

Høringssvar fra Sekretariatet for konfliktrådene

Forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte

Dato: 04.12.2020

1. Innledning

Vi viser til at Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte. Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) ønsker å knytte noen merknader til hvordan de foreslåtte endringene påvirker sakene som behandles i konfliktrådet. Ettersom Sfk også har et mandat til å arbeide med forebygging av vold i nære relasjoner, samt ivareta fornærmede i saker som kommer til konfliktrådene, vil vi også kommentere på at deler av forslaget vil kunne ha negative konsekvenser for fornærmede i volds- og overgrepssaker.

2. Konfliktrådets saker

Konfliktrådet er en statlig tjeneste som tilbyr gjenopprettende møter som metode for å håndtere konflikter og lovbrudd. Hensikten er at partene gjennom dialog selv kan finne fram til gode løsninger enten det gjelder å gjøre opp for konkrete skader, eller gjenopprette krenkelser og mellommenneskelige relasjoner. Siden 2014 har konfliktrådet i tillegg hatt et særlig ansvar for å følge opp unge i konflikt med loven gjennom reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Hjemler for å ilegge reaksjoner som følges opp i konfliktrådet

Konfliktrådet har ansvaret for de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd og mekling. Ungdomsreaksjonene og oppfølging i konfliktråd består av oppfølging over tid, og i de fleste sakene er dette kombinert med et gjenopprettende møte mellom gjerningsperson og fornærmet. Da det i forslaget til ny lov er lagt opp til et skille mellom saker der det foreligger dom og saker med skyldkonstaterende påtaleavgjørelse, gis det en kort oversikt over hvilke hjemler som kan brukes i saker som skal følges opp av konfliktrådet. Vi vet at det i dag er ulik praksis på tvers av politidistriktene for hvilke overføringsgrunnlag som blir benyttet i sammenlignbare saker, og denne varierende praksisen kan, som følge av lovforslaget, få utilsiktede følger for fornærmedes rett til erstatning.

Ungdomsstraff kan kun idømmes av domstolen, jf. straffeloven § 52a.

Ungdomsoppfølging kan både idømmes av domstolen og ilegges av påtalemyndigheten. Det er fem ulike hjemler, eller overføringsgrunnlag, for reaksjonen. Domstolen kan gi ungdomsoppfølging som vilkår for betinget dom eller som vilkår for betinget bot.¹ Påtalemyndigheten kan ilegge ungdomsoppfølging i medhold av straffeprosessloven § 71a andre ledd, som vilkår for betinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69² eller som vilkår for betinget forelegg. Innholdet i straffereaksjonen vil være det samme uavhengig av overføringsgrunnlag.

Oppfølging i konfliktråd har de samme overføringsgrunnlagene som ungdomsoppfølging, men i straffeprosessloven § 71a er hjemmelen gitt i **første ledd**. Oppfølging i konfliktråd har mange likhetstrekk med ungdomsoppfølging, men er ikke beholdt de som er under 18 år. Målgruppen for oppfølging i

¹ Se straffeloven § 34 og § 53 fjerde ledd, begge jf. § 37 første ledd bokstav j

² Se straffeloven § 37 fjerde ledd i.f.

konfliktråd er ikke begrenset til særskilt angitte kriminalitetstyper, men det er i Prop. 57L 2013-2014 s. 59 trukket frem at reaksjonen kan brukes bl.a. for unge voksne, samt i enkelte saker som gjelder vold i nære relasjoner. Innholdet i straffereaksjonen vil være det samme uavhengig av overføringsgrunnlag.

Mekling har de samme overføringsgrunnlagene som ungdomsoppfølging, men i straffeprosessloven § 71a er hjemmelen gitt i **første ledd**.

For de reaksjonene som kan ilegges både av påtalemyndigheten direkte og av domstolen, er det bl.a. sakens alvor, men også hensynet til en effektiv saksgang som er med på å avgjøre valg av hjemmel.

De foreslåtte endringene har betydning for alle reaksjonene bortsett fra ungdomsstraff, da denne reaksjonen kun kan idømmes av domstolen.

Sakstyper

Konfliktrådet behandler et bredt spekter av sakstyper, både der det gjennomføres kun ett meklingsmøte, og der konfliktrådet følger opp straffegjennomføring for ungdom eller oppfølging i konfliktråd. Som tidligere nevnt, kan de fleste reaksjonene både ilegges av domstolen og påtalemyndigheten, og vi ser at de mest alvorlige sakene primært kommer fra domstolen. Det er imidlertid også eksempler på saker, der lovbruddene er på listen over forhold som etter den foreslåtte ordningen vil gi rett på erstatning, som overføres direkte fra påtalemyndigheten.

Konfliktrådsloven § 17 femte ledd

Konfliktrådsloven har i dag en egen hjemmel i § 17 femte ledd som regulerer forholdet til reglene om voldsoffererstatning. Bestemmelsen er i lovens forarbeid begrunnet i hensyn for å ivareta fornærmedes mulighet til å søke erstatning. Blant annet vektlegges det at fornærmede på tidspunkt for meklingsmøte ikke nødvendigvis har full oversikt over skaden og det økonomiske tapet (Prop.57L.2013-2014, kap. 9.6 (siste avsnitt)).

Det er avslutningsvis i høringsnotatet ikke foreslått noen endringer i konfliktrådsloven, men dersom forslaget vedtas, må også denne bestemmelsen endres/fjernes.

Konfliktrådsloven § 17 femte ledd: «En avtale i konfliktrådet avskjærer verken fornærmedes rett til å søke om erstatning etter voldsoffererstatningsloven eller statens rett til å søke regress fra skadevolderen.»

3. Sfks innspill til de foreslåtte endringene

Oppsummering

Sfk synes det er positivt at det lages et system som gjør at de voldsutsatte får erstatning gjennom raske og forutsigbare ordninger. Sfk ser imidlertid at forslaget vil kunne føre til at en del fornærmede ikke lenger vil ha krav på å få dekket erstatning fra staten, samt at forslaget både vil kunne påvirke sakstilfanget til konfliktrådet og legge et press på å inngå økonomiske avtaler i konfliktrådet. Sfk mener derfor at saker avgjort i konfliktrådet bør omfattes av den foreslåtte unntaksbestemmelsen.

Sfk ser også at reaksjonene som følges opp av konfliktrådet er upresist beskrevet under punkt 8.5.1.3 i høringsnotatet. Det er blant annet ikke referert til reaksjonen «oppfølging i konfliktråd» som er en aktuell reaksjon i saker som bl.a. gjelder vold i nære relasjoner. Det kommer heller ikke frem at mekling,

ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd også kan ilegges som vilkår for påtaleunntatelse, i tillegg til å bli ilagt med hjemmel i straffeprosessloven § 71 a. De vises til oversikten over de ulike overføringsgrunnlagene innledningsvis. Sfk er derfor bekymret for at det ikke er tilstrekkelig utredet hvilke konsekvenser det vil få for de fornærmede at saker med skyldkonstaterende påtaleunntatelse ikke lenger skal gi grunnlag for erstatningsutbetaling fra staten.

Hvilke handlinger man kan få erstatning for – 5.4

Departementet har i punkt 5.4 foreslått å knytte ordningens virkeområde til spesifikke bestemmelser i straffeloven, hvilket innsnevrer virkeområdet i forhold til dagens ordning. Forslaget legger videre opp til at alle som i dom er tilkjent erstatning fra skadevolder for nærmere angitte volds- eller seksuallovbrudd skal kunne få utbetalt erstatning fra staten tilnærmet automatisk og umiddelbart uten å fremme noen søknad.

Fordi det primært er de groveste lovovertredsene som vil gi grunnlag for erstatning med den foreslåtte ordningen, betyr det at erstatning fra staten til voldsutsatte for de fleste av sakene som behandles i konfliktrådet ikke lenger vil være aktuelt. Det vil imidlertid fortsatt være noen av de opplistede bestemmelsene som vil være sakstyper som konfliktrådet mottar, f.eks. § 272 (grov kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade) og § 282 (mishandling i nære relasjoner).

Krav til domstolsbehandling – 8.5.1.3

Departementet har i punkt 8.5.1 foreslått at det som hovedregel kun skal utbetales voldsoffererstatning dersom det foreligger dom på erstatningskravet, enten sivilt eller som ledd i en straffesak. Departementet skriver på side 43 at det fremstår som den mest rimelige løsningen at staten ikke utbetaler erstatning i saker behandlet av konfliktrådet med mindre det foreligger dom eller et rettsforlik der skadevolder er forpliktet til å betale erstatning til den voldsutsatte.

Sfk ser at det kan være fordeler med at ordningen for voldsoffererstatning forenkles og at det som hovedregel innføres et krav om domstolsbehandling. Vi er imidlertid bekymret for at den foreslåtte forenklingen vil svekke de voldsutsattes stilling, også i de sakene som ikke behandles av konfliktrådet. Ettersom en stor andel saker om vold og overgrep ikke kommer til domstolsbehandling, vil mange fornærmede i slike saker ikke kunne få noe form for erstatning. Det mener vi er uheldig.

De foreslåtte bestemmelsene kan også ha flere uheldige konsekvenser for de fornærmede som ønsker å løse saken på lavest mulig nivå og som ønsker gjenopprettende prosess i konfliktrådet. Vi vil i det følgende peke på noen faktorer som gjør at de foreslåtte endringene kan gi uheldige utslag på saker som behandles hos konfliktrådet.

Samtykke fra fornærmede

Samtykke fra fornærmede er en forutsetning for at en sak kan overføres til **mekling** i konfliktrådet eller **oppfølging i konfliktråd**. Med den foreslåtte ordningen, vil fornærmede ved å samtykke til konfliktrådsbehandling ilagt av påtalemyndigheten, fratas muligheten til å senere søke om voldsoffererstatning. Sfk er bekymret for at dette vil føre til at færre fornærmede samtykker til reaksjonene. Dersom fornærmede ikke samtykker til konfliktrådsbehandling, vil ofte konsekvensen bli at saken må gå for domstolen. Sfk er også usikker på om de fornærmede som samtykker til at saken blir behandlet i konfliktrådet vil bli godt nok informert om at de med dette mister muligheten til å få voldsoffererstatning, og at de da i tilfellet må gå til sivil sak for å få erstatning.

I saker som gjelder **ungdomsoppfølging** (og ungdomsstraff), er det ikke et krav til samtykke fra fornærmede for å ilagge reaksjonen. Hvis påtalemyndigheten velger å avgjøre saken selv, må fornærmede med den

foreslåtte ordningen gå til sivil sak for å ha krav på erstatning. Det er her ikke gitt at påtalemyndigheten i valget mellom å avgjøre saken selv og å bringe den inn for domstolen vil ta hensyn til fornærmedes mulighet for å få erstatning. Fornærmede har riktignok en klageadgang på påtalebeslutningen, men Sfk er usikker på om fornærmede får tilstrekkelig informasjon om dette, og om klageadgangen derfor er reell. Sfk har erfart at påtalemyndigheten av og til av hensyn til den siktede ungdommen og fremtidig anmerkning på politiattest velger å påtaleavgjøre saken selv i stedet for å bringe saken inn for domstolen. Med den foreslåtte ordningen, vil et slikt valg avskjære fornærmede fra å få erstatning fra staten.

Erstatningsavtaler inngått i konfliktrådet

Med dagens ordning kan en fornærmet velge å møte i konfliktrådet for å møte gjerningspersonen og gjenopprette den skaden som er oppstått. Fornærmede kan i tillegg søke om voldsoffererstatning, og kontoret for voldsoffererstatning kan søke regress hos gjerningspersonen. Voldsoffererstatningen som utbetales er ikke nødvendigvis begrenset til det erstatningsbeløpet partene eventuelt vil avtale hos konfliktrådet. Fornærmede er med andre ord ikke avhengig av at det inngås en økonomisk avtale hos konfliktrådet for å kunne få erstatning.

Med den foreslåtte ordningen vil ikke fornærmede kunne få voldsoffererstatning i saker med skyldkonstaterende påtaleavgjørelse, og dette svekker etter vårt syn fornærmedes rett til erstatning. En konsekvens av dette kan bli at det blir et større press på å inngå økonomiske avtaler i konfliktrådet. Kroppsskade er en av sakstypene der det etter forslaget fortsatt vil være mulig å få erstatning. Dersom begge parter ønsker at saken skal løses uten domstolsbehandling og ved bruk av gjenopprettende prosess, vil dette med de nye reglene avskjære fornærmedes mulighet til å få erstatning fra staten. Erstatningen må da enten avtales i det gjenopprettende møtet, alternativt må fornærmede gå til sivil sak for å få sitt krav dekket. Da det er krevende å gå til sivil sak, er Sfk bekymret for at presset på å inngå en økonomisk avtale hos konfliktrådet blir større, noe vi mener er uheldig. Siktede kan i denne situasjonen strekke seg langt for å gå med på en økonomisk avtale, fordi konsekvensen av at saken ikke løses hos konfliktrådet kan være at saken i stedet sendes til domstolen. Det er lekmeklere som leder de gjenopprettende møtene og som tilrettelegger for at partene skal komme til en avtale. Meklerne er trent i å lede gjenopprettende møter, men har ikke noen kompetanse til å vurdere rimeligheten av store erstatningsbeløp. I noen meklingsaker inngås økonomiske avtaler, men dette er i hovedsak mindre erstatningsbeløp for konkrete utgifter. Dette er derfor ikke et system som er egnet til å inngå avtaler om store erstatningsbeløp. Det vises til at det i høringsnotatet er trukket frem at erstatningskravet vil bli bedre belyst og kontradiksjonen bedre ivaretatt hos domstolen enn ved en saksbehandling hos kontoret for voldsoffererstatning. Det er da uheldig om en utilsiktet konsekvens av forslagene blir at vurderinger av erstatning i stedet overlates til lekmeklere, som i langt mindre grad enn kontoret for voldsoffererstatning har kompetanse på dette feltet.

For ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er det ikke anledning til å inngå avtale om økonomisk kompensasjon i det gjenopprettende møtet med fornærmede, jf. konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav a. I disse sakene vil derfor fornærmede være avhengig av at erstatning idømmes av domstolen.

Forslag om unntak fra kravet til domstolsbehandling

Departementet har i høringen i punkt 8.5.2 gjort noen unntak fra kravet til domstolsbehandling, og for disse sakstypene legges det opp til en saksbehandling hos Kontoret for voldsoffererstatning.

Sfk ber departementet vurdere om saker som avgjøres av påtalemyndigheten innenfor de opplistede sakskategoriene, og der enten meklings eller annen oppfølging er lagt til konfliktrådet, kan behandles etter unntaksbestemmelsen som er foreslått. Dette vil være et fåtall saker (hvis man legger til grunn de opplistede bestemmelsene i forslaget), men Sfk er bekymret for at der påtalemyndigheten etter en helhetsvurdering

mener at saken best kan løses i konfliktrådet, allikevel ikke kan gjøre det fordi det avskjærer fornærmedes mulighet til erstatning. Fornærmede overlates i tilfellet til å gå til sivil sak for å få erstatning. Ved at Kontoret for voldsoffererstatning behandler disse kravene sikrer man også en grundig vurdering av kravene og unngår at det inngås avtaler om store erstatningssummer i meklingsmøtene.