dette gjelder særlig menerstatning og erstatning for framtidig inntektstap. Det bemerkes også at oppnevning av sakkyndige bidrar til å øke prosesskostnadene og av og til fører til utsettelse av hovedforhandlingene.

Flere informanter, både dommere og advokater, er betenkte over at behandling av erstatningsspørsmål i straffesaker trekker fokuset vekk fra – eller «utvanner» – de strafferettslige aspektene.. Dette uttrykkes også i flere fritekstsvare fra dommere i spørreundersøkelsen. I ett av disse uttrykkes det også bekymring over rettssikkerheten, ved at erstatningsspørsmål knyttet til inntektstap, som i en sivil sak kan bli gjenstand for flere dagers hovedforhandling, i en straffesak behandles i løpet av «kanskje tiden etter lunsj på hovedforhandlingens siste dag.»

¹¹⁴ Til illustrasjon fant Sivilrettsforvaltningen i sak VEM-2024-3755 at kravet om oppreisningserstatning var tilstrekkelig modent til at retten kunne behandle kravet da straffesaken ble behandlet og at kravet derfor ikke kan behandles etter voldserstatningsloven §§ 7 og 8.

Blant informantene og respondentene later det til å være en utbredt oppfatning om at loven bør endres slik at den ikke presser bistandsadvokater (og påtalemyndighet) til å fremme umodne krav i straffesaken, og at disse føres over på et sivilt spor eller over til KfV. Et forslag er å behandle erstatningsspørsmålet i en separat forhandling, men med samme rettsaktører. En advokat påpeker i den forbindelse at det relativt tunge innslaget av lekdommere i straffesaker trolig ikke er gunstig for en juridisk forsvarlig vurdering av erstatningsspørsmålet.

En dommer-informant og en advokat-informant stiller spørsmål ved bistandsadvokatenes kompetanse i erstatningsrett, med henvisning til at det er et eget rettsområde. Begge nevner at en forsvarlig og effektiv håndtering av erstatningsberegningen forutsetter bruk av et spesialisert og kostbart digitalt verktøy utformet for advokater innen erstatningsrett, som ikke alle bistandsadvokater har tilgang til. Begge disse foreslår at erstatningsspørsmålene kan bli løftet ut av straffesaken for behandling i en separat sivil sak.

Mot dette synet forteller en annen advokat-informant om den omfattende belastningen som separat behandling av straff og erstatning kan medføre. Hen viser til en pågående sak hvor begge saker har blitt anket, den ene til Høyesterett, som opphevet lagmannsrettens avgjørelse som følge av saksbehandlingsfeil. Dette gir til sammen fem domstolsbehandlinger i en prosess som har pågått over en periode på over fem år. Denne informanten mener at erstatningsspørsmålet bør bli behandlet administrativt av KfV.

En advokat-informant understreket at dagens ordning på ett sentralt punkt innebærer en viktig forbedring: Med den gamle voldsoffererstatningsloven kunne en voldsutøver motta et uventet regresskrav lenge etter avsluttet straffesak. Med dagens ordning blir alle forhold i prinsippet avklart i forbindelse med straffesaken, med mindre den voldsutsatte skulle reise et sivil erstatningssøksmål.

6.2.5 Betydning for ressursbruk

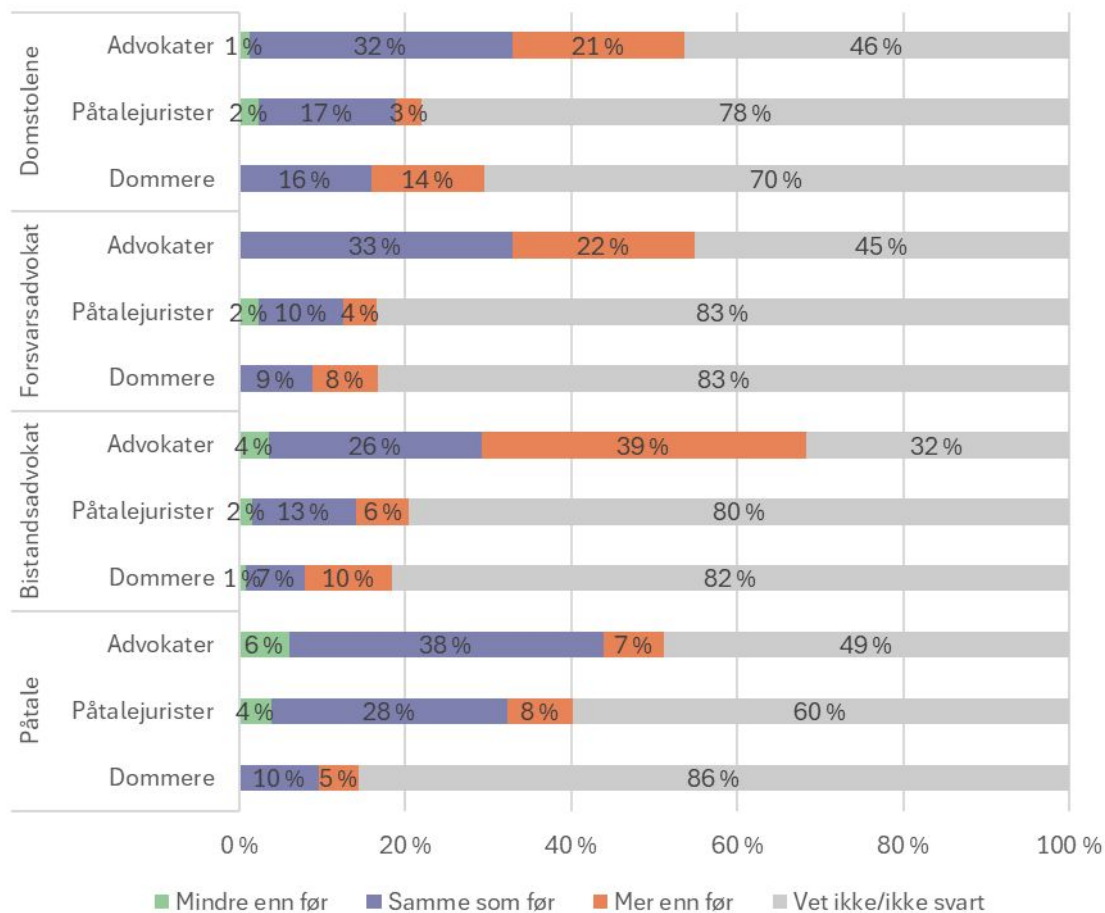
Vi har undersøkt hvordan den nye voldserstatningsloven påvirker ressursbruken til påtalemyndigheten, bistandsadvokater og domstolene.

I alle de tre spørreundersøkelsene stilte vi spørsmål om endringer i ressursbruk som følge av den nye voldserstatningsloven. Vi ba alle respondenter om å vurdere endringer i ressursbruk for henholdsvis påtalemyndighet, bistandsadvokater, forsvarsadvokater og domstolene, både i forbindelse med saksforberedelse og hovedforhandlinger. Respondentene skulle altså vurdere endringer i ressursbruk både for egen yrkesgruppe og andre.

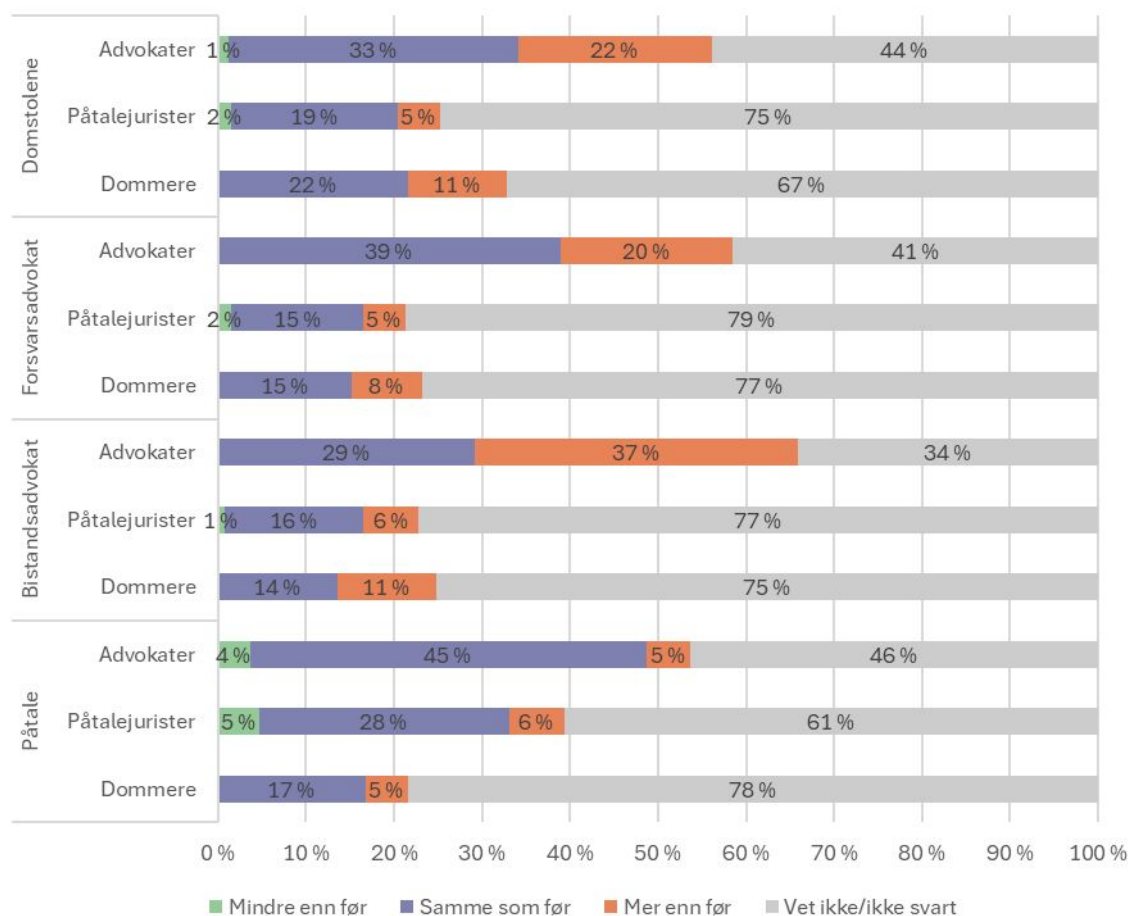
Under viser vi svarfordelinger for følgende spørsmål: «Etter din mening, hvilke følger har ny voldserstatningslov fått for ressursbruken i forberedende fase av relevante straffesaker?» og videre «Etter din mening, hvilke følger har ny voldserstatningslov fått for ressursbruken under hovedforhandlingen av relevante straffesaker?»

Respondentene kunne velge blant svaralternativene «bruker mye mindre ressurser enn før», «mindre enn før», «samme som før», «mer enn før», «bruker mye mer ressurser enn før» og «vet ikke». I figuren under har vi forenklet fremstillingen av resultatene noe og slått sammen de positive og negative verdiene i skalaen til henholdsvis «mer enn før» og «mindre enn før».

Figur 6-4 Etter din mening, hvilke følger har ny voldserstatningslov fått for ressursbruken i forberedende fase av relevante straffesaker? Vi ber deg angi dette for både påtalemyndighet, bistandsadvokater, forsvarsadvokater og domstolene. (N=125 dommere, 127 påtalejurister og 82 advokater)



Figur 6-5 Etter din mening, hvilke følger har ny voldserstatningslov fått for ressursbruken under hovedforhandlingen av relevante straffesaker? (N=125 dommere, 127 påtalejurister og 82 advokater)



Kort sammenfattet er det høye andeler «vet ikke»-svar – mellom 32 prosent og 86 prosent, avhengig av hvilken aktør vi spør om, og om vi spør om forberedelser eller hovedforhandling. Videre er det svært få som angir at ressursbruken har gått ned. Mellom fire prosent og 39 prosent angir økt ressursbruk. Mellom 10 prosent og 45 prosent angir uendret ressursbruk. Andelen som ikke har svart eller som har angitt «vet ikke» er særlig høy blant dommere og påtalejurister. Det gjelder for alle yrkesgrupper. Andelen som angir «vet ikke» blant dommere og påtaleadvokater er noe lavere der de blir bedt om å vurdere ressursbruk for egen yrkesgruppe. Det er likevel en høyere andel blant advokatene som har vurdert ressursbruk for alle yrkesgrupper.

I fritekstfelt utdyper flere respondenter hvorfor og hvordan de mener at ny lov påvirker ressursbruken. Mange skriver at flere kompliserte erstatningskrav enn før fremmes i straffesakene, i tillegg til flere oppnevnelser av sakkyndige. En bruker mye ressurser på å finne sakkyndig, avklare mandat og spørsmål om å utsette eller dele hovedforhandlingen. Ofte er det uklart hvilke krav som er modne og en bruker mye tid på å avklare det. Flere påtalejurister nevner at det blir langt mer arbeid for påtalemyndighetene i saker uten bistandsadvokat, hvor påtalemyndigheten selv må fremme krav på vegne av fornærmede.

Av intervjuene framkommer det som nevnt over – særlig fra dommerhold – at bistandsadvokaters risikominimerende atferd knyttet til at alle modne krav skal tas med i straffesaken, bidrar til økt, unødig ressursbruk i forbindelse med saksforberedelse og hovedforhandlinger.

Politidirektoratet stilte spørsmål til politidistriktene om kompetansebehovene knyttet til ny voldserstatningslov, og vi har fått tilgang til de innkomne svarene. Politidistriktene er delt i dette spørsmålet – men der behovet oppsto, ble tilfredsstillende kompetansehevingstiltak gjennomført. Vi stilte også spørsmål om ressursbruken økte med ny lov, og svarene tyder på at ressursbruken økte i svært liten grad, både i etterforskning, saksforberedelse og hovedforhandling.

6.2.6 Ordningen med automatisk utbetaling etter dom

Vi har undersøkt hvor raskt skadelidte får utbetaling etter ny voldserstatningslov sammenlignet med etter den tidligere loven. I sine årsrapporter skiller KfV mellom indre og ytre saksbehandlingstid. Indre saksbehandlingstid er den tiden KfV faktisk bruker på å behandle saken, og omfatter den delen av saksbehandlingen som ligger innenfor virksomhetens kontroll og som kan påvirkes gjennom prioriteringer, arbeidsmetodikk og ressursbruk. I tabellen under viser vi indre saksbehandlingstid i gjennomsnittlig antall dager de siste fem årene slik dette er oppgitt i KfVs årsrapporter.

Tabell 6-1 Gjennomsnittlig indre saksbehandlingstid i antall dager

	2021	2022	2023	2024	2025
Ny lov					
Krav			19	25	34
Søknader			79	105	188
Gammel lov					
Søknader	281	271	303		

Saksbehandlingstiden er vesentlig kortere og skadelidte får utbetaling langt raskere etter ny lov sammenlignet med tidligere lov. Det gjelder særlig krav-sakene. KfV oppgir at i 2025 ble 91 % av kravsakene ferdigbehandlet og erstatningen utbetalt innen 20 dager fra kravet ble mottatt hos KfV. Økningen i saksbehandlingstiden for kravsaker i 2025 sammenlignet med foregående år tilskrives et omfattende sakskompleks av nettovergrep der 170 fornærmede barn ble tilkjent erstatning i dom. Antall krav-saker etter ny lov har økt de siste tre årene, men antallet søknader og krav totalt er lavere nå enn de siste årene før ny lov ble innført. Dette fremgår av Tabell 6-2.

Tabell 6-2 Antall saker etter ny og gammel lov

	2021	2022	2023	2024	2025
Ny lov					
Antall krav			1 534	1610	2053
Antall søknader (inkludert tillegg)			1856	2105	2455
Gammel lov					
Antall søknader (inkludert tillegg)	4658	6170	353	232	232
Totalt	4658	6170	3743	3947	4740

I søknad-saker der fornærmede ikke har blitt tilkjent erstatning ved dom er saksbehandlingstiden i gjennomsnitt også kortere for saker etter ny lov. Den har imidlertid økt gjennom perioden, som ifølge KfV skyldes økt sakstilfang, høy samlet aktivitet og prioriteringer knyttet til å bygge ned restanser i saker etter gammel lov. Gjenværende portefølje etter gammel lov er saker med høy kompleksitet, varierende dokumentasjonsgrad og høy saksalder, som krever mer ressurser og lengre behandlingstid, jf. KfV årsrapport 2025.

6.2.7 Voldsutsattes opplevelse av å fremme krav om utbetaling når erstatningskravet er fastsatt ved dom

Vi har undersøkt hvor enkelt eller komplisert voldsutsatte opplever at det er å fremme krav om utbetaling av voldserstatning når erstatningskravet er fastsatt ved dom.

KfV har etablert en digital portal hvor man kan fremme erstatningskrav, samt søke om erstatning og tilleggserstatning.¹¹⁵ Et eget menyvalg fører til oppslaget «Utbetaling av erstatning tilkjent i dom», hvor man finner lenke til et digitalt kravskjema og en pdf-fil som kan skrives ut og fylles ut på papir.

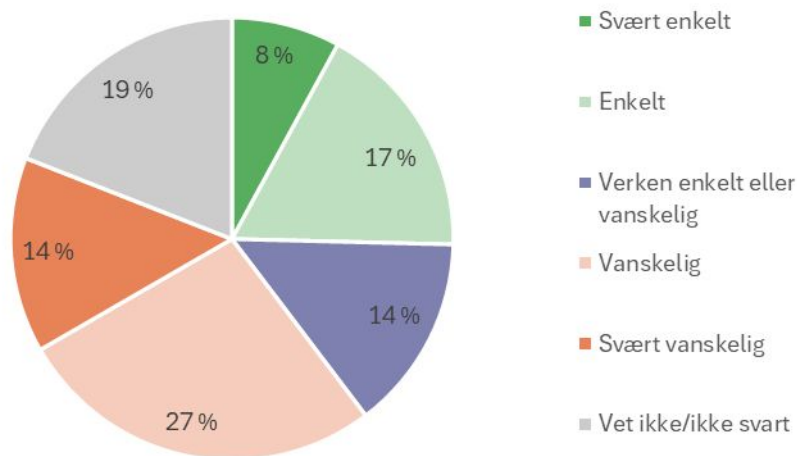
Papirskjemaet har overskriften «Søknad om voldserstatning fra staten» og inneholder ingen felt for å fylle ut informasjon om domstolsbehandlingen. Det digitale kravskjemaet krever pålogging gjennom ID-porten. Man bes om å angi domsnummeret, anmeldelsesnummeret samt straffebestemmelsen eller straffebestemmelsene som har gitt grunnlag for erstatningen.

I spørreundersøkelsen har vi stilt følgende spørsmål til bistandsadvokatene: «Hvor enkelt eller vanskelig er det for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme krav om utbetaling når erstatningskravet er fastsatt ved dom?»

Vi viser svarfordeling i figuren under. 41 prosent av bistandsadvokatene mener at det er vanskelig eller svært vanskelig for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme krav om utbetaling når erstatningskravet er fastsatt ved dom. I fritekstsvar påpeker et par av respondentene at seks månedersfristen for å fremme krav er for kort, særlig for de som har vært utsatt for omfattende eller alvorlig vold. Utover dette gir ikke fritekstsvarene noen indikasjon på hva det er som er vanskelig. Det ble stilt separat spørsmål om søknad om erstatning og tilleggserstatning.

¹¹⁵ Søk erstatning. Hentet 21. mai 2026 fra <https://www.voldsoffererstatning.no/soek-erstatning.612641.no.html>.

Figur 6-6 Hvor enkelt eller vanskelig er det for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme krav om utbetaling når erstatningskravet er fastsatt ved dom? (N=63 bistandsadvokater)



Intervjuene med skadelidte og advokater avdekker ingen store problemer eller utfordringer knyttet til utfylling av kravskjemaer og innsending av krav. Et par informanter meldte om noe inkonsistent begrepsbruk i KFVs digitale kravskjema. For eksempel brukes det i kravskjemaet betegnelsen «Anmeldelsesnummer», mens i politidokumentet forekommer dette nummeret som «Vår referanse». Vi registrerer for egen del at det ikke er mulig å lagre skjemaet før innsending, slik at alt som er utfyllt, går tapt dersom man må avbryte utfyllingen. Skjemaet inneholder videre enkelte tunge formuleringer.

6.3 Våre vurderinger

6.3.1 Innledning

Ordningen med krav om utbetaling av voldserstatning etter rettskraftig dom bygger på lovgivers formål om en mer automatisk saksbehandling.. Dette skal gi skadelidte raskere avklaring og utbetaling og samtidig frigjøre ressurser hos KfV til søknadssaker som ikke har vært behandlet av domstolene. Våre undersøkelser viser at lovgivers intensjon er ivarettatt. Voldserstatning utbetales kort tid etter at krav er fremsatt, og saksbehandlingstiden for søknader har gått ned etter at den nye loven trådte i kraft.

6.3.2 Alle modne krav skal tas med i straffesaken

Lovgivers forutsetning er at erstatningskravet i størst mulig grad skal behandles i straffesaken. Dette var ment å sikre raskere avklaring, bedre kontradiksjon og tydeligere ansvarliggjøring av skadevolder. Selv om ordningen i stor grad ivaretar lovgivers intensjon om raskere avklaring og utbetaling, bygger ordningen på en premiss om at erstatningskravet lar seg håndtere tilstrekkelig innenfor straffesakens rammer og at skadelidte i etterkant kan fremme et fullstendig krav om utbetaling. Vår gjennomgang viser at disse forutsetningene ikke alltid slår til.

Det må understrekes at voldserstatningsloven har fått virke i nokså kort tid, og enkelte utfordringer kan skyldes «startvansker». Lovgiver la til grunn at sivile krav ville få en fullgod

behandling i domstolene, og viste til at endringene i straffeprosessloven om aktiv saksstyring skulle legge til rette for mer effektiv behandling av sivile krav i straffesaken. I saker om voldslovbrudd er det like fullt krevende å behandle erstatningskrav fullt ut innenfor straffesakens rammer.

Straffesaken er primært innrettet mot spørsmålet om straffeskyld. Den voldsutsatte må parallelt med straffesaken identifisere, dokumentere og beregne alle erstatningsposter som kan anses modne. Dette kan omfatte fremtidig inntektstap, behandlingsutgifter og menerstatning, som ofte forutsetter medisinske vurderinger og økonomiske beregninger. For mange voldsutsatte er dette særlig krevende fordi straffesaken kommer på et tidspunkt der de fortsatt står midt i skadevirkningene av handlingen.

Krav som ikke er pådømt i straffesaken, kan normalt ikke gi grunnlag for tilleggserstatning etter §§ 7 og 8. Ordningen er betinget av at bistandsadvokater og påtalemyndigheten er kjent med voldserstatningsordningen. De må forstå betydningen av om et krav anses modent, og hvilke rettsvirkninger det vil få dersom kravet ikke fremmes i straffesaken. Dersom påtalemyndigheten har unnlatt å fremme erstatningskrav i straffesaken, må søker underbygge at beslutningen er hjemlet i straffeprosessloven § 427 andre ledd. Loven har imidlertid ikke noen mekanisme for å rette opp i bistandsadvokatens eller påtalemyndighetens feil.

Lovens ordning om at alle modne krav skal tas med i straffesaken, setter bistandsadvokaten under et betydelig press. Bistandsadvokatene kan risikere erstatningsansvar overfor klienten dersom et krav feilaktig utelates fra hovedforhandlingene. Intervjuer fra dommerhold viser at risikominimerende atferd bidrar til økt og unødig ressursbruk i forbindelse med saksforberedelse og gjennomføring av hovedforhandlinger. Det er også uttrykt bekymring for at erstatningsspørsmålet tar fokus fra de strafferettslige aspektene ved saken.

Etter vårt syn bør utgangspunktet fortsatt være at krav som er modne og lar seg dokumentere, fremmes i straffesaken. Slik vi ser det, bør det imidlertid vurderes om kravet om at alle modne krav skal fremmes i straffesaken bør være mindre absolutt enn i dag. Det avgjørende kan isteden være om erstatningskravet med rimelighet kunne vært forsvarlig utredet, dokumentert og utmålt på tidspunktet for straffesaken. Eksempelvis vil oppreisningskrav og krav om erstatning for påløpte utgifter normalt kunne behandles i straffesaken.

Det kan vurderes om krav om oppreisning skal måtte fremmes i straffesaken, mens øvrige erstatningsposter i større grad kan avgjøres av voldserstatningsmyndighetene. Borgarting lagmannsrett tok til orde for en slik løsning i høringsinnspill til den nye voldserstatningsloven. Begrunnelsen er at oppreisningskrav etter skadeserstatningsloven § 3-5 normalt behandles i straffesaken og sjelden reiser kompliserte utmålings- eller årsaksspørsmål, mens andre poster ofte krever sakkyndige utredninger og mer omfattende bevisførsel. Borgarting lagmannsrett ga uttrykk for at forvaltningen burde kunne behandle de øvrige postene etter at ansvarsgrunnlaget er fastslått i straffesaken. Forslaget ble ikke fulgt opp av lovgiver. Funnene i evalueringen kan imidlertid tilsi at spørsmålet bør tas opp til fornyet vurdering.

For det tilfellet at flere erstatningskrav skal behandles av voldserstatningsmyndighetene, vil dette ha betydning for statens regressadgang. Lovgivers intensjon har vært at skadevolder i

større grad skal holdes ansvarlig for sine egne handlinger. Loven hviler på at skadevolder er det primære ansvarssubjektet, og at statens betalingsplikt er subsidiær. Lovens regressordning er basert på at alle modne krav skal fremmes i straffesaken. Etter voldserstatningsloven skal staten kreve regress fra skadevolder når det foreligger dom, rettsforlik eller vedtatt forelegg og staten har utbetalt voldserstatning til skadelidte eller etterlatte. Hvis det ikke lenger skal være et krav om at alle modne erstatningskrav fremmes i straffesaken, utfordres lovens system.

Dersom adgangen til å fremme søknad om voldserstatning utvides, bør det vurderes om staten bør ha adgang til å kreve regress når skadelidte søker om erstatning lenge etter at straffesaken er avsluttet. Hensynet til skadevolders behov for å kunne innrette seg, kan tilsa at det oppstilles en frist for å fremme krav om regress.

6.3.3 Domstolens subsumsjon

Ordningen med voldserstatning etter dom er basert på at domstolen avgjør hvilket straffebud som skal legges til grunn, og at denne avgjørelsen i praksis blir bestemmende for retten til voldserstatning. Flere informanter har pekt på at det kan være uheldig at domstolens subsumsjon blir bestemmende for om den voldsutsatte får dekning fra staten. Dersom et forhold kan subsummeres under flere straffebud, kan retten til voldserstatning bero på hvilket straffebud domstolen anvender. Det kan ikke fremsettes krav om voldserstatning etter § 6 selv om forholdet *kunne vært* subsumert under et straffebud som omfattes av voldserstatningsloven § 1.

Grensen mellom ordinær og grov overtredelse er ikke skarp, og valg av straffebud kan ha liten betydning for straffespørsmålet og erstatningsutmålingen. Fornærmedes rett til voldserstatning trekkes ikke inn ved avgjørelsen av tiltalespørsmålet eller rettens valg av straffebud. I høringsrunden bemerket flere høringsinstanser at det kunne ha utilsiktede virkninger for voldsutsatte å benytte skillet mellom ordinære og grove overtredelser som kriterium for rett til voldserstatning. Flere instanser var kritiske til å gjøre retten til voldserstatning avhengig av domstolens subsumsjon.¹¹⁶

Etter vårt syn vil lovgivers intensjon om en mer automatisk saksbehandling, med raskere avklaring og utbetaling, best ivaretas ved at KfV er bundet av domstolens valg av straffebud. Voldserstatningslovens ordning med utbetaling av voldserstatning etter rettskraftig dom, fordrer at utbetaling kan skje uten at KfV må foreta en konkret vurdering av kravet. For at ordningen skal fungere i tråd med lovgivers intensjon, må voldserstatningsmyndighetene være bundet av domstolens rettslige klassifikasjon. Når erstatningskravet er behandlet i straffesaken, tilsier hensynet til skadevolder at KfV ikke overprøver domstolens valg av straffebud. En slik ordning vil også kunne støte an mot uskyldspresumsjonen.¹¹⁷

6.3.4 Behov for klargjøring

Hvorvidt KfVs avgjørelse om å utbetale eller ikke utbetale erstatning etter § 6 utgjør enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b er ikke uttrykkelig regulert i loven. I

¹¹⁶ Se høringsinnspill fra Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Den norske Dommerforening, Politidirektoratet og Riksadvokaten.

¹¹⁷ Se HR-2025-1517-U.

forarbeidene er det lagt til grunn at den voldsutsatte skal bli forespurt om vedkommende ønsker utbetaling fra staten. Den voldsutsatte skal ikke søke om erstatning og kravet skal «ikke være gjenstand for saksbehandling» hos KfV.¹¹⁸ Statens sivilrettsforvaltning har i sin praksis lagt til grunn at KfVs avgjørelser etter § 6 ikke er å anse som enkeltvedtak, og at avgjørelsene ikke kan påklages.¹¹⁹ Det er vist til at standpunktet støttes av både lovens ordlyd, lovens systematiske oppbygning, sammenhengen med andre bestemmelser i loven, samt forarbeidene til voldserstatningsloven. Etter vårt syn bør det klargjøres i loven hvorvidt avgjørelser etter § 6 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og særlig om det skal være anledning til å påklage en beslutning om ikke å utbetale erstatning.

Voldserstatningsloven § 6 oppstiller en seksmånedersfrist for å fremme krav om utbetaling etter dom. Fristen er knyttet til rettskrafttidspunktet, som ikke nødvendigvis er intuitivt for skadelidte. Informasjon om fristens utgangspunkt og konsekvensene av fristoversittelse bør gis på en klar og forståelig måte for å unngå rettstap. Dette kan gjøres i form av skriftlig veiledningsmateriell og eventuelt ved muntlig veiledning.

Lovens system skiller mellom «krav» etter § 6 og «søknad» etter §§ 7 og 8. For skadelidte kan det være utfordrende å skille mellom krav og søknad, og vite hvilke frister som gjelder. Også dette kan avbøtes med tilstrekkelig informasjon og veiledning til skadelidte.

¹¹⁸ Prop.238 L (2020–2021), s. 155.

¹¹⁹ Se blant annet VEM-2023-5362 og VEM-2024-2363.

7 Søknad om voldserstatning der det ikke foreligger dom

7.1 Endringer ved voldserstatningsloven

7.1.1 Adgang til å fremme søknad om erstatning for KfV

Etter voldsoffererstatningsloven måtte det fremmes søknad for KfV, uavhengig av om erstatning var tilkjent ved dom. I saker hvor det forelå en rettskraftig dom, foretok KfV normalt en forenklet behandling av kravet, jf. punkt 6.1 ovenfor. I henlagte saker foretok voldsoffererstatningsmyndighetene en selvstendig vurdering av erstatningskravet, og avgjorde selv hvilket straffebud handlingen var omfattet av.¹²⁰ Et rettsforlik mellom den voldsutsatte og skadevolderen om erstatningskravet hadde ikke betydning for skadelidtes utbetaling fra staten.¹²¹ KfV skulle vurdere vilkårene for voldsoffererstatning på selvstendig grunnlag.

Etter den nye voldserstatningsloven kan skadelidte i visse tilfeller få erstatning fra staten selv om erstatningskravet ikke er behandlet i domstolene. I slike tilfeller fremmes søknaden for KfV. En uttømmende opplisting av hvilke tilfeller det kan søkes om erstatning er gitt i voldsofferloven § 7 første ledd bokstav a til d.

Det fremgår av første ledd bokstav a, at det kan søkes om erstatning dersom «straffesaken er avsluttet uten domsbehandling». Dette omfatter saker som er avgjort av konfliktrådet eller ved påtaleunntatelse og saker som er henlagt etter bevisets stilling, på grunn av foreldelse eller fordi skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig.¹²² For at skadelidte skal få voldserstatning i henlagte straffesaker, må det bevises med klar sannsynlighetsovervekt at vedkommende har vært utsatt for en straffbar handling omfattet av lovens § 1.¹²³

Etter første ledd bokstav b kan søknad om voldserstatning fremmes dersom «det er avsagt fraværdom eller inngått rettsforlik om erstatningskravet». KfV skal som utgangspunkt legge forliket til grunn, men kan foreta en overordnet kontroll av om vilkårene for erstatning er oppfylt.¹²⁴

Etter første ledd bokstav c kan søknad om erstatning fremmes dersom erstatningskravet ikke ble behandlet i straffesaken «fordi det åpenbart var mest hensiktsmessig å behandle kravet i

¹²⁰ Dersom straffesaken var henlagt etter alternativet «intet straffbart forhold bevist», ble søknaden avslått. Hvis skadevolder var ukjent eller straffesaken var henlagt etter bevisets stilling eller på grunn av strafferettslig foreldelse, måtte KfV vurdere fremlagte bevis, og avgjøre om det var klart sannsynlig at skadelidte var utsatt for en handling som var omfattet av lovens anvendelsesområde.

¹²¹ Prop. 238 L (2020–2021), s. 114.

¹²² Prop. 238 L (2020–2021), pkt. 21.1. Saker som er avsluttet med forelegg er ikke omfattet, jf. Prop. 238 L (2020–2021), s. 118.

¹²³ Dersom saken er henlagt med begrunnelsen «intet straffbart forhold bevist», skal søknaden om voldserstatning avslås. I slike tilfeller vil det ikke være klar sannsynlighetsovervekt for at den som krever erstatning har vært utsatt for en handling som omfattes av lovens virkeområde, jf. Prop. 238 L (2020–2021), s. 152.

¹²⁴ Prop. 238 L (2020–2021), pkt. 15.2.4. I VEM-2024-997 vises det til uttalelser i forarbeidene om at rettsforlik i utgangspunktet var tenkt å gi rett til utbetaling på lik linje med dom av prosessøkonomiske hensyn og i tråd med intensjonen om en effektiv og forutsigbar ordning, men at departementet etter høring gikk bort fra automatisk utbetaling for å «unngå klart uriktige utbetalinger og misbruk».

sivilprosessens former», jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd, eller fordi det var til uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten å fremme kravet i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 427 andre ledd andre punktum.

Straffesaken må som hovedregel være avsluttet med endelig påtaleavgjørelse, rettskraftig dom eller rettsforlik, før søknad om voldserstatning kan fremmes for KfV. Søknad om erstatning kan likevel fremmes dersom det vil være «uforholdsmessig tyngende for den voldsutsatte eller dennes etterlatte å vente med å få erstatningskravet behandlet til straffesaken er avsluttet», jf. § 7 første ledd bokstav d. Bestemmelsen skal være en snever unntaksregel som kommer til anvendelse i spesielle saker der etterforskningen pågår i særlig lang tid, og det ikke er rimelig at den voldsutsatte eller dennes etterlatte må vente til straffesaken avsluttes med å få erstatning.¹²⁵

Etter voldserstatningsloven har skadelidte eller etterlatte rett til erstatning fra staten når skadevolder er erstatningsansvarlig etter alminnelige erstatningsregler, jf. § 7 tredje ledd. Voldserstatningslovens regler om lemping innebærer likevel et avvik fra alminnelig erstatningsrett.¹²⁶ Det har ikke betydning for erstatningen om skadevolder er død eller ukjent eller ikke kan holdes ansvarlig for hele beløpet etter reglene i skadeerstatningsloven § 1-1, § 1-3 eller § 5-2 første punktum. Departementet pekte i forarbeidene på at dette ville gjøre loven mer komplisert, men la avgjørende vekt på erstatningsordningen er ment å sikre at staten trer inn og betaler erstatning når skadevolder ikke kan betale for seg.¹²⁷

Søknaden kan avslås dersom den voldsutsatte eller dennes etterlatte ikke i tilstrekkelig grad har bistått ved etterforskningen. Avkortning kan skje etter skadeserstatningsloven § 5-1 om skadelidtes medvirkning eller dersom skaden har «oppstått under slike forhold at det er urimelig at staten yter erstatning». Avkortning skal dermed skje dersom det er rimelig at den voldsutsatte helt eller delvis bærer konsekvensene av skaden.¹²⁸

7.1.2 Særlig om påtalemyndighetens angivelse av straffebud ved henleggelse

Det fremgår ikke av forarbeidene hvorvidt KfV er bundet av påtalemyndighetens vurderinger og angivelse av straffebud i henlagte saker, eller om de har mulighet til å foreta en egen vurdering av forholdet og subsumsjonen. Sivilrettsforvaltningen har i sin praksis lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens lovbruddskoder ved henleggelser. Det er vist til at en slik ordning er i tråd med lovgivers intensjon om en effektiv, forutsigbar, rettferdig og rettssikker voldserstatningsordning.¹²⁹ Voldserstatningsmyndighetene vurderer ikke på selvstendig grunnlag om den voldsutsatte er utsatt for en handling omfattet av voldserstatningslovens virkeområde. Dersom saken er angitt under en straffebestemmelse som ikke omfattes av voldserstatningsloven § 1, vil søknaden avslås. Betydningen av

¹²⁵ Prop. 238 L (2020–2021), s. 152.

¹²⁶ Regler om avkortning og lemping er unntak fra utgangspunktet om full erstatning. De gir hjemmel for at erstatningen kan settes ned eller falle bort i nærmere bestemte tilfeller. Ved lemping er det sentrale vurderingstemaet om det vil være urimelig tyngende for skadevolder å bære fullt ansvar, mens ved avkortning vurderes skadelidtes medvirkning og opptreden.

¹²⁷ Prop. 238 L (2020–2021), s. 63.

¹²⁸ Dette svarer til reguleringen i skadeerstatningsloven § 5-2 andre punktum.

¹²⁹ Se særlig VEM-2023-10517 og VEM-2023-12132.

påtalemyndighetens koding av det straffbare forholdet ved henleggelse ble utførlig drøftet i vår delrapport, og vi viser til omtalen der.

Hvis voldserstatningsmyndighetene skal være bundet av påtalemyndighetens lovbruddskoding i henlagte saker, er det viktig at denne er korrekt. Etter at delrapporten ble levert, har Riksadvokatens nye rundskriv om henleggelse av straffesaker trådt i kraft.¹³⁰ Formålet med rundskrivet er å bidra til korrekt og ensartet henleggelsespraksis. Det fremheves i rundskrivet at det er viktig at politiet anvender korrekte koder, jf. rundskrivet punkt 1.3:

«Det må påses at saken kodes korrekt når den registreres og at sakskodingen endres dersom etterforskningen gir grunnlag for det, jf. påtaleinstruksen § 7-1, jf. § 2-1. Korrekt registrering er avgjørende for at det skal fremgå klart hvilket eller hvilke forhold henleggelsen gjelder, hvilke straffebestemmelser som er vurdert og – som det fremgår nedenfor – for at saken skal kunne avgjøres med riktig henleggelsesgrunnlag.»

Klage og omgjøring er nærmere omtalt i rundskrivet punkt 3.3. Klagefristen er på tre uker fra tidspunktet underretning om henleggelse kom frem til klageren, men det understrekes at det i enkelte tilfeller kan være rimelig å realitetsbehandle en for sent fremsatt klage.

Oslo tingrett har i to nyere avgjørelser lagt til grunn at voldserstatningsmyndighetene har anledning til å basere seg på påtalemyndighetens lovbruddskoding av forholdet i henlagte saker.¹³¹ Sivilombudet har derimot lagt til grunn en annen rettsoppfatning. Etter Sivilombudets syn har voldserstatningsmyndighetene ansvar for å ta stilling til om erstatningsvilkårene i voldserstatningsloven er oppfylt:

«Ombudets vurdering er at det ikke er rettslig grunnlag for å legge straffebudet angitt i straffesaksdokumentene uprøvd til grunn ved behandling av søknad om voldsoffererstatning etter voldserstatningsloven § 7. SRF må ved klagebehandlingen prøve på selvstendig grunnlag om den voldsutsatte er utsatt for et straffebud omfattet av lovens virkeområde. Betydningen av at et bestemt straffebud er angitt i straffesaksdokumentene, må vurderes konkret i den enkelte saken. Der den voldsutsatte fremsetter argumenter eller bevis knyttet til hvilket straffebud en handling skal subsumeres under, må SRF vurdere betydningen av disse. Verken voldserstatningsloven, systembetragtninger eller forarbeidene til voldserstatningsloven gir grunnlag for å begrense behandlingen av erstatningssøknadene slik SRF legger til grunn.»

Verken lovteksten eller forarbeidene avklarer om voldserstatningsmyndighetene skal foreta en selvstendig vurdering av hvilket straffebud saken skal subsumeres under i henlagte saker. Etter vårt syn tilsier rettskildesituasjonen at det bør klargjøres i lov eller forskrift om voldserstatningsmyndighetene er bundet av påtalemyndighetens angivelse av straffebud.¹³²

¹³⁰ Rundskriv nr. 2 2025 om henleggelse av straffesaker trådte i kraft 1. januar 2026.

¹³¹ Oslo tingretts dom av 6. januar 2026 og 13. mars 2026.

¹³² Etter at denne rapporten ble ferdigstilt, ble vi orientert om at Justis- og beredskapsdepartementet har bedt Statens sivilrettsforvaltning om å endre sin fremtidige praksis, jf. supplerende tildelingsbrev nr. 3 av 1. juli 2026. Statens sivilrettsforvaltning skal for fremtiden foreta en selvstendig vurdering av om den

7.1.3 Krav om politianmeldelse og bistand i etterforskningen

Etter voldsoffererstatningsloven var det et vilkår for erstatning at forholdet var anmeldt til politiet, jf. § 3 tredje ledd. Anmeldelsesvilkåret kunne fravikes i «særlige tilfeller», jf. § 3 tredje ledd tredje punktum.¹³³ Etter nemndspraksis ble det gjort unntak fra vilkåret om anmeldelse dersom gjerningspersonen var død eller forholdet var foreldet, eller dersom det forelå vektige grunner for ikke å anmelde. Som utgangspunkt var ikke frykt for represalier tilstrekkelig til å gjøre unntak fra kravet om anmeldelse.¹³⁴ Erstatningsnemnda tolket kravet om anmeldelse slik at det også krevdes at den voldsutsatte i en viss utstrekning hadde bistått politiet i etterforskningen.¹³⁵ Det ble i tillegg stilt vilkår om at skadelidte måtte ha krevd erstatningskravet tatt med i en eventuell straffesak, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd annet punktum. Hensynet bak vilkåret var at skadevolderen skal holdes økonomisk ansvarlig, ettersom voldsoffererstatningsordningen i utgangspunktet er subsidær til skadevolderens ansvar.¹³⁶ Vilkåret kunne fravikes i «særlige tilfeller», jf. § 3 tredje ledd tredje punktum. Unntaket skulle praktiseres liberalt og i praksis ble krav bare avslått dersom skadelidte var gjort oppmerksom på vilkåret, men likevel bevisst valgte å ikke kreve erstatningskravet tatt med i straffesaken.¹³⁷

Kravet om politianmeldelse er videreført i voldserstatningsloven, jf. §§ 6 og 7. Det er ikke lenger adgang til å gjøre unntaket fra kravet om anmeldelse i «særlige tilfeller». Vilkåret om anmeldelse kan være oppfylt selv om skadelidte selv ikke anmelder forholdet.¹³⁸ Det avgjørende er om det er inngitt en anmeldelse, og om skadelidte er oppgitt som fornærmet. Statens sivilrettsforvaltning har lagt til grunn at det er den voldsutsatte, og ikke eventuelle etterlatte, som må være registrert som fornærmet.¹³⁹ Det stilles ikke nærmere krav til tidspunkt for anmeldelse.¹⁴⁰

Formålet med kravet til anmeldelse er at straffbare handlinger skal kunne etterforskes og at gjerningspersonene kan bli påtalt og straffet, noe som anses å være prinsipielt viktig og i samfunnets interesse.¹⁴¹ I saker som ikke er avgjort av domstolene, er det innført en adgang for

voldsutsatte er utsatt foren handling som omfattes av voldserstatningsloven § 1. Påtalemyndighetens angivelse av straffebestemmelse som om hovedregel legges til grunn, men det åpnes for fravik der påtalemyndighetens subsumsjon fremstår som klar uriktig eller det har kommet frem nye opplysninger av vesentlig betydning etter henleggelsen.

¹³³ Momenter i vurderingen skulle blant annet være hvor godt saken var dokumentert, om det var vektige grunner for å unnlate å anmelde og samfunnets interesse i at handlingen blir anmeldt, jf. Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), s. 23.

¹³⁴ Sak ENV-2004-746.

¹³⁵ Den voldsutsatte måtte blant annet avgi forklaring til politiet ved behov, redegjøre for hendelsesforløpet og gi opplysninger som politiet anså nødvendig for etterforskningen, jf. bl.a. ENV-2014-172 og ENV-2014-555.

¹³⁶ Ot.prp.nr.10 (2007–2008), s. 26.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), s. 26.

¹³⁸ Etter SRFs praksis er det den voldsutsatte som må være registrert som fornærmet, og ikke dennes etterlatte, jf. VEM-2023-5929.

¹³⁹ Se VEM-2023-5929.

¹⁴⁰ Hvis den voldsutsatte senere trekker anmeldelsen, vil søknad om erstatning kunne avslås, med mindre vedkommende blir tilkjent erstatning fra skadevolderen av domstolen jf. Prop.238 L (2020 –2021), s. 52.

¹⁴¹ Prop. 238 L (2020–2021)

KFV til å avslå søknad om voldserstatning dersom den voldsutsatte ikke har bistått ved etterforskningen «i tilstrekkelig grad», jf. § 7 tredje ledd tredje punktum.¹⁴²

7.1.4 Skadevolders partsstatus

Etter voldserstatningsloven er skadevolder part i saken dersom det søkes om erstatning som ikke er tilkjent ved dom, jf. voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd første punktum.¹⁴³

Skadevolders partsstatus ble drøftet utførlig i vår delrapport. Det bemerkes at det særlig er innsynsretten som er problematisk. De empiriske undersøkelsene viser at selve muligheten for innsyn oppleves som belastende for mange skadelidte, særlig i saker om vold i nære relasjoner, fortsettelsesvold og saker der partene har felles barn. I slike saker kan sensitive helseopplysninger eller andre personlige opplysninger misbrukes, for eksempel i barnefordelingssaker, overfor barnevernet eller som ledd i fortsatt kontroll og trakassering. Enkelte skadelidte unnlater å søke voldserstatning eller trekker søknaden av frykt for at skadevolder skal få innsyn. I delrapporten har vi fremmet forslag om en særregulering av innsynsretten i voldserstatningssaker. Det foreslås at det bør kunne nektes innsyn dersom innsyn kan utsette skadelidte eller andre for fare eller skade, etter mønster fra barnevernslovens regler. Videre bør loven klargjøre hvordan hensynet til skadelidtes personvern og beskyttelse skal veies mot skadevolders behov for kontradiksjon. Delrapporten drøfter også praktiske tiltak, blant annet at innsyn i større grad kan gis ved personlig oppmøte i stedet for ved oversendelse av dokumenter, og at det kan vurderes om en representant eller advokat kan gis begrenset innsyn på skadevolders vegne.

Den anbefalte løsningen er å beholde skadevolders mulighet til kontradiksjon, men samtidig begrense og tydeliggjøre innsynsretten slik at voldserstatningsordningen ikke avskrekker skadelidte fra å søke erstatning eller utsetter dem for nye belastninger.

7.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

7.2.1 Innledende sammenfatning

Våre empiriske undersøkelser tyder samlet sett på at erstatningssøknader til KFV i saker uten dom ofte oppleves som krevende for skadelidte, og både bistandsadvokater og skadelidte peker på korte frister, utformingen av søknadsskjemaet og dokumentasjonskrav som sentrale utfordringer.

Kravet om politianmeldelse vurderes av mange som rimelig, men både bistandsadvokater, skadelidte, KFV og andre aktører peker på at et absolutt krav om anmeldelse kan stenge ute særlig sårbare grupper, blant annet utsatte for vold i nære relasjoner, seksuallovbrudd og mindreårige. Våre data tyder på at kravet om å bistå i etterforskningen «i tilstrekkelig grad» sjelden brukes som grunn for avslag på søknader. Den nye loven praktiseres likevel strengere enn tidligere lov i tilfeller der skadelidte trekker sin anmeldelse. Noen trekker frem at

¹⁴² Dette innebærer at den voldsutsatte må redegjøre for hendelsesforløpet og gi de opplysningene som politiet anser nødvendige for etterforskningen, jf. Prop.238 L (2020–2021), s. 52.

¹⁴³ Skadevolder er også part i saken ved tilleggssøknad om erstatning, jf. voldserstatningsloven § 8 tredje ledd, jf. § 7.

bestemmelsen kan slå uheldig ut for mindreårige, ofre for vold i nære relasjoner og for skadelidte som trekker anmeldelsen av frykt for represalier.

Vår undersøkelse viser også enkelte rettslige uklarheter i voldserstatningssaker uten dom, blant annet ved frifinnelse der voldshandlingen er bevist, men gjerningspersonen ikke er identifisert. Vi finner også at det ved erstatning tilkjent i rettsforlik kan være uklart for skadelidte hvilket «spor» saken skal følge hos KfV, og våre data tyder på at KfVs veiledning rundt slike saker ikke alltid er tydelig nok.

Skadevolders parts- og innsynsrett i saker der det ikke foreligger dom framstår som en barriere for at skadelidte søker om voldserstatning. Både bistandsadvokater, politidistrikter og skadelidte beskriver at noen lar være å søke eller begrenser dokumentasjonen de legger ved søknaden av frykt for at skadevolder skal få innsyn i sensitive opplysninger om dem. Samtidig anerkjenner flere at påstått skadevolder har behov for kontradiksjon, men etterlyser en mer regulert innsynsordning som i større grad beskytter skadelidte.

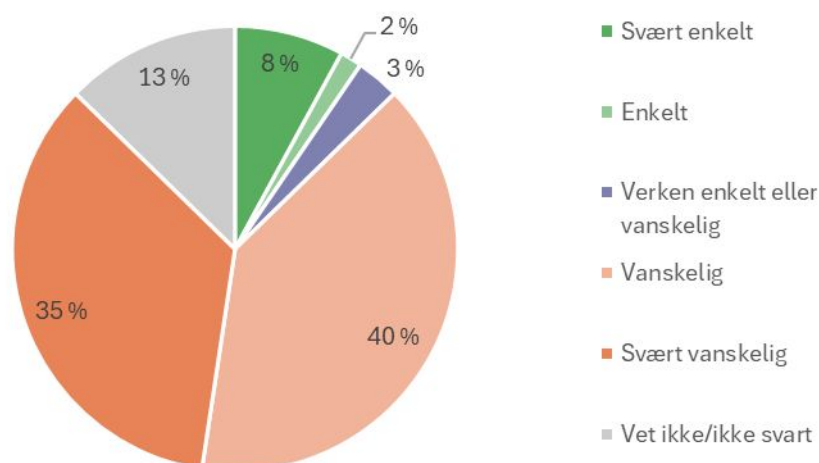
I det følgende redegjør vi for disse funnene i mer detalj.

7.2.2 Skadelidtes erfaringer med søknad om voldserstatning der det ikke foreligger dom

I spørreundersøkelsene har vi stilt bistandsadvokatene følgende spørsmål: «Hvor enkelt eller vanskelig er det for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme søknad om erstatning eller tilleggserstatning fra KfV?»

Vi viser svarfordeling i figurene under. Et stort flertall – tre fjerdedeler av bistandsadvokatene – mener at det er vanskelig eller svært vanskelig for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme søknad om erstatning eller tilleggserstatning fra KfV.

Figur 7-1 Hvor enkelt eller vanskelig er det for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme søknad om erstatning eller tilleggserstatning fra KfV? (N=63 bistandsadvokater)



Intervjuene med skadelidte underbygger at dette er en stor utfordring for søknader til KfV i saker der det ikke foreligger dom. Intervjumaterialet omfatter tre informanter som har

erfaringer med å søke voldserstatning etter § 7. Den ene av de tre skadelidte kom til Norge som voksen fra et land utenfor Europa.

To av dem kommenterte at søknadsfristen på ett år er knapp. Den ene fortalte at det var først rett før fristen gikk ut at hen hadde overskudd til å søke. Alle tre opplevde skjemautfyllingen som krevende. Én påpekte at begrensningen for antall ord i utfyllingsfeltene er en utfordring. To av informantene opplevde det som fremmedgjørende at søknadsprosessen formidlet forventninger om at man skulle beherske en form for jurist-terminologi («advokat-snak»).

Intervjumaterialet viser også at innhenting av dokumentasjon oppfattes som krevende for skadelidte som har søkt erstatning etter § 7. Én skadelidt fikk sin erstatningssøknad avslått på bakgrunn av at hendelsen ikke var klart sannsynliggjort. KfV hadde ikke mottatt viktige bevis i politidokumentene, som skadelidte vet ble sikret av helsevesenet. En annen informant fortalte at hen manglet medisinsk dokumentasjon. Vedkommende forklarte dette med at hen ikke hadde oppsøkt lege i forbindelse med voldshendelsen på grunn av for høy kostnad, gitt vedkommendes oppholdstatus i Norge på dette tidspunktet. Vedkommende fikk ikke innvilget voldserstatning, da anmeldelsen var blitt henlagt som kroppskrenkelse.

Alle de tre informantene opplevde at de var helt avhengige av bistand for å søke om voldserstatning. Én bodde i etterkant av voldshendelsene på et asylmottak, og fikk hjelp av en ansatt på mottaket. En annen fikk omfattende hjelp av et nærstående familiemedlem. Denne informanten hadde opplevd at hens anmeldelse av en grov voldshendelse ble henlagt på grunn av ukjent gjerningsperson. Verken bistandsadvokaten eller støttesenteret hadde kunnet bistå med søknaden. Hen fortalte at en rådgivningssamtale på Dixi hadde vært til stor hjelp. Videre hadde vedkommende fått fri rettshjelp til bistand med å utforme klage, etter avslag på søknaden. Denne informanten opplevde også KfVs informasjon og veiledning om muligheten for advokatbistand som mangelfull. Den tredje informanten var gjennom en omfattende klageprosess, og fortalte at avgjørende juridisk informasjon tilfløt hen i forbindelse med en tilfeldig samtale med en jurist-kollega.

To av informantene beskriver søknadsprosessen som ekstremt krevende. En av disse fikk først innvilget erstatning for sitt barn, men dette ble påklaget av skadevolder. Etter en lengre klageprosess ble erstatningen til slutt innvilget. Den andre fikk avslag på sin søknad fra KfV, men hadde på intervjutidspunktet tenkt å klage på avslaget. Den ene brukte ord som «re-traumatisering» og «nesten nedverdiggende prosess» og beskrev klagefristen på tre uker som uforsvarlig kort. Den andre beskrev søknads- og klageprosessen som en stor ekstrabelastning etter først å ha vært gjennom prosessen med anmeldelse, etterforskning og henleggelse.

Slik vi oppfatter informantene, er det ingen enkeltforhold i søknads- og klageprosessene som peker seg ut som mer krevende enn andre. Snarere får vi inntrykk av at det er totalbelastningen knyttet til å orientere seg, fylle ut skjema, framskaffe og tilrettelegge dokumentasjon samt det at man tvinges til å fortsette å forholde seg til selve voldshendelsen som gjør at de opplever et sterkt behov for bistand gjennom prosessen.

7.2.3 Påtalemyndighetens angivelse av straffebud ved henleggelse

Som nevnt har vi drøftet betydningen av påtalemyndighetens lovbruddskoder ved henleggelse av det straffbare forholdet i vår delrapport, men dette har også vært tema i påfølgende intervjuer. Informanter i politiet forteller at de endrer kode underveis i etterforskningsprosessen dersom det kommer frem opplysninger som tilsier at koden som først ble satt er uriktig. Samtidig tar de ikke hensyn til voldserstatningsloven i disse vurderingene. Det hender at politiet mottar klager på henleggelser, men de gjelder som regel selve henleggelsen, og ikke lovbruddskoden den henlagte saken er registrert med.

Lovbruddskoden kan imidlertid ha stor betydning i henlagte saker. KfV er bundet av påtalemyndighetens angivelse av straffebud i slike saker, og informanter fra KfV forteller at de iblant opplever at saken de får inn ikke er registrert med riktig kode, men at de nå ikke lenger har mulighet til å gjøre en egen vurdering. Det er også tilfeller der KfV ikke nødvendigvis tenker at kodingen er feil, men at flere straffebud passer og hvor påtalemyndigheten da har angitt et straffebud som faller utenfor straffebudene listet opp i § 1..

Andre informanter uttrykker at det iblant kan være hensiktsmessig at KfV gjør en egen vurdering av om henlagte saker er gitt riktig lovbruddskode. Koden saken fikk innledningsvis kan bli stående selv om etterforskningen tilsier at saken dreier seg om et mer alvorlig forhold enn først antatt. Under høyt arbeidspress kan kodepraksisen bli noe tilfeldig selv om både riksadvokaten og politiet har fokus på riktig koding, også i henlagte saker. Angivelse av lovbruddskode avhenger også av påtalejuristens kompetanse og erfaring, og det kan være vanskelig å sette to streker under svaret. Dette handler om skjønn hos den enkelte politiadvokat.

I spørreundersøkelsen til påtalejuristene uttrykker en respondent det slik i fritekstfelt:

En veldig viktig tilbakemelding er at jeg ikke synes det er en god løsning at KfV kun ser på subsumsjonen til påtalemyndigheten. Det er i alle fall slik jeg har forstått det er i praksis. Jeg mener KfV skal ta en egen vurdering av subsumsjonen. Påtalemyndigheten har svært stor arbeidsbelastning, og det er ikke alltid saken blir subsumert riktig ved henleggelse, som ikke bør gå utover fornærmede. Det kan også være at saken henlegges tidlig, og at det viser seg senere at fornærmede egentlig har fått en skade.

Vi ser at det i enkelte tilfeller kan være en utfordring at det gis avslag fra KfV basert på politiets angivelse av straffebud i saken ved henleggelse. Dette kan få uheldige konsekvenser for eksempel der en sak med ukjent gjerningsperson har vært kodet som kroppskrenkelse ved henleggelse, men hvor det i ettertid viser seg at skadeomfanget hos fornærmede var større enn først antatt.

7.2.4 Krav om politianmeldelse

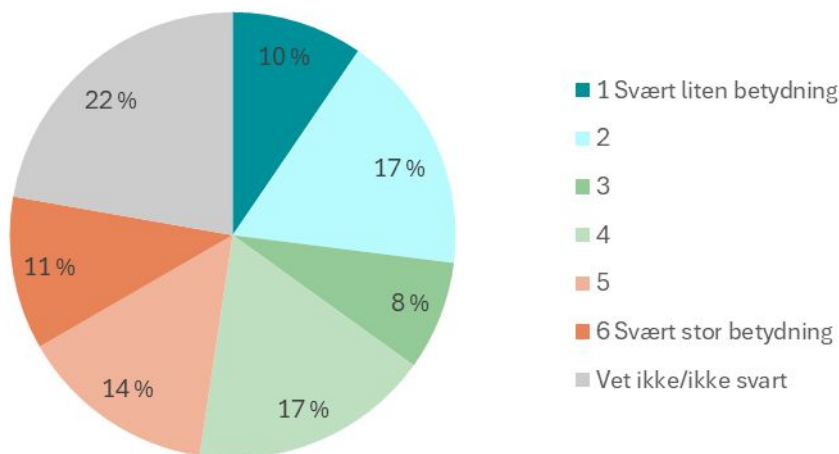
For at en søknad om voldserstatning kan tas til realitetsbehandling, må forholdet være anmeldt til politiet. Vi har undersøkt hvilken virkning det har hatt for skadelidtes adgang til å kreve voldserstatning at det ikke er anledning til å dispensere fra kravet om politianmeldelse. I uttrekket vi har fått fra fagsystemet til KfV er 102 saker mottatt i perioden 2023-2025 merket

med «Anmeldelsesvilkåret» som eneste avslagsgrunn. I disse tallene inngår imidlertid ikke tilfeller der skadelidte har unnlatt å søke om voldserstatning på grunn av dette vilkåret.

I spørreundersøkelsen har vi derfor stilt respondenter som jobber som bistandsadvokater følgende spørsmål: «I hvilken grad er det ufravikelige kravet om politianmeldelse til hinder for at skadelidte søker om voldserstatning? Angi ditt svar på en skala fra 1 til 6». 1 tilsvarer «Det har svært liten betydning, de som er aktuelle for voldserstatning anmelder saken uansett» og 6 tilsvarer «Det har svært stor betydning, mange som burde fått voldserstatning unnlater å søke».

Bistandsadvokater som har svart på spørreundersøkelsen, har delte meninger om dette spørsmålet. 27 prosent angir 1 eller 2, 25 prosent angir 5 eller 6 og 22 prosent svarer «vet ikke» eller har valgt å ikke svare på spørsmålet.

Figur 7-2 I hvilken grad er det ufravikelige kravet om politianmeldelse til hinder for at skadelidte søker om voldserstatning? (N=63 bistandsadvokater)



38 prosent av bistandsadvokatene mener imidlertid at kravet om politianmeldelse har hatt særlig betydning for noen grupper skadelidte og nevner blant annet ofre for vold i nære relasjoner, fornærmede i voldtektssaker og mishandlingssaker, voksne som har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep som barn, og mindreårige som har blitt utsatt for vold fra andre mindreårige.

I fritekstfeltet presiserer respondentene at noen fornærmede av ulike grunner er redde for å anmelde, slik at terskelen for å anmelde kan være høyere enn terskelen for å kreve erstatning. En anmeldelse kan medføre frykt, skam, lojalitetskonflikter, re-traumatisering eller andre belastninger, særlig hvis gjerningspersonen er en nærstående. Flere fremhever også at anmeldelse kan oppleves meningsløst når saken trolig blir henlagt, samtidig som fornærmede likevel må gjennom en belastende prosess kun for å komme i posisjon til å søke erstatning. For noen skadelidte er dermed kravet om anmeldelse til hinder for å søke voldserstatning.

Funn fra intervjuundersøkelsen underbygger resultatene fra spørreundersøkelsen. De fleste intervjuinformantene vi har snakket med mener at krav om politianmeldelse som hovedregel

bør gjelde for å ha rett til erstatning, men flere trekker fram at det kan være særlige grunner til at enkelte skadelidte ikke greier å anmelde. En bistandsadvokat peker på at dette kan gjelde voldsutsatte som tilhører æreskulturer. En dommer mener at bestemmelsen kan slå uheldig ut for barn, og at verger som ikke anmelder på barnets vegne utgjør et rettssikkerhetsproblem for mindreårige skadelidte. KVF trekker også opp scenarier der skadelidte ikke ønsker å anmelde, for eksempel ofre for vold i nære relasjoner som frykter represalier fra voldsutøver. Noen unnlater å anmelde for at en nærstående voldsutøver ikke skal utsettes for belastningen ved en straffesak. Et annet eksempel er ansatte ved institusjoner som blir utsatt for vold fra psykisk syke pasienter, som det kan oppleves belastende å måtte anmelde.

De skadelidtes fortellinger i intervjuene underbygger dette. Noen skadelidte vi har intervjuet uttrykker at det var svært krevende for dem å anmelde volden de ble utsatt for. Dette gjaldt blant annet skadelidte som ble utsatt for vold og seksuelle overgrep fra en nærstående. En skadelidt som ble utsatt for vold i nære relasjoner over mange år, beskriver prosessen med å bryte ut av relasjonen som lang, der skadelidte trakk flere anmeldelser mot skadevolder underveis. Skadevolder ble til slutt dømt i en straffesak, og skadelidte ble tilkjent voldserstatning.

Flere skadelidte som uttaler seg om temaet trekker imidlertid frem at det likevel er rimelig å kreve at saken anmeldes for å få erstatning, og at dette er viktig for at volden som har skjedd blir registrert, blant annet for å hjelpe eventuelle nye skadelidte som blir utsatt for vold fra samme gjerningsperson. Enkelte understreker imidlertid at det bør være mulighet for å gjøre unntak i særlige tilfeller. Dette støttes også fra bistandsadvokathold.

Vi har også sett på hvordan kravet om politianmeldelse praktiseres av voldserstatningsmyndighetene. KVF opplyser i intervju at de praktiserer kravet strengt fordi ordlyden her er helt klar. Dersom en sak ikke er anmeldt, får søkeren avslag på søknaden. KVF understreker imidlertid at det ikke er krav om at det er den skadelidte som har levert inn anmeldelsen, kun at saken er anmeldt. Dette kan politiet gjøre uavhengig av om den skadelidte anmelder saken. En dommer har imidlertid hørt fra flere skadelidte at de har fått avslag på utbetaling av erstatning fra KVF fordi det ikke er de som har anmeldt saken. Videre fremmes det en bekymring fra en bistandsadvokat som sitter i avhør med politiet ukentlig, og som aldri har hørt politiet orientere skadelidte om hvilke konsekvenser unnlatt anmeldelse har for retten til voldserstatning.

7.2.5 Krav om bistand i etterforskningen

Vi har undersøkt hvordan adgangen til å avslå en søknad om voldserstatning som følge av manglende bistand ved etterforskningen praktiseres, og om bestemmelsen gir uheldige eller urimelige utslag for noen grupper skadelidte.

Kun to av bistandsadvokatene som har svart på spørreundersøkelsen har opplevd at den skadelidte har fått avslått sin søknad om voldserstatning på dette grunnlaget. De oppgir at vedtaket var vanskelig å forstå for den skadelidte, og at den skadelidte følte seg urettferdig behandlet.

I intervjuene spurte vi skadelidte om hvordan de stiller seg til kravet om at skadelidte må bidra tilstrekkelig i politiets etterforskning for å ha rett til voldserstatning. De som uttalte seg om dette mener det er et rimelig krav å stille for å få erstatning. De peker blant annet på at det er vanskelig å bevise voldshendelsen uten bistand fra den utsatte. Én av informantene understreker at det for hen var en svært krevende prosess å bistå politiet og kjempe for å bli trodd, men at dette var nødvendig.

Det kommer likevel frem dilemmaer i datamaterialet, og enkelte trekker frem at et absolutt krav om å bistå politiet i tilstrekkelig grad kan få uheldige utslag for sårbare grupper. En bistandsadvokat trekker frem et tenkt eksempel der foreldreverger mener at forholdet mellom deres mindreårige barn og en voksen kjæreste er straffbart, mens barnet selv ikke ønsker å bidra i en eventuell politietterforskning. Barnet vil i en slik situasjon miste sin rett til voldserstatning. Bistandsadvokaten problematiserer også hva som ligger i formuleringen i lovteksten om at den voldsutsatte ikke «i tilstrekkelig grad» har bistått ved etterforskningen og hvordan dette vurderes.

KFV belyser sin tolkning og praktisering av adgangen til å avslå søknader om voldserstatning som følge av utilstrekkelig bistand i etterforskningen. Kontoret har i hovedsak videreført praksisen fra gammel lov. Skadelidte må bidra til å opplyse saken, og avslag er aktuelt der vedkommende ikke møter til avhør hos politiet, ikke svarer politiet på henvendelser eller åpenbart holder tilbake sentrale opplysninger. Den nye loven praktiseres likevel strengere enn tidligere lov der skadelidte trekker sin anmeldelse. Forarbeidene legger til grunn at dette betyr at man ikke har bistått i tilstrekkelig grad.¹⁴⁴ KFV peker på at regelen kan være rimelig overfor personer som ikke vil forklare seg fordi de er del av et kriminelt miljø, men at den samtidig kan slå urimelig ut for personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, og som trekker anmeldelsen av frykt. Det er imidlertid forskjell på å trekke anmeldelsen og å opplyse at man ikke ønsker voldsutøveren straffet. KFV sier at sistnevnte ikke vil få konsekvenser for skadelidtes rett til erstatning, dersom saken er anmeldt.

Representantene for KFV kjenner ikke til saker der barn har vært utsatt for vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep, og der kravet om å i tilstrekkelig grad bistå i etterforskningen har fått urimelige utslag for skadelidte. Sivilrettsforvaltningen på sin side sier de har få saker der bestemmelsen om bistand i politiets etterforskning har kommet i spill. En representant for SRF forteller at i de sakene hen har jobbet med, har det vært åpenbart at skadelidte ikke har bistått politiet, ved å unnlate å møte til avhør, forsøkt å trekke anmeldelse og nektet å gi opplysninger.

7.2.6 Rett til voldserstatning ved frifinnende dom med ukjent gjerningsperson?

Det finnes saker der det er klart at en person som søker om voldserstatning har vært utsatt for en voldshandling som omfattes av lovens § 1, men hvor straffesaken har endt med frifinnelse fordi domstolen ikke har funnet tilstrekkelig bevis for at det er den eller de tiltalte som har utsatt den fornærmede for voldshandlingen. Den fornærmede kan da ikke fremme et erstatningskrav for KFV etter § 6, fordi det ikke er tilkjent noen erstatning i dommen. Den

¹⁴⁴ Prop.238 L (2020–2021), s. 52.

fornærmede kan heller ikke – i utgangspunktet – søke om voldserstatning etter § 7, fordi en frifinnelsesdom ikke oppfyller noen av kravene i § 7 første ledd bokstavene a–d.

KFV viser til to saker som har vært til klagebehandling i Statens sivilrettsforvaltning (SRF).¹⁴⁵ I begge sakene fant SRF at skadevolder måtte anses som ukjent, og siden domstolsbehandlingen ikke avdekket hvem som kunne holdes erstatningsrettslig ansvarlig, så kunne heller ikke straffesaken anses som erstatningsrettslig avsluttet ved domstolsbehandling, jf. § 7 første ledd bokstav a. Dermed konkluderte SRF med at KFV ikke kunne behandle en søknad fra fornærmede etter § 7.

KFV påpeker at det er behov for nærmere regulering av slike tilfeller, for eksempel ved at KFV gis adgang til å behandle søknader etter § 7.. Et beslektet problem oppstår når en dømt skadevolder har forlatt landet før dommen har blitt forkynt, slik at den ikke blir rettskraftig. Vilåret for å fremme krav til KFV etter § 6 er da ikke oppfylt, samtidig som ingen av vilkårene for å søke voldserstatning etter § 7 er oppfylt.

7.2.7 KVF's behandling etter rettsforlik

Vi har undersøkt hvordan ordningen med KVF's behandling av søknad etter rettsforlik fungerer i praksis, herunder om partenes rettssikkerhet er styrket eller svekket gjennom ordningen.

KFV behandler erstatningskrav etter rettsforlik etter lovens § 7 og vurderer om de underliggende vilkårene for voldserstatning er oppfylt, for eksempel om forholdet er anmeldt og om skadelidte er registrert som fornærmet. Etter ny lov overprøver de ikke selve erstatningsbeløpet like grundig som etter gammel lov, men gjør en mer overordnet vurdering av om beløpet er åpenbart urimelig eller i strid med alminnelig erstatningsrett.

I utgangspunktet skal alle saker som behandles etter § 7 – inkludert søknader om erstatning etter forlik – ha lik saksbehandlingstid. KFV har likevel i noen rettsforlikssaker forsøkt å prioritere behandlingen av disse søknadene. Når det er flere saker som gjelder samme forlik er det enklere å behandle de resterende når første sak er behandlet. Søkerne informeres likevel om at saksbehandlingstiden er på 9 måneder, men at kontoret håper å få behandlet sakene raskere.

KFV opplyser at flere skadelidte, blant annet etter forliket etter 25. juni-terroren (Matapour-forliket), hadde brukt feil skjema, og sendt inn krav om utbetaling etter § 6. Deres inntrykk er at advokater som bisto fornærmede i Matapour-forliket har oppfattet søknadene som «krav» etter § 6, og informert klientene om dette. KFV opplyser at de i slike tilfeller har informert de skadelidte skriftlig om at det er brukt feil skjema, og om hvordan de skal gå fram videre. De har inntrykk av at de det gjelder har forstått informasjonen. KFV legger til at de i forbindelse med Matapour-forliket har gitt den samme informasjonen til koordinerende bistandsadvokat, som så har informert alle skadelidte som hadde sendt inn kravskjema.

Vårt empiriske materiale kan imidlertid tyde på at denne veiledningen ikke har vært tydelig nok. En skadelidt vi intervjuet var til stede under terrorangrepet 25. juni, og var omfattet av Matapour-forliket som fornærmet. Informanten fikk beskjed fra sin bistandsadvokat om å søke

¹⁴⁵ VEM-2023-13879 og VEM-2024-5685.

om utbetaling av erstatningen. Hen opplevde at selve nettskjemaet var greit å fylle ut, særlig fordi bistandsadvokaten hadde sendt en detaljert instruks om hvordan dette skulle gjøres, men skadelidte opplevde den videre prosessen som uoversiktlig og frustrerende.

Den første kravsaken ble avslått fordi det var brukt feil skjema. Etter å ha fått en ny instruks fra bistandsadvokaten, sendte informanten inn søknaden på nytt gjennom riktig skjema. Da oppstod en ny usikkerhet hos søker fordi hen i den nye søknaden opplyste om sykmelding og uføregrad som hadde oppstått etter hendelsen, og spørsmål om dette kunne gi grunnlag for erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Det var på tidspunktet intervjuet fant sted uklart for informanten hvorfor den varslede saksbehandlingstiden hadde økt fra 4 uker til 9 måneder. Informanten lurte på om dette kunne skyldes at hen hadde lagt til opplysningene om sykemeldinger og uføregrad, og vi oppfattet ikke at informanten var klar over at dette skyldtes at saken nå var over i et nytt «spor», ettersom det var tale om en søknad etter § 7.

Informanten savnet tydelig informasjon og forklaringer fra KfV rundt hvorfor saken tok lengre tid, hva som krevdes av dokumentasjon og hvem som kunne gi bistand og hjelp til skadelidte. Hen opplevde også fristen for å sende inn tilleggsopplysninger til den nye søknaden som kort, noe som gjorde situasjonen mer krevende, særlig fordi hen trengte advokatbistand for å vurdere om kravet om inntektsbortfall burde forfølges. Informanten opplevde at søknadsprosessen krevde mye overskudd og systemforståelse, selv for en ressurssterk person, og mener den burde vært bedre tilrettelagt for skadelidte.

7.2.8 Skadevolders partsstatus

Innledning

Vi har undersøkt om skadevolders partsstatus påvirker hvor mange som søker om voldserstatning. Dette ble delvis behandlet i delrapporten, der informanter med direkte kontakt med skadelidte i intervjuer oppga at noen skadelidte lar være å søke voldserstatning eller trekker søknaden fordi de frykter at skadevolder skal få tilgang til opplysninger om dem. Vi har også undersøkt relevante aktørers erfaring med hvordan innsynsordningen fungerer. Dette evalueringsspørsmålet ble behandlet i full bredde i delrapporten.

De nye empiriske undersøkelsene både bekrefter og utfyller funnene fra den første undersøkelsen gjennomført i forbindelse med delrapporten knyttet til disse spørsmålene.

Innsynsrettens betydning for hvorvidt skadelidte søker om voldserstatning

Spørreundersøkelsen viser at det er flere bistandsadvokater som har opplevd at en klient har valgt å ikke søke om voldserstatning på grunn av skadevolders innsynsrett i saken. Blant de 63 bistandsadvokatene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir 25 prosent at de har opplevd dette ved enkelte anledninger, mens 11 prosent har opplevd det flere ganger, noe som til sammen utgjør over en tredjedel av bistandsadvokatene. Et av politidistriktene som svarte på spørsmålene utsendt av POD på vegne av evalueringsteamet, trekker frem skadevolders innsynsrett som en utfordring ved den nye loven. De opplyser at Støttesenteret for kriminalitetsutsatte erfarer at skadevolders parts- og innsynsrett, herunder rett til innsyn i personsensitive opplysninger, medfører at flere fornærmede vegrer seg for å søke om voldserstatning. Også intervjudataene underbygger dette. Flere bistandsadvokater vi har

intervjuet oppgir at noen skadelidte avstår fra å søke fordi de ikke ønsker at skadevolder skal ha innsyn i opplysninger om dem.

Skadelidtes erfaringer

Vi spurte de fleste skadelidte i intervjuundersøkelsen om deres tanker og opplevelser rundt betydningen av parts- og innsynsretten i voldserstatningssaker, og hvilke belastninger dette medfører for skadelidte. Noen av informantene hadde selv opplevd at voldsutøver var part i saken deres hos KfV. De øvrige, blant annet skadelidte som hadde blitt tilkjent erstatning i retten, reflekterte over hvordan en slik situasjon ville påvirket dem og deres beslutning om å søke om voldserstatning.

De skadelidte som søkte om erstatning etter ny lov uten dom, og som visste at påstått skadevolder ville få partsinnsyn, opplevde beslutningen om å søke som vanskelig, særlig de som kjente eller tilhørte samme nærmiljø som skadevolder. En forelder som søkte KfV om erstatning på vegne av sitt barn, opplevde partsinnsynet som svært belastende, men valgte likevel å søke om erstatning. Forelderens var ambivalent, fordi ønsket om at barnet skulle få erstatning og en kompensasjon for handlingen hen hadde blitt utsatt for, måtte veies opp mot risikoen for at personer i barnets nærmiljø skulle få innsyn i private og personlige opplysninger om barnet. Forelderens sier også at dersom skadevolder ikke hadde hatt innsynsrett, ville hen muligens tatt med mer dokumentasjon og opplysninger i søknaden, for å ytterligere belyse konsekvensene handlingen hadde hatt for barnet og familien. På grunn av partsinnsynet forsøkte forelderens i størst mulig grad å begrense mengden opplysninger som ble vedlagt.

En skadelidt forteller at hen søkte om voldserstatning til KfV i en henlagt sak, der påstått skadevolder var en person hen kjente, men fikk avslag på søknaden. Den skadelidte visste ikke på forhånd at påstått skadevolder hadde rett til innsyn i søknaden, og ble gjort oppmerksom på dette gjennom avslagsbrevet. Dette opplevdes svært ubehagelig, særlig at påstått skadevolder kunne få innsyn i dokumentasjon fra psykologbehandling. Informanten forteller at hen fremdeles ville søkt dersom hen visste om innsynsretten på forhånd, men hadde kviet seg mye mer for å legge ved informasjon i søknaden. Skadelidte hadde også følt seg utrygg og vært redd for at påstått skadevolder kunne utsette hen for en ny krenkelse.

En annen skadelidt, som ble utsatt for vold i nære relasjoner, og som ble tilkjent erstatning i retten, har en tilleggssøknad inne hos KfV. Informanten opplever det som ubehagelig og inngripende at ekspartneren har innsyn i personlige opplysninger som er lagt ved søknaden. Informanten oppgir at hen risikerer at skadevolder misbruker opplysningene, og veide for og mot om det var verdt å søke. Denne skadelidte opplever i lys av sin historie med skadevolder, og trusler som har blitt fremsatt tidligere, at partsinnsynet medfører en risiko for egen sikkerhet. Den skadelidte antar det er personer som lar være å søke om erstatning på grunn av partsinnsynet. Hen lever imidlertid alltid i frykt for skadevolder uavhengig av partsinnsynet, og valgte derfor å søke.

Øvrige skadelidte, som enten hadde fått voldserstatning etter gammel lov, i en rettsak eller forlik, og derfor ikke selv har erfaring med partsinnsyn, mener alle at innsynet ville vært belastende for dem som skadelidt. Noen hadde vegret seg for å søke erstatning hos KfV. Én av disse skadelidte trekker særlig frem belastningen ved at noen de kjenner eller som tilhører deres

nærmiljø skulle vite private og personlige opplysninger om dem, og trekker særlig frem journaler fra psykologbehandling eller liknende. Én skadelidt trekker frem måten innsyn blir gitt på – at skadevolder får oversendt dokumentene, i stedet for å få innsyn ved å lese dem sammen med sin advokat. Det hører med i dette bildet at også etter tidligere lov hadde skadevolder partsrettigheter, men da begrenset til regressomgangen.

Syn på partsrettigheter og gjennomføring av innsyn

En del intervjuinformanter understreker likevel at de forstår at en påstått skadevolder skal ha partsrettigheter og mulighet for kontradiksjon. Dette gjelder både bistandsadvokater og skadelidte. De er imidlertid opptatt av at innsynsretten må begrenses, for å beskytte skadelidte. Noen av informantene, inkludert en bistandsadvokat, mener det ikke er grunnlag for at påstått skadevolder skal ha parts- og innsynsrett når det ikke kreves regress.

Blant forsvarsadvokatene som har svart på spørreundersøkelsen er det ti personer som angir at de har bistått skadevolder som part i en sak hos KfV etter ny voldserstatningslov. Syv av dem oppgir det som viktig eller svært viktig for skadevolder å ha rett til innsyn i sakens dokumenter.

Intervjuer med både advokater og representanter for politi- og påtalemyndighet viser at praksisen med å sende ut dokumentene i sin helhet til skadevolder, oppleves uheldig og at den innebærer risiko for misbruk av opplysninger om skadelidte. En forsvarsadvokat mener for eksempel at innsyn bør gis ved at påstått skadevolder enten møter opp hos politiet eller hos advokat. En bistandsadvokat mener at en løsning med særregulering av partsinnsynet i voldserstatningsloven – slik vi foreslo i delrapporten – ville vært en god løsning som kan balansere hensynene til skadelidtes vern og skadevolders rett til kontradiksjon.

Vi lyktes ikke med å rekruttere informanter som har vært part i en sak om voldserstatning hos KfV etter den nye loven. Vi har derfor ikke fått mer inngående innsikt i skadevolderes erfaringer med innsynsordningen.

7.3 Våre vurderinger

7.3.1 Krav om politianmeldelse og bistand i etterforskningen

Kravet om politianmeldelse bidrar til at straffbare handlinger påtales og at gjerningspersonen straffes. Dette understøtter lovens formål om at skadevolder skal holdes ansvarlig. Et krav om anmeldelse kan også forhindre misbruk av voldserstatningsordningen. Det må kunne antas at terskelen for å inngi en uriktig anmeldelse er høyere enn terskelen for å inngi en uriktig søknad om voldserstatning.¹⁴⁶ Samtidig viser evalueringen at et absolutt anmeldelseskrav kan gi urimelige utslag for enkelte grupper voldsutsatte. Flere av intervjuinformantene mener det er rimelig å forvente at skadelidte anmelder forholdet, men uttrykker samtidig at det bør gjelde unntak for tilfeller der anmeldelse ikke med rimelighet kan forventes.

Etter voldsoffererstatningsloven kunne det gjøres unntak fra kravet om politianmeldelse i «særlige tilfeller». Det kan være grunn til å vurdere om en slik adgang bør gjeninnføres. Unntaket bør være myntet på særlige tilfeller, der det foreligger tungtveiende grunner til at

¹⁴⁶ Tilsvarende Ot.prp. nr. 10 (2007–2008), pkt. 3.7.

forholdet ikke ble anmeldt, og der kravet likevel kan dokumenteres på en forsvarlig måte. Relevante momenter kan være om den voldsutsatte er barn, om skadevolder er en nærstående omsorgsperson, om det foreligger alvorlig frykt for represalier eller andre forhold som gjør anmeldelse særlig belastende.

Mange intervjuinformanter mener det normalt må forventes at skadelidte bistår i etterforskningen, men trekker frem at slik bistand kan være utfordrende for visse grupper skadelidte. Det gis videre uttrykk for at det fremstår uklart hva som ligger i at skadelidte må bistå i etterforskningen i «tilstrekkelig grad». KfV opplyser at en søknad om voldserstatning kan avslås dersom skadelidte trekker sin anmeldelse.

Etter vårt syn bør det klargjøres nærmere i loven hvilken bistand som kan forventes fra skadelidte. I forarbeidene er det lagt til grunn at den voldsutsatte må redegjøre for hendelsesforløpet og gi de opplysninger som politiet anser er nødvendige for etterforskningen. En voldsutsatt som bevisst holder tilbake informasjon slik at politiet ikke klarer å identifisere skadevolder, eller som ikke svarer på henvendelser fra politiet, ikke møter til avhør eller unnlater å svare på spørsmål som er relevante for etterforskningen, kan slik loven i dag praktiseres ikke kreve erstatning fra staten.¹⁴⁷ Dette bør etter vårt syn reflekteres i loven. Eksempelvis kan avslagsgrunnen formuleres slik at søknaden kan avslås dersom skadelidte «uten rimelig grunn» har «nektet å bistå» ved etterforskningen. At skadelidte har trukket anmeldelsen eller ikke ønsker straffeforfølgning bør ikke uten videre være avgjørende i saker underlagt ubetinget offentlig påtale.

7.3.2 Påtalemyndighetens angivelse av straffebud ved henleggelse

Etter vårt syn bør det fremgå av voldserstatningsloven hvilken betydning påtalemyndighetens angivelse av straffebud skal ha i henlagte saker. I delrapporten pekte vi på at det kan være uheldig at retten til voldserstatning i henlagte saker beror på påtalemyndighetens lovbruddskode. KfV bør kunne legge påtalemyndighetens angivelse av straffebud til grunn som et tungtveiende moment, men bør ikke nødvendigvis være rettslig bundet av den dersom søkeren fremlegger opplysninger som underbygger at handlingen kan omfattes av § 1. Det har ikke kommet frem informasjon som endrer våre konklusjoner i delrapporten.

7.3.3 Frifinnelse grunnet ukjent gjerningsperson

For å kunne fremme krav om erstatning etter voldserstatningsloven § 6 må skadelidte være tilkjent erstatning ved dom. Dersom straffesaken ender med frifinnelse fordi retten ikke finner det bevist at det er den eller de tiltalte som utførte handlingen, vil skadelidte ifølge lovens ordlyd heller ikke få tilkjent erstatning. Selv om det kan fremstå klart at skadelidte har blitt utsatt for en handling som omfattes av voldserstatningsloven § 1, faller tilfellet utenfor ordlyden i lovens § 7.

Det bør skilles mellom frifinnelser som skyldes at retten ikke finner det bevist at det har funnet sted et voldslovbrudd, og tilfeller der det finnes bevist at voldshandlingen har funnet sted, men ikke finnes bevis for hvem som utførte handlingen. I førstnevnte tilfelle bør det ikke kunne

¹⁴⁷ Prop.238 L (2020–2021), s. 52.

kreves voldserstatning. I sistnevnte tilfelle bør skadelidte kunne fremme søknad etter voldserstatningsloven § 7 selv om det foreligger en frifinnende straffedom.

Skadelidte bør ikke stilles dårligere fordi påtalemyndigheten har tatt ut tiltale, når domstolsbehandlingen ikke avklarer hvem som er ansvarlig. Dersom saken hadde blitt henlagt fordi gjerningspersonen var ukjent, ville skadelidte kunne fremmet søknad om voldserstatning etter § 7. Det fremstår lite rimelig at retten til erstatning skal falle bort fordi saken faktisk ble gjenstand for domstolsbehandling. I tråd med praksis fra Statens sivilrettsforvaltning, kan det klargjøres at skadevolder anses som ukjent når domstolsbehandlingen ikke har avklart hvem som kan holdes ansvarlig, selv om det har vært reist tiltale mot en eller flere personer.

Statens sivilrettsforvaltning har lagt til grunn at dersom straffesaken har endt med frifinnelse fordi det ikke har vært mulig å bevise at det var tiltalte som begikk handlingen, kan søknaden behandles etter voldserstatningsloven § 7 tredje ledd om ukjent gjerningsperson.¹⁴⁸ Det kan være grunn til å kodifisere denne praksisen.

7.3.4 Søknad om erstatning etter rettsforlik

Når det fremmes søknad om voldserstatning etter rettsforlik, skal KfV normalt legge forliket til grunn, etter en overordnet kontroll av om vilkårene for erstatning er oppfylt. Selv om rettsforlik inngås under rettens påsyn, er rettens kontrollfunksjon begrenset til å påse at forliket angir det partene er enige om, og eventuelt inneholder en oppfyllelsesfrist. Retten kontrollerer derimot ikke at det avtalte erstatningsbeløpet ligger innenfor det skadelidte rettslig sett har krav på. Ettersom forliket ikke nødvendigvis svarer til det skadevolder ville blitt ansvarlig for etter alminnelige erstatningsrettslige regler, kan det være risiko for misbruk av ordningen.¹⁴⁹

Når et rettsforlik er inngått i tilknytning til en straffesak eller et sivilt søksmål som springer ut av en voldshendelse, vil skadelidte ofte ha en forventning om at forliket kan danne grunnlag for rask utbetaling fra staten. Dersom saken deretter behandles som en ordinær søknad med lang saksbehandlingstid, kan dette oppleves belastende. Ettersom KfV bare foretar en forenklet kontroll av rettsforliket, kan det vurderes om slike søknader bør kunne behandles i et «hurtigspor» for å sikre en rask behandling.

7.3.5 Skadevolders partsstatus

Vår evaluering viser at det særlig er retten til partsinnsyn som oppleves belastende for skadelidte. Enkelte oppgir at innsynsretten fører til at skadelidte unnlater å søke om erstatning i frykt for at sensitive helseopplysninger og andre personlige opplysninger kan misbrukes. Videre viser datamaterialet at skadelidte kan begrense dokumentasjonen de legger ved av frykt for innsyn, noe som kan svekke sakens opplysning og dermed muligheten for et riktig resultat.

Samtidig viser intervjuene at flere aktører – herunder både bistandsadvokater og skadelidte – har forståelse for at påstått skadevolder må ha partsrettigheter og en reell mulighet til

¹⁴⁸ VEM-2023-13879 og VEM-2024-5685

¹⁴⁹ Prop.238 L (2020–2021), s. 115.

kontradiksjon. Vi opprettholder derfor vurderingene og anbefalingene vi fremmet i delrapporten om at det bør innføres en særregulering av innsynsretten i voldserstatningssaker.

7.3.6 Lovtekniske forbedringer

Søknadssporet i voldserstatningsloven § 7 skal sikre at voldsutsatte og etterlatte også kan få erstatning fra staten i saker der erstatningskravet ikke er avgjort ved dom. Bestemmelsen er ment å favne om et stort antall praktisk viktige situasjoner hvor erstatningskravet ikke er behandlet av domstolene. Bestemmelsen regulerer blant annet når søknad kan fremmes, hvilke frister som gjelder og når søknaden kan avslås eller erstatningen kan settes ned. Dette gjør bestemmelsen lovteknisk krevende. Etter vårt syn bør det vurderes om § 7 bør deles opp i flere bestemmelser. Dette kan bidra til forenkling, uavhengig av eventuelle materielle endringer.

Henvisningen til straffeprosessloven i § 7 første ledd bokstav c gjør også bestemmelsen vanskelig tilgjengelig, ved at skadelidte må forstå hvorfor erstatningskravet ikke ble behandlet i straffesaken og om dette skyldtes at det var «åpenbart mest hensiktsmessig» å behandle kravet sivilt eller at det var til «uforholdsmessig ulempe» for påtalemyndigheten å fremme kravet. Lovteksten kan forenkles ved at voldserstatningsloven selv beskriver situasjonen, for eksempel slik at det kan søkes om voldserstatning «dersom erstatningskravet ikke ble behandlet i straffesaken etter beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, og dette ikke skyldes forhold på den voldsutsattes side.»

Også henvisningene til skadeerstatningslovens regler gjør bestemmelsen vanskelig tilgjengelig. Etter vårt syn bør adgangen til lemping og avkortning reguleres tydeligere i voldserstatningsloven § 7.

I tilfeller hvor en dømt skadevolder har forlatt landet før dommen har blitt forkynt, slik at den ikke blir rettskraftig, bør det klargjøres om skadelidte kan fremme krav etter voldserstatningsloven § 6, og hvilken frist som i så fall gjelder.¹⁵⁰

¹⁵⁰ I straffesaker er hovedregelen at ankefristen for den domfelte er to uker fra dommen er forkynt, jf. straffeprosessloven § 310. Dersom domfelte har forlatt landet og dommen ikke er forkynt, har ankefristen normalt ikke begynt å løpe, og dommen er derfor som regel ikke rettskraftig.

8 Tilleggserstatning

8.1 Endringer ved voldserstatningsloven

8.1.1 Tilleggserstatning etter tidligere utbetaling

Voldserstatningsloven § 8 regulerer søknad om tilleggserstatning etter at voldsutsatte eller etterlatte allerede har fått utbetalt erstatning etter loven. Bestemmelsen bygger på at det tidligere er utbetalt erstatning etter § 6 eller § 7, og skal fange opp tilfeller der det opprinnelige erstatningsoppgjøret ikke gir tilstrekkelig kompensasjon.

I saker der erstatning er utbetalt i samsvar med dom, kan tilleggserstatning etter § 8 første ledd gis dersom det er klart at kravet ikke kunne vært fremmet og behandlet i straffesaken fordi det ikke var modent, og den voldsutsatte eller etterlatte har krav på vesentlig høyere erstatning.¹⁵¹ Videre kan tilleggserstatning gis dersom vilkårene for ny behandling etter skadeerstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Bestemmelsen åpner for revisjon av et erstatningsoppgjør dersom skadelidtes helse har blitt vesentlig forverret på en måte som røkter ved det som ble lagt til grunn ved det opprinnelige oppgjøret. Det kan også søkes om tilleggserstatning dersom erstatningsbeløpet i dommen ble avkortet etter skadeerstatningsloven §§ 1-1, 1-3 eller 5-2 første punktum, eller fordi erstatningen oversteg lovens øvre grense på 60 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Dersom voldsutsatte eller etterlatte tidligere har fått utbetalt erstatning etter § 7, reguleres adgangen til tilleggserstatning av § 8 andre ledd. Også her er det et vilkår at kravet ikke kunne vært fremmet da den opprinnelige søknaden ble behandlet, fordi det ikke var modent, og at den voldsutsatte eller etterlatte har krav på vesentlig høyere erstatning. Alternativt kan tilleggserstatning gis dersom vilkårene for ny behandling etter skadeerstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Ved søknad om tilleggserstatning gjelder reglene i § 7 tilsvarende, jf. § 8 tredje ledd.

8.1.2 Overgangsregler

Det er gitt overgangsregler i voldserstatningsloven § 18 og i forskrift 2. desember 2022 nr. 2073. Den nye voldserstatningsloven gjelder ikke bare for voldshandlinger som skjer etter ikrafttredelsen. Den gjelder også for handlinger som fant sted mellom 1. januar 1975 og 1. januar 2023, dersom det ikke tidligere er søkt om voldsoffererstatning for forholdet, jf. voldserstatningsloven § 18.¹⁵² For søknader som allerede var fremmet før den nye loven trådte i kraft, gjelder derimot den tidligere voldsoffererstatningsloven og voldsoffererstatningsforskriften. Skjæringstidspunktet for anvendelsen av voldserstatningsloven og voldsoffererstatningsloven er presisert i forskrift.¹⁵³

¹⁵¹ Når kravet anses modent på domstidspunktet, blir tilleggssøknader ofte avslått fordi postene kunne og skulle vært fremmet i straffesaken, se f.eks. VEM-2024-5216.

¹⁵² At loven skal gjelde for handlinger skjedd tilbake til 1. januar 1975, innebærer at den får tilbakevirkende kraft. Departementet vurderte det som at forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 ikke var til hinder for å gi loven en slik rekkevidde, fordi det ikke var tale om en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, jf. Prop.238 L (2020–2021), s. 145.

¹⁵³ Overgangsregler til lov 17. juni 2022 nr. 57 om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven). FOR-2022-12-02-2073.

Søknad om tilleggserstatning for et forhold som allerede er behandlet etter voldsoffererstatningsloven, behandles som utgangspunkt etter denne loven.¹⁵⁴ Voldserstatningsloven § 18 andre ledd inneholder imidlertid en særskilt overgangsregel for enkelte allerede avgjorte saker etter den tidligere voldsoffererstatningsloven eller voldsoffererstatningsforskriften. Den som allerede har fått utbetalt voldsoffererstatning etter tidligere regelverk, kan få ytterligere erstatning etter ny lov dersom erstatningen tidligere ble avkortet fordi den øvre grensen var lavere enn 60 G per person per sak, og den voldsutsatte eller etterlatte ved dom er tilkjent høyere erstatning fra skadevolderen. KfV skal utbetale differansen mellom den erstatningen som er tilkjent ved dom og det vedkommende allerede har mottatt i erstatning fra staten eller skadevolderen.¹⁵⁵ Tilleggserstatningen skal utbetales i den grad det ville blitt gitt erstatning etter ny lov, jf. § 18 andre ledd tredje setning. Det gjelder ingen søknadsfrist for å fremme kravet, jf. § 18 andre ledd tredje setning.

8.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

8.2.1 Modne krav

Voldserstatningsloven § 8 bygger på en forutsetning om at alle erstatningskrav som er «modne», skal fremmes og behandles i straffesaken. Adgangen til tilleggserstatning er snever. Det er et absolutt krav at erstatningskravet ikke var modent da straffesaken ble behandlet, eller at vilkårene for ny behandling etter skadeserstatningsloven § 3-8 er oppfylt. Alternativet om at kravet ikke var modent skal tolkes strengt, og det må være klart at det ikke var mulig å utmåle erstatning for tapet da straffesaken ble behandlet.¹⁵⁶

8.2.2 Skadelidtes erfaringer med søknad om tilleggserstatning

En av våre informanter har erfaring med å søke tilleggserstatning etter den gamle voldsoffererstatningsloven. Voldshandlingene fant sted i perioden 2014–2016, og oppreisningserstatning ble idømt i en straffesak i 2016. Erstatning for medisinske utgifter ble tilkjent i 2025. Søknader om tilleggserstatninger – ménerstatning og erstatning for inntektstap – er fortsatt til behandling. Denne informanten forteller at advokatbistand ble innvilget etter klage. Videre forteller hen om en omfattende prosess med blant annet søknad om og innvilgelse av betaling for spesialistutredninger samt et komplisert forløp i spørsmålet om dekning av behandlerutgifter knyttet til valg av behandler i privat praksis framfor i offentlig regi. Hen konkluderer med at hen ikke hadde klart å håndtere erstatningsspørsmålene uten bistandsadvokaten.

En av de voldsutsatte fra terrorkytingen i Oslo 25. juni 2022 forteller at den tidlige utbetalingen av oppreisningserstatningen har hatt stor økonomisk betydning i påvente av å få innvilget tilleggserstatning for inntektsbortfall.

¹⁵⁴ Forskriftens § 1 og Prop.238 L (2020–2021), s. 157.

¹⁵⁵ Prop.238 L (2020–2021), s. 158.

¹⁵⁶ Statens sivilrettsforvaltning har i tråd med lovforarbeidene lagt til grunn en streng fortolkning, og presisert at den klare hovedregelen er at alle erstatningskrav skal fremmes og behandles i straffesaken, jf. bla. VEM-2024-10751 og VEM-2024-5298.

8.2.3 Krav om utbetaling etter voldserstatningsloven §§ 6 eller 7

KFV legger til grunn at voldserstatningsloven § 8 forutsetter at søkeren allerede har fått utbetalt erstatning etter § 6 eller § 7 for å kunne søke om tilleggserstatning. Samtidig peker KFV på at dette kravet kan gi utilsiktede konsekvenser. Dette gjelder blant annet der skadevolder selv har betalt erstatningen direkte til skadelidte, slik at det ikke har skjedd noen utbetaling fra staten etter § 6. Det samme gjelder der erstatningsbeløpet i dommen i sin helhet er avkortet etter skadeerstatningsloven §§ 1-1, 1-3 eller 5-2 første punktum, slik at skadelidte heller ikke får noen utbetaling etter § 6. Etter KFVs syn er en slik avskjæring i strid med lovens intensjoner.¹⁵⁷

8.2.4 Overgangsregler

Voldserstatningsloven § 18 annet ledd hjemler tilleggserstatning der den voldsutsatte etter gammel ordning fikk mindre utbetalt enn det domstolen hadde tilkjent, fordi den dagjeldende øvre grensen for voldsoffererstatning var lavere enn dagens grense på 60 G.

Kravet om dom har blitt kritisert.¹⁵⁸ Kritikken retter seg særlig mot at bestemmelsen bare omfatter voldsutsatte som allerede har en dom der skadevolderen er dømt til å betale høyere erstatning. Saker der erstatningskravet er avkortet, men det ikke foreligger dom, faller utenfor ordningen. Dette gjelder eksempelvis dersom skadevolder er død eller ukjent, og voldsutsatte av den grunn ikke har hatt mulighet til å få dom for kravet. Dette skaper en forskjell mellom grupper av voldsutsatte som kan ha hatt like alvorlige skader og like store tap, men hvor bare den ene gruppen får nytte av særregelen fordi erstatningskravet ble behandlet av domstolene.

8.3 Våre vurderinger

8.3.1 Overordnet vurdering

Adgangen til å søke om tilleggserstatning skal sikre at voldsutsatte og etterlatte får riktig erstatning også i tilfeller der skadebildet eller tapet først avklares etter den opprinnelige behandlingen av erstatningskravet. Dette er særlig viktig i personskadesaker, hvor skader kan utvikle seg og skadevirkningene blir dokumenterbare først over tid.

Samtidig er bestemmelsen ikke ment å åpne for en ny fullstendig behandling av krav som kunne og burde vært fremmet tidligere. Hensynet til effektivitet, forutberegnelighet og skadevolders rettsstilling tilsier at krav som er tilstrekkelig avklart og dokumenterbare på tidspunktet for straffesaken eller den opprinnelige søknadsbehandlingen, som hovedregel bør fremmes da. Slik vi ser det, bør ikke loven åpne for omkamp om krav som kunne og burde vært fremmet tidligere.

Bestemmelsen bygger på et skille mellom «modne» og «umodne» krav. Begrepet «modent» er imidlertid krevende i personskadesaker, og det er ikke helt klart hva som nærmere ligger i dette skillet. Selv om et krav i juridisk forstand kan anses modent, kan det i praksis være vanskelig å

¹⁵⁷ KFV foreslo at det burde forskriftsfestes at det ikke skal være en forutsetning for å søke tilleggserstatning etter § 8 at skadelidte tidligere har fått utbetaling etter § 6 eller § 7, jf. KFVs høringsvar til forskrift om voldserstatning.

¹⁵⁸ Se blant annet Myhra Olsen og Myhre (2025). Kravet om «dom» for tilleggserstatning. *Kritisk juss* 2025/1, 51(1). <https://doi.org/10.18261/kj.51.1.3>. Alver (2025, 29. januar). Mehl må svare om voldsoffererstatning. *Fagbladet*. [Mehl må svare om voldsoffererstatning - Fagbladet.no](https://fagbladet.no/mehl-ma-svare-om-voldsoffererstatning).

utrede, dokumentere og utmåle forsvarlig på tidspunktet for straffesaken eller på tidspunktet for opprinnelig søknadsbehandling. Når adgangen til tilleggserstatning forutsetter at det er «klart» at kravet ikke kunne vært fremmet tidligere fordi det ikke var modent, blir terskelen for å søke om tilleggserstatning høy. Dette kan føre til at voldsutsatte risikerer å bli bundet av en for lav eller utilstrekkelig utmåling, selv om det først senere foreligger et forsvarlig grunnlag for å dokumentere kravets omfang. Det vises til våre vurderinger i punkt 6.3.2 ovenfor.

8.3.2 Vilkåret om «vesentlig høyere» erstatning

For å kunne søke om tilleggserstatning, må den voldsutsatte eller etterlatte ha krav på «vesentlig høyere» erstatning. Bestemmelsen sier ikke hvor stor økning som skal til. Begrepet kan gi forvaltningen nødvendig fleksibilitet, men det gjør også rettsstillingen mindre forutsigbar. En voldsutsatt som har fått påvist nye skadefølger, kan ha vanskelig for å vite om økningen er «vesentlig» nok til at det er grunnlag for å søke. Det bør etter vårt syn klargjøres hva som ligger i begrepet «vesentlig» høyere erstatning. Dette kan gjøres ved å oppstille krav om en viss økning i erstatningens størrelse sett i forhold til tidligere utbetalt erstatning eller ved å oppstille en nedre terskel vurdert etter folketrygdens grunnbeløp (G).

8.3.3 Tilleggserstatning der skadevolder selv har betalt erstatning tilkjent i dom

Et vilkår for å kunne fremme søknad om tilleggserstatning etter voldserstatningsloven § 6 er at voldserstatningsmyndighetene tidligere har utbetalt erstatning etter dom. Etter sin ordlyd er det ikke adgang til å søke om tilleggserstatning der skadevolder selv har betalt erstatningsbeløpet eller der erstatningen i sin helhet har blitt avkortet av domstolen. Dette kan neppe ha vært lovgivers intensjon. Adgangen til å søke om tilleggserstatning i slike saker bør derfor klargjøres.

8.3.4 Overgangsregler

Personer som før 2021 fikk erstatningen avkortet som følge av beløpsgrensen, og som ikke har dom for erstatningskravet, faller utenfor ordningen med tilleggserstatning etter § 18 andre ledd. Lovgivningshistorikken forklarer hvorfor bestemmelsen er snevert utformet. Forarbeidene presiserer at voldserstatningsloven § 18 andre ledd viderefører tidligere voldsoffererstatningslov § 17 b.¹⁵⁹

I 2021 ble den øvre grensen for voldserstatning endret til 60 G per person per sak, og det ble innført en adgang til tilleggsutbetaling i allerede behandlede saker. Formålet var å rette opp særlig urimelige utslag av tidligere lavere maksimumsgrenser, særlig der domstolene hadde dømt skadevolderen til å betale et vesentlig høyere beløp enn det staten hadde utbetalt. Departementet understreket samtidig at det var en nødvendig forutsetning for gjenopptakelse at domstolene allerede hadde utmålt erstatningen.¹⁶⁰ Begrunnelsen var praktisk og administrativ: Uten dom måtte voldserstatningsmyndighetene foreta nye vurderinger av ansvarsgrunnlag, årsakssammenheng og erstatningsutmåling i et stort antall eldre saker.¹⁶¹

¹⁵⁹ Prop.238 L (2020–2021), s. 157.

¹⁶⁰ Prop.113 L (2020–2021), s. 14.

¹⁶¹ Se også vurderingene i Prop.65 L (2011–2012), s. 24, hvor det bemerkes at en ny behandling av eldre saker uten dom ville kreve omfattende innhenting av dokumentasjon og nye vurderinger av erstatningsutmålingen.

Avgrensningen er et bevisst lovgivervalg. Lovgiver ønsket ikke en generell gjenåpning av alle tidligere voldserstatningssaker, og kravet om dom gjør ordningen enkel å praktisere. Det ligger utenfor rammene for denne evalueringen å overprøve denne vurderingen.

8.3.5 Forholdet mellom § 8 og § 7

Ved søknad om tilleggserstatning i saker som tidligere har blitt behandlet av KfV, gjelder reglene i § 7 tilsvarende, jf. § 8 tredje ledd. Det innebærer at søknaden behandles etter de alminnelige reglene for søknadsbasert voldserstatning, så langt de passer. Bestemmelsens henvisning til § 7 gjør likevel reguleringen noe uoversiktlig, fordi det ikke fremgår direkte av § 8 hvilke frister og saksbehandlingsregler som gjelder for tilleggserstatning. Etter vårt syn bør dette klargjøres.

Etter vårt syn bør det innføres egne frister for å kreve tilleggserstatning. Det kan neppe ha vært lovgivers intensjon at fristen skal være den samme for opprinnelig søknad og tilleggssøknad. Det kan for eksempel innføres et krav om at søknad om tilleggserstatning må fremmes innen en bestemt frist etter at voldsutsatte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om det nye tapet eller den nye skadefølgen.

8.3.6 Behov for bistand og veiledning

Våre undersøkelser viser at søknader om tilleggserstatning kan være krevende for skadelidte. Slike saker gjelder ofte komplekse medisinske og økonomiske spørsmål, og kan kreve innhenting av spesialisterklæringer, dokumentasjon av behandlingsbehov, vurdering av inntektstap og avklaring av årsakssammenheng. For mange voldsutsatte vil dette være vanskelig å håndtere uten juridisk bistand. KfV bør gi tydelig og tilgjengelig veiledning om når det kan søkes tilleggserstatning, hvilke frister som gjelder, hvilke krav som stilles til dokumentasjon, og hvilken betydning det har at et krav tidligere er behandlet i straffesaken eller av KfV. Dette er særlig viktig fordi bestemmelsen forutsetter forståelse av flere regelsett og fordi feil eller mangelfull informasjon kan føre til rettstap.

9 Regress

9.1 Endringer ved voldserstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven gikk søkerens krav mot skadevolder over på staten i den utstrekning erstatning ble utbetalt etter loven, jf. § 15 første ledd. Kravet kunne helt eller delvis ettergis «dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers» tilsa det, jf. annet ledd. KfV avgjorde om det skulle søkes regress, og fattet i så fall vedtak om det, jf. tredje ledd. Regress kunne bare kreves i saker der skadevolder var dømt til straff, dømt til å betale erstatning, der det var ilagt forelegg eller gitt påtaleunnlattelse eller dersom saken var behandlet i konfliktrådet.¹⁶²

Et av hovedformålene med den nye voldserstatningsloven var å sikre at skadevolder stilles til ansvar for sine handlinger i større grad enn etter den gamle loven. På samme måte som etter tidligere lov, går den voldsutsattes krav mot skadevolder over på staten når det utbetales voldserstatning. Den største endringen ved den nye loven er at staten *skal* kreve regress i alle saker der erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved dom, rettsforlik eller vedtatt forelegg jf. § 11 andre ledd. Regresskravets størrelse skal speile det beløp voldsutsatte eller dennes etterlatte har mottatt fra staten. I motsetning til tidligere lov, åpner ikke voldserstatningsloven for en lemping av regresskravet. Det skal ikke kreves regress dersom kravet kun behandles av voldserstatningsmyndighetene etter §§ 7 og 8, med mindre kravet er avgjort ved rettsforlik eller vedtatt forelegg.

Departementet foreslo opprinnelig at staten skulle kreve regress i alle saker der det utbetales voldserstatning, med mindre skadevolder var død eller ukjent. I proposisjonen ga departementet uttrykk for at skadevolderen i langt større grad ville bli holdt ansvarlig for sine handlinger, noe som ble ansett å være av stor betydning for statens økonomi, og viktig for mange av de voldsutsatte samt for den allmenne rettsfølelse.¹⁶³ Det ble forutsatt at staten gjennom lovendringene i større grad skulle få dekning for det beløp som blir utbetalt.¹⁶⁴ Lovbestemmelsen ble imidlertid endret under stortingsbehandlingen av loven. Etter nåværende bestemmelse skal det ikke kreves regress dersom kravet kun behandles av Kontoret for voldsoffererstatning. Bakgrunnen var hensynet til skadelidte, og bekymring for at muligheten til å kreve regress i saker behandlet av KfV kunne medføre at skadevolder tvang saken inn i et rettslig spor. Det ble likevel lagt til grunn at skadevolder ville stilles økonomisk ansvarlig «i det store flertallet av sakene».

Statens regresskrav etter § 11 er tvangsgrunnlag for utlegg etter voldserstatningsloven § 13 og innkreves av Statens innkrevingssentral. KfV skal sende en elektronisk melding til Statens innkrevingssentral samtidig som de foretar utbetaling, med beskjed om at de skal starte innkrevingen av regress.

¹⁶² Prop. 238 L (2020–2021), s. 77. Regresskrav skulle fremmes der gjerningspersonen var straffedømt for det forhold som dannet grunnlag for søknaden om voldserstatning, uavhengig av om erstatningskravet var pådømt i straffesaken, jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001), pkt. 3.7.

¹⁶³ Prop. 238 L (2020–2021), s. 81.

¹⁶⁴ Innst.310 L (2021–2022), s. 2.

9.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

9.2.1 Omfang – i hvilken utstrekning kreves regress etter ny lov?

Vi har undersøkt hvorvidt regress kreves i større utstrekning enn tidligere, i hvilken utstrekning regress ble krevd etter tidligere lov i situasjoner hvor det ikke lenger er hjemmel for å kreve regress, og hvorvidt dette er hensiktsmessig og i tråd med lovgivers formål. Vi har også undersøkt om formålet om at skadevolder skal holdes ansvarlig for sine handlinger er oppnådd.

I årsrapporten for 2025 og 2023 oppgir KfV tall for innbetalt regress i årene 2020-2025. I tabellen under har vi summert beløp for hovedstol og renter slik det er oppgitt i årsrapporten for 2025 og viser samlet innbetalt regress for alle årene.

Tabell 9-1 Samlet innbetalt regress 2020-2025 i tusen kroner. Kilde: KfVs årsrapporter 2023 og 2025

Årstall	Beløp
2020	88353
2021	111422
2022	112305
2023	122763
2024	120747
2025	116207

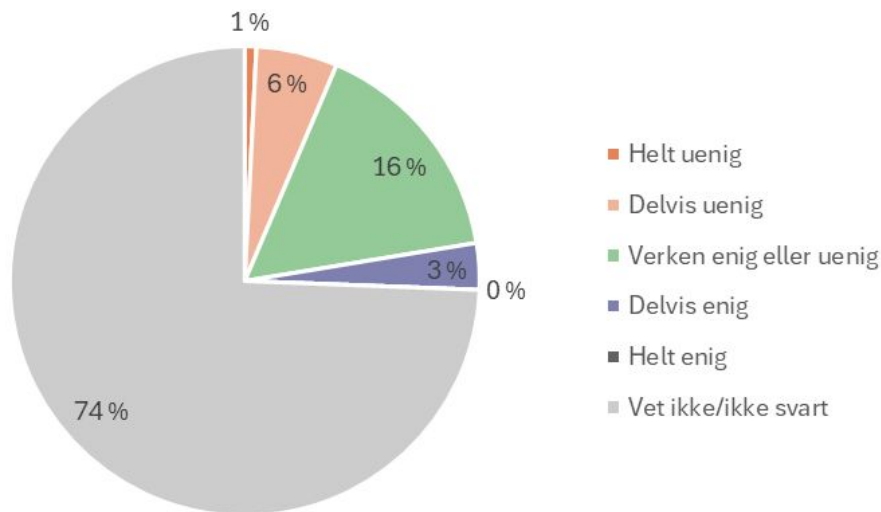
Det samlede beløpet for 2025 er noe lavere enn for 2024 og 2023, men dette skyldes ikke nødvendigvis innføringen av ny lov. Svingningene tidligere år har også vært større enn de siste par årene.

Basert på data fra fagsystemet til KfV for saker registrert i perioden 2020-2026 har vi videre funnet andelen der KfV krever regress i saker etter ny og gammel lov. Denne er omtrent den samme. KfV krever regress i 40 prosent av sakene etter gammel lov og 42 prosent av sakene etter ny lov. Ser vi på saker der samlet erstatningsbeløp er over 0 og registrert i uttrekket, finner vi at gjennomsnittlig erstatningssum i disse sakene også er omtrent det samme; 189 187 kr i regresssaker etter gammel lov og 191 652 kr i saker etter ny lov. Det ser dermed ut til at ny lov ikke har medført store endringer i de samlede beløpene som blir innbetalt.

I intervju påpeker likevel informanter fra KfV at de etter ny lov bare kan kreve regress for akkurat det pådømte beløpet og ikke i senere tilleggssaker. En konsekvens av denne endringen er at KfV tidligere kunne kreve regress i situasjoner der det nå ikke lenger er hjemmel for det.

I spørreundersøkelsen til dommere, har vi bedt respondentene om å si seg enig eller uenige i følgende påstand: «Bestemmelsene i ny lov gjør at skadevolder blir holdt ansvarlig for sine handlinger i større grad enn før». Figuren under viser svarfordelingen. Nesten tre fjerdedeler av respondentene har svart «vet ikke» eller valgt å ikke svare på spørsmålet, men blant dem som har svart er det ingen som oppgir at de er helt enige.

Figur 9-1 Bestemmelsene i ny lov gjør at skadevolder blir holdt ansvarlig for sine handlinger i større grad enn før. (N=125 dommere)



Flere av informantene vi har intervjuet mener også at de ikke har grunnlag for å svare på om skadevolder blir holdt ansvarlig for sine handlinger i større grad enn før. Samtidig vektlegger noen at erstatningskrav kan være ødeleggende for dialogen i straffegjennomføringen, og at erstatningskravet påfører mye stress og blir en svært stor belastning særlig for unge gjerningspersoner. Å bli frifunnet for straff, men likevel dømt til erstatning kan oppleves som svært urettferdig. En forsvarsadvokat uttrykker det slik:

Dette med at man kan bli frifunnet for straff, men likevel dømt til erstatning kan oppleves som forferdelig urettferdig når det skjer. Det grelleste eksemplet var en som ble frifunnet på alle punkter i straffespørsmålene, men som likevel ble idømt en erstatning på 10 millioner kroner. Dette var til overmål en person som ikke hadde betalingsevne. Vedkommende var uføretrygda. Det er jo helt meningsløst at staten innkrever penger fra en person som da må gå til kommunen og få sosialtrygd for å kunne dekket dette.

9.2.2 Behandlingstid etter ny lov

Regressordningen var nokså komplisert etter tidligere lov. Ettersom staten ikke kunne kreve skadevolder for et større beløp enn det vedkommende var ansvarlig for etter alminnelig erstatningsrett, var det en utfordring at loven avvek fra alminnelig erstatningsrett. KfV måtte foreta en ny vurdering av det underliggende erstatningskravet når det skulle kreves regress. I gjennomsnitt gikk det rundt 140 dager fra KfV fattet vedtak om utbetaling av voldsoffererstatning, til regresskravet mot skadevolderen ble oversendt Statens innkrevingsentral, jf. Prop. 238 L (2020–2021) s. 76–77.

Et sentralt mål ved den nye loven var at regresskrav skulle kunne fremmes enklere og raskere, ettersom den nye loven følger alminnelig erstatningsrett og det ikke fattes et eget vedtak om regress. Ny lov ser ut til å legge til rette for en enklere og raskere prosess. Regresskrav mot skadevolder oversendes nå løpende til ansvarlig innkrevingsmyndighet der vilkåret er oppfylt. I årsrapporten for 2025 vurderer KfV regressarbeidet som godt integrert i den ordinære

saksbehandlingen. Innbetalt regress har imidlertid falt svakt de siste årene fra 122 millioner kroner til 116 millioner kroner i 2025.

9.3 Våre vurderinger

Regressordningen etter voldserstatningsloven bygger på at staten skal sikre den voldsutsatte rask og effektiv erstatning, samtidig som skadevolder i størst mulig grad skal holdes økonomisk ansvarlig for egne handlinger. Etter vårt syn har den nye loven på dette punktet bidratt til en enklere og mer effektiv regressprosess. Etter tidligere lov måtte KfV i større grad foreta egne vurderinger av om regress skulle kreves, og regressarbeidet kunne dermed bli både ressurs- og tidkrevende. Når regresskravet etter ny lov i større grad følger direkte av den rettskraftige avgjørelsen, og oversendes til innkreving i tilknytning til utbetalingen, er ordningen bedre tilpasset målet om raskere og mer automatisert saksbehandling. Dette gir også skadevolder større forutberegnelighet enn etter tidligere ordning, hvor regresskrav kunne komme lenge etter at straffesaken var avsluttet.

Samtidig viser evalueringen at den nye loven ikke uten videre ser ut til å ha medført at regress kreves eller innbetales i vesentlig større omfang enn tidligere. Tallmaterialet tyder på at andelen saker der KfV krever regress, og gjennomsnittlig erstatningssum i regressakene, ligger nokså nær nivået etter tidligere lov. Samlet innbetalt regress har heller ikke økt markant etter lovendringen. Dette tilsier at lovendringen først og fremst synes å ha hatt betydning for organiseringen og effektiviseringen av regressarbeidet, og i mindre grad for det samlede økonomiske resultatet av regressordningen.

En viktig begrensning ved den nye loven er at staten ikke krever regress der erstatningskravet behandles av voldserstatningsmyndighetene etter §§ 7 og 8, med mindre erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved rettsforlik eller vedtatt forelegg. Dette innebærer at lovens mål om at skadevolder i større grad skal holdes ansvarlig, bare delvis realiseres.

Dersom loven endres slik at flere erstatningskrav skal behandles administrativt av KfV, må regressreglene vurderes nærmere. En ordning der flere krav flyttes ut av straffesaken uten at staten samtidig har adgang til å kreve regress, vil kunne svekke formålet om økonomisk ansvarliggjøring av skadevolder. En utvidet regressadgang må imidlertid innrettes slik at hensynet til skadevolder ivaretas. Det må sees hen til skadevolders rettssikkerhet og behov for forutsigbarhet. Dersom regressadgangen utvides, bør det også vurderes om det skal gjelde en frist for når staten kan fremme regresskrav.

10 Rett til dekning av advokatutgifter

10.1 Endringer ved voldserstatningsloven

Tidligere kunne skadelidte få dekket utgifter til advokatbistand i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning og fremsettelse av klage både gjennom bistandsadvokatorordningen, etter rettshjelpsloven, i medhold av voldsoffererstatningsloven eller etter forvaltningsloven ved klage.

Rett til dekning av advokatutgifter ble strammet inn i voldserstatningsloven. Bistandsadvokatens oppdrag omfatter ikke lenger bistand til søknad om voldserstatning, og advokatutgifter dekkes heller ikke lenger etter rettshjelpsloven. I stedet er dekning samlet i voldserstatningsloven § 10, hvor skadelidte kan få dekket advokatutgifter dersom sakens omfang og kompleksitet tilsier det.¹⁶⁵ Formålet med å samle reglene om dekning av advokatutgifter var å gjøre regelverket mer oversiktlig og gjøre det enklere for de voldsutsatte å sette seg inn i sine rettigheter.¹⁶⁶

Retten til dekning av advokatutgifter ble utførlig omtalt i vår delrapport. Rapporten viser til en tydelig nedgang i bruk av advokat etter den nye loven. Det pekes på at saker hvor advokat er brukt, oftere ser ut til å ende med innvilgelse og høyere erstatningsbeløp. Samtidig understrekes det at dette også kan skyldes at advokater oftere involveres i mer alvorlige og mer komplekse saker. Rapporten viser videre at KfV i liten grad dekker advokatutgifter etter ny lov. Dette kan tyde på at praksis kan være strengere enn det lovgiver forutsatte.

Lovgiver bygget på en forutsetning om at den nye loven ville være enklere, og at behovet for advokat derfor ville bli mindre. Rapporten peker på at behovet for advokatbistand fortsatt er betydelig, og at skadelidte i en sårbar situasjon kan ha vanskelig for å ivareta egne rettigheter.

I delrapporten fremmes det forslag om at retten til dekning av advokatutgifter ved søknad om voldserstatning bør styrkes. Rapporten peker på at dette delvis kan gjøres raskt gjennom praksisendring, ved at KfV i større grad innvilger dekning der saken eller søkerens situasjon tilsier behov for bistand. Rapporten foreslår å gjeninnføre den tidligere ordningen, slik at bistandsadvokatens oppdrag også omfatter søknad om voldserstatning. Bistandsadvokaten bør da få godtgjørelse for rimelige og nødvendige kostnader knyttet til søknaden.

Ikke alle skadelidte har rett til bistandsadvokat. For denne gruppen foreslår rapporten at retten til advokatbistand fortsatt bør reguleres i voldserstatningsloven, men utvides. Rapporten foreslår at vurderingen ikke bare bør knyttes til sakens omfang og kompleksitet, men også til søkerens individuelle behov.

Rapporten foreslår også en ordning med forhåndstilsagn om dekning av advokatutgifter, slik at skadelidte på forhånd kan vite om advokatutgifter vil bli dekket. Det vises til at usikkerheten i dagens ordning gjør at mange lar være å bruke advokat, selv om de kan ha behov for det.

¹⁶⁵ Det vurderes konkret om en sak var så komplisert eller omfattende at det var behov for advokat, se f.eks. VEM-2024-2936.

¹⁶⁶ Prop. 238 (2020–2021) s. 140

10.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

10.2.1 Innledende sammenfatning

Delrapportens anbefalinger om styrking av retten til bistandsadvokat bygger på et omfattende intervjumateriale. De empiriske undersøkelsene som er gjennomført i forbindelsen med denne rapporten bekrefter disse anbefalingene. Vi har i denne datainnsamlingsrunden blant annet undersøkt hvordan skadelidte orienterer seg om de krav som stilles til søknader om voldserstatning, og hvorvidt kravene oppleves tilgjengelige for skadelidte. Noen av funnene er gjengitt i kapitlene som omhandler krav etter henholdsvis § 6 (kapittel 6), søknad etter § 7 (kapittel 7) og tilleggssøknad etter § 8 (kapittel 8). De øvrige funnene presenteres her.

Funnene i den nyeste undersøkelsen tyder også på at den nye loven har forsterket behovet for advokatbistand. Både bistandsadvokater og skadelidte beskriver søknadsprosessen til KfV som krevende, der skadelidte har behov for bistand til utfylling av søknadsskjema, formulering av søknadstekst, innhenting av dokumentasjon og vurdering av beviskrav. Behovet er størst i saker uten dom, men undersøkelsen tyder på at skadelidte også trenger bistand når erstatning er tilkjent ved dom. Enkelte advokater oppgir at de har bistått klienter vederlagsfritt, fordi de vurderer hjelpen som nødvendig for at skadelidte skal få oppfylt sine rettigheter. Videre tyder funnene på at KfVs veiledning ikke er tilstrekkelig til å erstatte advokatbistand, og gjøre skadelidte i stand til å på egen hånd utforme komplette søknader om erstatning til KfV. Dette gjelder også for krav om utbetaling av domstilkjent erstatning, om enn i noe mindre grad. Vi finner også at det er høyst usikkert om skadelidte får god nok informasjon fra offentlige myndigheter om muligheten for å kreve eller søke om voldserstatning.

10.2.2 Skadelidtes behov for bistand i søknadsprosessen

I intervjuene beskriver bistandsadvokater at skadelidte ofte trenger mye praktisk og juridisk veiledning til utfylling av søknadsskjemaet, dokumentasjon og beviskrav. Vi finner også i spørreundersøkelsen at et stort flertall av bistandsadvokatene mener at det er vanskelig eller svært vanskelig for skadelidte å utforme, dokumentere og fremme søknad om erstatning eller tilleggserstatning fra KfV, se avsnitt 7.2.2 En mindre, men fremdeles nokså stor, andel mener det samme for krav om utbetaling når erstatningskravet er fastsatt ved dom, se avsnitt 6.2.7.

To bistandsadvokat-informanter forteller at de i flere tilfeller har valgt å jobbe vederlagsfritt med å bistå klienter med å søke voldserstatning – den ene forteller at dette også har skjedd i forbindelse med å fremme erstatningskrav etter § 6. Dette gjør de fordi de anser det som nødvendig for at klienten skal få oppfylt sin rett til voldserstatning.

10.2.3 Veiledning fra KfV

Samlet tyder vår undersøkelse også på at KfVs veiledning av skadelidte ikke er tilstrekkelig, noe som underbygger at det er behov for advokatbistand.

I intervju beskriver KfV sin veiledning til skadelidte som ulik fra sak til sak. Enkelte skadelidte sender inn søknad eller krav om utbetaling av erstatning uten kontakt med KfV, mens andre har hyppig kontakt gjennom hele saksforløpet, særlig i saker der det er krav til dokumentasjon. Skadelidte tar i slike saker ofte kontakt med spørsmål om hva som må sendes inn av

dokumentasjon for at søknaden skal bli innvilget. I enklere saker handler veiledningen ofte om praktiske avklaringer, som hvorvidt søknaden er mottatt og riktig utfylt, og tar som regel kort tid. KfV opplever imidlertid at det kommer inn mange telefoner og spørsmål fra skadelidte.

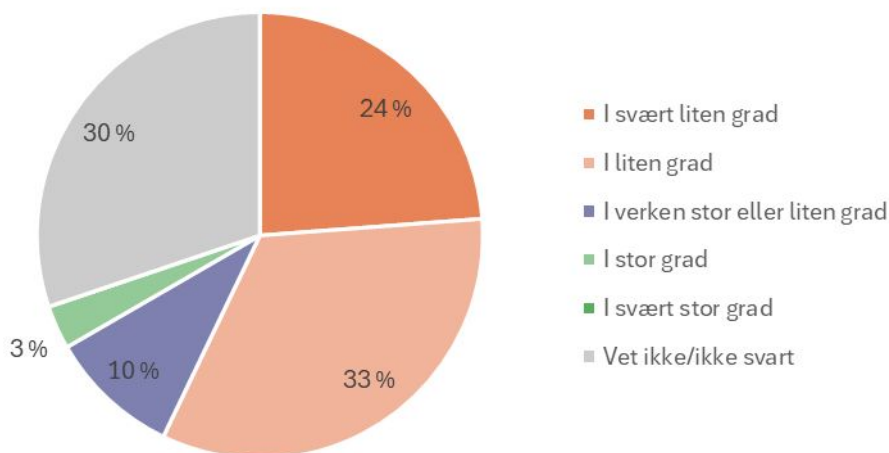
KfV loggfører alt av e-poster og notatfører telefonveiledning når henvendelsen kan knyttes til en konkret sak. Generell telefonveiledning som ikke kan knyttes til en sak registreres kun i telefonloggen. KfV har ikke statistikk som viser hvor mange saker som involverer veiledning, eller hva henvendelsene gjelder.

I spørreundersøkelsene har vi stilt bistandsadvokatene følgende spørsmål:

- Etter din erfaring, i hvilken grad er KfVs veiledning tilstrekkelig til at voldsutsatte på egen hånd kan utforme komplette søknader om erstatning?
- Etter din erfaring, i hvilken grad er KfVs veiledning tilstrekkelig til at voldsutsatte på egen hånd kan utforme komplette krav om erstatning som er tilkjent ved dom?

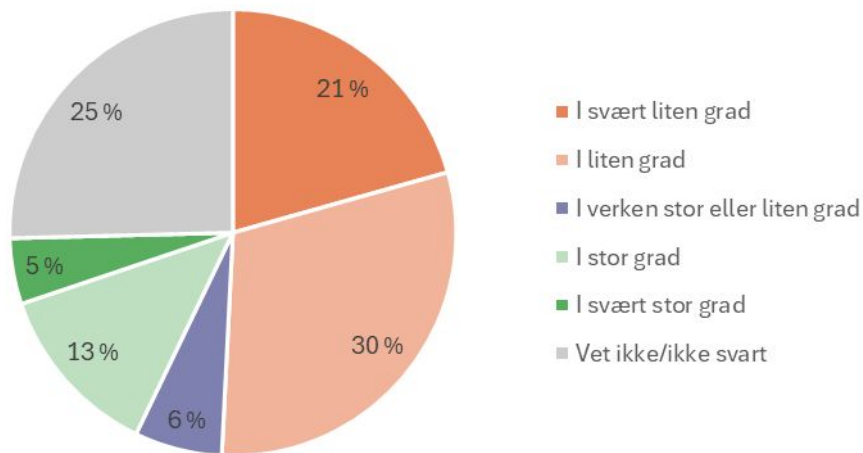
Nesten 60 prosent av bistandsadvokatene erfarer at KfVs veiledning i liten eller svært liten grad er tilstrekkelig til at voldsutsatte på egenhånd kan utforme komplette søknader om erstatning. En av tre angir "vet ikke" eller har ikke svart på spørsmålet.

Figur 10-1 Etter din erfaring, i hvilken grad er KfVs veiledning tilstrekkelig til at voldsutsatte på egen hånd kan utforme komplette søknader om erstatning? (N=63 bistandsadvokater)



Halvparten av bistandsadvokatene mener også at KfVs veiledning i liten eller svært liten grad er tilstrekkelig til at voldsutsatte på egenhånd kan utforme komplette krav om erstatning som er tilkjent ved dom, se figur under.

Figur 10-2 Etter din erfaring, i hvilken grad er KFVs veiledning tilstrekkelig til at voldsutsatte på egen hånd kan utforme komplette krav om erstatning som er tilkjent ved dom? (N= 63 bistandsadvokater)



Disse resultatene underbygges av intervjumaterialet. En bistandsadvokat erfarer at KFVs veiledning av skadelidte er personavhengig, utilstrekkelig og vanskelig tilgjengelig, blant annet grunnet begrenset telefon tid. Også enkelte skadelidte påpeker i intervjuer at KFVs veiledning i deres sak ikke var tilstrekkelig, se nærmere punkt 7.2.2

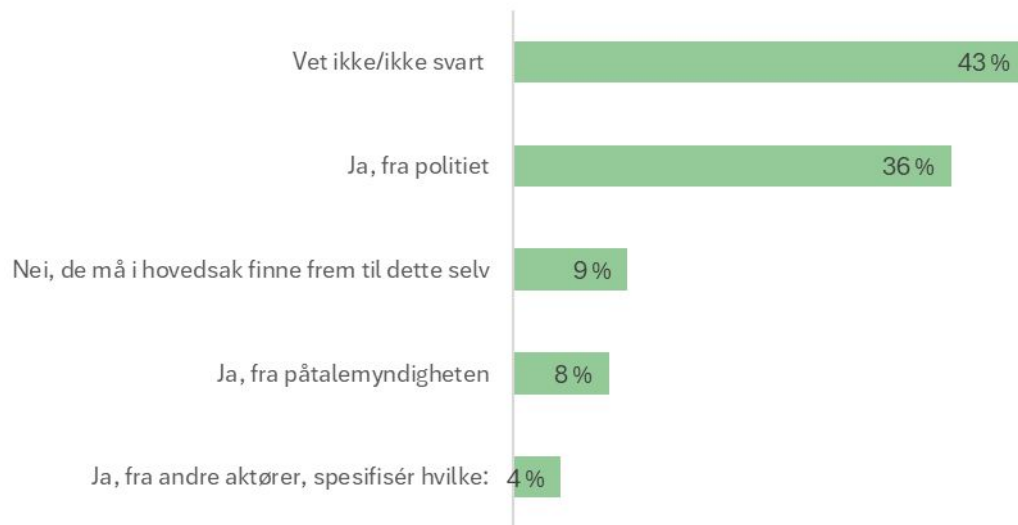
KFV viser til erstatningstesten på nettsidene¹⁶⁷ som et tiltak for å redusere antall kravsaker etter § 6 for forhold som faller utenfor lovens materielle virkeområde, og som KFV derfor må avvise. Tiltak skal redusere ressursbruken hos KFV, samtidig som testen skal gi skadelidte en tidlig avklaring av om de har krav på voldserstatning. Samtidig understreker KFV at testen er utformet slik at den ikke utelukker muligheten for erstatning dersom en skadelidte kan ha krav på det. Enkelte skadelidte vi intervjuet opplever testen som problematisk, fordi testens resultat viste at de kunne ha rett til erstatning, men de fikk avslag. KFV understreker at verken testen eller telefonveiledning kan gi et endelig svar på om skadelidte har rett til erstatning før saken er behandlet.

10.2.4 Informasjon om muligheten for å få voldserstatning

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at skadelidte ikke får tilstrekkelig informasjon om muligheten til å få voldserstatning fra offentlige myndigheter. Påtalemyndighet skal på begjæring fremme sivile krav i straffesaken. I spørreundersøkelsen har vi stilt påtalejuristene følgende spørsmål: «Basert på din erfaring, får voldsutsatte tilstrekkelig informasjon fra offentlige myndigheter om denne muligheten?» Vi viser svarfordelingen i figuren under:

¹⁶⁷ Se <https://www.voldsoffererstatning.no/erstatningstesten.612677.no.html>

Figur 10-3 Basert på din erfaring, får voldsutsatte tilstrekkelig informasjon fra offentlige myndigheter om denne muligheten (N=127 påtalejurister)



I underkant av halvparten av påtalejuristene mener at voldsutsatte får tilstrekkelig informasjon fra offentlige myndigheter om muligheten for at påtalemyndigheten fremmer sivile krav. De får i stor grad denne informasjonen fra politiet. Andre aktører respondentene nevner er bistandsadvokat og andre instanser med et forebyggende eller behandlende mandat. Imidlertid opplyser nær halvparten av påtalejuristene at de ikke vet om voldsutsatte får tilstrekkelig informasjon fra offentlige myndigheter, eller de har ikke svart på dette spørsmålet.

Disse funnene tyder på at det er høyst usikkert om skadelidte får tilstrekkelig informasjon fra offentlige myndigheter om muligheten for voldserstatning.

10.3 Våre vurderinger

Evalueringen gir ikke grunnlag for å konstatere at den nye voldserstatningsloven i vesentlig grad har redusert behovet for advokatbistand. Tvert imot bekrefter de empiriske undersøkelsene i hovedrapporten de vurderingene som ble gjort i delrapporten: Selv om lovgiver bygget på en forutsetning om at den nye voldserstatningsordningen skulle være enklere og dermed redusere behovet for advokatbistand, er voldserstatningssaker fortsatt krevende for mange skadelidte. Mange skadelidte befinner seg i en sårbar livssituasjon, og kan ha begrenset kapasitet til å orientere seg i regelverket, innhente dokumentasjon, forstå hvilke frister som gjelder og vurdere hvilke krav som bør fremmes. For mange skadelidte vil tilgang til advokat være avgjørende for om de reelt sett får ivaretatt sine rettigheter. Vi opprettholder dermed vår anbefaling fra delrapporten om å styrke retten til dekning av advokatutgifter.

Etter at delrapporten ble levert, har det imidlertid kommet til styringssignaler fra Justis- og beredskapsdepartementet, som kan lede til endringer i praksis for innvilgelse av dekning for advokatutgifter. I tildelingsbrevet til Statens sivilrettsforvaltning for 2026, gir departementet et eksplisitt styringssignal om at utviklingen i utgifter til advokatbistand i voldserstatningsordningen skal følges særskilt. Advokatkostnader inngår som eget rapporteringstema under styringsparameter 3.2, sammen med utbetalinger, saksbehandlingstid og restanser. Dette viser at departementet anser advokatbistand som en sentral kostnads- og

praksisdriver i ordningen, og at det forventes aktiv styring av omfanget. Selv om tildelingsbrevet ikke omtaler vilkår for dekning, er det et tydelig styringssignal om å føre oversikt over omfanget av dekning av advokatutgifter. Dette kan tenkes å påvirke terskelen for å innvilge dekning av advokatutgifter, herunder vurderingen av nødvendighet.

11 Saksbehandling og domstolsprøving

11.1 Endringer ved voldserstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven var det KfV som i første instans avgjorde søknader om voldsoffererstatning og fattet vedtak om regress mot skadevolder, jf. §§ 13 første ledd og 15 tredje ledd. Erstatningsnemnda for voldsofre var klageinstans for vedtak fattet av KfV, jf. § 13 andre ledd.¹⁶⁸ Etter å ha fattet vedtak om regress, sendte KfV saken over til Statens innkrevingssentral som krevde beløpet fra skadevolder. Forvaltningsloven gjaldt for voldsoffererstatningsmyndighetenes saksbehandling, jf. voldsoffererstatningsloven § 14 første ledd. Saksbehandlingen var som hovedregel skriftlig.¹⁶⁹ Krav til søknader om voldserstatning var oppstilt i voldserstatningsforskriften § 1.

Det fulgte av voldsoffererstatningsloven § 17 a at domstolene kunne avsi dom for oppreisningserstatningen når Erstatningsnemnda for voldsofres vedtak om erstatning ble brakt inn til domstolene for overprøving, og det var nedlagt påstand om det. Forutsetningen var at det var gjennomført straffesak mot gjerningspersonen, uten at kravet om oppreisningserstatning var avgjort.¹⁷⁰ Voldsoffererstatningsloven inneholdt ingen søksmålsfrist for å prøve gyldigheten av et endelig vedtak om voldsoffererstatning. Søksmål skulle rettes mot staten ved Justis- og beredskapsdepartementet.

Saksbehandlingsreglene i den nye voldserstatningsloven er bygget opp rundt det grunnleggende skillet mellom saker der erstatningskravet allerede er avgjort ved dom, og saker der kravet må behandles administrativt av KfV. Den som ved rettskraftig dom er tilkjent erstatning for en handling som omfattes av loven, har rett til å få erstatningen utbetalt av staten dersom forholdet er anmeldt. I saker som behandles etter voldserstatningsloven § 7, må KfV foreta en selvstendig vurdering av erstatningskravet. Forvaltningsloven gjelder når ikke annet følger av voldserstatningsloven.¹⁷¹ Dette innebærer at alminnelige forvaltningsrettslige regler om blant annet habilitet, veiledningsplikt, utredningsplikt, begrunnelse, underretning, klage og omgjøring gjelder for voldserstatningsmyndighetenes behandling av søknader.

Voldserstatningsloven gir likevel flere særlige regler som avviker fra eller supplerer forvaltningsloven, blant annet om særskilte regler om klage som supplere forvaltningslovens regler, søksmålsfrister og dekning av advokatutgifter. Loven regulerer også oppnevning av sakkyndig.¹⁷² Nærmere saksbehandlingsregler er gitt i voldserstatningsforskriften. Forskriften

¹⁶⁸ Saker som ikke bød på vesentlige tvilsspørsmål kunne avgjøres av nemndas leder alene, eller delegeres til nemndas sekretariat, jf. § 13 tredje ledd.

¹⁶⁹ Loven ga hjemmel til å fastsette regler i forskrift om bruk av muntlige konferanser, og det var fastsatt nærmere regler for gjennomføring av muntlige konferanser i forskrift.

¹⁷⁰ I forarbeidene til endringsloven som innførte § 17 a, uttalte departementet at behovet for domstolsprøving er størst for oppreisningskravene, og fant ikke grunn til å åpne for realitetsdom for andre erstatningskrav, jf. Prop. 65 L (2011–2012), s. 20. I Rt. 2009 s. 170 fant Høyesterett at det ikke var adgang til å avsi realitetsdom ved prøving om vedtak om voldsoffererstatning.

¹⁷¹ Voldserstatningsloven § 7 fjerde ledd andre punktum.

¹⁷² Voldserstatningsloven § 10, jf. voldserstatningsforskriften kapittel 2.

oppstiller blant annet krav til søknader om voldserstatning og gir nærmere regler om orientering ved partsinnsyn og behandling av personopplysninger.

Klage og domstolsprøving er regulert i voldserstatningsloven § 9. Vedtak fattet etter §§ 7, 8 og 12 kan påklages til Statens sivilrettsforvaltning. Den kompetanse som tidligere lå hos Erstatningsnemnda ble overført til Statens sivilrettsforvaltning ved ny lov.¹⁷³

Søksmål om gyldigheten av vedtaket kan som hovedregel ikke reises før klageadgangen er benyttet og klagen er avgjort. Søksmål må reises mot staten ved Statens sivilrettsforvaltning innen ett år fra det tidspunktet underretningen om det endelige vedtaket er kommet fram til parten.¹⁷⁴ I visse tilfeller kan skadevolder bringe saken inn for domstolene selv om klageadgangen ikke er benyttet eller søksmålsfristen har løpt ut. Dette gjelder der påstått skadevolder ikke har hatt kjennskap til kravet eller ikke kan bebreides for å ha unnlatt å komme med innsigelser til kravet, jf. § 9 tredje ledd.

Domstolene skal prøve gyldigheten av voldserstatningsmyndighetenes vedtak, og kan ikke avsi dom for realitet.¹⁷⁵

11.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

11.2.1 Innledende sammenfatning

Vår undersøkelse av fagsystemdata og KFVs årsrapporter tyder på at den nye loven har gitt raskere behandling av saker, både søknadssaker og utbetaling der erstatning er tilkjent ved dom. KfV opplyser imidlertid at saker etter ny lov prioriteres etter styringssignaler, men at samlet arbeidsbelastning ikke har gått ned slik som forutsatt. Tvert imot opplever kontoret at skadevolders parts- og innsynsrett, klagerett for flere parter og økt behov for veiledning av skadelidte har gjort saksbehandlingen mer tidkrevende i saker uten dom. Videre peker advokater på at lange saksbehandlingstider fortsatt er en utfordring, særlig i eldre saker.

KfV og Sivilrettsforvaltningen mener at loven har gjort praksis klarere og mer konsekvent, fordi hva som omfattes av loven er tydeligere og det er mindre rom for skjønn. Spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at den nye loven ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd den intenderte virkningen om mer forutsigbarhet og forenkling, fra advokatenes perspektiv. Flere bistandsadvokater mener den nye ordningen kan være mer krevende for skadelidte enn den gamle, særlig ved flere krav utover oppreisningserstatning, som krav om inntektstap eller menerstatning, noe som blant annet skyldes at vurderingen av modne og umodne krav er krevende. Heller ikke KfV mener at ordningen er blitt mer forutsigbar for skadelidte. De

¹⁷³ Etter voldserstatningslovens ikrafttredelse skal Statens sivilrettsforvaltning behandle alle klagesaker etter voldsoffererstatningsloven og voldsoffererstatningsforskriften jf. forskrift om overgangsregler § 2. Erstatningsnemnda for voldsofre ble avviklet med virkning fra 1. januar 2023, og sivilrettsforvaltningen må derfor avgjøre klager i saker som behandles etter gammel lov. Etter § 3 er sivilrettsforvaltningen delegert myndighet til å omgjøre vedtak fattet av Erstatningsnemnda for voldsofre.

¹⁷⁴ Voldserstatningsloven § 9 andre ledd.

¹⁷⁵ I Prop. 238 L (2020–2021) foreslo departementet at retten skulle treffe realitetsavgjørelse i saker etter § 9 tredje ledd. Bestemmelsen ble endret under Justiskomiteens behandling av forslaget, jf. Innst. 310 L (2021–2022). Endringen medfører at domstolens behandling av vedtak om voldserstatning er begrenset til en lovlighetskontroll, i tråd med hovedregelen for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak i norsk rett.

understreker også at mangel på muligheter for å utvise skjønn kan lede til urimelige avslag, noe som kolliderer med den alminnelige rettsfølelsen hos skadelidte. Det kan også føre til avslag at andre aktører har gjort feil.

Når det gjelder KFs saksopplysning og bevisvurdering, er vurderingene delte. KFV mener politidokumenter og etterspurt dokumentasjon gir en forsvarlig saksopplysning og bevisvurdering, men understreker at dette avhenger av hvilke etterforskningskritt politiet har tatt, og at søker sender inn annen dokumentasjon for å eventuelt belyse bevissituasjonen ytterligere. Flere advokater mener imidlertid at skadelidte ofte ikke har forutsetninger for å opplyse saken godt nok uten bistand fra advokat. En relativt stor andel advokater som har besvart spørreundersøkelsen mener også at KFV i liten eller svært liten grad sørger for en forsvarlig saksopplysning og bevisvurdering.

I det følgende redegjør vi for disse funnene mer i detalj.

11.2.2 Saksbehandlingstid i saker som behandles av KFV

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Videre følger det av lovens forarbeider at kriteriet «uten ugrunnet opphold» er et skjønnsmessig kriterium, og at hva som er en forsvarlig saksbehandlingstid vil variere med blant annet sakens art og tilgjengelige ressurser.¹⁷⁶

I forarbeidene til voldserstatningsloven ble det lagt til grunn at KFV ville behandle langt færre saker enn etter tidligere voldsoffererstatningslov.¹⁷⁷ Årsaken til det er at nesten 70 % av kravene om voldserstatning som behandles ved KFV er krav tilkjent ved dom. Gjennom den nye voldserstatningsordningen blir disse kravene utbetalt tilnærmet automatisk.

Et av formålene med endringene av voldserstatningsordningen, var at det skulle frigjøres tid slik at KFV kunne prioritere saksbehandling av krav som ikke blir avgjort med dom, og at man dermed også kunne få ned saksbehandlingstiden.

Vi har undersøkt om man har nådd målet om å effektivisere saksbehandlingen og utbetalingene fra KFV. I rapportens punkt 6.2.6 beskriver vi ordningen med automatisk utbetaling etter dom, og viser tall for saksbehandlingstid slik dette er oppgitt i KFs årsrapporter. De tyder på raskere og mer effektiv saksbehandling etter ny lov i disse sakene.

I intervju opplyser informanter fra KFV at saksbehandlingstid regnes på en litt annen måte etter ny lov enn tidligere. Etter ny lov regnes saksbehandlingstiden fra krav om erstatning kommer inn frem til utbetaling skjer, mens etter den gamle loven regnes det fra kravet kom inn til vedtak er fattet. Utbetaling skal normalt skje innen fire uker fra vedtaket sendes ut. Dette gir dermed en forsinkelse for beregning knyttet til krav etter ny lov, som gjør at saksbehandlingstiden fremstår som inntil fire uker lenger.

I tillegg til å se på saksbehandlingstidene som KFV har oppgitt i sine årsrapporter har vi brukt opplysninger i uttrekk fra KFs fagsystemer til å beregne antall dager fra mottaksdato til

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 75 (1993–1994), s. 59.

¹⁷⁷ Innst. 310 L (2021–2022), s. 3 flg.

vedtaksdato for alle ferdigbehandlede søknader og krav. Dette gir såkalt ytre saksbehandlingstid, som er den totale tiden fra en sak mottas til den er ferdigbehandlet, og inkluderer i tillegg perioder der saken ligger i bero som følge av forhold utenfor KFVs kontroll. Dette skyldes for eksempel ventetid på nødvendig dokumentasjon fra søker, politiet, domstoler eller andre eksterne aktører. Enkelte saker står oppført med en tidligere vedtaksdato enn mottaksdato, men vi antar at dette er registreringsfeil og har utelatt disse fra beregningene. Tabellen under gir deskriptiv statistikk for antall dager mellom mottaksdato og vedtaksdato for krav og søknader etter ny og gammel lov.

Disse beregningene tyder også på at saksbehandlingstiden er kortere for saker etter ny lov. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at noen enkeltsaker med særlig lang saksbehandlingstid drar gjennomsnittstallene opp. Det gjelder særlig for saker etter gammel lov. Mediantiden, altså middelveiden, blir ikke påvirket av slike ekstremverdier. Mediantid er imidlertid også kortere for saker etter ny lov. I tabellen under viser vi både gjennomsnitt og median, i tillegg ytre saksbehandlingstid til sakene med kortest (minimum) og lengst (maksimum) beregnet behandlingstid.

Tabell 11-1 Deskriptiv statistikk for ytre saksbehandlingstid for krav og søknader etter ny og gammel lov

	Gj.snitt	Media n	Min	Maks	N
Krav - ny lov	66	33	1	869	5529
Søknad - ny lov	141	114	1	996	3687
Søknad - gammel lov	334	138	1	1835	12182

Saksbehandlingstid kommer til uttrykk dels som timebruk (ressursbruk) og dels som tidsbruk målt i «kalendertid» – altså tiden det tar fra søkeren har sendt inn krav eller søknad og til et vedtak foreligger. Timebruken kan påvirke «kalendertiden», for eksempel ved at kapasitetsutfordringer gir økte ventetider.

KFV opplyser at de ikke selv opplever at timebruken på behandling av hver sak samlet sett for krav og søknader er redusert for saker etter den nye voldserstatningsloven. I intervju opplyser representanter for KFV at for krav om utbetaling av domstilkjent erstatning etter ny lov er timebruken omtrent den samme som for søknader etter gammel lov der det kun ble søkt om det domstilkjente beløpet. Videre oppgis det at timebruken er omtrent lik for alle kravsaker.

Samtidig kan saker etter ny lov ifølge KFV få lengre saksbehandlingstid for søker («kalendertid») fordi krav utover det domstilkjente beløpet må behandles som egne søknader. Etter ny lov kan skadelidte kun kreve utbetaling av beløpet som er tilkjent i dom, andre krav må fremsettes som egne søknader etter §§ 7 eller 8. Under tidligere lov kunne alle kravene sendes inn i én og samme søknad.

Partsrettighetene til påstått skadevolder medfører også at behandlingen av søknader i henlagte saker etter ny lov tar fire ekstra uker. Dette skyldes at saksbehandlerne må ha sikker identifikasjon på hvem som er påstått skadevolder, og dette får de først når de mottar politidokumentene. Varselet til påstått skadevolder kan derfor ikke sendes ut før disse er

mottatt, og da har skadevolder fire uker på seg til å sende inn dokumentasjon. Dette medfører at det tar lengre tid før saken blir vedtaksklar.

Noen advokater trekker frem lang saksbehandlingstid hos KfV som en utfordring, både i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen og i intervjuer.

11.2.3 KfVs samlede oppgavebelastning og prioriteringer i saksbehandlingen

Vi har undersøkt om den nye loven har påvirket KfVs prioritering av søknader om voldserstatning, herunder prioriteringen mellom saker etter ny og gammel lov. Videre har vi undersøkt om KfV setter av mer tid til å behandle saker som avgjøres etter søknad, som følge av redusert sakstilfang, og hvordan KfVs samlede oppgavebelastning har blitt påvirket av den nye loven.

KfV opplyser i intervju at saker etter den nye voldserstatningsloven prioriteres, fordi dette er fastsatt i tildelingsbrevene, samtidig som restanser av gamle saker fortsatt skal behandles innen rimelig tid. KfV sier at prioriteringen av saker etter ny lov skyldes styringssignaler, ikke at saker etter den nye loven går raskere å behandle. Noe annet må da nedprioriteres. KfV opplever en forventning fra overordnede organer om at arbeidet med de nye sakene skal effektiviseres slik at det samlede sakstilfanget vil bli lavere, og de gamle sakene kan behandles parallelt. De opplever imidlertid ikke at dette har skjedd i praksis.

Videre sier representantene for KfV at den samlede arbeidsbelastningen på kontoret har økt, særlig fordi skadevolders partsstatus gjør at KfV oftere må forholde seg til to parter i sakene. Dette medfører mer korrespondanse knyttet til innsynsbegjæringer og varsling av påstått skadevolder, og knyttet til at to parter nå har rett til å klage på vedtak. I tillegg erfarer KfV at usikkerhet rundt den nye voldserstatningsordningen har økt behovet for veiledning til både skadelidte og bistandsadvokater, blant annet om partsrettigheter, innsyn, frister, og hvilke krav det kan søkes om når, noe som også har bidratt til økt samlet arbeidsbelastning på kontoret.

11.2.4 Er voldserstatningsordningen blitt enklere, mer konsekvent og forutsigbar?

Vi har undersøkt hvorvidt voldserstatningsmyndighetenes praksis er blitt klarere og mer konsekvent som følge av endringene i lovens virkeområde, og hvorvidt relevante aktører opplever loven mer forutsigbar og enklere å forholde seg til. I spørreundersøkelsene ba vi alle respondenter om å vurdere følgende påstander:

- Jeg synes at den nye voldserstatningsloven er enklere å forstå enn den gamle loven
- Den nye voldserstatningsloven gjør at utfallet av erstatningssakene blir mer forutsigbart enn hva som var tilfelle etter den gamle loven

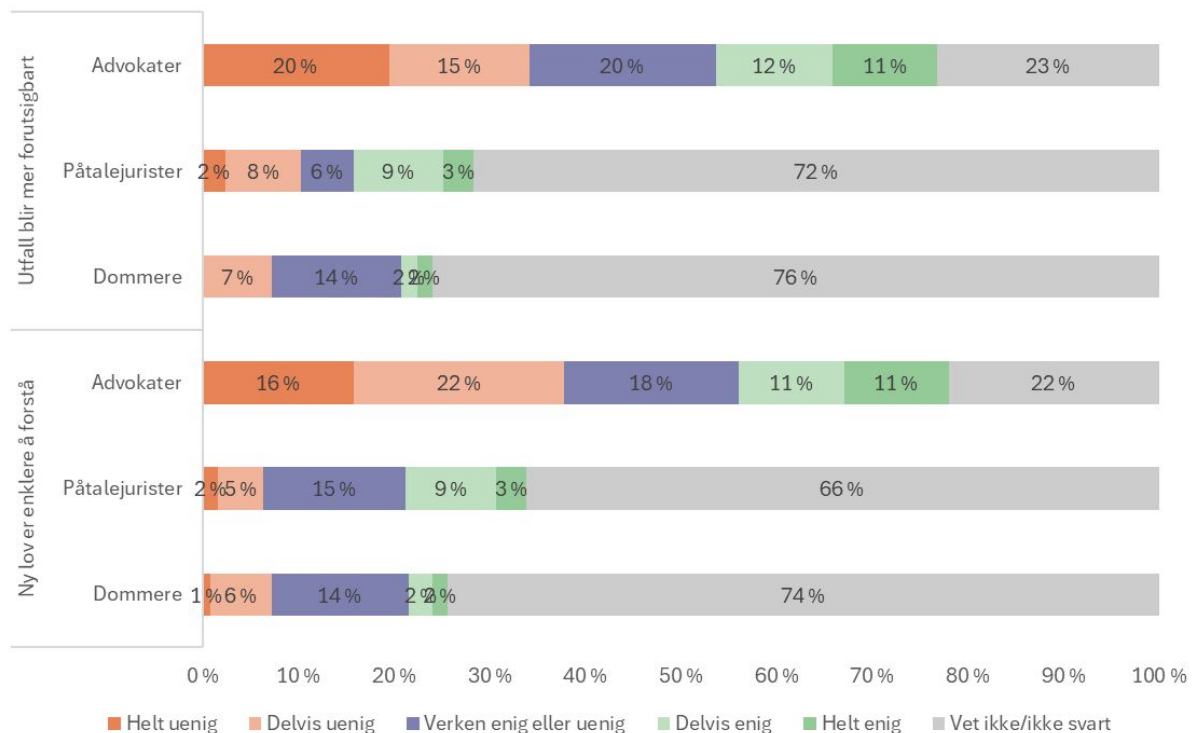
I figuren under viser vi svarfordeling blant dommere, påtalejurister og advokater. Blant dommere og påtalejurister angir mange «vet ikke» eller har latt være å svare på spørsmålet. Blant advokatene er det nokså mye større andel som er uenige i utsagnene, enn som er enige. Det er 35 prosent – over en tredjedel – av advokatene som er helt eller delvis uenig i at utfallet av erstatningssakene blir mer forutsigbare etter den nye loven sammenliknet med den gamle, mot 23 prosent, som er helt eller delvis enige i at utfallene blir mer forutsigbare. Videre er det 38 prosent som er helt eller delvis uenige i at den nye voldserstatningsloven er enklere å forstå

enn den gamle loven, mot 22 prosent, som er helt eller delvis enige. Blant påtalejurister er det motsatt, men forskjellene her er små. Blant dommerne er det omtrent like mange som er enige og uenige i påstandene.

Resultatene tyder altså på at den nye loven ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd den intenderte virkningen om mer forutsigbarhet og forenkling, fra advokatenes perspektiv. Grunnen til at resultatene ikke peker i noen tydelig retning for påtalejurister og dommere kan være at disse ikke kjenner loven like godt, og at deres arbeidshverdag ikke påvirkes av lovendringene i særlig grad, noe intervjudataene også tyder på. Dette kan også forklare hvorfor en stor andel påtalejurister og dommere svarer «vet ikke», eller ikke tar stilling til påstandene.

Figur 11-1

- Jeg synes at den nye voldserstatningsloven er enklere å forstå enn den gamle loven.
- Den nye voldserstatningsloven gjør at utfallet av erstatningssakene blir mer forutsigbart enn hva som var tilfelle etter den gamle loven.



Intervjudataene underbygger – men nyanserer – resultatene fra spørreundersøkelsen. Flere bistandsadvokater vi har intervjuet mener at loven gir mer forutsigbarhet, fordi det er tydelig hvilke straffebud som omfattes av loven. Flere mener imidlertid at den nye ordningen i praksis ikke er enklere, og kan være mer krevende for skadelidte enn den gamle, særlig når skadelidte har flere krav utover oppreisningserstatning, som inntektstap eller menerstatning. Dette skyldes blant annet at vurderingen av om krav er modne eller ikke oppleves krevende. Én beskriver behandling av store erstatningskrav i strafferettsaker som svært uforutsigbart, belastende og tidkrevende både for skadelidte, tiltalte, bistandsadvokater og forsvarsadvokater.

En annen erfarer at voldserstatningsordningen er enklere ved domstilkjent erstatning, fordi personskadevilkåret ikke vurderes av KfV, men at den på andre områder har blitt vanskeligere,

grunnet de nye fristene, økt ressursbruk i hovedforhandlingen og risikoen for at KfV eller Sivilrettsforvaltningen senere overprøver bistandsadvokatens vurdering av om erstatningskravet var modent for pådømmelse i straffesaken. Utfordringene knyttet til vurderingen av modne krav omtales nærmere i rapportens kapittel 6.

En av forsvarsadvokatene vi har intervjuet mener loven gir bedre rettssikkerhet, særlig for tiltalte, fordi erstatningskravene behandles i retten. Hen mener partene bedre får belyst årsakssammenhenger og skadeomfang når erstatningskravene inngår i behandlingen av straffesaken. Det gir også bedre forutsigbarhet for skadevolder når det gjelder regress, fordi det etter gammel lov kunne være uklart i lang tid når eventuelle regresskrav ville komme. I den nye loven kan det kun kreves regress for erstatningskrav som er tilkjent ved dom eller når erstatningskravet er avgjort ved rettsforlik eller vedtatt forelegg. Forsvarsadvokaten trekker frem et eksempel der en klient med lav betalingsevne fikk et regresskrav på 5 millioner i etterkant av en dom, etter den gamle loven. Samtidig mener forsvarsadvokaten – i likhet med flere bistandsadvokater – at loven ikke har forenklet voldserstatningsordningen, men ført til økt ressursbruk i domstolsbehandlingen. Vedkommende mener at erstatningskravene ofte ikke er modne for behandling, og at dette gir også økt risiko for utsettelse av straffesaken.

En dommer mener at den nye loven kan gi noe mer forutsigbarhet for både skadelidte og tiltalte om hvilke krav som kan fremmes. Samtidig er hen usikker på om skadelidtes krav faktisk blir bedre behandlet i straffesaken, fordi kravene ofte ikke er modne når saken står for retten, og både skadelidte og tiltalte blir avhengige av bistand fra advokater som både har engasjement og erstatningsrettslig kompetanse.

Både representantene for KfV og Sivilrettsforvaltningen mener den nye loven samlet sett har gjort voldserstatningsmyndighetenes praksis klarere og mer konsekvent. KfV mener at loven er enklere å forvalte, fordi det er tydeligere hva som inngår i ordningen, og fordi det ikke lenger er rom for å gjøre unntak, for eksempel for saker som ikke er anmeldt eller som gjelder forhold begått i utlandet. KfV mener også at det er enklere å forvalte loven når virkeområdet er angitt ved en opplisting av straffebud.

Sivilrettsforvaltningen trekker i tillegg frem at den nye loven etter deres syn medfører mer effektiv saksbehandling, at det er klart hva det skal kreves regress for, og at skadelidte nå får den erstatningssummen de er tilkjent i dom uten en ny vurdering fra KfV. En bistandsadvokat peker i et intervju på at det etter tidligere lov opplevdes rart at KfV overprøvde rettens bevisvurderinger. Representanter for Sivilrettsforvaltningen er tydelige på at de mener den nye loven løser flere av utfordringene ved den gamle loven. De peker også på at voldserstatningsordningen i større grad enn tidligere bygger på alminnelig erstatningsrett, og dette trekkes frem som forenklerende

De to voldserstatningsmyndighetene har imidlertid noe ulike syn på om ordningen har blitt mer forutsigbar for skadelidte. Sivilrettsforvaltningen mener at skadelidte lettere kan forutse sin rettsstilling nå som loven har et mer avgrenset virkeområde og ikke lenger åpner for unntak på flere områder. KfV understreker imidlertid at dette ikke medfører økt forutsigbarhet for skadelidte, fordi de ofte ikke vet hvordan deres sak stiller seg juridisk. Standardisert informasjon fra andre myndighetsaktører, som politiet, bidrar til dette. I henlagte saker får skadelidte et brev

der det står at de kan søke om erstatning. KfV opplever nesten oftere etter den nye loven at skadelidte har forventninger om å få erstatning, på grunn av informasjon i henleggelsesbrevet. Når det gjelder lovens materielle virkeområde, opplever de også at skadelidte ikke reflekterer over hvilken lovbruddskode som er anvendt, for eksempel om handlingen er subsumert som grov eller simpel. Det er skadelidtes opplevelse av å ha blitt krenket som avgjør om de mener de bør få erstatning eller ikke. KfV peker på at de klare avgrensningene i den nye loven noen ganger kolliderer med den alminnelige rettsfølelsen hos skadelidte, fordi KfV ikke har handlingsrom for å utvise skjønn og i saker hvor avslag kan fremstå urimelig. KfV ønsker noen sikkerhetsventiler i loven, for å unngå åpenbart urimelige utfall.

11.2.5 Klagesaker hos Statens Sivilrettsforvaltning

I tabellen under gjengir vi tall på klagesaker slik dette er oppgitt i årsrapporten til Statens sivilrettsforvaltning (SRF). SRF har mottatt totalt 759 klagesaker etter ny voldserstatningslov i perioden 2023-2025

Tabell 11-2 Klagesaker til SRF – Voldserstatningsloven- Kilde Årsrapport SRF 2025.

	2025	2024	2023
Inkomne klagesaker	297	329	133
Behandlede klagesaker	231	335	98
Andel klager som gis medhold	4,3 %	7,5 %	4,1 %

11.2.6 KfVs saksbehandling, bevisvurdering og saksopplysning

Vi har undersøkt i hvilken grad saksbehandlingen i KfV legger til rette for en forsvarlig opplysning av saken og en forsvarlig bevisvurdering, gjennom både spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsen.

KfV mener at saksbehandlingen deres legger til rette for forsvarlig opplysning av sakene. De innhenter politidokumenter i alle saker, og mener disse gir et godt grunnlag for bevisvurderingen. De sender også ut et standardbrev om hva søker kan sende inn av ytterligere dokumentasjon, og med informasjon om veiledning. Saksbehandlerne etterspør manglende dokumentasjon dersom de har holdepunkter for at dette finnes, og de ser at kravet kan føre frem, i stedet for å avslå.

KfVs opplyser om at deres bevisvurdering i stor grad er avhengig av hvilke etterforskningskritt politiet har tatt. Det blir opp til søker å sende inn annen informasjon utover politiets dokumenter, som eventuelt kan underbygge bevissituasjonen, for eksempel medisinske journaler. Denne problemstillingen kan for eksempel komme til uttrykk i saker som er henlagt fordi gjerningspersonen er død. I slike saker er det begrenset hvilke etterforskningskritt politiet gjennomfører før henleggelsen.

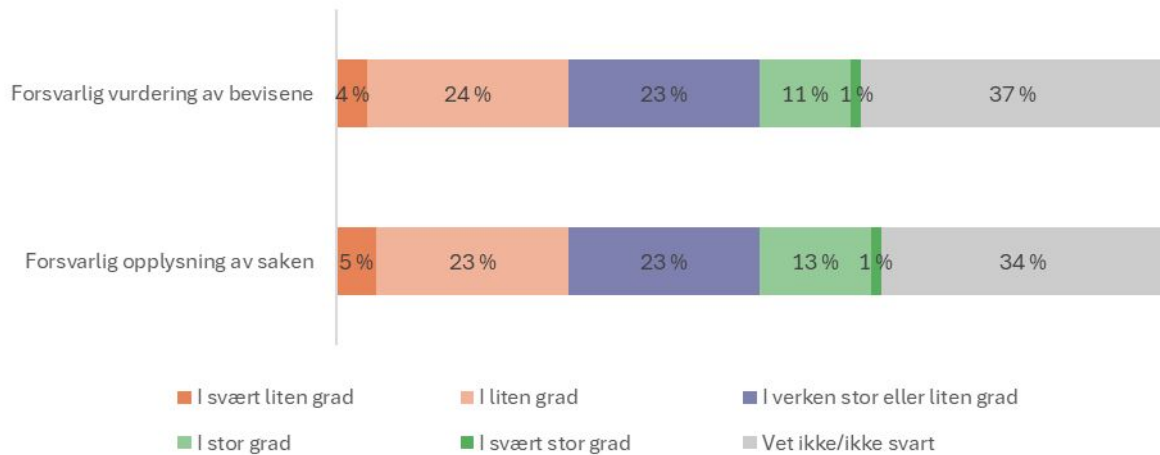
Data fra spørreundersøkelsen og intervjuene med advokater, viser at mange mener KfVs saksopplysning og bevisvurdering ikke er god nok etter ny voldserstatningslov. I spørreundersøkelsen har vi stilt bistands- og forsvarsadvokater følgende spørsmål:

- I hvilken grad mener du at KfV sørger for en forsvarlig opplysning av saken ved behandling av søknader om voldserstatning?

- I hvilken grad mener du at KfV sørger for en forsvarlig vurdering av bevisene i saken ved behandling av søknader om voldserstatning?

Vi viser svarfordeling i figuren under:

Figur 11-2 I hvilken grad mener du at KfV sørger for... (N=82 Forsvars- og bistandsadvokater)



Respondentene er delt i sine meninger, men en relativt stor andel mener at KfV i liten eller svært liten grad sørger for en forsvarlig opplysning av saken og en forsvarlig vurdering av bevisene. Dette gjelder nesten en tredjedel. Om lag en av ti mener at de gjør det i stor eller i svært stor grad, men mange oppgir «vet ikke» eller har ikke svart på spørsmålet.

Flere bistandsadvokater vi har intervjuet mener at mange skadelidte ikke har gode nok forutsetninger for å søke om voldserstatning uten bistand. Mange har ikke forutsetninger for å fylle ut skjemaet, og mangler forutsetninger for å selv kunne argumentere i saker der de må begrunne hvorfor voldshendelsen er klart sannsynliggjort og finne frem til relevant dokumentasjon utover straffesaksdokumentene. En av bistandsadvokatene vi har intervjuet mener at KfVs saksbehandling etter ny voldserstatningslov – der klientene ikke lenger har krav på bistand fra sin bistandsadvokat – ikke legger til rette for en forsvarlig opplysning av saken. Hen opplever at klientene ikke får god nok veiledning verken fra KfV eller Støttesentrene for kriminalitetsutsatte. Erfaringene med KfVs veiledning omtales nærmere i rapportens kapittel 10.

En annen bistandsadvokat mener KfV praktiserer beviskravet svært strengt i henlagte saker, og etter hens syn svært tett opp mot det strafferettslige beviskravet, slik at skadelidte uten advokatbistand vil ha vansker med å få saken godt nok opplyst.

KfV beskriver at skadelidte kjenner på urettferdighet når de mottar avslag uten en nærmere realitetsvurdering, for eksempel på grunn av fristoverskridelse eller at sakens lovbruddskode eller pådømt straffebud ikke omfattes av lovens virkeområde. KfV peker på at de i slike tilfeller ikke har handlingsrom til å gjøre en skjønnsvurdering, heller ikke dersom det er andre aktører, som bistandsadvokater, som har gjort feil og for eksempel ikke informert skadelidte om fristene. Dette får kontoret en del tilbakemeldinger på.

Blant bistandsadvokatene oppgir 36 respondenter at de har vært involvert i saker der den skadelidte har fått avslått sin søknad om voldserstatning. To tredjedeler av disse oppgir at

vedtaket var vanskelig å forstå for den skadelidte eller at den skadelidte følte seg urettferdig behandlet. Ingen oppgir at vedtaket kom raskt, og det er bare tre som oppgir at den skadelidte forstod hvorfor søknaden ble avslått.

KFV opplever at innvilgelser av søknader, særlig i henlagte saker, kan ha stor betydning for skadelidte, fordi vedkommende føler seg hørt og trodd, og kan legge saken bak seg.

Vi har også undersøkt hvordan skadelidte opplever forvaltningsbehandlingen og sin rolle i en sak om voldserstatning, herunder belastninger forbundet med å være part i en slik sak, hvordan skadelidte orienterer seg om de krav som stilles til søknader om voldserstatning, og hvorvidt kravene oppleves tilgjengelige for skadelidte. Datakildene er spørreundersøkelsen til bistandsadvokater og intervjuer med skadelidte, og er omtalt i henholdsvis kapittel 6, 7 og 8, ut fra hvilken type erstatningssak de har erfaring med.

11.2.7 Søksmål om gyldigheten av vedtak

Vi har undersøkt hvor mange søksmål om gyldigheten av vedtak om erstatning som blir reist for domstolene. Det er seksjon for erstatning i Statens Sivilrettsforvaltning som håndterer klagesakene fra Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) og eventuelle søksmål, etter både gammel og ny lov.

Det er generelt få saker som bringes inn for domstolene. Seksjon for erstatning oppgir at de har behandlet om lag 800 klagesaker og mottatt stevning i tre saker som gjelder avgjørelser etter voldserstatningsloven. Det foreligger dom i alle sakene, og staten har blitt frikjent i samtlige.

Den første saken gjaldt forståelsen av overgangsreglene og hvilken lov som skulle anvendes i den konkrete saken. Agder lagmannsrett kom i dom 11. februar 2025 som tingretten til at SRF korrekt hadde lagt til grunn at søknader som er sendt inn til KFV mens den eldre loven gjaldt, skal behandles etter det eldre regelverket. Dette gjelder selv om erstatningskravet trekkes, for så å fremmes på nytt på et senere tidspunkt.

I Oslo tingretts dommer av hhv. 6. januar og 10. mars 2026 var spørsmålet om det forholdet som var anmeldt, etterforsket og henlagt falt inn under voldserstatningslovens § 1, og om voldserstatningsmyndigheten kunne legge påtalemyndighetens angivelse av straffebud til grunn. I begge dommene kom retten til at rettsanvendelsen i SRF var riktig og staten ble frikjent. I førstnevnte sak var forholdet kodet som uriktige anklager og uriktig forklaring (straffeloven §§ 221 og 222). I sistnevnte sak var forholdet kodet som ran og grovt tyveri (straffeloven §§ 327 og 322), mens saksøker anførte at det er tale om kroppsskade (straffeloven § 273). Påtalemyndigheten har senere endret koden, og saken ligger nå til behandling hos KFV.

I mai 2026 mottok SRF et prosessvarsel i en sak som gjelder utmåling av erstatning i en sak som er behandlet etter overgangsreglene i loven § 18 andre ledd, og det sentrale spørsmålet er om det skal tilkjennes renter. Etter hva vi er kjent med er det ikke tatt ut stevning i denne saken.

11.3 Våre vurderinger

Våre undersøkelser viser at saker som faller inn under ordningen med automatisk utbetaling etter dom behandles raskere og mer effektivt enn tidligere. Statistikken hentet fra KFVs systemer tyder også på at saksbehandlingstiden er kortere for søknader som behandles etter ny

lov. Det må imidlertid sees hen til at enkelte saker etter gammel lov har hatt lang saksbehandlingstid, som trekker gjennomsnittstiden opp. KfV opplever ikke selv at saksbehandlingstiden er redusert for saker etter ny lov.

Saker etter den nye voldserstatningsloven prioriteres, men dette synes først og fremst å skyldes styringssignaler overfor KfV, og ikke at saker etter den nye loven nødvendigvis behandles raskere. KfV opplever ikke at de i praksis har kunnet møte forventningen om at arbeidet med de nye sakene skal effektiviseres slik at det samlede sakstilfanget vil bli lavere og sakene etter den gamle loven kan behandles parallelt.

Våre undersøkelser tyder også på at veiledningen søkerne mottar har varierende kvalitet og omfang, og at skadelidte opplever å ikke få dekket sitt behov for bistand. Skadelidtes behov for advokatbistand er nærmere rapportens punkt 10.2.2 og delrapporten av 14. november 2025.

12 Tidsfrister

12.1 Endringer ved voldserstatningsloven

Etter voldsoffererstatningsloven måtte søknad om voldsoffererstatning være fremsatt for KfV før erstatningskravet mot skadevolderen var foreldet etter reglene i foreldelsesloven. Det var likevel tilstrekkelig at søknaden ble fremsatt før skadevolders eventuelle straffansvar var foreldet etter straffeloven eller før skadelidte fylte 21 år, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd.

Voldserstatningsloven følger ikke lenger reglene om foreldelse. Departementet pekte på at foreldelsesreglene var svært kompliserte, og at man måtte forholde seg til foreldelsesreglene i både skadeerstatningsloven, straffeloven og voldsoffererstatningsloven.¹⁷⁸ Departementet mente derfor at ordningen kunne forenkles ved å oppstille søknadsfrister. Voldserstatningsloven oppstiller ulike frister for å fremme krav om voldserstatning. Disse fristene ble grundig omtalt i vår delrapport, der vi behandlet evalueringsspørsmålene knyttet til frister i full bredde. Våre empiriske undersøkelser viste at de nye fristene oppfattes å ha negative konsekvenser for skadelidte. Flere informanter mener at fristene svekker voldsutsattes rettigheter, og at fristene kan føre til at skadelidte mister retten til voldserstatning. Mange voldsutsatte befinner seg i en krevende livssituasjon og kan derfor ha vansker med å overholde korte frister.

Når det gjelder seks månedersfristen etter § 6, understrekes det at fristen i utgangspunktet kan være tilstrekkelig der skadelidte er tilkjent erstatning ved dom, forutsatt at fristutgangspunktet er klart og skadelidte får god informasjon om hvordan krav fremmes. For søknader etter § 7 kan ettårsfristen være for kort i saker hvor straffesaken er avsluttet uten domstolsbehandling. I slike saker må skadelidte selv utforme søknaden og dokumentere kravet. Det skal normalt ikke kreves regress fra skadevolder, og hensynet til rask regressinnkreving gjør seg derfor ikke gjeldende på samme måte. I delrapporten foreslår vi at fristen i slike tilfeller forlenges fra ett år til tre år fra endelig påtaleavgjørelse. Det pekes også på at loven bør avklare om foreldelseslovens regler skal gjelde i tillegg til voldserstatningslovens egne frister.

Når det gjelder tilleggserstatning etter § 8, er dagens regulering uklar. Dersom ettårsfristen i § 7 skulle gjelde tilsvarende for tilleggserstatning, ville retten til tilleggserstatning i mange tilfeller bli nærmest illusorisk. Tilleggserstatning gjelder nettopp krav som ikke var modne tidligere, for eksempel menerstatning eller fremtidig inntektstap, og slike krav kan ofte først avklares flere år etter voldshendelsen eller straffesaken. Vi foreslår at fristen for tilleggserstatning i stedet bør følge foreldelseslovens regler, slik at fristen løper fra skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige.

I delrapporten foreslo vi også en særskilt fristregel for voldsutsatte som var under 18 år på skadetidspunktet. Vi peker på at barn som selv er utsatt for vold, i dag må forholde seg til de ordinære fristene i §§ 6 og 7, mens barn som har opplevd vold mot nærstående har en særskilt forskriftsregel der fristen tidligst løper fra fylte 18 år. Det kan være vanskelig å begrunne denne forskjellen. Barn er avhengige av at voksne ivaretar rettighetene deres, og i voldssaker kan

¹⁷⁸ Prop.238 L (2020 –2021), s. 124.

omsorgspersonene selv være skadevolder eller unnlate å fremme krav av frykt. Vi foreslår derfor at den særlige fristen som gjelder for barn som har opplevd vold mot nærstående, også bør gjelde for barn som selv har vært utsatt for vold.

12.2 Virkningene av ny lov – empiriske undersøkelser

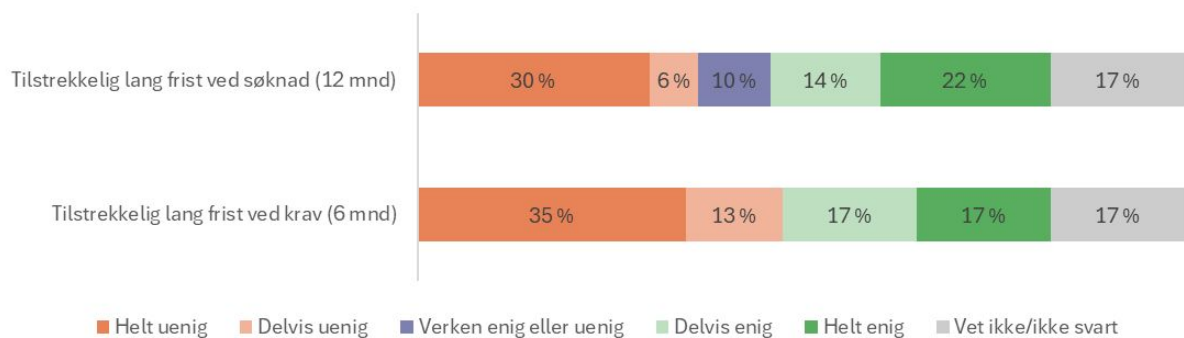
Som omtalt i delrapporten er ikke «fristoverskridelse» spesifisert som egen avslagsgrunn i KFVs fagsystem. Uttrekk derfra kan derfor ikke belyse hvor mange saker som har blitt avvist fordi de kommer inn for sent. Dersom «fristoverskridelse» hadde vært spesifisert som en egen avslagsgrunn eller blir det 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.

De nye empiriske undersøkelsene i forbindelse med denne rapporten understøtter likevel funnene i delrapporten. I spørreundersøkelse har vi bedt bistandsadvokatene om å vurdere følgende påstander:

- Fristen for å fremme krav om utbetaling når den skadelidte er tilkjent erstatning ved dom er tilstrekkelig lang (6 mnd etter rettskraftig dom)
- Fristen for søke om erstatning som ikke er tilkjent ved dom er tilstrekkelig lang (12 mnd etter endelig påtaleavgjørelse, rettskraftig dom eller rettsforlik)

Vi viser svarfordeling i figuren under. Respondentene er delte i sine oppfatninger, men det er likevel flere som er helt eller delvis uenige enn enige i begge påstander. Nesten halvparten av respondentene er helt eller delvis uenige i at fristen for å fremme krav om utbetaling er tilstrekkelig lang, mens denne andelen er litt lavere for påstanden om søknader.

Figur 12-1 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander (N=63 Bistandsadvokater)



I intervjuene påpeker flere av informantene at seksmånedersfristen for å fremme krav for KfV i noen tilfeller kan være for kort, særlig for personer som har vært utsatt for de mest alvorlige voldshandlingene. De ser det også som et problem at fristene er absolutte. En bistandsadvokat er av den oppfatning at man burde anvende vanlige foreldelsesfrister.

En bistandsadvokat framsetter et ønske om å få sammenstilt antall dommer hvor det er tilkjent erstatning med antall krav fremmet for KfV innen seksmånedersfristen, for å kunne få et grunnlag for å vurdere om denne fristen er tilstrekkelig.

En bistandsadvokat mener at bestemmelsene om tidsfrister i noen saker kan utgjøre et så komplekst bilde at det i seg selv skaper et behov for en bistandsadvokat. En annen bistandsadvokat ga et eksempel på en slik sak, der den ene fornærmede fikk sin sak avgjort i forliksrådet, mens den andre saken gikk for retten.

Noen informanter påpeker at tidsfristene kan slå svært uheldig og urettferdig ut for mindreårige voldsutsatte, særlig i de tilfellene der det er oppnevnt en verge til å ivareta deres interesser.

En skadelidt-informant påpekte at klagefristen på tre uker for vedtak i søknadssaker (§§ 7 og 8 samt 12) kan være for kort.

12.3 Våre vurderinger

Tidsfristene i voldserstatningsloven skal bidra til en enklere, mer effektiv og mer forutsigbar ordning. Klare frister kan gjøre det lettere for voldserstatningsmyndighetene å behandle sakene raskt, og kan samtidig ivareta hensynet til skadevolderens behov for avklaring. Samtidig viser gjennomgangen at dagens fristregler fremstår for kompliserte og i enkelte tilfeller for strenge.

Loven opererer med ulike frister avhengig av om erstatningen er tilkjent ved dom, om det fremmes søknad etter lovens § 7 eller tilleggserstatning etter § 8. Dette forutsetter at skadelidte forstår hvilket «spor» saken befinner seg i, og hvilke frister som dermed gjelder. For mange skadelidte vil dette være vanskelig, noe som øker derfor risikoen for rettstap.

Etter vårt syn bør fristreglene derfor forenkles, tydeliggjøres og i noen tilfeller utvides. Det bør også klargjøres hvordan foreldelseslovens regler spiller inn i voldserstatningsordningen. Det vises til våre vurderinger og anbefalinger i delrapporten. Det har ikke kommet informasjon i den senere datainnsamlingen som rokker ved våre tidligere vurderinger.

13 Særlige grupper og situasjoner

13.1 Mindreårige skadelidte og skadevoldere

Saker etter voldserstatningsloven som berører barn reiser særlige spørsmål. Dette gjelder både der barnet er skadelidte, der barnet er skadevolder og der begge er mindreårige. Loven bør i slike tilfeller utformes og praktiseres på en måte som ivaretar barnas grunnleggende rettigheter. Mindreårige skadelidte bør ha effektiv tilgang til voldserstatning, samtidig som mindreårige skadevoldere ikke påføres uforholdsmessige byrder.

Barn har begrenset mulighet til selv å ivareta sine rettigheter, og er ofte avhengige av at foreldre eller verger ivaretar deres rettigheter. Dersom disse ikke følger opp saken, kan barnet miste rettigheter uten å ha hatt reell påvirkningsmulighet. Barnets omsorgsperson kan være skadevolder, eller unnlate å ivareta barnets interesser grunnet lojalitetskonflikt eller frykt for represalier. Barn bør ikke tape retten til voldserstatning fordi voksne rundt dem ikke anmelder forholdet, ikke fremmer krav i straffesaken, ikke sender søknad til KfV, oversitter frister eller ikke dokumenterer kravet tilstrekkelig. Dette tilsier at loven bør inneholde tydelige rettssikkerhetsgarantier for mindreårige skadelidte.

Respondenter i spørreundersøkelsen påpeker i fritekstfelt at det er opp til foreldre/verge å søke når skadelidte er mindreårige. Dersom foreldre/verge ikke gjør det innen fristen mister den skadelidte rett til erstatning. I delrapporten har vi tatt til orde for at fristen for å fremme krav eller søknad om voldserstatning for skadelidte som var under 18 år på handlingstidspunktet først bør løpe fra det tidspunktet barnet fyller 18 år.

Også kravene om anmeldelse og medvirkning til etterforskning kan reise særlige spørsmål i saker der skadelidte er barn. Det bør vurderes om loven bør gjeninnføre en snever unntaksadgang fra anmeldelseskravet i særlige tilfeller, og barnets situasjon kan utgjøre et relevant moment. Etter vårt syn bør barnets manglende medvirkning i etterforskningen vurderes konkret, med utgangspunkt i barnets alder, modenhet, omsorgssituasjon og belastningen ved å forklare seg og bistå i etterforskningen på annen måte.

Dersom det søkes om voldserstatning mens skadelidte fortsatt er barn, må saksbehandlingen sikre at barnets interesser ivaretas. Informasjon om frister, klageadgang og dokumentasjonskrav bør gis på en måte som reduserer risikoen for rettstap. Det bør også vurderes om KfV bør ha en særskilt veiledningsplikt i saker hvor skadelidte er mindreårig.

Når skadevolder er mindreårig, oppstår andre rettssikkerhetsspørsmål. Barnekonvensjonen gjelder også der den påståtte skadevolderen er et barn. I slike tilfeller barnets beste skal være et grunnleggende hensyn både ved vurderingen av grunnvilkåret og ved fastsettelsen av erstatningens omfang, og det skal også sees hen til hensynet til rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet.¹⁷⁹ Voldserstatningsordningen skal sikre skadelidte effektiv kompensasjon, men statens eventuelle regress mot skadevolder kan få store konsekvenser for et barn. Et regresskrav kan bli hengende ved barnet inn i voksenlivet og virke som en uforholdsmessig økonomisk

¹⁷⁹ HR-2018-1014-A avsnitt 54.

byrde. Det kan være grunn til å vurdere spørsmålet om regress overfor mindreårige skadevoldere særskilt. Etter dagens ordning skal staten kreve regress i saker der erstatningskravet er rettskraftig avgjort ved dom, rettsforlik eller vedtatt forelegg. Loven åpner ikke på samme måte som tidligere for en selvstendig lemping eller ettergivelse av regresskravet hos voldserstatningsmyndighetene.

To advokat-informanter gir uttrykk for sterk bekymring knyttet til å kreve regress fra skadevoldere som selv er sårbare, for eksempel på grunn av manglende inntektsevne. De påpeker at det etter voldserstatningsloven bør være adgang til å lempe regresskravet å redusere erstatningsbeløpet til den fornærmede i saken. Uttalelsene er ikke begrenset til å gjelde mindreårige, men etter vårt syn står disse i en særstilling.

Det bør vurderes om loven bør hjemle en adgang til å lempe eller ettergi regresskrav mot mindreårige skadevoldere. En slik adgang kan være skjønnsmessig og baseres på en vurdering av barnets alder, modenhet, skyld, handlingens karakter, barnets økonomiske situasjon og risikoen for at regresskravet vil motvirke barnets positive utvikling. Det kan legges vekt på om retten allerede har satt ned erstatningen etter alminnelige erstatningsrettslige regler, jf. skadeerstatningsloven §§ 1-1 og 5-2. Vektingen av de motstående hensyn er likevel annerledes når det gjelder voldserstatning, ettersom reduksjon av regresskravet ikke vil påvirke skadelidte negativt. Det må imidlertid sees hen til at en slik lempingsadgang vil utfordre lovgivers målsetning om tilnærmet automatisk innkreving av regress. For det tilfelle at regressordningen opprettholdes, bør innkrevingen skje på en måte som hensyntar barnet, eksempelvis i form av særlige regler om utsatt innkreving og/eller rente r, ved endringer i innkrevsloven.

Der både skadelidte og skadevolder er barn kan skape særlige utfordringer, ettersom begge parter må ivaretas av voldserstatningsmyndighetene. Dersom skadevolderen var under den kriminelle lavalder, må KfV foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for voldserstatning er oppfylt. Jevnbyrdighet i alder og utvikling kan ikke undergrave skadelidtes rett til erstatning der de materielle vilkårene ellers er oppfylt.¹⁸⁰ Det kan imidlertid være grunn til å oppstille tydeligere prosessuelle rammer for slike saker, herunder regler om representasjon, informasjon, innsyn og vurdering av barnets beste for begge parter.

Det bør vurderes om voldserstatningsloven i større grad bør inneholde egne bestemmelser for saker som berører barn. En slik regulering kan bidra til å synliggjøre at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved både tolkning og anvendelse av loven, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

13.2 Personer med verge

Mindreårige skadelidte er ofte avhengige av foreldre eller verge for å få fremmet krav om voldserstatning. Også personer over 18 år kan være avhengige av at vergen ivaretar deres interesser i voldserstatningssaker. En voksen kan få oppnevnt verge hvis vedkommende har behov for hjelp til å ivareta personlige eller økonomiske interesser.¹⁸¹ I straffesaker eller

¹⁸⁰ Se Sivilombudets uttalelse i sak 2025/897.

¹⁸¹ Vergemål for voksne er regulert i vergemålsloven kapittel 4. Vergemål er i utgangspunktet et frivillig støttetiltak, men verge kan i særlige tilfeller oppnevnes uten samtykke.

voldserstatningssaker kan det oppnevnes en midlertidig verge for å ivareta interessene til mindreårige eller sårbare voksne. For barn kan det særlig være aktuelt å oppnevne en midlertidig verge dersom skadevolder er en forelder eller nær omsorgsperson.

Ved innføring av ny voldserstatningslov – da bistand til søknad om voldserstatning ble tatt ut av bistandsadvokatens oppdrag – ble ansvaret for å søke om voldserstatning og å kreve utbetaling av voldstilkjent erstatning lagt til midlertidig verge. I forbindelse med evalueringen har vi intervjuet to personer som tar oppdrag som midlertidig verge for mindreårige og sårbare voksne, som er fornærmet i straffesaker. Begge informantene er erfarne verger. Informantene uttrykker at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring og informasjon om hva vergens ansvar innebærer. En av informantene uttrykker stor frustrasjon over at det i en del tilfeller er tilfeldig hvorvidt vergen informeres om henleggelse fra politiet og domsavsigelser. Sistnevnte kan blant annet skyldes bytte av bistandsadvokat underveis i straffesaksløpet og at verken bistandsadvokat eller tingretten vet at den fornærmede har verge. Kombinert med nye og knappere frister for å søke voldserstatning i henlagte saker og for å kreve utbetaling av erstatning tilkjent ved dom, erfarer informanten derfor at mindreårige og andre vergehaveres rettssikkerhet er svekket som følge av endringene i den nye voldserstatningsloven.

Videre har en av vergene flere ganger opplevd at KfV ikke har sendt kopi av vedtak på en søknad om erstatning til midlertidig verge når bistandsadvokaten har sendt inn søknaden. Dette gjelder særlig i overgangsperioden mellom ny og gammel lov. Dette har skjedd selv om vergen har signert fullmakt som er lagt ved søknaden. I mange tilfeller har bistandsadvokaten ikke videreformidlet informasjonen om vedtaket videre til vergen. Vergen forteller at hen i flere tilfeller med avslag har fått vite om vedtaket etter selv å ha etterspurt informasjon fra bistandsadvokaten, men at klagefristen da har gått ut. Dette utfordrer mindreåriges rettssikkerhet.

Videre har de midlertidige vergene begrenset kontakt med vergehaver, og ofte går det meste av kontakten via bistandsadvokat. Vergene har derfor gjerne ikke opplysningene som trengs for å fylle ut en søknad om voldserstatning eller et krav om utbetaling av domstilkjent erstatning. Selv om bistandsadvokaten ofte har denne informasjonen, får de ikke lengre betalt for å bistå med søknaden. Vergene selv har også et behov for støtte fra advokat når de søker om erstatning på vegne av vergehaveren. Én av informantene vi har intervjuet er en ressursperson, og vedkommende får stadige henvendelser og spørsmål fra andre midlertidige verger om voldserstatningssøknader. Det er utfordrende for vergene å vurdere om det er grunnlag for å søke erstatning, og å vite hvordan søknadene skal begrunnes og hva slags dokumentasjon som skal legges ved. Midlertidige verger har også behov for råd knyttet til hvorvidt det bør klages på KfVs vedtak, og hvordan klagen bør begrunnes.

Ingen av vergene er kjent med at vergehavere har mistet rett til erstatning fordi midlertidig verge ikke har søkt eller krevd utbetaling av voldserstatning i tide, men tror det bare er spørsmål om tid før dette skjer. En av vergene advarer om at dette potensielt ikke vil komme frem før mindreårige vergehavere blir myndige og etterspør erstatning de mener å ha hatt krav på.

Bekymringene som verge-informantene trekkes frem nevnes også av bistands- og forsvarsadvokater i fritekstsvar i spørreundersøkelsen. Flere trekker frem at mindreårige kan

miste sin rett til erstatning fordi foreldre eller verge unnlater å søke innen fristen, også til tross for påminnelser fra bistandsadvokat. Én trekker også frem at midlertidig verge som regel ikke har kontakt med vergehaver, og at de derfor ikke har gjennomgått saksdokumentene. Dette gjør det svært vanskelig for vergen å vurdere om vergehaver kan ha krav på voldserstatning.

De midlertidige vergene vi har intervjuet er tydelige på at søknad om voldserstatning bør omfattes av bistandsadvokatens oppdrag og at vergene må få mer opplæring og informasjon. En av informantene mener videre at det bør innføres en plikt for vergene til å rapportere at søknader og krav om erstatning er sendt på vegne av vergehaverne. En av informantene mener også at fristen for krav om utbetaling av domstilkjent erstatning ikke kan begynne å løpe før vergen har blitt gjort oppmerksom på dommen i vergehavers sak, og at det samme bør gjelde for fristen for å påklage vedtak fra KfV. De understreker også at KfV må ha en konsekvent rutine for å sende vedtak til midlertidig verge i alle saker der skadelidt er vergehaver, uavhengig av hvem som har sendt inn søknaden.

Våre undersøkelser viser at voldserstatningsloven gir opphav til særlige rettssikkerhetsutfordringer der skadelidte er avhengig av verge for å fremme krav eller søknad om voldserstatning. Dersom vergen ikke mottar informasjon om henleggelse, dom eller vedtak, kan vergehaver miste retten til erstatning. Risikoen for rettstap har økt etter at voldserstatningsloven trådte i kraft, grunnet innføringen av nye og knappere frister. Det bør derfor vurderes om loven eller forskriften bør inneholde særlige saksbehandlingsregler for skadelidte med oppnevnt verge.

Når søknad om voldserstatning ikke lenger inngår i bistandsadvokatens oppdrag, er det særlig viktig at verger får tilstrekkelig opplæring og informasjon. Det bør videre etableres rutiner hos politi- og påtalemyndigheten, domstolene og KfV, som sikrer at verge får nødvendig informasjon om retten til voldserstatning, frister for krav eller søknad, klagefrister mv og at de orienteres om avsagte dommer og vedtak fra KfV.

13.3 Voldserstatning ved større hendelser

Dagens voldserstatningsordning er i hovedsak utformet for individuelle saker. Ved større hendelser, særlig terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger der mange personer rammes, kan dette gi særlige utfordringer. Slike saker kjennetegnes ofte av et stort antall skadelidte, et komplekst faktum og vanskelige avgrensninger av hvem som er direkte utsatt for den straffbare handlingen. Selv om det i slike saker ofte vil foreligge en straffedom, er det ikke gitt at alle som er berørt av hendelsen får sitt erstatningskrav behandlet på en måte som oppleves som samlet, forutsigbar og rettferdig.

Et sentralt spørsmål er om voldserstatningsloven i tilstrekkelig grad ivaretar behovene som oppstår ved større hendelser, eller om det bør etableres en særregulering for slike tilfeller. I høringsnotatet til voldserstatningsloven foreslo departementet at det i saker med et særlig høyt antall voldsutsatte, slik som ved terrorangrepet 22. juli 2011, skulle gjøres unntak fra kravet om dom dersom det anses uforholdsmessig å behandle kravene i straffesaken eller i en etterfølgende sivil sak mot skadevolderen. Forslaget ble ikke fulgt opp i Prop. 238 L (2020-2021). Departementet mente det ikke ville være behov for en egen unntaksregel for saker med høyt antall voldsutsatte, ettersom retten i slike saker har adgang til å nekte å behandle kravet i straffesaken fordi det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former, jf. straffeprosessloven § 427 femte ledd og § 428 fjerde ledd.¹⁸²

Større hendelser kan reise enkelte spørsmål som ikke fullt ut fanges opp av en ordning som er innrettet mot ordinære enkeltsaker. Dette gjelder særlig avgrensningen av personkretsen, betydningen av hvilken prosessuell status den enkelte gis i straffesaken, og behovet for en rask og ensartet behandling av erstatningsspørsmålet.

Utfordringene kan illustreres med erstatningsoppgjøret etter terrorangrepet i Oslo sentrum 25. juni 2022, hvor Zaniar Matapour ble dømt som hovedmann og Arfan Bhatti for medvirkning. Politiet har lagt til grunn at om lag 650 personer befant seg inne på de to besuttede serveringsstedene og i gatene omkring. Det er fortsatt usikkert om det foreligger full oversikt over alle som kan ha krav på voldserstatning. I tiden etter angrepet har stadig nye fornærmede og vitner meldt seg, og erstatningskravene deres har blitt håndtert på ulike måter, avhengig av når de meldte seg og hvilken rolle de ble tillagt i hendelsesforløpet.

Oslo tingretts dom mot Matapour fra juli 2024 tilkjente oppreisningserstatning til 312 personer. Disse har kunnet rette krav mot KfV etter voldserstatningsloven § 6, med frist tidlig i 2025. I tillegg ble 120 personer tilkjent oppreisningserstatning gjennom rettsforlik med Matapour i januar 2026. Disse kan fremme søknad til KfV etter § 7 bokstav b, med frist tidlig i 2027. I saken mot Bhatti fikk hans forsvarer, John Christian Elden, i Oslo tingrett medhold i at erstatningskravene måtte behandles sivilrettslig. Dette gjelder krav fra om lag 115 personer som ennå ikke er rettslig behandlet. Det er opplyst at Matapours forsvarer – formelt på vegne av Matapour selv – er i en prosess med sikte på å inngå forlik også med denne gruppen. I tillegg har enkelte rettet søknader om voldserstatning direkte til KfV.

¹⁸² Prop. 238 L (2020-2021) s. 92.

Fire av våre informanter var til stede i nærheten av skytingen. En representant for Støttegruppa 25. juni deltok også i ett av intervjuene, og vi har mottatt et skriftlig innspill fra støttegruppa. Den viktigste kritikken fra disse kildene kan sammenfattes i enkelte hovedpunkter:

Informantene har opplyst at de opplever avgrensningen mellom fornærmede og vitner som vilkårlig. For de 120 personene som omfattes av rettsforliket med Matapour, er det sondret mellom fornærmede og vitner. Personer som befant seg i skuddsektoren fra stedet Matapour stod da skuddene ble avfyrt, har fått status som fornærmede. Personer som befant seg utenfor denne sonen, har fått status som vitner. Det er politiet som har besluttet status, og beslutningen kan ikke påklages. Etter det vi har fått opplyst, er det bare personer med status som fornærmet som oppfyller vilkårene for å få erstatningen utbetalt fra KfV. I tingrettsdommen mot Matapour fra 2024 ble det ikke anvendt et tilsvarende skille.

Én informant forteller at hen oppholdt seg på et toalett inne på London Pub da skuddene falt. Toalettet ligger få meter fra dansegulvet, der flere personer ble skadet av skudd. Informanten opplevde selv å være i livsfare, men ble likevel regnet som vitne fordi toalettområdet lå utenfor den definerte skuddsektoren.

Et sentralt poeng for Støttegruppa 25. juni er at terrorangrepet – i likhet med mange andre terrorhandlinger – etter sitt formål ikke var rettet mot bestemte enkeltpersoner. Ut fra denne forståelsen var alle som befant seg inne på eller i umiddelbar nærhet av de to serveringsstedene, blant de som var mål for angrepet. Støttegruppa mener derfor at skuddsektoren ikke gir en treffende eller rettferdig avgrensning mellom fornærmede og vitner.

Videre beskrives prosessen som langvarig, uforutsigbar og tungrodd. Informantene våre har ulike erfaringer. Noen kom tidlig inn i rettsprosessene og har allerede fått utbetalt erstatning. Andre brukte lengre tid på å erkjenne at de var traumatisert, og beskriver en prosess preget av mangelfull informasjon, uforutsigbarhet og uklarhet om hvilket «spor» saken deres skulle behandles i. Støttegruppa opplever at rettsforliket som er inngått med Matapour, og det mulige kommende forliket for ytterligere skadelidte, i stor grad beror på velvilje fra Matapours forsvarer, blant annet ved at det er akseptert en form for samlet behandling av kravene. Flere krav er fortsatt ikke behandlet. Dette bidrar til at personer som ble rammet av samme hendelse, kan få svært ulike prosesser og tidsforløp, avhengig av når de meldte seg, hvilken status de fikk, og om deres krav ble behandlet i dom, rettsforlik, sivil sak eller direkte søknad til KfV. For de berørte kan slike forskjeller være vanskelige å forstå.

Støttegruppa foreslår at det etableres en særordning for større hendelser, for eksempel gjennom pilotsaker eller annen form for samlet avklaring, slik man hadde erfaring med etter terrorangrepene 22. juli 2011.

Etter vårt syn illustrerer 25. juni-saken at dagens voldserstatningsordning i hovedsak er utformet for individuelle saker. Voldserstatningsloven § 1 gir rett til erstatning til den som har blitt utsatt for en handling som omfattes av lovens opplisting av straffebud. Ved større hendelser kan det imidlertid være krevende å trekke grensen mellom personer som anses som fornærmet, og personer som anses som vitner eller på annen måte berørt av hendelsen. Påtalemyndighetens avgrensning av kretsen fornærmede kan imidlertid bli avgjørende for retten til voldserstatning.

Bare disse fornærmede kan kreve voldserstatning etter voldserstatningsloven § 6. En person som ikke er listet som fornærmet i straffesaken, men bare som vitne eller berørt, vil etter dagens ordning normalt ikke ha rett til voldserstatning etter § 7, ettersom forholdet må være anmeldt, og søkeren må være oppgitt som fornærmet. Dette tilsier at påtalemyndigheten og domstolene bør ha et bevisst forhold til voldserstatningsordningen når de avgrenser kretsen fornærmede i en straffesak med mange berørte. Dette gjelder uavhengig av om sivile krav behandles i straffesaken, eller i en senere sivil sak eller ved rettsforlik.

Større hendelser kan også gi opphav til langvarige og fragmenterte prosesser. Dersom erstatningskravene ikke (fullt ut) behandles i straffesaken, kan det senere fremmes et sivil søksmål eller inngås forlik som avgjør erstatningen. Det kan være uklart for den enkelte skadelidte om vedkommende omfattes av dommen, om det må fremmes krav særskilt, hvilke frister som gjelder, hvilken dokumentasjon som kreves, og om kravet skal behandles av domstolen eller av Kontoret for voldsoffererstatning. I større hendelser der mange skadelidte har sammenfallende eller nært beslektede krav, kan individuelle og ukoordinerte prosesser dessuten gi risiko for ulik praksis og unødvendig ressursbruk.

Etter vårt syn bør det vurderes om voldserstatningsloven bør inneholde en særregulering for større hendelser. Behovet gjør seg særlig gjeldende ved grove terrorhandlinger og andre hendelser der et stort antall personer rammes av samme straffbare handling. En særregulering bør ha som formål å sikre klarere vilkår for rett til voldserstatning, en raskere behandling av kravene og en tydeligere og mer forutsigbar avgrensning av personkretsen som har rett til voldserstatning.

14 Generelle funn og anbefalinger

Den nye voldserstatningsloven representerer en omlegging av voldserstatningsordningen. Det må understrekes at voldserstatningsloven har fått virke i nokså kort tid, og at enkelte av de utfordringene vi har identifisert kan skyldes «startvansker». Det kan ikke utelukkes at enkelte utfordringer vil avta etter hvert som aktørene får bedre kjennskap til regelverket. Det kan være behov for å følge utviklingen over noe mer tid før formåloppnåelsen kan vurderes med høy grad av sikkerhet. Våre funn viser likevel at det er utfordringer som etter vårt syn bør adresseres til tross for lovens begrensede virketid. Evalueringen gir dermed et kunnskapsgrunnlag, som kan bidra til å styrke voldserstatningsordningen.

Lovgiver ønsket å gjøre ordningen enklere og mer forutsigbar og effektiv, samtidig som staten ikke i større grad enn nødvendig overtar et ansvar som etter alminnelige erstatningsrettslige regler ligger hos skadevolder. Våre undersøkelser viser at voldserstatningsloven har gitt en enklere og mer effektiv ordning i saker der det foreligger rettskraftig dom, der erstatningskravet er behandlet i straffesaken, og der vilkårene for utbetaling etter § 6 er oppfylt. Når skadelidte har fått erstatning tilkjent ved dom, kan erstatningen utbetales uten at skadelidte må søke KfV om erstatning. For denne gruppen skadelidte har loven i betydelig grad ivaretatt lovgivers intensjon. Ordningen gir raskere avklaring, mindre dobbeltbehandling og enklere utbetaling enn tidligere. Regressordningen sikrer at skadevolder har det primære økonomiske ansvaret, samtidig som staten sikrer faktisk dekning når skadevolder ikke betaler.

Voldserstatningsloven bygger på at erstatningskravet i størst mulig grad skal behandles i straffesaken. Domstolsbehandling av erstatningskravet ivaretar både skadelidte og skadevolders rettssikkerhetsgarantier. Dersom kravet først er avgjort ved dom, kan staten i etterkant utbetale erstatningen raskt og effektivt. Det er likevel slik at skader etter voldslovbrudd kan utvikle seg over tid, og det kan være vanskelig å overskue og dokumentere krav allerede på tidspunktet for straffesaken. Vilåret om at alle modne krav skal fremmes i straffesaken kan derfor gi vanskelige grensedragninger, og det kan føre til at krav enten fremmes for tidlig og på utilstrekkelig grunnlag, eller tapes fordi de ikke ble fremmet i straffesaken. Oppreisningskrav egner seg normalt bedre for behandling i straffesaken enn mer komplekse økonomiske tapsposter. Departementet bør derfor vurdere om oppreisningskrav fortsatt som hovedregel bør behandles i straffesaken, mens øvrige erstatningsposter i større grad kan behandles av voldserstatningsmyndighetene etter at ansvarsgrunnlaget er avklart.

Etter vårt syn bør lovens hovedgrep, med rask utbetaling etter dom, videreføres. Når erstatning er tilkjent ved rettskraftig dom for en handling som omfattes av loven, gir § 6 grunnlag for en langt mer effektiv utbetaling enn etter den tidligere ordningen. Dette er en viktig forbedring for skadelidte som allerede har fått sitt krav behandlet av domstolene. Ordningen avbøter sentrale utfordringer ved den tidligere voldserstatningsordningen, og ivaretar lovgivers intensjon om rask utbetaling. Det bør imidlertid vurderes om loven bør ha noe mer fleksible regler for søknader som behandles etter § 7, og søknader om tilleggserstatning som behandles etter § 8.

Voldserstatningsloven avgrenser ordningen gjennom en uttømmende opplisting av straffebud. Dette skaper klarhet og legger til rette for automatisering. Likevel innebærer dette at retten til voldserstatning avhenger av hvordan handlingen er klassifisert strafferettslig. Det kan oppstå

tilfeller der en skadelidt har vært utsatt for en alvorlig integritetskrenkelse, men likevel faller utenfor ordningen fordi forholdet er kodet eller subsumert under et straffebud som ikke er omfattet av loven. Denne avgrensningen er særlig relevant der skillet mellom simple og grove overtredelser blir avgjørende, eller der flere straffebud kunne vært aktuelle. Etter vårt syn bør lovens virkeområde vurderes nærmere, særlig med sikte på straffebud som i praksis kan omfatte alvorlige integritetskrenkelser, men som i dag faller utenfor opplistingen. Lovens virkeområde kan justeres ved å supplere opplistingen av straffebud, ved å utforme mer presise regler for enkelte sakstyper, eller ved å innføre en snever sikkerhetsventil. En slik sikkerhetsventil bør ikke erstatte den lovtekniske hovedmodellen, men fungere som et korrektiv i tilfeller der en streng anvendelse av opplistingen gir urimelige utslag. Det må likevel sees hen til lovgivers intensjon om at voldserstatningsordningen skal omfatte de mest alvorlige voldslovbruddene.

Evalueringen viser imidlertid at loven også har hatt konsekvenser som neppe har vært tilsiktet fra lovgivers side, eller som ikke synes å ha vært tilstrekkelig vektlagt ved utformingen av loven. Når adgangen til voldserstatning i stor grad knyttes til om erstatningskravet er fremmet og behandlet i straffesaken, kan feil i straffesaksbehandlingen få direkte betydning for skadelidtes rett til voldserstatning. Dette gjelder selv om skadelidte ikke selv har hatt reell kontroll over prosessen.

Selv om loven innebærer en forenkling for forvaltningen, er den ikke nødvendigvis enklere for skadelidte. Vår gjennomgang viser at skillet mellom krav etter § 6, søknad etter § 7 og tilleggserstatning etter § 8 er krevende å forstå for skadelidte. Det samme gjelder fristreglene, betydningen av om et krav var «modent», konsekvensene av at et krav ikke ble fremmet i straffesaken, og hvilken betydning påtalemyndighetens eller domstolens valg av straffebud får for retten til voldserstatning.

Etter vårt syn bør voldserstatningsloven gjennomgå med sikte på å gjøre regelverket mer tilgjengelig og lettere å anvende. Loven har klare grenseflater mot både strafferetten, erstatningsretten, straffeprosessen og forvaltningsretten, noe som gjør enkelte bestemmelser krevende å forstå og praktisere. Dette gjelder særlig § 7, som regulerer flere ulike spørsmål. Én og samme bestemmelse regulerer blant annet når det kan søkes om voldserstatning, hvilke frister som gjelder, og når søknaden kan avslås eller erstatningen settes ned. Etter vårt syn bør det vurderes om bestemmelsen bør deles opp i flere bestemmelser. En slik lovteknisk forenkling kan gjøre loven mer lesbar og forutsigbar, uten at det nødvendigvis krever materielle endringer i ordningen. Dette vil bedre ivareta lovens formål om en enkel, effektiv og tilgjengelig voldserstatningsordning.

Ordningen skal sikre at personer som er utsatt for alvorlige integritetskrenkelser, får reell tilgang til erstatning også der skadevolder ikke kan eller vil betale. For mange skadelidte har statens behandling av erstatningskravet også en anerkjennende funksjon. Flere skadelidte vi har intervjuet beskriver voldserstatningsordningen som viktig og grunnleggende god. For noen har erstatningen en betydning som går utover det økonomiske. Den kan oppleves som en konkret anerkjennelse fra myndighetene av belastningene volden har medført, og som et uttrykk for rettferdighet og ansvar fra rettsstatens side. Enkelte fremhever også betydningen av at staten utbetaler erstatningen, slik at skadelidte ikke blir avhengig av skadevolderens betalingsevne.

Intervjuene viser samtidig at voldserstatning kan vekke sammensatte følelser. For noen skadelidte er pengene vanskelige å forholde seg til, fordi de knyttes direkte til volden eller overgrepene. Andre understreker at det viktigste ikke nødvendigvis er selve beløpet, men å bli hørt, trodd og få fortelle sin historie. En informant peker også på at lave erstatningsbeløp kan gjøre at skadelidte vurderer søknadsprosessen som for belastende i forhold til mulig utbytte. Videre kan forskjeller i erstatningsbeløp oppleves som en gradering av krenkelser, og dermed skape nye opplevelser av urettferdighet. Dette kommer i tillegg til øvrige belastninger ved ordningen, som frister, manglende advokatbistand, skadevolderens partsstatus, dokumentasjonskrav og krav til søknadsutforming.

Vår samlede vurdering er at voldserstatningsloven har gitt klare gevinster og at lovgivers intensjon langt på vei er ivaretatt. Dette gjelder særlig der det foreligger rettskraftig dom og erstatningskravet er behandlet i straffesaken. Etter vårt syn bør lovens hovedgrep beholdes. Ordningen bygger på en fornuftig målsetting om at voldserstatning i størst mulig grad skal avklares i tilknytning til straffesaken, og at staten deretter skal sikre skadelidte faktisk utbetaling. Dette kan gi en enklere, raskere og mer forutsigbar behandling enn en ordning der skadelidte i stor grad må fremme kravet på nytt for forvaltningen. Samtidig viser evalueringen at loven har skapt visse utfordringer.

Voldserstatningsloven skal ivareta flere hensyn som ikke alltid trekker i samme retning. På den ene siden bygger loven på et tydelig ønske om forenkling, forutsigbarhet, likebehandling og effektiv saksbehandling. Dette taler for klare vilkår, faste frister, et avgrenset virkeområde og begrenset rom for skjønn i den enkelte sak. Faste regler vil gjøre ordningen enklere å praktisere, redusere saksbehandlingstiden og gi skadelidte større grad av forutsigbarhet. På den andre siden er voldserstatningssaker svært ulike. En ordning som er enkel og standardisert, kan derfor i enkelte tilfeller gi resultater som fremstår urimelige eller i strid med alminnelige rettsoppfatning. Dette kan tilsi at regelverket må ha et visst rom for unntak, skjønnsmessige vurderinger og individuelle hensyn.

Etter vårt syn bør lovens hovedgrep med forenkling og effektivisering beholdes. Samtidig viser gjennomgangen at regelverket bør justeres på enkelte punkter for bedre å ivareta lovgivers intensjon. Målet bør være en ordning som fortsatt er enkel og forutsigbar, men som har tilstrekkelig fleksibilitet til å unngå særlig urimelige utslag. Hvordan hensynet til et enkelt og forutsigbart regelverk skal vektes mot konkret rimelighet, er til syvende og sist en vurdering som må overlates til lovgiver.