

Ph.d-stipendiat Erik Nadheim

Juridisk fakultet, UiO

erik.nadheim@student.jus.uio.no

13. oktober 2020

Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet:

Forslag til lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

I. Innledning

4. september 2020 sendte Justisdepartementet på høring forslag ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Høringsfristen var satt til 4. desember.

Forslaget bryter radikalt med det utvalget bak NOU 2016: 9 foreslo. Som begrunnelse for et helt annet lovforslag heter det i høringsnotatet: «Vurderingen er at utvalgets forslag ikke inneholder de nødvendige forenklinger.»¹ Men dette tilslører det som er den åpenbare, men underkommuniserte, effekten av den foreslåtte loven, nemlig store økonomiske innsparinger. Det er dette som vil bli resultatet av de «nødvendige forenklingene» i lovforslaget.

Høringsnotatet unnlater å besvare helt sentrale spørsmål, for eksempel:

- Hvor mange vil bli rammet av en innstramming i voldsoffererstatningsordningen?
- Hva vil en innstramming bety for dem?
- Hvor mye penger vil Justisdepartementet spare ved en innstramming?
- Hvordan ivaretar lovforslaget regjeringen Solbergs uttalte politiske vilje?

II. Hvor mange rammes av en innstramming i voldsoffererstatningsordningen?

Den store endringen fra dagens voldsoffererstatning fremkommer i høringsnotatet pkt. 8. Her foreslår departementet at det stilles som vilkår for erstatning fra staten at skadevolder er dømt til å betale erstatning til den voldsutsatte eller at det er inngått rettsforlik.² Det innebærer at dersom påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av strafferettslig foreldelse, må den voldsutsatte gå til sivilt søksmål mot skadevolder og få dom for erstatning for å kunne få erstatning fra staten. Det samme gjelder ved unnlatt anmeldelse, uavhengig av årsak. «Departementet foreslår etter dette at avgjørelsene av om noen med klar sannsynlighetsovervekt har blitt utsatt for et volds- eller seksuallovbrudd av en spesifikk person, bare tas av domstolene.»³

¹ Høringsnotatet, s. 13.

² Høringsnotatet, s. 42.

³ Høringsnotatet, s. 47.

I saker der skadevolder er død, ukjent, under 15 år eller utilregnelig foreslås det å gjøre unntak fra kravet om dom, slik at søknad om erstatning fra staten kan fremmes til Kontoret for voldsoffererstatning.⁴

Departementet peker på et negativt utslag av det nye forslaget:

«Ulempen ved å stille krav om at det må foreligge dom i saken, er at det er de voldsutsatte selv som må gå til søksmål mot skadevolder dersom erstatningskravet ikke er behandlet i straffesaken eller påtalemyndigheten har henlagt saken etter bevisets stilling eller på grunn av foreldelse. Det kan være krevende.»⁵

Men dette tillegges mindre vekt en formålet med omleggingen som er å få «en langt mer effektiv ordning».⁶ Slik ordningen er i dag, foretar Kontoret for voldsoffererstatning normalt en full vurdering av saken selv om den har vært behandlet av domstolene. «Et komplisert regelverk gjør saksbehandlingen krevende og medfører at det går tid før brukerne får svar på søknaden. Videre gir et uklart regelverk flere klager. Å måtte bruke tid og krefter på å klage og vente på klagebehandlingen kan være en belastning for brukerne.»⁷ At det avgjort er en belastning for voldsofre å ikke få erstatning kommenteres ikke.

I høringsnotatet skrives det at to tredjedeler av de som søker om erstatning etter gjeldende ordning i saker som er henlagt etter bevisets stilling får avslag på søknadene. Det betyr at en tredjedel får erstatning, til tross for henleggelsen. Hvor høyt antallet personer er, sies det intet om i høringsnotatet. Men disse voldsofrene vil måtte, dersom forslaget blir vedtatt, gå til sivil søksmål mot skadevolder for å få erstatning fra staten. «For den gruppen blir det mer krevende å få erstatning enn i dag.», innrømmer departementet.⁸ Men hvor mange som vil ha ressurser, både økonomisk og menneskelig, til å anlegge erstatningssak selv sier høringsnotatet ikke noe om. Men det er åpenbart at svært mange voldsofre ikke vil gå til søksmål. For det første er de skadet og for det andre vil et søksmål innebære en personlig, økonomisk risiko for dem.

Under pkt. 6.4 består hele første avsnitt av en setning: «Departementet foreslår at det etter ny lov gis erstatning til den samme personkretsen som ville hatt krav på erstatning fra skadevolder.»⁹

Setningen tilslører realiteten i lovforslaget i så sterk grad at det er påfallende misvisende. Første del er beskrivende: Det skal gis erstatning til en definert personkrets. Andre del av setningen er hypotetisk: Personkretsen er den samme «som ville hatt krav på erstatning fra skadevolder». Men forutsetningen i lovforslaget er at fornærmede må ha en rettskraftig dom eller rettsforlik om erstatning. Da har vedkommende krav på erstatning. Staten skal etter lovforslaget forskuttere erstatningen og søke regress hos skadevolder.

Men hvem er det som «ville hatt» krav, men ikke har det? (Unntak gjelder om skadevolder er død, ukjent, utilregnelig eller mindreårig, men det er ikke det som behandles i dette punktet.) Det er nærliggende å tenke på skadelidte som velger å ikke anmelde eller saksøke. Slike fornærmede ville hatt et krav dersom det hadde blitt rettssak, men får ingen dom på erstatning og får følgelig heller ikke erstatning fra staten. Men vedkommende «ville hatt» et krav.

⁴ Høringsnotatet, s. 47-48.

⁵ Høringsnotatet, s. 46.

⁶ Høringsnotatet, s. 5.

⁷ Høringsnotatet, s. 11.

⁸ Høringsnotatet, s. 128.

⁹ Høringsnotatet, s. 37.

Dersom påtalemyndigheten henlegger saken, kan ikke skadelidte få dom for erstatning i forbindelse med en straffedom. Men fornærmede «ville hatt» et krav om ikke saken var henlagt. Disse fornærmede må anlegge selvstendig sivil søksmål. Vinner vedkommende frem, har hun eller han et krav. Tapes saken, har ikke vedkommende et krav, og det tilstås ikke voldsskadeerstatning fra staten, i motsetning til hva som er realiteten i den del saker i dag. Hva med fornærmede i saker som ender med frifinnelse og retten lar være å idømme erstatningsansvar frykt for å krenke uskyldspresumpsjonen i EMK?

Høringsnotatet inneholder ikke opplysninger om antallet saker der det ikke foreligger rettskraftig dom, men erstatning allikevel tilstås. Det gjør imidlertid rapporten Justisdepartementet fikk Menon Economics til å utarbeide i 2018, «Kartlegging av voldsoffererstatningsordningen».

I følge rapporten innvilget Kontoret for voldsoffererstatning 2.687 førstegangssøknader i 2016. Av disse var 400 saker (15 % av positive vedtak) henlagt av påtalemyndigheten etter bevisets stilling, 45 saker (2 %) var henlagt som foreldet og 24 saker (1 %) var ikke anmeldt. Det betyr at personene bak nesten 500 saker vil falle utenfor en ny erstatningsordning. Antallet positive avgjørelser i saker som var blitt henlagt hadde holdt seg stabilt fra 2009, het det i rapporten.¹⁰

III. Hva vil en innstramming bety for de som faller utenfor ny ordning?

Oxford Research AS fikk i oppdrag av Justisdepartementet å foreta en kvalitativ analyse av virkningene av voldsoffererstatning, med fokus på bruker- og samfunnseffekter. Prosjektets målsetting var å bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere endringer i voldsoffererstatningsordningen, i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 9. Rapporten, som forelå 15. september 2019, inneholder ingen gjengivelse av oppdragsbeskrivelse eller mandat.

I forbindelse med undersøkelsen ble 39 personer som hadde mottatt voldsoffererstatning intervjuet. I tillegg ble psykologer, bistandsadvokater og ansatte ved Kontoret for voldsoffererstatning intervjuet.

Et tankevekkende funn i rapporten er at voldsoffererstatningsordningen beskrives som lite kjent:

«Flere av informantene fortalte at de opplevde at det fantes lite informasjon om ordningen underveis i straffeprosessen. [...]

Flere av informanten forteller at de fikk kjennskap til ordningen gjennom det de beskriver som tilfeldigheter. Mange har kommet over informasjonen gjennom venner og bekjente, andre fornærmede i saken eller via behandlere[...].»¹¹

Det heter videre at «heller ikke politiet informerte om ordningen». Det følger av påtaleinstruksen § 8-6 tredje ledd at politiet ved gjennomføringen av avhør med en voldsutsatt skal informere om adgangen til å kreve erstatning fra staten. Dersom Justisdepartementet

¹⁰ Menon Economics (2018), s. 15.

¹¹ Oxford Research (2019), s. 14.

hadde ambisjoner om å bedre voldsofrenes situasjon, hadde det vært naturlig å gjennomføre tiltak for å gjøre erstatningsordningen mer kjent.

Det heter i rapporten at det er et overordnet funn at det at det betyr mye å motta voldsoffererstatning:

«Det gjelder både i tilfeller hvor saken har endt i domfellelse og når saken har endt med henleggelse. I sistnevnte tilfellet oppleves erstatningen imidlertid som særs viktig fordi den voldsutsatte gjennom tilkjent erstatning opplever å ha blitt trodd eller blitt anerkjent som offer, en anerkjennelse som ikke har kommet i form av dom. Funnene tyder på at denne dimensjonen er desto viktigere når det mangler bekreftelse gjennom straffesak, men også i saker som har endt i dom finner vi samme type beskrivelser om anerkjennelse, det å bli trodd, straff av voldsutøver også videre, som viktige dimensjoner i voldsoffererstatningen.»¹²

Det heter videre i rapporten at flere informanter sa at det viktigste med voldsoffererstatningen ikke var beløpets størrelse, men betydningen av å bli trodd. «Det er i liten grad systematiske forskjeller mellom sakstyper eller erstatningsbeløp, men det virker å ha større betydning i saker som er henlagt.»¹³ Disse viktige effektene av dagens voldsoffererstatningsordning har Justisdepartementet valgt å se bort ifra. De blir heller ikke omtalt i høringsnotatet.

27 av informantene i undersøkelsen var tilkjent erstatning ved dom, sannsynligvis i forbindelse med en straffesak. 11 informanter hadde fått voldsoffererstatning fra staten, til tross for at anmeldelsen var henlagt. Det betyr at 29 % av informantene som var med i denne undersøkelsen ble tilkjent erstatning til tross for at påtalemyndigheten må ha ment at bevisene i saken ikke ville holde til å få en fellelse straffedom. Disse vil miste retten til erstatning fra staten dersom lovforslaget vedtas.

Oxford Research mente at anerkjennelse og tillit er nøkkelbegreper for å forstå voldsoffererstatningsordningen. Dette er viktig for den enkelte bruker, men det gjør seg også gjeldende i en bredere sammenheng: «I et samfunnsperspektiv har det åpenbart sammenheng med rettsikkerhet og allmenn tillit til strafferettssystemet.»¹⁴

Lang, og økende, saksbehandlingstid har vært et problem ved Kontoret for voldsoffererstatning. Men i rapporten heter det at informantene opplever dette ulikt. Flere hadde forventet at det ville ta tid og hadde derfor ikke sett tidsbruken som særlig problematisk. Men på den annen side var det søkere som opplevde at å vente på en mulig erstatning satte livet på vent.¹⁵

Oxford Research gjorde forsøk på å vurdere samfunnseffekter av voldserstatningsordningen. Her skiller rapporten mellom sosiale og symbolske virkninger. De sosiale virkningene er bedre livskvalitet for voldsutsatte. Da kan økonomisk støtte spille en rolle. «For de fleste mottakere betyr erstatningen mye.»¹⁶ At mange informanter beskrev voldsoffererstatningsordningen som lite kjent, svekker både de sosiale og symbolske virkningene.

¹² Oxford Research (2019), s. 38.

¹³ Oxford Research (2019), s. 39.

¹⁴ Oxford Research (2019), s. 40.

¹⁵ Oxford Research (2019), s. 40.

¹⁶ Oxford Research (2019), s. 35.

Symbolske virkninger kan være økt tillit til rettstaten og tillit til at rettsikkerheten blir ivare tatt. «Det er slik Oxford Research ser det, viktige prinsipielle effekter, som er uavhengige av eventuelle instrumentelle effekter ordningen måtte bidra med. Det er elementer i det som kan omtales som rettstatens legitimitet og voldsutsattes krav på vern og ivaretagelse.»¹⁷

I Justisdepartementets virksomhetsstrategi 2017-2021, s. 4, heter det: «Vi jobber for rettsikkerhet og trygghet». Lovforslaget er et klart eksempel på det motsatte. Av undersøkelsen som Justisdepartementet selv initierte fremgår det klart at voldsoffererstatning er særlig viktig for den gruppen som forslaget til ny lov vil stenge ute.

IV. Hvor mye penger vil Justisdepartementet spare ved en ny lov?

At det ligger innsparingsmotiver bak omleggingen understøttes av at det i høringsnotatet vises til Perspektivmeldingen 2017.¹⁸ Der fremgår det at det vil være lite rom for nye offentlige utgifter i fremtiden og at det er nødvendig med en tydeligere prioritering.

«Fortsetter utgiftene til voldsoffererstatningsordningen å stige, vil handlingsrommet i budsjettet samlet sett svekkes. Dette innebærer at det er nødvendig å få kontroll over utgiftene. En ordning om erstatning fra staten må være dimensjonert til at staten kan bære kostnaden når alle som har rett til erstatning får det.»¹⁹

Det er påfallende å vise til at utgiftene til voldsoffererstatning må bringes under «kontroll», slik at «handlingsrommet» i statsbudsjettet ikke svekkes. I Justisdepartementets budsjett for 2021 ble det foreslått 324 mill. kroner til voldsoffererstatning,²⁰ mens de samlede utgiftene på departementets budsjett var drøyt 42 mrd. kroner.²¹ Det er merkelig at når Justisdepartementet først skal prioritere rammer det en uorganisert gruppe, hvor mange er skadet og utslått.

At antallet innvilgede saker vil bli redusert ved en eventuell omlegging synes helt klart. Det er derfor nærliggende å anta at begrunnelsen for en omlegging er et ønske om reduserte kostnader. Men i høringsnotatet heter det i pkt. 20 «Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser»: «Departementets forslag til ny lov tar sikte på at statens samlede utbetalinger til voldsutsatte forblir på nivå med forpliktelsene etter dagens ordning.»²² Det forutsettes at staten i fremtiden vil utbetale like mye i erstatning som i dag, heter det et annet sted.²³

Hvordan dette kan henge sammen fremgår ikke, når færre skal kunne få erstatning og nivået ikke skal heves. Noen av de som får erstatning i dag har av ulike årsaker ikke rettskraftig dom. Hvor stort dette antallet er, redegjør ikke høringsnotatet for. Disse vil falle utenfor den foreslåtte ordningen. Det er ingen steder i høringsnotatet det sannsynliggjøres at flere enn i dag vil få dom på erstatning fra skadevolder. Riktignok foreslås det å gi dagens øvre grens for

¹⁷ Oxford Research (2019), s. 41.

¹⁸ Meld. St. 29 (2016–2017).

¹⁹ Høringsnotatet, s. 13.

²⁰ Prop. 1 S (2020–2021) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 156.

²¹ Prop. 1 S (2020 – 2021) Finansdepartementet (Gul bok), s. 22.

²² Høringsnotatet, s. 129.

²³ Høringsnotatet, s. 32.

erstatning på 60 G også virkning for eldre saker. Men departementet forutsetter at dette vil omfatte så få saker at merkostnadene blir «lave».²⁴

Som nevnt under pkt. II kartla Menon Economics på oppdrag fra Justisdepartementet voldsoffererstatningsordningen; hva som påvirker saksinnngang og utbetalinger og utarbeide en prognosemodell som kan lette budsjettarbeidet for ordningen.

I følge rapporten innvilget Kontoret for voldsoffererstatning 2.687 førstegangssøknader i 2016. Av disse var 400 saker henlagt av påtalemyndigheten etter bevisets stilling, 45 saker var henlagt som foreldet og 24 saker var ikke anmeldt. Disse personene vil falle utenfor den foreslåtte erstatningsordningen.

Gjennomsnittlig erstatningsbeløp i saker som var henlagt etter bevisets stilling var i følge Menon Economics kr. 126.000, i saker henlagt som foreldet var det kr. 182.000 og i saker som ikke var anmeldt var det kr. 198.000.²⁵ Med utgangspunkt i disse tallene ser innsparingseffekten i fremtidige erstatningutbetaling av lovforslaget slik ut:

Henlagt etter beviset stilling	400 x kr. 126.000	50, 40 mill. kr.
Henlagt som foreldet	45 x kr. 182.000	8,19 mill. kr.
<u>Ikke anmeldt</u>	<u>24 x kr. 198.000</u>	<u>4,75 mill. kr.</u>
<u>Samlet innsparing</u>		<u>63,34 mill. kr.</u>

Ved klagebehandling ble avslag i 22 % av sakene som var henlagt etter bevisets stilling omgjort. Den samme andelen for saker henlagt som foreldet var også 22 % og 12 % for saker som ikke var anmeldt.²⁶ Dette vil gi en ytterligere innsparingsgevinst ved lovforslaget, uten at jeg har kunnet tallfeste dette nærmere ved hjelp av Menons rapport.

Dette viser at et stort antall personer fikk til dels betydelig erstatning i 2016, mens de vil automatisk få avslag dersom det utsendte lovforslaget blir vedtatt. Det er en merkverdighet ved høringsnotatet at denne effekten ikke er synliggjort, men tvert imot tilslørt med en påstått forutsetning om at erstatningsutbetalingene vil bli like høye som i dag.

En klar forbedring ved den foreslåtte loven, sammenliknet med dagens ordning, er en mye raskere saksbehandling og stor forutberegnelighet for den voldsutsatte. Har man en rettskraftig dom på erstatning, enten fra straffesaken eller i en sivil sak, skal erstatning nærmest automatisk betales ut fra staten. Det har vært et tiltagende problem ved Kontoret for voldsoffererstatning at saksbehandlingstiden har vært svært lang, og økende. I årsrapport fra Kontoret for voldsoffererstatning 2019 heter det:

«En hovedutfordring for Kontoret er at restansen av erstatningssaker har bygd seg opp over flere år, og det vil ta tid å redusere den til et akseptabelt nivå igjen. Etter vår oppfatning er saksbehandlingstiden ved Kontoret for lang, spesielt for søknader som har lavere prioritet. En konsekvens av dette er frustrerte søkere, noe som igjen kan medføre at Kontorets omdømme påvirkes negativt.»²⁷

²⁴ Høringsnotatet, s. 129.

²⁵ Menon Economics (2018), s. 30.

²⁶ Menon Economics (2018), s. 41.

²⁷ Kontoret for voldsoffererstatning (2020), s. 20. Årsrapport fra 2019.

Det opplyses i høringsnotatet at Kontoret for voldsoffererstatning i 2020 har 33 ansatte. Ved den omlegging som følger av lovutkastet, antas det at det vil kreve mindre enn ett årsverk å behandle søknader om voldsskadeerstatning.²⁸

Det er naturlig at en nærmest automatisk rett til erstatning vil innebære en langt mer effektiv saksbehandling enn i dag. Erstatningskravet vil bli mye raskere avgjort og fornærmede slipper å vente lenge på oppgjør. «Dessuten vil en rask avklaring gi voldsutsatte bedre forutsetninger til å kunne legge saken bak seg.»²⁹

Men lang og økende saksbehandlingstid kan selvsagt avhjelpes på en annen måte. Det er normalt et spørsmål om ressurser. At det er en slik direkte sammenheng viser årsrapport 2019 fra Kontoret for voldsoffererstatning: «KFV har behandlet 4809 saker i førsteinstans i 2019, mot 3693 saker i 2018. Dette er en økning på 1116 saker (ca. 30 %) sammenlignet med 2018, og skyldes i all hovedsak økt saksbehandlingsskapasitet.»³⁰ Ytterligere økning av saksbehandlingsskapasiteten vil forutsetningsvis føre til at søknader blir raskere avgjort. Økte ressurser hadde vært den enkle løsningen, om det virkelig er bekymringen over manglende effektivitet i saksbehandlingen som er den reelle begrunnelsen for lovforslaget.

Høringsnotatet pkt. 20 heter «Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser». Men redegjørelsen for konsekvensene er svært mangelfull. Noen detaljert innsparingseffekt av at det vil bli færre som får voldsoffererstatning enn i dag finnes ikke i notatet. Det er kanskje ikke så rart når den oppgitte begrunnelsen for endringene er av hensyn til ofrene med raskere saksbehandling og større forutberegnelighet.

KFV har ifølge høringsnotatet 33 ansatte. Med den foreslåtte loven vil behovet for saksbehandling utgjøre «mindre enn ett årsverk».³¹ Noen konkret innsparingsgevinst ved dette opplyses det ikke om. I årsrapport for 2019 opplyses det at KFV hadde et driftsbudsjett på kr. 24.263.400.³² Hvis kostnadene deles likt på antallet ansatte, blir det kr. 735.224 pr. person. I følge høringsnotatet vil 32 personer bli overflødige. Grovt anslått vil det utgjøre kr. 23.527.175 i innsparing for staten på dette budsjettområdet.

Men også Statens sivilrettsforvaltning har en god del arbeid med søknadene om voldsoffererstatning. I høringsnotatet heter det det medgikk om lag 13 årsverk til dette.³³ I årsrapport 2019 fra Statens sivilrettsforvaltning fremgår det at etaten brukte kr. 57.559.600 på lønn til 62 ansatte.³⁴ Det betyr en gjennomsnittlig lønnskostnad pr. ansatt på kr. 928.380. Da vil 13 færre ansatte grovt anslått spare staten for kr. 12.068.948 i lønn. I tillegg vil en reduksjon av antallet ansatte med over 20 % forutsetningsvis bety en betydelig innsparing i andre utgifter.

Klagesakene behandles av Erstatningsnemnda for voldsofre. Utgiftene til nemnda var ifølge høringsnotatet på om lag 1,1 mill. kroner i 2016.³⁵

Det er i dag ganske vanlig at det er advokater, betalt med fri rettshjelp, som bistår med å fremme søknad om voldsoffererstatning. Med det foreslåtte, automatiserte

²⁸ Høringsnotatet, s. 130.

²⁹ Høringsnotatet, s. 128.

³⁰ Kontoret for voldsoffererstatning (2020), s. 4. Årsrapport fra 2019.

³¹ Høringsnotatet, s. 130.

³² Kontoret for voldsoffererstatning (2020), s. 7.

³³ Høringsnotatet, s. 130.

³⁴ Statens sivilrettsforvaltning (2020), s. 5. Årsrapport 2019.

³⁵ Høringsnotatet, s. 130.

erstatningsordningen blir advokatbistand overflødig. Det vil bety, ifølge høringsnotatet, årlige besparelser for staten på om lag 18 mill. kroner.³⁶

Innsparingsgevinstene i saksbehandlingskostnadene ser, gitt disse forutsetningene, slik ut:

Innsparing Kontoret for voldsoffererstatning	kr 23.527.175
Innsparing Statens sivilrettsforvaltning	kr 12.068.948
Innsparing Erstatningsnemnda for voldsofre	kr 1.100.000
<u>Innsparing advokater</u>	<u>kr 18.000.000</u>
<u>Samlet innsparing</u>	<u>kr 54.696.123</u>

Jeg er selvsagt klar over at dette er et uhyre grovt anslag, men Justisdepartementet har ikke tatt bryet med å gjøre noe bedre. Riktignok skriver departementet at kostnadsreduksjonene vil bli halvparten av mitt anslag, uten å vise hvordan beløpet fremkommer: «Besparelser knyttet til saksbehandling etter voldsoffererstatningsloven er estimert til 27 millioner kroner per år.»³⁷ Hvorfor omtales ikke dette mer utførlig i høringsnotatet?

Jeg finner det merkelig at departementet i høringsnotatet ikke viser hvordan dette tallet, som åpenbart må være galt, fremkommer. Dette er åpenbart et brudd på utredningsinstruksen §§ 2-1 og 2-2.³⁸ Mitt eksempel viser at innsparingene med lovforslaget er betydelig høyere. Mine anslag viser at sakbehandlingskostnaden vil bli redusert med 54 mill. kroner og erstatningsutbetalingene med 63 mill. kroner. «Handlingsrommet» i Justisdepartementets budsjett vil bli styrket med 117 mill. kroner.

V. Manglende lojalitet til regjeringen Solbergs politiske prioriteringer

Dagens voldsoffererstatningsordningen ble lovfestet i 2001. Ofrene fikk med loven et rettskrav på erstatning dersom visse vilkår er oppfylt. I lovproposisjonen het det:

«Samfunnet har både et ansvar for å søke å sikre individet mot voldsovergrep og et ansvar for å bidra til å reparere skadene der overgrep har funnet sted. I tillegg til at voldsutøveren har et ansvar for sine handlinger, er det også et samfunnsansvar å hjelpe den som blir rammet av en voldsforbrytelse. Voldsutøveren har ofte dårlig betalingsevne og ikke sjelden forblir gjerningspersonen ukjent. Voldsofre vil bli hjulpet et stykke på vei gjennom generelle støtteordninger som f.eks. sykepenger fra arbeidsgiver, sosiale trygde- og støtteordninger og forsikringer. Ikke sjelden vil det imidlertid gjenstå et udekket tap. Det er her ordningen med voldsoffererstatning fra staten kommer inn.»³⁹

Et enstemmig Storting støttet regjeringens forslag.⁴⁰ Tyve år senere føler ikke Justisdepartementet samfunnsansvaret på samme måte.

European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, som Norge undertegnet i 1983, slår fast i Article 2:⁴¹

³⁶ Høringsnotatet, s. 131.

³⁷ Høringsnotatet, s. 130.

³⁸ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) FOR-2016-02-19-184

³⁹ Ot.prp. nr. 4 (2000-2001), pkt. 1.

⁴⁰ Innst. 219 L (2011-2012).

⁴¹ Europeisk konvensjon om erstatning til voldsofre – ETS nr. 116.

- “1 When compensation is not fully available from other sources the State shall contribute to compensate:
- a those who have sustained serious bodily injury or impairment of health directly attributable to an intentional crime of violence;
 - b the dependants of persons who have died as a result of such crime.
- 2 Compensation shall be awarded in the above cases even if the offender cannot be prosecuted or punished.”

Hvorvidt Norge vil oppfylle sine forpliktelser etter konvensjonen, dersom lovforslaget blir vedtatt, drøftes ikke i høringsnotatet. Det eneste som anføres er følgende: «Så lenge den nasjonale ordningen oppfyller konvensjonens minstekrav, er det i stor grad opp til den enkelte staten å gi de nærmere regler om erstatning fra staten til voldsofre.»⁴²

Men konvensjonen pålegger Norge som minstekrav en plikt til å betale voldsoffererstatning dersom «the offender cannot be prosecuted or punished». Hvis påtalemyndigheten mener at en anmeldelse må henlegges på grunn av beviskravet i straffesaker, kan anmeldte ikke tiltales og straffes. Det samme gjelder dersom straffesaken er henlagt på grunn av foreldelse eller handlingen ikke ble anmeldt. Hvorfor er ikke våre forpliktelser etter konvensjonen problematisert i høringsnotatet?

Da Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering i oktober 2013, het det i den politiske plattformen, «Sundvollen-erklæringen», at regjeringen ville «[v]urdere nye erstatningsordninger for ofre for kriminalitet».⁴³

I tillegg til å ville vurdere nye erstatningsordninger het det i regjeringsplattformen:

«Regjeringen vil:

- Styrke offeromsorgen»

Formuleringen «nye erstatningsordninger» er i og for seg nøytral. Det kan bety å stramme inn, men sannsynlig er det ikke at en ny regjering varsler kutt for en sårbar og utsatt gruppe. Sett i sammenheng er det umulig å se at det lovforslaget som nå er sendt på høring innebærer å «styrke offeromsorgen».

Da voldsoffererstatningsutvalget ble nedsatt i februar 2015 het det i oppdraget: «Mandatet avgrenses mot utvikling av offeromsorg i vid forstand, herunder etablering av en nasjonal kriminalitetsoffermyndighet, voldsofferfond og lignende.» I «Sundvollen-erklæringen» lovte regjeringen å «utrede etableringen av et nasjonalt kompetansesenter for offer- og pårørendeomsorg». Ultimo november 2020 er regjeringen Solberg inne i sitt åttende år. Fortsatt finnes det ikke spor av at Justisdepartementet har oppfylt de politiske målsettingene i «Sundvollen-erklæringen». Det foreliggende lovforslaget er et klart eksempel på dette.

Men de syv justisministrene som til nå har tjenestegjort i regjeringen Solberg har på en rekke områder vist at de ikke vil «styrke offeromsorgen», som lovet. Forslaget til ny

⁴² Høringsnotatet, s. 17.

⁴³ «Sundvollen-erklæringen» (2013).

voldserstatningslov føyer seg inn i rekken av tiltak - og unnlatelser - som svekker kriminalitetsofrenes rettssikkerhet og trygghet:

- Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner løp ut i 2017, uten å ha blitt erstattet av en ny.
- Regjeringens handlingsplan for forebygging av kriminalitet løp ut i 2016, uten å ha blitt erstattet av en ny.
- Regjeringens handlingsplan mot voldtekt løp ut i 2014, og ble først erstattet med en ny plan i 2019.
- Den såkalte nærpolitireformen i 2016 reduserte tilgjengeligheten og økte avstanden til publikum, ved at antallet polititjenestesteder ble redusert fra 340 til 210.
- Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre ble lagt ned i 2017. Oppgavene ble overført til politiet, men de nyeste tallene fra Justisdepartementet viser at en tredel færre personer fikk bistand.⁴⁴
- Nasjonalt kompetansesenter for kriminalitetsforebygging ble avviklet våren 2020.

Kontoret for voldsoffererstatning er lokalisert i Vardø. Justisdepartementet oppgir i høringsnotatet at 32 av 33 stillinger vil bli overflødige dersom en ny erstatningsordning blir vedtatt som foreslått. Slik sett føyer forslaget seg inn i regjeringen Solbergs sentraliseringspolitikk. Riktignok sies det i høringsnotatet at det skal bli «tilført andre oppgaver» til Vardø, men konkret og forpliktende er det ikke.⁴⁵

Kildeliste

Innst. 219 L (2011–2012) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven.

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Virksomhetsstrategi 2017-2021.

Justis- og beredskapsdepartementet (2020). Høringsnotat - Ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte, 4. september 2020.

Kontoret for voldsoffererstatning (2017). Årsrapport 2016.

Kontoret for voldsoffererstatning (2020). Årsrapport fra 2019.

Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017.

Menon Economics (2018). Kartlegging av voldsoffererstatningsordningen. Rapport. Menon-publikasjon nr. 60/2018.

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning.

Ot.prp. nr. 4 (2000-2001) Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven).

Oxford Research AS (2019). *Virkningene av voldsoffererstatning*. Rapport.

⁴⁴ Prop. 1 S (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 111 jf. Kontoret for voldsoffererstatning (2017). Årsrapport 2016, s. 18.

⁴⁵ Høringsnotatet, s. 130.

Prop. 1 S (2020-2021) Finansdepartementet (Gul bok).

Prop. 1 S (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet.

Prop. 1 S (2020-2021) Justis- og beredskapsdepartementet.

Statens sivilrettsforvaltning (2020). Årsrapport 2019.

«Sundvollen-erklæringen» (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (7. oktober 2013).