



Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår dato

Din dato

Vår referanse

Din referanse

20.02.2017

01.11.2016

16/5864 CHD

HØRINGSSVAR - NOU 2016:9 «RETTFERDIG OG FORUTSIGBAR – VOLDSSKADEERSTATNING»

Vedlagt følger høringssvar på NOU 2016:9 «Rettferdig og forutsigbar – voldsskadererstatning» fra Kontoret for voldsoffererstatning.

Med vennlig hilsen

KONTORET FOR VOLDSOFFERERSTATNING

Marit Zahl Jonassen
direktør

Solfrid Andersen
seksjonssjef, erstatning

Elektronisk signert

HØRINGSSVAR - NOU 2016:9 «RETTFERDIG OG FORUTSIGBAR – VOLDSSKADEERSTATNING»

1. INNLEDNING

Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) viser til høringsbrev av 1. november 2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet om voldsoffererstatningsutvalgets utredning med forslag til ny lov om voldsskadeerstatning.

Vårt høringssvar er organisert i fire hoveddeler. Del 1 er innledning til høringssvaret, del 2 omhandler våre generelle betraktninger rundt voldsoffererstatningsordningen og utvalgets anbefalinger, del 3 omhandler de konkrete lovendringene som er foreslått gjennomført og i del 4 kommer vi med øvrige merknader og en kort oppsummering.

2. GENERELLE BETRAKTNINGER RUNDT VOLDSSOFFERERSTATNINGSORDNINGEN OG UTVALGETS ANBEFALINGER

Samfunnet har både et ansvar for å beskytte 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. Dette er bakgrunnen for at voldsoffererstatningsordningen ble opprettet i 1976. I tilfeller der hvor skadevolder er ukjent eller av ulike grunner er ute av stand til å gjøre opp for seg, skal staten innenfor visse grenser sørge for at den som rammes av alvorlig kriminalitet langt på vei holdes økonomisk skadesløs. Voldsoffererstatningsordningen er et viktig sikkerhetsnett for en svært sårbar gruppe mennesker, og må så langt som mulig kunne ivareta voldsutsattes sentrale økonomiske behov. Norge har også folkerettslige forpliktelser overfor voldsofre gjennom ratifiseringen av Europarådets konvensjon av 24. november 1983 om erstatning til voldsofre og EUs direktiv 2204/80/EC av 29. april 2004 om kompensasjon til voldsofre.

Selv om KFV mener at hensynene og intensjonene bak utvalgets forslag er svært gode, så er vi kjent med at staten har knappe ressurser og at det derfor ikke er mulig å gjennomføre alle gode tiltak.

Vårt høringssvar er basert på en avveining av hvilke tiltak som vil være til det beste for de utsatte, herunder hvilke som bør prioriteres høyest, og hvilke tiltak som er praktisk gjennomførbare. Vi har også sett hen til den kriminalpolitiske og sosialpolitiske begrunnelsen for ordningen, herunder at det er en viktig offentlig oppgave å søke å forhindre kriminalitet i Norge, og der dette ikke lykkes bør staten innenfor visse grenser sørge for at den som rammes av alvorlig kriminalitet langt på vei holdes økonomisk

skadesløs. Vårt fokus har vært at ordningen må være rettferdig, forutsigbar, dynamisk, effektiv, tydelig og anvendbar både for skadelidte og forvaltningen.

2.1. Rettssikkerhet for voldsofre

Først og fremst vil KfV understreke at vi synes at det er svært positivt at politisk ledelse og departementet har satt i gang et arbeid for å vurdere og revidere voldsoffererstatningsloven. KfV utfører et viktig samfunnsoppdrag gjennom å behandle søknader om voldsoffererstatning til voldsutsatte, og voldsoffererstatningsloven og –forskriften utgjør det primære grunnlaget for den jobben vi gjør. Det er viktig at loven er såpass vidtrekkende at den omfavner alle de typene av alvorlig kriminalitet som lovgiver mener bør omfattes av ordningen, og at den sikrer voldsutsattes økonomiske behov i størst mulig grad. Ordningen skal fungere som et sikkerhetsnett for voldsutsatte der skadevolderen ikke gjør opp for seg, og ytelser fra andre instanser som NAV, forsikringsselskap mv. ikke dekker det fulle tapet.

KfV ønsker å berømme utvalgets fokus på å styrke barns rettsvern etter voldsoffererstatningsloven. Barn er en svært sårbar gruppe av utsatte, og det er en kjensgjerning at skadepotensialet er stort hos barn og unge som blir utsatt for eller er vitne til vold og overgrep. Det er blant annet foreslått at etterlatte foster- og steforeldre og foster- og stebarn skal omfattes av en tilsvarende skjønnsbasert regel som etterlatte søsken i dag. Dette anser KfV som en svært positiv modernisering av personkretsen som kan tilkjennes voldsoffererstatning. Imidlertid anser vi det som uheldig at utvalget har foreslått å fjerne foreldelsesregelen i dagens § 3 annet ledd annet punktum som bestemmer at det alltid er tilstrekkelig å fremme søknad om voldsoffererstatning før skadelidte fyller 21 år. Det vil si at straffbare forhold som har lav strafferamme og som ikke omfattes av reglene om utskutt foreldelse eller er unntatt foreldelsesfrist, vil kunne foreldes lenge før barnet er myndig. Dette vil altså svekke barns rettsstilling sammenlignet med dagens tilstand. KfV mener at denne regelen må bevares.

Videre ønsker KfV også å bemerke at det er positivt at rettsvernet og tilbudet til ofre for vold og annen alvorlig kriminalitet styrkes, og viser herunder til at det er besluttet å opprette offeromsorgskontor i alle landets politidistrikt. De eksisterende Rådgivningskontorene for voldsofre (RKK), som ligger under KfV, skal overflyttes til politidistriktene og etableres som nye offeromsorgskontor etter modell fra Støttesenteret for fornærmede i Trondheim. RKK yter i dag god hjelp til å ivareta de voldsutsatte, både med tanke på søknad om voldsoffererstatning og rettferdsvederlag, men tilbyr også støtte til vitner før, under og etter rettssaken og råd, veiledning og bistand om sine rettigheter som voldsutsatt. Dersom de nye offeromsorgskontorene ikke følger opp det samme tilbudet som RKK tilbyr i dag, og samarbeidet med voldsoffererstatningsmyndighetene ikke opprettholdes, vil endringen føre til en svekkelse av hjelpetilbudet for voldsutsatte. KfV håper at styrkingen av offeromsorgen vil føre til at enda flere utsatte får kunnskap om tilbudet og kan benytte seg av det, og at lavterskeltilbudet også blir opprettholdt.

2.2. Et klart og oversiktlig regelverk

KfV er i likhet med departementet og utvalget av den oppfatning at det er viktig med et klart og tydelig regelverk som er enkelt å sette seg inn i, både for den

skadelidte og for voldsoffererstatningsmyndighetene. Det er viktig at regelverket ikke føles som en «juridisk jungel». I verste fall vil et unødvendig komplisert regelverk føre til at utsatte ikke orker å søke om voldsoffererstatning fordi det føles for tungt å sette seg inn i prosessen. Det er viktig å huske på at våre søkere er en svært sårbar gruppe i utgangspunktet, og at hensynet bak ordningen må være at man skal kunne søke om erstatning uten å måtte kontakte en advokat først. Et klart og oversiktlig regelverk sikrer også effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen hos oss som skal forvalte loven.

Dessverre mener ikke KfV at det foreliggende forslaget i praksis vil føre til mer forutsigbarhet for skadelidte eller forenkle regelverket for voldsoffererstatningsmyndighetene. Som vi vil komme tilbake til under forslagene til de enkelte bestemmelsene, så er vi derimot av den oppfatning at deler av forslaget vil komplisere regelverket ytterligere, og skape enda flere «parallellregelverk» avhengig av når den skadevoldende handlingen skjedde og når søknaden om voldsoffererstatning fremmes.

KfV mener også at det er uheldig å oppstille konkrete vurderingsmomenter mv. og henvise til bestemmelser i andre lover i lovteksten. Dette gjør at loven blir lite dynamisk. Man risikerer at forhold som kanskje ikke var tiltenkt det vil falle utenfor eller innenfor lovverket, og loven vil måtte endres hver gang man ønsker å endre praksis. Dersom man følger utvalgets forslag, vil en endring i eksempelvis skadeserstatningsloven § 3-3 kunne føre til at man også må endre voldsoffererstatningsloven § 1 for at alle aktuelle straffbare handlinger fortsatt skal omfattes av ordningen. Dette skaper etter KfV sin vurdering unødvendig byråkratisering.

Når det gjelder utvalgets forslag om å endre navnet på loven og ordningen til «voldsskadeerstatning», så mener KfV at dette har både positive og negative hensyn for seg. Vi har forståelse for at «offer»-begrepet kan fremstå som stigmatiserende, men samtidig mener vi at bruken av ordet «skade» forskyver fokuset fra den skadevoldende handlingen til skadefølgen. Meningen med ordningen er først og fremst å yte kompensasjon til en gruppe mennesker som har vært utsatt for en spesifikk type straffbare handlinger. Først etter at man har vurdert om den straffbare handlingen i seg selv faller inn under ordningen, vil man vurdere om skadefølgen er av tilstrekkelig størrelse både i varighet og omfang til at vilkåret om personskade er oppfylt, eventuelt om det er rimelig å tilkjenne oppreisning for forholdet. Når utvalget også har foreslått at det ikke skal stilles krav om dokumentert personskade for brorparten av de handlingene som skal omfattes av ordningen, så fremstår dette som selvmotsigende. Det skaper videre en forutsetning for den skadelidte at man må ha en kvalifisert skade for å kunne omfattes av ordningen, og kan føre til at man ikke vurderer seg selv som «skadet nok» til å søke om voldsoffererstatning. KfV mener derfor at begrepet «voldsskade» ikke er helt treffende. Endelig mener KfV at «voldsoffererstatning» og «voldsoffererstatningsordning» er innarbeidede og etablerte begreper, og at det er uheldig å endre dette for endringens skyld.

2.3. Likebehandling av saker

Forslaget fra utvalget vil slik det foreligger kunne medføre store kostnader fra staten. Alle forhold som omfattes av voldsoffererstatningsordningen som skjer i utlandet vil kunne gi rettskrav på erstatning fra staten, uavhengig av om det finnes en

voldsoffererstatning i det landet hvor skaden skjedde eller ikke. Det foreslås også at det gjeldende maksbeløpet på 60 ganger grunnbeløpet (G) i folketrygden skal gjelde for alle søknader som kommer inn etter at loven er trådt i kraft, uavhengig av når forholdet skjedde. Foreldelsesreglene er også foreslått endret til å bare omfatte strafferettslig foreldelse slik reglene lyder på vedtakstidspunktet.

Mange av disse forslagene er i utgangspunktet gode forslag som vil kunne ivareta flere utsatte. Samtidig vil forslagene kunne innebære at like tilfeller til syvende og sist ikke vil bli behandlet likt. I utenlandssaker øker faren for dobbelkompensasjon, fordi voldsutsatte som blir skadet i land som har egen voldsoffererstatning vil kunne søke både i Norge og i utlandet og bli tilkjent erstatning i begge land. Når det gjelder den øvre grensen for utbetaling av erstatning, vil to forhold som har skjedd på samme dato kunne bli behandlet ulikt, dersom den ene har søkt før loven trådte i kraft og den andre søker etterpå. Det harmonerer ikke med lovens intensjon om at man ikke skal vente for lenge med å søke erstatning. De strafferettslige foreldelsesreglene vil som regel føre til at de minst alvorlige hendelsene foreldes først, men tar ikke høyde for at en i utgangspunktet liten hendelse kan gi skadefølger som først inntreffer på et senere tidspunkt, som de sivilrettslige foreldelsesreglene i dag vil fange opp.

2.4. Adgangen til å kreve regress

Utvalgets forslag er ikke bare kostnadskrevende fordi utbetalingene vil kunne bli høyere, men også fordi det foreslås å innskrenke adgangen til å kreve regress betydelig. Et bærende hensyn bak voldsoffererstatningsordningen og den alminnelige erstatningsretten er at det er den enkelte skadevolder som skal holdes økonomisk ansvarlig for sine handlinger overfor skadelidte. Krav om regress fra skadevolder sikrer staten betydelige inntekter hvert år, i tillegg til at skadevolderen blir stilt til ansvar. I årene 2014 til 2016 har KfV krevd inn et gjennomsnittlig beløp på 62,2 millioner kroner per år. KfV mener at utvalgets forslag om å begrense adgangen til å kreve regress er egnet til å innskrenke ordningens utgangspunkt kraftig og at man dermed utvanner skadevolders ansvar.

Større og potensielt flere utbetalinger kombinert med mindre inntekter tilsier at voldsoffererstatningsordningen ikke vil være bærekraftig dersom forslaget gjennomføres i sin helhet. Etter vår mening er det viktig for ordningens karakter og den allmenne rettsfølelse at skadevolder fortsatt skal holdes primært økonomisk ansvarlig for sine handlinger, også der hvor staten kommer inn og forskutterer kravet overfor skadelidte. KfV mener derfor at adgangen til å kreve regress fra skadevolder må opprettholdes minst på dagens nivå.

2.5. Ressursbruk i forvaltningen

Utvalget har blant annet foreslått å utvide ordningen til å gjelde alle voldshendelser som skjer i utlandet mot personer med bopel i riket, uavhengig av om det finnes en voldsoffererstatningsordning i hendelseslandet. KfV får inn en del utenlandssaker per år, og det er antakeligvis denne typen saker som krever størst ressurskapasitet og mest oppfølging av alle sakene vi behandler.

Allerede i dag bruker KfV mye saksbehandlingsressurser på å forsøke å innhente politidokumenter fra utlandet, til tider uten hell. Noen land, for eksempel Sverige, Danmark og England, har imidlertid såpass likeverdige voldsoffererstatningsordninger

som den norske ordningen at vi som hovedregel vil avslå hele søknaden med bakgrunn i at den skadelidte må søke om voldsoffererstatning i hendelseslandet først. I slike tilfeller har vi ikke behov for å innhente politidokumenter fra utlandet. Med utvalgets forslag vil vi imidlertid måtte innhente politidokumenter i alle utenlandssaker, noe som vil medføre en stor belastning på saksbehandlingsressursene hos oss. I ytterste konsekvens vil belastningen betinge økte saksbehandlingsressurser for å unngå restansebygging, som igjen vil føre til økte kostnader for staten.

3. KOMMENTARER TIL LOVFORSLAGET

Del 3 er bygget opp slik at våre kommentarer til de enkelte paragrafene følger lovens oppbygging. På noen områder fremmer vi egne forslag til løsninger, mens vi på andre områder kun vil fremheve noen konkrete problemstillinger som vi anser som spesielt utfordrende.

Utvalgets forslag omfatter flere bestemmelser hvor det ikke er foreslått noen endringer i henhold til gjeldende lovverk, og flere bestemmelser hvor det er foreslått mindre endringer eller kodifiseringer i henhold til gjeldende praksis. Vi har valgt å begrense våre kommentarer til de enkelte bestemmelsene hvor vi har innvendinger til utvalgets forslag. KfV er altså enig med utvalgets forslag på de punktene som ikke er kommentert særskilt.

3.1. Saklig avgrensning - § 1

3.1.1. Vår vurdering av forslaget

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd endres slik at bestemmelsen lister opp de aktuelle straffebud i straffeloven som skal berettige til voldsoffererstatning. I tillegg skal forhold som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3 gi rett til voldsoffererstatning, uten at det forutsettes at skadelidte dokumenterer personskade.

KfV anbefaler å beholde ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd om at ordningen skal gi rett til erstatning ved «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten». KfV mener videre at personskadevilkåret bør beholdes i samme form som i dag.

3.1.2. Generelt om forslaget til § 1 første ledd

KfV anser at dagens ordlyd som forutsetter personskade og ikke er bundet opp mot de enkelte straffebud, fungerer godt med tanke på at ordningen først og fremst er ment å omfatte alvorlig kriminalitet, mens forslaget synes å trekke grensene for ordningen til å kategorisk omfatte mindre alvorlige forhold. KfV viser eksempelvis til at mange forhold, som for eksempel hensynsløs atferd etter straffeloven § 266, etter alminnelig forståelse ikke kan anses som voldskriminalitet, og at det vil være i strid med ordningens formål å la slike forhold omfattes uansett alvorlighetsgrad og om søker er påført personskade.

KFV anser at dagens ordlyd bidrar til at voldsoffererstatningsordningen er dynamisk. Gjennom praksis er voldsoffererstatningsmyndighetene i stand til å utvide ordningens anvendelsesområde i takt med utviklingen i straffeloven og samfunnet for øvrig. KFV er bekymret for at opprømsing av aktuelle straffebud vil gjøre ordningen statisk og føre til at ordningen ikke vil klare å følge utviklingen på strafferettens område.

KFV finner ikke at den foreslåtte ordlyden er forutsigbar og lett tilgjengelig for personer uten juridisk utdanning. Henvisningene til straffeloven og skadeserstatningsloven vil føre til at man må innom flere lover for å finne ut om man vil kunne ha krav på voldsoffererstatning. Videre er KFV bekymret for at uttrykkelig angivelse av de aktuelle straffebud som gir grunnlag for erstatning vil kunne gi et inntrykk for noen skadelidte av at det må foreligge en dom eller annen strafferettslig skyldskonstatering som fastslår at et slikt lovbrudd har skjedd, før man vil kunne ha krav på voldsoffererstatning. Dette vil være uheldig, ettersom voldsoffererstatning kan tilkjennes også der straffesaken er henlagt såfremt inngangsvilkårene er oppfylt.

KFV påpeker at utvalgets anbefalinger i sin drøftelse om ordningens saklige virkeområde på mange punkter er i motstrid med ordlyden i den foreslåtte § 1 første ledd. Blant annet fremgår det av drøftelsen at uriktig anklage, uberettiget adgang og brudd på ekteskapsloven skal falle utenfor ordningen, selv om disse nevnes i skadeserstatningsloven § 3-3. Dette kan imidlertid ikke leses ut fra lovteksten. Videre foreslår utvalget at seksuelt krenkende atferd overfor barn skal falle under ordningen, men straffeloven § 305 ikke er nevnt i lovforslagets § 1 eller skadeserstatningsloven § 3-3. Videre foreslår utvalget at det ved seksuelt krenkende atferd overfor barn skal presumeres personskade, mens dokumentasjon skal forutsettes der voldsutsatte er over 18 år. Ingenting av dette kommer til uttrykk i lovforslagets § 1, som på dette området ikke kan sies å bidra til ordningens forutsigbarhet og klarhet.

KFV bemerker at når det gjelder bestemmelsen i § 1 annet ledd bokstav b om at voldsoffererstatning kan ytes ved personskade som har oppstått «i forbindelse med hjelp til ofre for en straffbar handling [...]», har utvalget foreslått å tilføye «av livreddende eller helt kvalifisert art» i lovforslaget.¹ Dette er begrunnet i argumenter som er trukket frem av Sør-Trøndelag tingrett i dom 12. juni 2015, som gjaldt tre ungdommer som befant seg på landsiden under terrorhandlingen på Utøya 22. juli 2011. KFV bemerker at det nylig har kommet dom fra Høyesterett i den saken (HR-2017-352-A), hvor Høyesterett la til grunn at det i begrepet «hjelp» lå at vedkommende hadde ytt bistand til ett eller flere ofre nokså umiddelbart etter at den straffbare handlingen var utført, med sikte på å avverge eller begrense skadefølgene. Søkernes bidrag ved å blant annet gi trøst, omsorg og pleie i form av hjelp til blant annet klesskift, varme tepper og borttransport av de som var direkte rammet, la til rette for at andre personer kunne utføre andre oppgaver. Det ble bemerket at det ikke fremgikk noe krav av høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat fra desember 2011 om at det må være ytt kvalifisert hjelp for at søkeren skulle bli vurdert under kan-skjønnets. Vedtakene fra Erstatningsnemnda for voldsofre ble dermed opphevet som ugyldige.²

¹ NOU 2016:9 pkt. 10.6 (s. 94)

² HR-2017-352-A pkt. 47.

3.1.3. Personskadevilkåret

KFV mener at personskadevilkåret bør beholdes i samme form som i dag. I lovforslaget gjelder personskadevilkåret kun for overtredelser som ikke er nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3. Dette betyr at krav om å dokumentere personskade vil gjelde eksempelvis for kjønnslemlestelse og drap, men ikke ved for eksempel hensynsløs atferd. Det innebærer at det kreves dokumentasjon på personskade på flere alvorlige straffbare handlinger, mens det ikke kreves at personskade er dokumentert ved mindre alvorlige straffbare handlinger. Dette er etter KFV sitt syn ikke logisk. Det kan tenkes at personskade ved alvorlige handlinger kan presumeres, slik praksisen er i dag. Denne løsningen fører etter KFV sitt syn imidlertid til at ordningens klarhet og forutsigbarhet på dette området i hvert fall ikke vil være større enn ved dagens ordlyd og praksis.

Det vil videre føre til økt uforutsigbarhet for voldsutsatte dersom personskadevilkåret fjernes fra loven, da personskade uansett vil forutsettes ved erstatningsutmåling. Dette gjelder både ved vurdering om det er rimelig å tilkjenne oppreisning samt ved vurdering av årsakssammenheng mellom det straffbare forholdet og økonomisk tap.

I praksis ser KFV at dokumentasjon på personskade i mange tilfeller er med på å oppfylle lovens beviskrav for at søkeren har vært utsatt for en straffbar handling, eller omfanget av handlingen. Fjerning av vilkåret vil kunne føre til negative konsekvenser for disse søknadene.

3.1.4. Merknader til enkelte av utvalgets forslag om saklig virkeområde

3.1.4.1. Nedre grense for saklig virkeområde

Slik det fremgår av utvalgets drøftelse er det i praksis satt en nedre grense for hva som anses som personskade i voldsoffererstatningslovens forstand.³ Utvalget bemerker at terskelen er relativt lav og mener at den nedre grensen bør trekkes slik det gjøres i dag. Utvalget viser til en sak hvor søker var lurt til å bruke hårfjerningskrem på håret sitt og påført utslett og smerte i hodebunnen, samt at hun mistet noe hår. Nemnda fant at handlingens objektive grovhet var så liten at den falt utenfor ordningen.

KFV er enig med utvalget i at den nedre grensen for hva som omfattes av ordningen bør beholdes slik den er i dag. KFV mener imidlertid at dette ikke kommer tilstrekkelig til uttrykk i lovforslaget. Ved å inkludere alle handlinger som er nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3 vil ordningen komme til å omfatte bagatellmessige krenkelser uansett om søker er påført personskade og omfanget av denne.

KFV anser at en saklig avgrensning mot bagatellmessige handlinger og skader best ivaretas ved å videreføre ordlyden i dagens § 1.

3.1.4.2. Nedre grense for seksuelle krenkelser

Utvalget har hatt en kritisk gjennomgang av praksisen som gjelder nedre grense for seksuelle integritetskrenkelser som omfattes av voldsoffererstatningsordningen.⁴

³ NOU 2016:9 pkt. 10.2 og 10.2.1 (s. 74-75)

⁴ NOU 2016:9 pkt. 10.3.8.3 (s. 88-90)

Dagens praksis er hjemlet i ordlyden i dagens § 1 første ledd. Erstatningsnemnda for voldsofre (nemnda) har i sine avgjørelser vist til voldsoffererstatningslovens forarbeider i Ot.prp.nr.4 (2000-2001) der det fremgår at legemskrenkelser må representere en integritetskrenkelse av en viss betydning for å omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1.

Slik KfV forstår det mener utvalget at alle krenkelser og forsøk på seksuelle krenkelser overfor mindreårige bør omfattes av voldsoffererstatningsordningen, mens det for voksne fortsatt bør stilles et krav om personskade og om at forholdet er «tilstrekkelig integritetskrenkende».

Utvalget har vist til Aust-Agder tingretts dom TAUAG-2015-12143 som gjaldt en 18 år gammel gutt som hadde forledet eller forsøkt å forlede jenter fra 9 år og oppover til å vise seg nakne på nett, eller til å sende nakenbilder av seg selv.⁵ Alle de fornærmede ble tilkjent oppreisning i retten. Noen av de fornærmede fikk imidlertid avslag på søknad om voldsoffererstatning, på grunn av at KfV anså at forholdet ikke var en integritetskrenkelse av tilstrekkelig alvorlig karakter. Dette gjaldt søkere som ikke var utsatt for trusler eller fullbyrdet forbrytelse.

Selv om seksuelle krenkelser mot mindreårige og forsøk på slike krenkelser bør bedømmes strengt strafferettslig også når disse ligger i nedre sjikt av de aktuelle straffebud, mener KfV at ikke enhver hendelse bør gi grunnlag for erstatningskrav mot staten. Hvorvidt en handling vil overskride grensen bør bero på en tolkning av ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1, samt en konkret vurdering av sakens omstendigheter hvor også det om søker er påført psykisk skade vil bli vektlagt. Etter KfV sitt syn fungerer dagens § 1 godt med tanke på at kunnskap om skadevirkninger av seksuelle overgrep mot barn i senere år har økt. Ordningen er dynamisk og er ikke utelukkende bundet av hvilket straffebud forholdet måtte subsumeres under.

3.1.4.3. Barnebortføring

Utvalget uttaler at barnebortføring (straffeloven (1902) § 216 og straffeloven (2005) § 261) etter omstendighetene bør falle inn under voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde slik at den bortførtes foresatte vil kunne tilkjennes erstatning.⁶ Videre fremgår det at utvalget ønsker at bortførte barn skal kunne tilkjennes voldsoffererstatning dersom barna er påført personskade.⁷ Utvalget bemerker at det ikke foreligger vedtak fra nemnda på Lovdata som viser at personer har mottatt voldsoffererstatning med grunnlag i dagjeldende straffelov § 216.

KfV er enig med utvalgets anbefaling om at barnebortføring etter omstendighetene bør omfattes av ordningen, men bemerker at bestemmelsen i straffeloven (2005) § 261 verken er nevnt i lovforslagets § 1 eller i skadeserstatningsloven § 3-3. Videre viser KfV til nemndas vedtak av 12. januar 2016 i ENV-2015-2710 hvor nemnda etter en konkret vurdering av sakens omstendigheter og under henvisning til lovens rettspolitiske begrunnelse, kom til at barnebortføring kunne anses som et forhold som var omfattet av voldsoffererstatningsloven § 1. KfV anser at dagens ordlyd også på dette området har vist seg for å være velfungerende. KfV er enig med utvalget at

⁵ NOU 2016:9 pkt. 10.3.8.3 (s. 90)

⁶ NOU 2016:9 pkt. 10.3.8.4 (s. 90)

⁷ NOU 2016:9 pkt. 12.2.3 (s. 110)

ordningen bør åpne for erstatning også for bortførte barn, men finner ikke at en slik tolkning forutsetter noen endring i lovverket.

3.1.4.4. Hensynsløs atferd og brudd på besøksforbud

Slik det fremgår av utvalgets gjennomgang av praksis, faller skremmende og plagsom atferd (straffeloven (2005) § 266) og brudd på besøksforbud (straffeloven (2005) § 168) som hovedregel utenfor ordningens saklige virkeområde.⁸ I visse alvorlige tilfeller av gjentatte krenkelser har man likevel ansett slike forhold for å være omfattet av lovens § 1. Utvalget uttaler at det fortsatt bør gjelde en nedre grense for slike handlinger, men at gjentatte brudd bør omfattes av ordningens saklige virkeområde.⁹

KFV bemerker at dersom lovforslaget blir vedtatt slik det foreligger, vil alle forhold som kan subsumeres under straffeloven (2005) § 266 gi rett til voldsoffererstatning uansett om søker er påført personskade. KFV finner ikke at den foreslåtte lovendringen vil bidra til at ordningen blir mer tydelig på dette punktet eller i større grad vil svare til ordningens kriminalpolitiske formål. KFV viser til at gjentatte og alvorlige krenkelser allerede i dag vil kunne omfattes av voldsoffererstatningsordningen der disse fører til personskade. Et eksempel er ENV-2015-3064, hvor søkeren hadde vært utsatt for forfølgelse, trakassering og trusler over en periode på 32 år. Skadevolderen var flere ganger dømt for overtredelse av straffeloven (1902) § 390a. Nemnda anså at de aktuelle handlingene samlet sett var av en slik alvorlighetsgrad at de omfattes av voldsoffererstatningsordningen. KFV mener at ordlyden slik den foreligger i dagens § 1 er tilstrekkelig dynamisk til at slike tilfeller kan omfattes, samtidig som at man opprettholder en klar praksis om at plagsom atferd i sin alminnelighet faller utenfor ordningens virkeområde.

3.1.4.5. Mobbing og omsorgssvikt

KFV er enig med utvalget i at mobbing skal falle inn under ordningen i den grad det inngår elementer av vold og trusler i mobbingen, mens ren psykisk mobbing som utestengelse mv. fortsatt skal falle utenfor ordningens saklige virkeområde. Dette samsvarer med dagens praksis og viser etter KFV sitt syn at ordlyden i § 1 fungerer tilfredsstillende på dette området.

KFV er videre enig med utvalget i at omsorgssvikt er et vidt begrep som etter en naturlig språklig forståelse i visse tilfeller kan romme handlinger som krenker livet, helsen eller friheten. Det er slik praksisen er i dag, selv om generell omsorgssvikt og dårlige oppvekstvilkår faller utenfor ordningen. Straffbare forhold begått av omsorgspersoner mot barn vil i visse tilfeller kunne falle innenfor ordningens virkeområde selv om disse består i rene unnlatesehandlinger. KFV viser eksempelvis til avgjørelse fra nemnda i ENV-2012-1497 som gjaldt straffbar unnlattelse av å dra omsorg for barn og som nemnda fant var omfattet av ordningen. Det å la omsorgssvikt generelt falle inn under ordningen, ville etter KFV sitt syn føre til en betraktelig økning av saksmengde og bruk av økonomiske ressurser. KFV viser

⁸ NOU 2016:9 pkt. 10.3.5.2 (s. 80-81)

⁹ NOU 2016:9 pkt. 10.3.5.6 (s. 82-83)

herunder til statistikk fra Statistisk sentralbyrå for 2015 hvor det fremgår at barnevernet i 2015 satte i gang omsorgstiltak i 10 069 saker.

3.1.4.6. Uaktsomme handlinger

Utvalget har hatt en kritisk gjennomgang av nemndspraksisen som gjelder søknader som er avslått på grunn av at skaden ikke ble ansett å være oppstått som følge av en voldshandling, men som følge av «et uhell».¹⁰ Utvalget viser eksempelvis til en sak der et barn på ett år hadde blitt påført store forbrenningsskader som følge av at en barnehageansatt ikke hadde kontrollert temperaturen på badevannet og vasket ham i for varmt vann. Selv om retten konkluderte med at skadevolder hadde opptrådt grovt uaktsomt og tilkjente søker oppreisning, fant nemndas flertall at forholdet falt utenfor voldsoffererstatningsordningen.

KFV anser at det kan være sosialpolitiske grunner til å utvide ordningen slik at en lar flere tilfeller av uaktsom skadeforvoldelse omfattes av ordningen der forholdet omfattes av straffeloven § 280. KFV viser til at hensynet til skadelidtes behov for kompensasjon i større grad enn før blir vektlagt i strafferetten. Etter KFV sitt syn bør lovgiver imidlertid komme med et klart uttrykk for i hvilken grad uaktsomme handlinger skal falle innenfor ordningen.

KFV påpeker at dagens straffelov omfatter uaktsomme handlinger som fører til betydelig skade, og ikke kun grovt uaktsomme handlinger slik utvalget uttaler.¹¹

3.2. Geografisk virkeområde - § 2

3.2.1. Vår vurdering av forslaget

Ordlyden i den foreslåtte § 2 første ledd er likelydende med dagens § 2 første ledd. I andre ledd har utvalget foreslått å flere endringer. Det er foreslått å fjerne vilkåret om «særlige grunner» fra bestemmelsens ordlyd og fjerne den eksisterende praksisen på at skadelidte må ha fremmet krav om erstatning for tilsvarende ordning i utlandet. Videre er det foreslått å gjøre reduksjon i den erstatningen skadelidte kan få fra en alminnelig reiseforsikring etter foreslått § 11 tredje ledd. I tredje ledd har utvalget foreslått å innføre en unntaksregel for skade påført barn i utlandet av norske statsborgere eller andre med bopel i riket på skadetidspunktet.

KFV anbefaler å avgrense lovens virkeområde til å bare omfatte forhold som har funnet sted i riket, som nevnt i første ledd, og at loven ikke åpner for å tilkjenne erstatning for straffbare handlinger som har funnet sted i andre land.

For det tilfellet at lovgiver velger utvalgets forslag vil KFV knytte noen bemerkninger til endringer av bestemmelsen i forhold til gjeldende rett. For andre ledd mener KFV at det er fordelaktig å beholde vilkåret om «særlige grunner» og forvaltningspraksisen som er knyttet til denne. Dette inkluderer forvaltningspraksisen om at skadelidte må søke om erstatning etter ordningen som finnes i landet hvor den straffbare

¹⁰ NOU 2016:9 pkt. 10.3.8.1 (s. 86-87)

¹¹ NOU 2016:9 pkt. 10.3.8.1 (s. 86-87)

handlingen fant sted. For tredje ledd mener KfV at det er godt forslag for å styrke barns rettigheter, men at dette ikke bør gjennomføres på nåværende tidspunkt.

3.2.2. Forhold som har funnet sted utenfor riket

Utvalget uttaler at den norske stat i større grad enn før burde ta ansvar for skader på personer med bopel i Norge som er utsatt for vold i utlandet.¹² De har vist til den norske velferdstanken og at sosialpolitiske prinsipper om at staten burde yte bistand etter den enkeltes behov gjør det rimelig at staten får et utvidet ansvar for erstatning. Videre har de også vist til at det får et urimelig resultat at skadelidte stilles vesentlig dårligere i for eksempel Spania enn i Thailand.

KfV mener at den foreslåtte løsningen til utvalget vil øke likebehandling av forhold som har funnet sted i utlandet. Disse sakene vil også bli behandlet mer rettferdig ved at skadelidte stilles likt uavhengig av hvor den straffbare handlingen har funnet sted. Et av de betydelige problemene ved praksis etter gjeldende rett er skadelidte kan komme betraktelig bedre ut hvis den straffbare handlingen har funnet sted i et land hvor det ikke eksisterer noen voldsoffererstatningsordning, eller det foreligger en ordning som ikke er tilsvarende den norske. Dette er en løsning som er lite forutberegnelig og urettferdig for de skadelidte. Forslaget fra utvalget vil også i mindre grad være avhengig av forvaltningspraksis, slik at loven fremstår mer anvendelig for KfV som primærforvalter og mer forutberegnelig for skadelidte som lettere kan sette seg inn i rettighetene sine etter loven.

Til tross for dette mener KfV at disse hensynene ikke kan gis avgjørende vekt i utformingen av lovens geografiske virkeområde. KfV mener at det er unaturlig at den norske stat påtar seg et erstatningsansvar for straffbare handlinger som har funnet sted i utlandet. En av begrunnelsene bak voldsoffererstatningsordningen er at den norske stat ikke har klart å forhindre eller forebygge straffbare handlinger og dermed påtar seg et ansvar for at skadelidte skal stilles som om hendelsen ikke hadde funnet sted. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende hvor den straffbare handlingen har funnet sted utenfor riket, hvor den norske stat ikke kan ta grep for å forebygge kriminalitet. Den alminnelige rettsoppfatningen er at hver stat har et ansvar for å forhindre kriminalitet innenfor sine egne grenser og tar ansvar for de straffbare handlingene de ikke har klart å forhindre. Det velferdspolitiske hensynet om å ivareta skadelidte må ses opp mot statens knappe ressurser. På denne bakgrunn mener KfV at ikke alle gode forslag kan gjennomføres.

Videre viser KfV til at den foreslåtte løsningen fra utvalget er mer omfattende enn hva den norske stat gjør i andre tilfeller hvor nordmenn har blitt skadet i utlandet, for eksempel ved medisinsk transport til Norge i forbindelse med ulykke. Dette må ses i sammenheng med at skadelidte frivillig oppholder seg i utlandet og dermed utenfor den rekkevidden av kontroll den norske stat kan utøve. Skadelidte har her en oppfordring for å redusere sine tap ved å skaffe seg forsikring.

KfV bemerker at hoveddelen av tidsbruk i saksbehandlingen ved forhold i utlandet går med til å innhente politidokumentene i utlandet. I en del land, eksempelvis i Norden, er det relativt enkelt å innhente disse dokumentene. I andre land går det med betydelig tid og ressurser å innhente disse. I Tyrkia har det vist seg umulig å

¹² NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2 (s. 102)

innhente politidokumentene og vi er avhengig av skadelidte for å få tak i disse. Tyrkiske myndigheter har gitt uttrykk for at oversendelse av politidokumenter må gjøres igjennom Utenriksdepartementet. KfV har forsøkt å få den nødvendige bistanden fra Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Sivilavdelingen v/ Justisdepartementet og Kripos, uten at vi har fått hjelp til å skaffe disse dokumentene. Hvis vi ikke mottar politidokumentene i en sak vil vi måtte behandle søknaden på bakgrunn av begrenset dokumentasjon og dette vil erfaringsmessig føre til et avslag på søknad om erstatning.

Videre er kostnaden ved å oversette politidokumentene betydelig. Dersom utvalgets forslag tas til følge vil utgiftene for å oversette disse dokumentene måtte omfattes av lovforslagets § 16 fjerde ledd, og vil dermed også gå inn i beregningen av maksimal erstatning, jf. forslaget § 13.

KfV mener at det selv ved en tydelig avgrensning av lovens virkeområde kan tenkes særlig begrensede unntak for visse forhold som har startet i riket. Dette kan for eksempel tenkes hvor skadelidte er blitt tvunget med ut av riket. Skadelidte vil her være uten skyld for at den straffbare handlingen har funnet sted utenfor rikets grenser og den norske stat må bære ansvaret for at handlingen ikke ble avverget før de forlot riket.

KfV mener også at det kan gjøres unntak for barn med bopel i riket som har blitt lovlig tatt med ut av landet i en kortere periode. Dette kan tenkes ved for eksempel ferieopphold i utlandet. Barnas rettigheter vil være knyttet til valg foretatt av sine verger. En avgrensning av barnets rettigheter kan da få svært urimelige utfall. I denne forbindelse viser vi til den norske stats er nærmest til å ta ansvar for barn med bopel i riket. Av hensyn til barnets rettigheter, samt velferdspolitiske hensyn, mener vi at barn ikke burde stilles svakere etter vår lov for forhold utenfor deres kontroll.

3.2.3. Utenlandske voldsoffererstatningsordninger

Utvalget viser til at med «forankring i ordningens sosialpolitiske begrunnelse» bør det være avgjørende om skadelidte har fått utbetalt erstatning fra utenlandske ordninger og ikke om skadelidte kan ha eller har krav på erstatning fra disse ordningene.¹³ Det er også presisert at skadelidte ikke skal ha en plikt til å fremsette søknad om erstatning overfor utenlandske voldsoffererstatningsmyndigheter. Dette forslaget vil føre til en betydelig endring i forhold til gjeldende rett.

En klar fordel med utvalgets forslag om at voldsoffererstatningsmyndighetene bare skal gjøre reduksjon for erstatning i den utstrekning skadelidte faktisk har fått utbetalt erstatning, er en større likebehandling av skadelidte i utenlandssakene. Det vil også fremstå som mer rettferdig for de skadelidte at de blir behandlet likt som en gruppe. Erfaringsmessig er det flere skadelidte som, av ulike grunner, ikke får erstatning av en tilsvarende ordning i utlandet hvor den straffbare handlingen har funnet sted. Det er imidlertid ikke naturlig for KfV å følge opp skadelidtes eventuelle søknad og dens utfall i utlandet. Utfallet av sakene vil også i større grad bli forutberegnelig for både de skadelidte og deres fullmektig.

¹³ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.2 (s. 103)

KFV mener at dette forslaget harmonerer dårlig med utgangspunktet i den foreslåtte § 11 andre ledd. Av denne bestemmelsen fremgår det at voldsoffererstatningsmyndighetene skal gjøre fradrag for den «økonomiske støtten» som skadelidte har krav på som følge av skaden, uavhengig om skadelidte faktisk har fått denne utbetalt. Krav om erstatning etter utenlandske voldsoffererstatningsordninger vil, slik KFV ser det, være økonomisk støtte som skadelidte har krav på som følge av den straffbare handlingen. Disse utbetalingene burde da likestilles med offentlig dekning i Norge og reduseres tilsvarende. KFV mener at det er unaturlig at det ikke skal være en likebehandling av krav etter den norske voldsoffererstatningsordningen om skadelidtes krav knyttes til en forsikring eller krav etter en tilsvarende ordning.

KFV forstår forslaget slik at man bare skal foreta en reduksjon for utbetalinger på vedtakstidspunktet. Den foreslåtte endringen vil gi en økt fare for dobbeltdekning av krav ved at skadelidte kan få utbetalt erstatning fra den norske ordningen og deretter fremme krav mot ordningen i det landet hvor den straffbare handlingen fant sted. Det fremstår for KFV som at denne løsningen vil føre til mindre likebehandling av søknader og en større urettferdighet ved at skadelidte ved forhold som har funnet sted i utlandet kan få flere utbetalinger for samme krav enn ved skader i riket.

Det fremgår av forslaget av voldsoffererstatningsmyndighetene kan gjøre reduksjon i erstatning fra den norske ordningen for det skadelidte faktisk har fått utbetalt fra den utenlandske ordningen. KFV legger til grunn at det bare kan gjøres reduksjon post for post, altså i den grad erstatningen er kompensasjonsrelevant. Dette vil kunne føre til at skadelidte kan foreta en «forumshopping» av sine erstatningskrav etter hvilken ordning som vil føre til det gunstigste resultatet eller for å fordele kravene på ulike maksimalgrenser for erstatning. Det vil stride mot hensynet til likebehandling at skadelidte i utlandssaker kan ha en form for «utvidet» maksimumserstatning enn ved skader i riket ved at ulike krav fremmes for den norske og den utenlandske ordningen.

Det vil medføre betydelig arbeid for den norske ordningen å forholde seg til alle de ulike ordningene i utlandet og ordningenes særegenheter. For å føre kontroll med om skadelidte faktisk har fått utbetalt erstatning, og i så fall for hvilke krav, vil legge beslag på betydelige saksbehandlingsressurser. KFV mener at en slik kontroll ikke fremstår som praktisk gjennomførbar. Den norske ordningen vil da være avhengig av at skadelidte opplyser om en eventuell utbetaling i forbindelse med fremsettelse av søknad. KFV forstår videre forslaget slik at det bare er utbetaling på vedtakstidspunktet som medfører en reduksjon og ikke en senere utbetaling fra den utenlandske ordningen. Det vil etter vår oppfatning ikke være praktisk gjennomførbart å føre en kontroll i etterkant av at en sak er avsluttet hos oss.

Etter KFV sin oppfatning vil dette forslaget kunne føre til at skadelidte med bosted i Norge i stor grad ikke vil anse det som nødvendig å fremme søknad om erstatning til utenlandske erstatningsordninger. KFV viser i denne forbindelse til at skadelidtes arbeid med å fremme søknad i utlandet vil føre til en reduksjon av erstatning etter den norske ordningen og at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke kan gjøre fradrag dersom skadelidte ikke har fremmet erstatningskrav for andre ordninger. Videre viser KFV til at den norske ordningen erfaringsmessig er langt mer omfattende

enn andre lands ordninger hva gjelder hvilke erstatningsposter som er omfattet, og at det gjelder et høyere maksimalbeløp for erstatning. Skadelidte vil også kunne forholde seg til en søknadsprosess på norsk og nyte godt av veiledning KfV og RKK tilbyr. Av denne grunn vil det være enklere for skadelidte å fremme kravet for den norske ordningen enn for andre lands ordninger. KfV sin oppfatning er da at betydelige utgifter som kunne vært dekningsberettiget etter andre lands ordninger vil bli påført den norske ordningen. Av hensyn til statens knappe ressurser mener KfV at forslaget ikke er hensiktsmessig.

Utvalget begrunner forslaget med at skadelidte ikke bør bære risikoen for om den utenlandske ordningen fungerer eller yter en tilsvarende kompensasjon som den norske ordningen.¹⁴ KfV mener at det ikke kan påligge den norske stat å ta ansvar for om utenlandske ordninger fungerer tilstrekkelig eller hvilken kompensasjon i det aktuelle landet som anses passende for det straffbare forholdet. KfV viser til at den norske ordningen er svært omfattende og det sjeldent vil være kompensasjon fra andre ordninger som overstiger det norske nivået.

KfV mener også at forslaget fra utvalget harmoner dårlig med utgangspunktet i den europeiske konvensjonen om voldsoffererstatning. Formålet med konvensjonen er at tiltredelseslandene oppretter en voldsofferordning som gjelder innenfor sine grenser etter en felles minimumsstandard. Hensynet bak konvensjonen er at hvert land har et mål om å redusere kriminalitet innenfor deres grenser og at i den utstrekning de ikke klarer dette skal de ivareta de skadelidte økonomisk. Dette hensynet vil bli redusert dersom den norske stat utbetaler erstatning for alle tilfeller av skader for de med bopel i riket hvor det er opprettet en tilsvarende ordning i utlandet.

Av hensyn til skadelidte vil KfV anbefale lovgiver å nærmere presisere hva som ligger i vilkåret om «bopel i riket». Vurderingen er i dag knyttet til hvor skadelidtes faktiske bopel er og ikke om skadelidtes folkeregistrerte adresse er i Norge.

3.2.4. Begrensning i virkeområde for straffbare handlinger i utlandet

Utvalget viser til at det i vilkåret om alminnelig reiseforsikring ligger en begrensning mot mindre alvorlige straffbare handlinger.¹⁵ De viser også til at i oppreisningsinstituttet ligger en lignende begrensning mot mindre alvorlige tilfeller. Utvalget har videre lagt til grunn at det ikke er et behov for å ta en tydelig avgrensning mot mindre alvorlige handlinger da det i praksis i liten grad vil bli utbetalt erstatning i slike saker.

KfV forstår utvalget slik at det ikke er foreslått en faktisk begrensning for mindre alvorlige handlinger og at begrensninger i utbetalingene vil praksis forekomme ved at slike hendelser har naturlige begrensede krav. KfV bemerker at selv om forslaget vil føre til at man foretar reduksjon i skadelidtes erstatningskrav, vil skadelidte fortsatt ha et rettskrav på erstatning fra den norske ordningen.

Videre viser KfV til at vilkåret om og rekkevidden av en alminnelig reiseforsikring ikke er avklart. Vi viser til vår drøftelse av vilkåret under punkt 3.8.3. På bakgrunn av denne drøftelsen legger KfV til grunn at ikke alle rimelige og nødvendige krav vil være

¹⁴ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.2 (s. 103)

¹⁵ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.4 (s. 104-105)

dekningsberettiget etter alminnelige reiseforsikringer. Disse kravene må da dekkes etter voldsoffererstatningsordningen, selv om forholdet er av mindre alvorlig karakter. Et eksempel kan være behandlingsutgifter som oppstår mer enn to år etter hendelsen.

KFV anser derfor uttalelsen til utvalget om at dette vil være «handlinger som ikke gir krav på voldsoffererstatning» som lite treffende.¹⁶ Det vil være mer passende å vise til at dette er forhold som i stor grad ikke vil føre til en utbetaling av voldsoffererstatning. KFV bemerker også at vi ikke finner henvisningen til ran som en mindre alvorlig handling som helt passende og viser til at det i praksis presumeres personskade ved ran med våpen og dermed vil være rimelig å tilkjenne oppreisning.

3.2.5. Erstatning til utenlandske barn for skade voldt i utlandet

Utvalget har foreslått å innføre en unntaksregel for skade påført barn uten bopel i riket som er utført av norske statsborgere eller andre med bopel i riket på skadetidspunktet. KFV mener at dette er godt forslag for å styrke barns rettigheter uavhengig av hvilket land de har bopel i, men mener at dette forslaget ikke kan gjennomføres på nåværende tidspunkt.

3.2.5.1. Alvorlige straffbare handlinger

Utvalget har foreslått at erstatning til utenlandske barn for straffbare handlinger som har funnet sted i utlandet skal være begrenset til «alvorlige straffbare handlingen». Utvalget drøfter rekkevidden av dette vilkåret, og anbefaler at unntaksregelen begrenses til overtredelser i straffeloven (2005) kapittel 25 og 26, med en strafferamme på over fire år.¹⁷ KFV forstår utvalget slik at straffebud med en strafferamme på inntil fire år ikke er tiltenkt omfattet av unntaksregelen.

Etter KFV sin oppfatning er den foreslåtte løsningen lite forutberegnelig og lite tydelig for den skadelidte. For å avklare sine rettigheter etter voldsoffererstatningsordningen må skadelidte undersøke voldsskadeerstatningsloven, forarbeidene til loven og straffeloven (2005).

Videre mener KFV at denne begrensningen av hvilke straffbare forhold som er omfattet vil føre til urimelige utfall. KFV viser da særlig til at grove trusler, tvangsekteskap og grov frihetsberøvelse, som befinner seg i straffeloven (2005) kapittel 24, i utgangspunktet ikke vil være omfattet av vilkåret.

KFV påpeker at de samme hensynene om subsidiaritet gjør seg gjeldende for utenlandske barn hvor skaden har funnet sted i et land med en tilsvarende erstatningsordning, som for personer med bopel i riket som blir skadet i et land med en tilsvarende ordning. For en gjennomgang av disse hensynene viser vi til punkt 3.2.3.

3.2.5.2. Unntak for krigsforbrytelser

Utvalget har i ordlyden foreslått at unntaksregelen ikke skal få anvendelse hvor forholdet er å anse som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser som omfattes av straffeloven (2005) kapittel 16. I forarbeidene er det

¹⁶ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.5 (s. 105)

¹⁷ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.4 (s. 106)

påpekt at denne presiseringen er ment å unnta de nevnte handlingene begått av «utlendinger i utlandet».

KFV anser at ordlyden i den foreslåtte § 2 tredje ledd og uttalelsen i forarbeidene ikke harmonerer med hverandre. Etter KFV sin oppfatning er formuleringen «norsk statsborgere eller andre med bopel i Norge på handlingstidspunktet» tilstrekkelig til å avgrense mot handlinger begått av utlendinger som av ulike grunner pådømmes i Norge. Formuleringen i ordlyden vil medføre at krigsforbrytelser av personer med bopel i Norge eller norske statsborgere ikke vil være omfattet. Dette fremstår for KFV som uforenelig med begrunnelsen til utvalget for å avgrense mot slike handlinger.

Det er kjent at vold og overgrep mot barn finner sted i krig eller krigslignende situasjoner og det fremstår for KFV som urimelig at disse ikke skal være omfattet av unntaksregelen. Av hensyn til det skadelidte barnet er forholdet like alvorlig uavhengig om forholdet kan betegnes som en krigsforbrytelse eller som et seksuelt overgrep.

3.2.5.3. Utmåling av erstatning til utenlandske barn ved skade voldt i utlandet

Innledningsvis vil KFV berømme intensjonen om å styrke barns rettigheter og tydelig vise statens ansvar for å særlig forhindre denne typen kriminalitet. KFV mener imidlertid at samme hensyn som for norske skadelidte i utlandet burde det være den staten hvor den straffbare handlingen har funnet sted som tar det erstatningsrettslige ansvaret for det straffbare forholdet.

Videre vil KFV bemerke at utmåling av erstatning for barn som bor i utlandet vil være svært komplisert. KFV forutsetter her at eventuelle krav fra skadelidte utenlandske barn ikke er behandlet av en norsk domstol.

Utvalget har i sitt lovforslag ikke drøftet nærmere om erstatning fra den norske ordningen skal utmåles i henhold til et norsk nivå eller et utenlandsk nivå. Dette er særlig tenkelig ved inntektstap. Hvis erstatning gis etter et tenkt norsk inntektsnivå vil barn i land hvor inntektsnivået er betraktelig lavere komme særlig godt ut. Dette vil ikke være i tråd med prinsippet om at erstatningen bare skal være «krone for krone».

Det klare utgangspunkt etter gjeldende rett er at skadelidte må dokumentere sitt tap. Dette inkluderer dokumentasjon på hvilken inntekt skadelidte ville ha hatt uten skaden, tenkt utdanning og hvilke offentlige ytelser vedkommende har krav på som følge av hendelsen. KFV foretar etter fast praksis en verifisering av de anførte tallene som skal brukes ved utmålingen i alle sakene. Et eksempel er ved erstatning for lidet og fremtidig inntektstap. For barn i utlandet må saksbehandler bruke betydelig tid på å verifisere skadelidtes utdanningsmuligheter i utlandet, inntektsnivå, andre dekningsmuligheter og andre faktorer for å utmåle erstatningen. Etter KFV sin oppfatning vil denne verifiseringen av kravene legge beslag på store saksbehandlingsressurser.

Dersom lovgiver tar utvalgets forslag til følge, vil KFV anbefale å se nærmere på muligheten for standardiserte satser for erstatning, eller bare oppreisning, etter den norske ordningen for straffbare handlinger begått av personer med bopel i riket. Uansett hvilke av de skisserte løsningene over vil dette føre til økte utgifter for den norske voldsoffererstatningsordningen.

3.2.5.4 Virkeområde for skadevoldere

Av lovens ordlyd fremkommer det at unntaksregelen skal omfatte «norske statsborgere og andre med bopel i Norge på skadetidspunktet».

KFV bemerker at vilkåret er formulert slik at det også omfatter lovovertrедelser begått i utlandet av norske statsborgere som har flyttet fra riket på skadetidspunktet. Det fremstår som urimelig at norske myndigheter skal ta ansvar for personer som ikke lengre er bosatt i riket, bare på grunn av at de formelt sett har beholdt et norsk statsborgerskap. KFV viser her til at den norske stat ikke kan utøve kontroll over eller på annen måte forhindre at disse personene begår kriminelle handlinger.

Videre fremgår det av ordlyden at det skal gjelde for andre med bopel i «Norge» på skadetidspunktet. Denne formuleringen avviker fra resten av § 2 som knytter seg til «riket». KFV bemerker at denne formuleringen åpner for at personer bosatt for eksempel på Svalbard eller andre biland, ikke er omfattet av denne unntaksregelen.

3.2.6. Øvrige kommentarer

Avslutningsvis ønsker KFV å ta opp en problemstilling som ikke er drøftet i NOU 2016:9. KFV ser på grunn av utviklingen i samfunnet og teknologien generelt flere tilfeller av trusler og overgrep over telefon eller internett. Et eksempel er hvor skadevolder i utlandet fremsetter trusler per internett eller telefon til en skadelidt som befinner seg i Norge. For KFV er det uklart hvor både den straffbare og skadevoldende handlingen har funnet sted. Dette gjør seg særlig gjeldende ved seksuelle overgrep over internett. Vi ser flere tilfeller av at barn blir forledet eller truet til å vise seg nakne eller gjøre seksuelle handlinger på internett.

KFV mener at det er to hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av hvor den skadevoldende handlingen har funnet sted. Det er staten hvor skadevolder befinner seg som kan ta grep for å forhindre at den straffbare handlingen har funnet sted, og dermed burde den staten ta ansvar for den økonomiske skaden som har oppstått. Selve skaden, som er erstatningsrettslig vernet, har oppstått i det landet hvor skadelidte befinner seg. Det velferdshensynet om at staten skal ivareta sine innbyggere taler også for at den erstatningsvernede handlingen har inntruffet hvor skadelidte befinner seg. Dette fremstår ikke for KFV som helt avklart.

På bakgrunn av denne utviklingen mener KFV at lovgiver burde se nærmere på hvor den skadevoldende handlingen har funnet sted ved bruk av telefon, internett eller andre kommunikasjonsmidler.

KFV bemerker at vi ikke har rutiner per i dag for å kreve regress av skadevoldere i utlandet. Hvis de omfattende forslagene til utvalget skulle bli innført vil det ikke være mulig å kreve regress i disse sakene. Dette vil da påføre ordningen ytterligere utgifter og være fordyrende.

3.3. Nærmere vilkår for erstatning - § 3

3.3.1. Vår vurdering av forslaget

Bestemmelsen er likelydende som dagens § 3 første, tredje og fjerde ledd. Utvalget har i hovedsak foreslått å videreføre dagens praksis, men mener at det ikke bør stilles krav til at den voldsutsatte medvirker til etterforskningen utover at forholdet må være anmeldt.¹⁸

Etter KfV sitt syn fungerer regelverket godt på dette området og kan videreføres. KfV ønsker imidlertid å kommentere utvalgets forslag om at det ikke skal stilles krav til skadelidtes medvirkning under etterforskningen av straffesaken.

3.3.2. Skadelidtes medvirkning under etterforskningen av straffesaken.

Ved lovendringen 1. januar 2008 fjernet man det tidligere kravet om at den straffbare handlingen måtte være anmeldt til politiet uten unødig opphold og med begjæring om straff, og at begjæringen ikke senere var trukket tilbake. I stedet innførte man et generelt krav om at det var tilstrekkelig at den straffbare handlingen var anmeldt. I praksis har nemnda imidlertid innfortolket en forutsetning om at søkeren må ha ytt nødvendig bistand til politiet under etterforskning av straffesaken, for eksempel ved å ha avgitt vitneforklaring i avhør eller deltatt på fotokonfrontasjon.

KfV mener at denne praksisen fortsatt bør videreføres. Den klare hovedregelen er at skadevolderen må stilles rettslig og økonomisk til ansvar for sine handlinger. Dette prinsippet vil utvannes i tilfeller hvor skadelidte bevisst lar være å bidra til politiets etterforskning av saken, og dermed bidrar til at saken blir henlagt. Et eksempel kan være at skadelidte ikke ønsker å identifisere skadevolder til tross for at han/hun uttrykker at de kjenner identiteten til vedkommende, og at straffesaken som følge av dette må henlegges på grunn av mangel på opplysninger om gjerningsmannen. KfV mener at hensynet til at skadevolder primært skal stilles til ansvar må veie tungt i slike tilfeller. KfV viser også til at staten heller ikke vil kunne kreve regress fra skadevolderen der hvor straffesaken har blitt henlagt.

Utvalget mener at kravet til å sannsynliggjøre den skadevoldende handlingen i mange tilfeller i praksis vil innebære en viss aktivitetsplikt for fornærmede i forbindelse med anmeldelsen av forholdet. Det antas derfor at det er sannsynlig at saken vil føre til henleggelse dersom den som anmelder unnlater å hjelpe politiet, noe som igjen kan føre til at søknaden om voldsoffererstatning ikke blir innvilget fordi det kan være vanskelig å godtgjøre med klar sannsynlighetsovervekt at man har blitt utsatt for en straffbar handling. KfV bemerker at det i flere saker vil kunne foreligge tekniske bevis, eksempelvis synlige skader, som kan klart sannsynliggjøre at søkeren har vært utsatt for en straffbar handling, men at søkeren ikke har bidratt til å hjelpe politiet med å finne og identifisere gjerningspersonen. KfV anser derfor at praksisen om at skadelidte må ha bistått politiet med etterforskningen har selvstendig betydning, og at denne bør videreføres.

¹⁸ NOU 2016:9 pkt. 14.2.2 (s. 120)

3.4. Regler for når søknad må fremsettes - § 4

3.4.1. Vår vurdering av forslaget

Bestemmelsen er til en viss grad en videreføring av dagens § 3 annet ledd. Utvalget foreslår at søknad må fremsettes før skadevolderens eventuelle straffansvar er foreldet etter reglene i straffeloven, likevel slik at foreldelsesfristen ikke løper mens saken er under etterforskning. For seksuelle overgrep mot barn som nevnt i skadeserstatningsloven § 3-3, gjelder ingen søknadsfrist.

KFV sin anbefaling er at søknad om voldsoffererstatning må være fremsatt før et forhold/krav er både straffe- og sivilrettslig foreldet, og at regelverket på vedtakstidspunktet legges til grunn ved vurderingen av foreldelse. Videre at forhold som har funnet sted før juli 2001, fortsatt undergis en rimelighetsvurdering etter forskrift.

3.4.2. Forvaltning av foreldelsesreglene

Det er påpekt av utvalget at dagens regelverk med ulike foreldelsesregler krever mye tid og ressurser av forvaltningen. Det er blant annet trukket frem at sivilrettslige regler, med individuelle vurderinger og relative frister, er vanskelige å forvalte.¹⁹

KFV er uenige i utvalgets uttalelser om at dagens regelverk er vanskelig å forvalte. Det å foreta en foreldelsesvurdering basert på skadelidtes kunnskap om et krav, vil i de fleste tilfeller ikke by på nevneverdig tvil om forståelsen av regelverket. Noen saker medfører komplekse og vanskelige vurderinger på dette punktet, men fordelene forbundet med relative foreldelsesfrister, anses å veie opp for eventuelle ulemper. Vi viser til den nærmere gjennomgangen av dette nedenfor.

3.4.3. Sivilrettslig foreldelse og forholdet til alminnelig erstatningsrett

Utvalgets forslag medfører at fristen for å fremme et krav kan løpe ut, selv om en skadelidt verken har eller burde ha kunnskap om kravet. Utvalget anser likevel at fristene er tilstrekkelig romslige. I den sammenheng påpekes blant annet at en del forhold aldri vil bli strafferettslig foreldet, og at fristen ikke løper mens saken er under etterforskning.

Til tross for blant annet lange strafferettslige foreldelsesfrister for en del forhold, mener KFV at utvalgets forslag vil slå urimelig ut i mange tilfeller. Etter KFV sin erfaring er det en praktisk problemstilling at også forhold med en relativt kort strafferettslig foreldelsesfrist kan få omfattende helsemessige følger og gi grunnlag for store erstatningskrav. Herunder kan skadelidte bli påført et økonomisk tap og/eller en medisinsk invaliditet som først materialiserer/stabiliserer seg etter at et forhold er strafferettslig foreldet. Skadelidte vil i et slikt tilfelle ikke ha noen foranledning for å fremme et krav om erstatning før forholdet er strafferettslig foreldet, og når man først får en oppfordring er den absolutte fristen etter utvalgets forslag løpt ut.

Et typetilfelle i denne sammenhengen kan være hvor et barn blir utsatt for en handling som subsumeres under bestemmelsene om kroppskrenkelse eller kroppsskade. Den strafferettslige foreldelsesfristen løper fra opphøret av handlingen,

¹⁹ NOU 2016:9 pkt. 13.5 (s. 115)

og forholdet vil kunne være strafferettslig foreldet allerede lenge før barnet har blitt myndig. Utvalget har i sitt forslag heller ikke videreført den någjeldende regelen i voldsoffererstatningsloven om at et forhold uansett ikke vil foreldes før skadelidte fyller 21 år. På dette punktet innebærer lovforslaget en svekkelse av barns rettigheter.

KFV påpeker for øvrig at dagens voldsoffererstatningsordning i stor grad er samsvarende med alminnelig erstatningsrett, og det vil gi en dårlig sammenheng i regelverket å foreta et skille på dette punktet. Det er for eksempel et alminnelig erstatningsrettslig prinsipp at skadevolder må ta «skadelidte som han er». Et regelverk med frister som ikke tar hensyn til individuelle forskjeller blant annet i skadeforløpet hos den enkelte, kan sies å stå i disharmoni med dette prinsippet.

3.4.4. Regler for når søknad kan fremsettes

Utvalget foretar en drøftelse av regler for når en søknad kan fremsettes, og det konkluderes med at søknad bør kunne sendes inn når vedkommende selv ønsker det.²⁰ Utvalget går altså ikke inn for en regel om at søknad først kan fremsettes etter at straffesaken er avsluttet.

KFV slutter seg til denne anbefalingen. Vi viser til at det fremgår klart av någjeldende voldsoffererstatningslov § 14 at avgjørelsen av en søknad som hovedregel utsettes til en eventuell straffesak er endelig avgjort. Denne opplysningen fremgår også klart av det brevet vi sender til den skadelidte, med bekreftelse på at vi har mottatt vedkommende sin søknad. De skadelidte blir således godt informert om dette vilkåret, og det skulle ikke være grunnlag for noen forventning om en raskere slutføring av søknaden.

Etter vår vurdering er dagens praksis på dette området velfungerende. I tilfeller hvor søknad fremmes før straffesaken er avgjort, sender KFV anmodning til politiet om utlån av komplette dokumenter, og stiller normalt saken i bero til disse foreligger. KFV følger rutinemessig opp politiets fremdrift gjennom påminnelser uten at det benyttes nevneverdige saksbehandlingsressurser på dette, ettersom det er servicetorget som ivaretar denne funksjonen.

En eventuell regel om at søknad ikke kan fremsettes før straffesaken er avgjort ville sannsynligvis tvert imot ført til en større ressursbruk. KFV måtte i så fall ha brukt ressurser på å innregistrere og avvise søknader som ble fremsatt for tidlig.

3.5. Saksomkostninger - § 6

3.5.1. Vår vurdering av forslaget

Bestemmelsen er helt ny. Frem til nå har KFV tilkjent saksomkostninger etter voldsoffererstatningsloven § 4 som ut i fra ordlyden gjelder utgifter og tap som følge av personskaden.

²⁰ NOU 2016:9 pkt. 22.5.8.1 (s. 174-175)

KFV mener at første ledd i den foreslåtte bestemmelsen bør innføres, med den endring at kravet vurderes av KFV uavhengig av hvor lang tid som har medgått etter at straffesaken ble avsluttet.

KFV støtter utvalgets forslag til bestemmelsens annet ledd, men mener at de voldsutsatte i disse tilfellene langt på vei kan ivaretas best gjennom de nye offeromsorgskontorene som skal etableres i politiet. Videre mener KFV at behovet for fritt rettsråd vil være større i forbindelse med en eventuell klage fremfor for å få utredet mulighetene til å søke om voldsoffererstatning. jf. tredje ledd i forslaget.

KFV oppfordrer lovgiver til å avklare om søkere kan få dekket andre typer saksomkostninger enn advokatutgifter gjennom § 6. Dette kan være transportutgifter, porto, telefon osv.

3.5.2. Første ledd

Det ligger i flertallets forslag at KFV først blir ansvarlig for saker hvor det foreligger bistandsadvokatoppnevning fra 1 år etter at straffesaken er avsluttet. Frem til da skal det være domstolen som vurderer salæret.²¹ Dette fremgår imidlertid ikke av lovteksten.

KFV støtter forslaget i utgangspunktet, men ikke den foreslåtte løsningen. Uavhengig av når en eventuell straffesak avsluttes, er KFV nærmest til å vurdere arbeidet som gjøres opp imot søknad om voldsoffererstatning. KFV mener derfor at kravet om dekning i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning bør behandles av KFV uavhengig av hvor lang tid det har gått etter at straffesaken er avsluttet.

I dag er det domstolen som vurderer salæret til bistandsadvokater inntil cirka 10 år etter at straffesaken er avsluttet, jf. praksis fra nemnda. Dette medfører at en i disse sakene, i stor grad, honoreres for arbeid med søknad og eventuell klage uavhengig av utfallet for søknaden.

KFV anerkjenner at saker med bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a står i en særstilling. Sakene krever ofte spesialkompetanse for at de fornærmedes/etterlattes rettssikkerhet skal ivaretas. KFV anser derfor at arbeid med å fremme søknad, og eventuelt klage, bør honoreres uavhengig av utfall for denne typen saker. Rettssikkerheten vil dermed ivaretas på et tilsvarende nivå som i dag.

Selv om det foreslås at KFV skal behandle krav om dekning, forstår KFV det slik at det forutsettes at utgiftene skal dekkes etter bistandsadvokatordningen. Utvalget uttaler at de forutsetter at hjemmelen for innvilgelse av rettshjelp i disse tilfellene er bistandsadvokatordningen og at det foreligger bistandsadvokatoppnevning.²² KFV mener at hensynet til et klart og enkelt regelverk underbygger at hjemmelen for dekning i disse tilfellene også bør være voldsoffererstatningsordningen. KFV anser det som lite praktisk at ansvaret oppdeles slik at vurderingen av kravet tas av KFV mens utbetalingen foretas av bistandsadvokatordningen. KFV mener derfor at både vurderingen av kravet og utbetalingen bør foretas av KFV av

²¹ NOU 2016:9 pkt. 20.5 (s. 161)

²² NOU 2016:9 pkt. 20.2.6 (s. 159)

voldsoffererstatningsordningens overslagsbevilgning. Det forutsettes at overslagsbevilgningen økes tilsvarende.

3.5.3. Andre ledd

KFV støtter utvalgets forslag om at utgifter til juridisk bistand i saker hvor det ikke er oppnevnt bistandsadvokat også skal dekkes etter medgått tid i henhold til salærforskriften. KFV registrerer at vi i dag honorerer denne typen saker med opptil over kr 3 000 per time x 5 timer for å sende inn et enkelt søknadsskjema sammen med noe dokumentasjon. KFV har også saker der salæret er like høyt som, eller til og med overgår, det som tilkjennes i voldsoffererstatning for øvrig. KFV anser ikke at det foreligger gode grunner for å differensiere mellom oppnevnte bistandsadvokater eller annen juridisk bistand på dette punktet.

KFV bemerker at utvalgets flertall har foreslått at det bør fremgå av lovteksten at rettshjelp kun ytes så fremt søker ellers har krav på voldsoffererstatning, med mindre søker har et særskilt hjelpebehov.²³ Dette har imidlertid ikke kommet til uttrykk i den foreslåtte lovbestemmelsen. KFV anser at forslaget er i tråd med gjeldende praksis, og anbefaler at forslaget inntas i lovteksten. En lovfesting vil bidra til å gjøre rettstilstanden mer klar og forutberegnelig for skadelidte.

KFV anbefaler at de nye offeromsorgskontorene brukes aktivt i denne type saker der de fornærmede ikke har krav på bistandsadvokat. Dette kan ikke minst være viktig for at de fornærmede skal føle seg ivaretatt av det offentlige, samtidig som de får en forståelse for hele straffesaksprosessen og hvordan det hele henger sammen.

3.5.4. Tredje ledd

Dette tilbudet eksisterer allerede i dag for de som har krav på bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a. Det vises her til Lov om fri rettshjelp § 11 første ledd nr. 6.

For andre saker mener KFV primært at dette er et veiledningstilbud som bør ivaretas gjennom de nye offeromsorgskontorene. Offeromsorgskontorene vil da også kunne få kjennskap til eventuelle behov som de skadelidte har og sørge for at de får den bistanden de trenger, for eksempel hjelp til å bearbeide traumet. Dette samsvarer også med hensynet til at den skadelidte skal få et helhetlig tilbud på ett sted («én dør-prinsippet»). Skadelidte får også god veiledning gjennom å ta kontakt med KFV direkte.

Å fremme søknad om voldsoffererstatning, gjerne med hjelp fra offeromsorgskontorene, er noe de fleste klarer uten særskilt juridisk kompetanse. KFV mener at behovet for juridisk bistand i større grad vil gjøre seg gjeldende i forbindelse med en eventuell klage. Søkerne vil da ha et vedtak fra KFV med konkrete juridiske problemstillinger som bør imøtegås.

KFV foreslår derfor at søkere bør kunne tilstås inntil 3 timer fritt rettsråd i forbindelse med en klage fremfor for å utrede muligheten for å søke om voldsoffererstatning.

Dersom lovgiver ønsker å beholde forslaget slik det foreligger, må det klargjøres hvem som eventuelt skal utbetale salæret for de inntil 3 timene. Dersom meningen er

²³ NOU 2016:9 pkt. 20.2.5 (s. 158)

at salaæret skal utbetales av Fylkesmannen med hjemmel i rettshjelploven, kan hensynet til et klart regelverk for både skadelidte og forvaltningen tilsi at bestemmelsen heller bør implementeres i Lov om fri rettshjelp. Dersom det er meningen at salaæret skal utbetales av voldsoffererstatningsmyndighetene bør dette fremgå klart av lovteksten. Det bør også avklares om beløpet skal inngå i beregningen av maksimal erstatning etter den øvre grense for utbetaling for de tilfellene hvor skadelidte innvilges voldsoffererstatning på bakgrunn av den fremsatte søknaden.

3.6. Menerstatning - § 7

Utvalget foreslår at voldsoffererstatningslovens bestemmelse om menerstatning fortsatt skal samsvare med reglene i alminnelig erstatningsrett. Som følge av lovendringen i skadeserstatningsloven LOV-2015-12-18-124, som per dags dato ikke er trådt i kraft, betyr dette at inntektstap for barn under 16 år skal utmåles slik det fremgår av skadeserstatningsloven § 3-2 a, mens menerstatning skal utmåles etter vanlige regler i skadeserstatningsloven § 3-2.

KFV er enig i dette og har ingen generelle bemerkninger til selve bestemmelsen. KFV bemerker imidlertid at så lenge den ovennevnte lovendringen ikke har trådt i kraft, vil utmåling av standardisert barneerstatning etter gjeldende § 3-2 innbefatte en samlet utmåling av inntektstap og menerstatning. KFV forutsetter derfor at LOV-2015-12-18-124 trer i kraft senest samtidig som den nye voldsoffererstatningsloven dersom menerstatning for barn under 16 år (19 år etter lovendringen) skal utmåles i samsvar med forslaget § 7.

3.7. Erstatning til etterlatte - § 9

3.7.1. Vår vurdering av forslaget

Bestemmelsen er identisk med voldsoffererstatningsloven § 7 slik den lyder i dag. Utvalget har særlig fokusert på tre problemstillinger relatert til bestemmelsen. Det er hvilken personkrets som skal være omfattet, pårørende og etterlattes krav på dekning av økonomisk tap og oppreisning og til slutt, fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte.

KFV mener at ste- og fosterfamilier i særlige tilfeller bør omfattes av ordningen. Utvalget går også inn for dette.²⁴ Dette er imidlertid ikke fulgt opp i endelig forslag til lovtekst. KFV mener at fjerde ledd, der det fremkommer dødsfallet skal anses som ett skadetilfelle bør fjernes.

3.7.2. Personkrets

Foruten dekning av forsørgertap, som alle som reelt sett ble forsørget av avdøde kan ha krav på, har avdødes ektefelle, samboer, barn og foreldre krav på oppreisning. Dette samsvarer med alminnelig erstatningsrett, jf. skadeserstatningsloven § 3-5

²⁴ NOU 2016:9 pkt. 15.2.2.1 (s. 125)

annet ledd. I særlige tilfeller kan også søsken ha krav på oppreisning. Det siste er en særbestemmelse innenfor voldsoffererstatningsordningen som ble tatt inn i loven fra 1. januar 2008.

Utvalget har vurdert om stefamilier og eventuelt fosterfamilier bør omfattes av begrepet etterlatte i ny § 9 og dermed ha krav på oppreisning og økonomisk tap ved personskade. Utvalget konkluderer med at foster- og stefamilier bør kunne omfattes av bestemmelsen i særlige tilfeller slik som søsken er i dag.²⁵ KfV antar at det er en inkurie at dette ikke er tatt med i det endelige forslaget til lovtekst.

KfV mener at lovutviklingen ikke har holdt tritt med samfunnsutviklingen på dette området i de senere år. Det oppstår stadig nye familiekonstellasjoner og det gir i noen tilfeller svært urimelige resultater ved at en kun vurderer den biologiske tilknytningen. Dette ble blant annet tydelig for KfV i forbindelse med behandlingen av en del saker etter 22. juli-terroren.

Tilsvarende som for etterlatte søsken vil dette være en unntaksregel i særlige tilfeller. KfV anser det som uproblematisk at dette kan være en spesialregel innenfor voldsoffererstatningsordningens område. Drap står i en særstilling og vi mener at de samme argumentene som talte for at søsken i særlige tilfeller skulle omfattes fra 1. januar 2008 også vil gjøre seg gjeldende for ste- og fosterfamilier.

KfV overlater det til lovgiver å gi en nærmere beskrivelse av momentene som skal vurderes for om det foreligger et særlig tilfelle.

3.7.3. Fordeling av voldsoffererstatning mellom etterlatte

Denne problemstillingen dukker opp fra tid til annen både med hensyn til når erstatning skal utbetales og eventuelt hvordan erstatningen skal fordeles i saker der man når den øvre grensen for utbetaling av erstatning. Særlig etter at etterlatte fikk rett til erstatning for inntektstap ved egen personskade har problemstillingen kommet på spissen.

Det kan gå flere år mellom tidspunktene når de forskjellige etterlatte får avklart sin fremtidige arbeidsevne. Dette skaper store utfordringer for saksbehandlingen. KfV oppfatter at det ikke foreligger noen klar praksis for hvordan disse sakene skal løses. Dette skaper en veldig uforutsigbar situasjon, ikke minst for de etterlatte.

Utvalget vurderer flere løsninger før de lander på det de anser som den rimeligste løsningen. Det er å behandle krav på oppreisning først. For øvrige krav avventes saksbehandlingen. De går ikke nærmere inn på hvor lenge en skal avvente behandlingen.

KfV mener det er viktig at man ikke ender med en løsning der skadelidte kommer dårligere ut erstatningsmessig dersom vedkommende over et lengre tidsrom forsøker å komme tilbake i arbeid. Videre er det viktig at KfV i den perioden kan tilkjenne løpende erstatning for inntektstap til alle parter slik at de kan ivareta sine økonomiske forpliktelser.

²⁵ NOU 2016:9 pkt. 15.2.2.1 (s. 125)

Ut i fra dette mener KfV at den endelige fordelingen i utgangspunktet ikke bør skje før den fremtidige situasjonen er avklart for alle kravshavere dersom dagens regelverk opprettholdes.

KfV mener at den mest hensiktsmessige løsningen er at dødsfallet ikke lenger skal vurderes som ett skadetilfelle der de etterlatte påføres en selvstendig personskade, jf. § 9 fjerde ledd i forslag til ny voldsskadelov. Drap er blant de mest alvorlige handlingene som vi tilkjenner voldsoffererstatning for, og det er ikke uvanlig eller unaturlig at de etterlatte påføres en egen personskade som følge av drapet.

Ved for eksempel vold i nære relasjoner vil den samme skadevoldende handlingen vurderes som flere skadetilfeller ved søknad om voldsoffererstatning fra flere familiemedlemmer. KfV vurderer det som rimelig at dette også bør gjelde for drapssaker. Erfaring fra behandling av drapssaker etter at den øvre grensen for erstatning ble hevet til 60 G, tilsier at dette kun vil få betydning i et fåtall av saker.

En annen løsning på problemstillingen kan være at lovgiver avklarer nærmere når det kan være aktuelt å tilkjenne erstatning utover 60 G etter § 13 i ny lov. Vi viser for øvrig til vår gjennomgang i punkt 3.10.2.

Hvis lovgiver ikke klargjør eventuelle muligheter for å tilkjenne erstatning utover 60 G, eller ikke går inn for å endre bestemmelsen om at dødsfallet skal vurderes som ett skadetilfelle, vil vi stå igjen med utfordringen om hvordan erstatningen skal fordeles. Et alternativ er en forholdsmessig fordeling av erstatningen ut fra samlet krav. I et slikt tilfelle vil etterlatte med særlig høy inntekt kunne komme fordelaktig ut. Et annet forslag kan være å dele det resterende beløpet likt mellom de etterlatte uavhengig av individuelle krav.

KfV heller mot den siste løsningen for å sikre at alle etterlatte, så langt erstatningen tillater, skal kunne opprettholde et visst nivå på levestandard. Videre vil dette muliggjøre endelig behandling av krav for den enkelte etterlatte før den fremtidige arbeidsevnen er avklart for alle etterlatte. Dette vil dermed være en forutsigbar, praktisk og effektiv måte å håndtere denne type saker på. Ved en forholdsmessig fordeling må det endelige tapet for alle etterlatte være avklart før de enkelte krav kan behandles.

KfV sin anbefaling er likevel at dette løses gjennom at dødsfallet ikke lenger vurderes som ett skadetilfelle der de etterlatte har egne personskader.

3.7.4. Øvrige bemerkninger

Saker om erstatning til etterlatte omhandler i en del tilfeller svært komplisert jus, ofte basert på ulovfestet rett. I en del dommer ser vi at forsvarsadvokater ikke i tilstrekkelig grad imøtegår krav fra de etterlatte. Dette gir KfV en del utfordringer, ved at man får dommer der de etterlatte tilkjennes erstatning for krav utover det som følger av lov og alminnelig erstatningsrett. Særlig grunnet sakenes økonomiske omfang, ønsker KfV å belyse noen aktuelle problemstillinger i det følgende.

3.7.4.1. Bruk av NOU 2011:16 ved beregning av forsørgertap

NOU 2011:16 er et resultat av en grundig utredning for standardisering av personskadeerstatning. Ett av forslagene går på standardisering av forsørgertap.

Lovgiver har per dags dato ikke gått videre med denne delen av utredningen. Likevel ser KfV stadig flere underrettsdommer der en beregner forsørgertap etter modellen i NOU 2011:16. KfV har forståelse for at mange bistandsadvokater bruker denne. Modellen er enkel å forstå, og i mange tilfeller gir den en høyere erstatning enn ved ordinær beregning. Når KfV skal behandle søknaden om voldsoffererstatning må vi blant annet av hensyn til likebehandlingsprinsippet foreta en ny vurdering opp imot de gjeldende reglene som følger av alminnelig erstatningsrett. Dette er til tider svært ressurskrevende og ikke minst lite forutberegnelig for de etterlatte.

Dersom lovgiver er uenig med KfV sin praksis på dette området, mottar vi gjerne tilbakemelding på dette.

I den grad lovgiver ønsker en standardisering av forsørgertap, kan det, foruten å bruke modellen i NOU 2011:16, vurderes om voldsoffererstatningsordningen skal følge forskrift om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring (FOR-1990-12-21-1027). Dette er en modell som lovgiver tidligere har tatt stilling til.

3.7.4.2. Fradrag etter skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd siste punktum

Med hjemmel i skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd siste punktum gjøres det i alminnelig erstatningsrett fratrekk for en skjønnsmessig del for forsikringsutbetalinger. Ved utbetaling av forsørgertap er det ofte snakk om utbetalt livsforsikring og annen dødsrisikoforsikring. Størrelsen på fradraget varierer, men synes i stor grad å ligge på rundt 20 %. I Bastrup-dommen, Rt-1998-639 ble det for eksempel gjort fratrekk for kr 250 000 i forsørgertapet. Det var i den saken utbetalt kr 1 161 182 i forsikringsytelser. Det gjestod da kr 850 000 i forsørgertap.

I samsvar med nåværende § 9 i voldsoffererstatningsloven gjør KfV 100 % fratrekk for alle kompensasjonsrelevante ytelser, herunder også forsikringsutbetalinger. Det ville sannsynligvis da ikke kommet forsørgertap til utbetaling dersom en lignende sak hadde blitt behandlet etter voldsoffererstatningsordningen med dagens regelverk.

Dette byr i praksis på få utfordringer for saksbehandlingen, men KfV ønsker å gjøre lovgiver oppmerksom på problemstillingen.

3.7.4.3. Forsørgertap der staten overtar omsorgen

Det er ikke uvanlig at staten gjennom barnevernet går inn og overtar omsorgen for etterlatte barn. I Rt-2002-673 uttaler førstvoterende i en enstemmig Høyesterett:

«Etter min mening synes regelen om at forsørging fra andre faller utenom skadeoppgjøret, å ha gode grunner for seg. Etter skadeserstatningsloven § 3-4 er det den etterlatte som faktisk var forsørget av avdøde, som er gitt et krav på erstatning. Det å overta forsørgingen av et barn vil måtte medføre utgifter, men skadeserstatningsloven kan ikke oppfattes slik at den nye forsørger er gitt noe erstatningsrettslig vern. Dermed bør lovens ordning være - slik ordlyd og forarbeider tydelig peker i retning av - at barnet har erstatningskravet, og dermed settes i stand til å stille midler til disposisjon for den som overtar forsørgerrollen.»

Dette utsagnet er i senere underrettspraksis, blant annet i LA-2014-160438, tatt til inntekt for at det heller ikke skal gjøres fratrekk i forsørgertap der det offentlige overtar omsorgen. Høyesterett har selv ikke tatt stilling til problemstillingen.

KFV er usikker på om den underrettspraksisen som har utviklet seg, bør følges i saker om voldsoffererstatning. KFV er ikke kjent med tilfeller der staten har brukt midler fra tilkjent forsørgertap til forsørging av den etterlatte. Det er således ikke en realitet i det at barnet stiller midler til disposisjon for den som overtar omsorgen i de tilfeller hvor barnevernet overtar omsorgen. Videre blir det et spørsmål om voldsoffererstatning vil stå i en særstilling all den tid det er staten som dekker forsørgertapet og samtidig dekker den reelle forsørgingen gjennom barnevernet. Dette innebærer at skadelidte i realiteten blir dobbeltkompensert.

KFV oppfordrer lovgiver til å se nærmere på problemstillingen.

3.8. Ordningen er subsidier andre dekningsområder - § 11

3.8.1. Vår vurdering av forslaget

Ordlyden i den foreslåtte § 11 første og andre ledd er likelydende med dagens § 9 første ledd. Utvalget har i tredje ledd foreslått en utvidelse i forhold til gjeldende rett at for straffbare handlinger som finner sted i utlandet ytes det ikke erstatning for tap som skadelidte kunne fått dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring. Avgrensningen gjelder ikke for personer under 18 år.

Innledningsvis viser vi til vårt forslag under punkt 3.2.1 om å avgrense lovens geografiske virkeområde til å bare omfatte forhold som har funnet sted i riket. Hvis lovgiver tar vår anbefaling til følge, vil det ikke være nødvendig med den foreslåtte utvidelsen i § 11 tredje ledd. Dersom lovgiver ønsker å omfatte forhold i utlandet ønsker KFV å knytte noen kommentarer til bestemmelsen.

KFV er positiv til forslaget om å innføre en alminnelig forsikringsplikt for skadelidte ved opphold utenfor riket. Etter KFV sin oppfatning er imidlertid den foreslåtte endringen for uklar til å innføres slik den fremkommer av forslaget.

3.8.2. Generelle kommentarer knyttet til forsikringer

Etter gjeldende rett skal voldsoffererstatningsmyndighetene foreta en reduksjon i erstatningen for de krav som skadelidte har krav på å få dekket etter sine forsikringer. KFV har per i dag vanskeligheter med å effektivt undersøke skadelidtes forsikringsdekning. Ettersom det ikke er et felles register for forsikringer i Norge, må KFV sende brev til alle forsikringsselskap for å avklare en skadelidts reelle forsikringsomfang. Dette er ikke praktisk gjennomførbart, og det ville krevd betydelige saksbehandlingsressurser for å gjennomføre dette for alle søknadene vi mottar.

Dette fører til at voldsoffererstatningsmyndighetene i stor grad må legge til grunn skadelidtes opplysninger om sine egne forsikringer eller mangel på slike. Erfaringsmessig er det mange skadelidte som ikke er klar over sin egen forsikringsdekning. Dette medfører at den norske stat i ytterste konsekvens må dekke erstatningskrav som kunne vært dekningsberettiget etter skadelidtes forsikring. Av

hensyn til statens knappe ressurser og ordningens subsidære karakter fremstår dette som lite ønskelig. KfV viser også til at skadelidte i forsikringsforholdet har betalt for en slik dekning i tilfelle økonomisk tap og det er naturlig at slike dekninger blir uttømmende brukt.

Uten en effektiv kontrollmetode er det også en fare for at skadelidte kan forsøke å unndra sine forsikringer fra søknadsprosessen og dermed oppnå dobbeltdekning av sine krav. KfV vet ikke hvor mange skadelidte som eventuelt gjør dette, og i den grad det er skadelidte som utnytter denne mangelen på kontroll kan man heller ikke tallfeste hvor mye utgifter dette påfører den norske stat som kunne vært dekket hos forsikringsselskapene.

I likhet med utvalget²⁶, vil KfV anbefale at lovgiver nærmere undersøker muligheten for et felles obligatorisk forsikringsregister, tilsvarende som de har i Sverige.

3.8.3. Vilkåret alminnelig reiseforsikring

Et av hensynene som begrunner voldsoffererstatningsordningen er at den norske stat ikke har klart å forhindre straffbare handlinger, og derfor tar et ansvar for å holde skadelidte økonomisk skadefri i en viss utstrekning. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende ved straffbare handlinger i utlandet. På bakgrunn av dette finner KfV det naturlig at skadelidte bærer en viss risiko ved utenlandsturer og at det er naturlig at skadelidte forhindrer tap ved å forsikre seg. Etter KfV sin oppfatning er forslaget forenlig med den alminnelige rettsfølelsen om skadelidtes eget ansvar ved frivillige turer til utlandet.

I Norge er det ikke etablert en felles minstestandard for reiseforsikringer, verken i annet lovverk eller praksis blant forsikringsselskapene. På denne bakgrunn vil det være vanskelig for voldsoffererstatningsmyndighetene å vurdere innholdet og rekkevidden av dette vilkåret.

Utvalget har tatt utgangspunkt i Europeiske Helårsforsikring for hva som utgjør en alminnelig reiseforsikring, og vist til at denne har en markedsandel over 40%.²⁷ KfV påpeker at selv om denne forsikringen har den største markedsandelen for en reiseforsikring isolert sett, er det de andre reiseforsikringene på markedet som utgjør hovedvekten av markedsandelen. Av den grunn finner KfV det ikke naturlig å anse omfanget av denne reiseforsikringen som avgjørende for hva som utgjør den gjennomsnittlige reiseforsikringene i Norge. Utvalget har videre uttalt at «[u]tgifter som overstiger de beløp som er listet opp oven» kan kreves dekket etter loven.²⁸ KfV forstår uttalelsen slik at utvalget setter Europeisk Helårsforsikring som en form for minstestandard for reiseforsikringer.

Utvalget har ikke nærmere drøftet hvordan voldsoffererstatningsmyndighetene da skal forholde seg til reiseforsikringer som ikke omfatter de samme tapspostene som Europeiske Helårsforsikring eller hvor det forsikrede beløpet er lavere enn de nevnte beløpene. KfV viser i denne forbindelse til at den nevnte forsikringen omfatter erstatning for medisinsk invaliditet på kr 300 000. Erfaringsmessig omfatter ikke alle

²⁶ NOU 2016:9 pkt. 8.3.3 (s. 71)

²⁷ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.3 (s. 104)

²⁸ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.3 (s. 104)

reiseforsikringer slike poster, for eksempel Storebrand eller Vardia, eller så er forsikringssummen lavere enn Europeiske, eksempelvis Tryg for invaliditet for skadelidte over 70 år.

KFV forstår ordlyden slik at det skal gjøres reduksjon for erstatning etter denne minstestandarden uavhengig av skadelidtes faktiske forsikringsforhold. Dette betyr at voldsoffererstatningsmyndighetene må vurdere om de aktuelle forsikringene oppfyller den foreslåtte standarden. En streng tolkning av forslaget medfører at man må gjøre reduksjon i erstatning også for skadelidte som har forsøkt å dekke seg med en annen reiseforsikring, med den begrunnelse av at deres forsikring er for begrenset i forhold til den foreslåtte standarden.

Utvalget uttaler at «enkelte» forsikringer omfatter inntektstap og menerstatning.²⁹ Det fremstår som uklart for KFV om de mener at slike dekningsposter er alminnelige, da formuleringen «enkelte» ikke er forenlig med «alminnelig» i lovens ordlyd. I denne forbindelse viser KFV også til at Europeiske Helårsforsikring omfatter erstatning for medisinsk invaliditet (menerstatning).

Utvalget har heller ikke drøftet nærmere om det aktuelle vilkåret skal være statisk eller ha en mer dynamisk utvikling. KFV viser her særlig til at i den siste tiden har flere og flere reiseforsikringer kvittet seg med kravet til egenandel. Etter KFV sin oppfatning er det svært tenkelig at reiseforsikringene vil fortsette å utvikle seg i tiden fremover og det vil være naturlig at vilkåret må forstås dynamisk.

Avslutningsvis vil KFV påpeke at den foreslåtte utvidelsen ikke vil gjelde for personer under 18 år. Utvalget har ikke knyttet noen kommentar til om vilkåret knyttes til skadetidspunktet, søknadstidspunktet eller vedtakstidspunktet. KFV antar at dette unntaksregelen må gjelde for skadetidspunktet. Vilket vil miste betydning om det skal redusere et krav etter ordningen dersom skadelidte velger å vente med å fremme kravet eller dersom behandlingstiden ved KFV skulle ta slik tid at skadelidte ble myndig i mellomtiden.

KFV vil anbefale at lovgiver nærmere avklarer innholdet av «alminnelig reiseforsikring».

3.8.4. Pådømte krav i rettskraftig dom

Utvalget har foreslått en forenklet behandling av søknader hvor det foreligger dom på erstatning.³⁰ De foreslår at pådømte krav i rettskraftig dom kan utbetales uten realitetsbehandling. De viser i denne forbindelse til at KFV i større grad vil vise lojalitet til domstolens avgjørelse, frigjøre saksbehandlingsressurser og øke forutberegneligheten ved at søker får utbetalt det samme beløpet av ordningen som de er tilkjent i dom.

KFV vil innledningsvis påpeke at vi i hovedsak tilkjenner erstatning i tråd med tilkjente krav i dom. Dette er ofte tilkjent erstatning i form av tingsskade som omfattes av loven, mindre behandlingsutgifter, inntektstap og oppreisning. Vi gjør bare reduksjon i den erstatningen som er tilkjent i dom hvis denne er dekningsberettiget etter andre

²⁹ NOU 2016:9 pkt. 11.6.1.2.3 (s. 104)

³⁰ NOU 2016:9 pkt. 22.5.8 (s. 174)

ytelser som den skadelidte er berettiget til, samt ved en eventuell vurdering av medvirkning. Vi viser her til vår gjennomgang under punkt 3.9.3.

Forslaget fra utvalget vil etter KfV sin oppfatning kunne føre til at saker hvor kravet er behandlet i dom og hvor straffesaken er avgjort på annen måte vil bli behandlet forskjellig. I denne forbindelse viser KfV til at ved den foreslåtte behandlingsformen vil man ikke ta stilling til om erstatningskravene skal reduseres etter voldsskadeerstatningsloven § 11. Av erfaring ser KfV at domstolen i stor grad ikke tar opp problemstillingen om kravet er dekningsberettiget under skadelidtes forsikringsselskap, egenandelstak ved offentlig behandling, skadelidtes tapsbegrensningsplikt ved å benytte offentlig helsehjelp mv. Forslaget vil også være i strid med utvalgets uttalelse om at skadelidte må uttømme sine muligheter for å ha krav på erstatning.³¹ Dette forslaget vil videre stride mot prinsippet om at like saker skal behandles likt. Realitetsbehandling av kravene gjør at KfV kan føre kontroll med at de pådømte kravene er på samme nivå som krav som ikke er domstolsbehandlet, og eventuelt justere opp erstatningsbeløpet hvor det er nødvendig.

Videre påpeker KfV at denne behandlingsformen vil redusere forutberegneligheten for den skadelidte ved fremsettelse av ytterligere krav. Ved en slik tilleggssøknad vil voldsoffererstatningsmyndighetene da måtte ta stilling til om kravene er dekningsberettiget etter andre dekningsformer, for eksempel forsikring eller egenandelstak. Skadelidte vil da oppleve to ulike former for saksbehandling ut fra hvordan straffesaken ble behandlet forut for søknaden. Dette vil ikke være forenlig med mandatet til utvalget på å gjøre skadelidtes rettsstilling mer forutberegnelig.

Under behandling av sivile krav er domstolen bundet av partenes anførsler og må pådømme krav hvor partene er enige. Av erfaring kjenner KfV til flere dommer hvor de sivile kravene ikke er blitt imøtegått nærmere av forsvarer i saken. Dette har særlig gjort seg gjeldende ved større erstatningskrav, som ved forsørgertap, i alvorlige straffesaker eller hvor skadevolder erkjenner tapet uten en realitetsbehandling. Det kan, etter KfV sitt syn, ikke være ønskelig at ordningen skal være bundet til å utbetale krav som ikke er tilstrekkelig behandlet av domstolen.

Den foreslåtte behandlingen vil også åpne for en fare for dobbeltdekning av krav som også kan dekkes under skadelidtes forsikring. Dette vil stride mot prinsippet om at erstatningen bare skal være «krone for krone» og vil føre til en økning av utgifter for ordningen som er vanskelig for KfV å tallfeste.

3.9. Nedsettelse, lemping og reduksjon - § 12

3.9.1. Vår vurdering av forslaget

Første punktum i ny § 12 første ledd er likelydende med dagens § 10 første ledd. Utvalget har foreslått et nytt annet punktum hvor det fremgår at adgangen til å la voldsoffererstatning helt eller delvis bortfalle som følge av skadelidtes medvirkning skal knyttes til domstolens medvirkningsvurderinger. KfV forstår dette slik at det vil

³¹ NOU 2016:9 pkt. 17.8 (s. 140)

være adgang til å fravike domstolens vurdering til gunst for skadelidte, men at vi er avskåret fra å foreta en selvstendig vurdering til ugunst, slik det er åpning for i dag.

KFV mener at ordlyden i bestemmelsen må beholdes slik den er i dag, og at voldsoffererstatningsmyndighetene skal forbli ubundet av domstolens vurderinger. Domstolens vurderinger må imidlertid fortsatt være et tungtveiende moment ved utmåling av voldsoffererstatning.

3.9.2. Generelt om medvirkning

I St.prp.nr. 39 (1975-1976) uttaler departementet at «Justisdepartementet mener at erstatningsordningen bør forbeholdes uskyldige ofre for straffbare handlinger.»³² Som følge av dette tok man inn en særskilt medvirkningsregel i utkastets § 5 annet ledd.

Regelen ble tatt inn i voldsoffererstatningsforskriften § 6 annet ledd, og lød «Erstatningen kan settes ned eller falle bort dersom den skadde (eventuelt avdøde) eller den erstatningssøkende etterlatte har medvirket til eller foranlediget skaden ved uforsiktighet eller annen skyld. Det samme gjelder når skaden for øvrig er oppstått under slike forhold at det ikke finnes rimelig at staten yter erstatning, helt eller delvis.» Ved innføringen av voldsoffererstatningsloven 20. april 2001 ble ordlyden endret slik at den henviser direkte til skadeserstatningsloven § 5-1, jf. voerstl. § 10.

Det følger av Ot.prp.nr. 10 (2007-2008) at «[m]ens domstolene tar stilling til hva skadevolder skal betale i erstatning til skadelidte, tar voldsoffererstatningsmyndighetene stilling til hva skadelidte skal tilkjennes i erstatning fra staten».³³ Dette tilsier at andre hensyn kan gjøre seg gjeldende i domstolens vurderinger av erstatningsansvar, enn når voldsoffererstatningsmyndighetene skal utbetale erstatning fra staten.

Meningen bak voldsoffererstatningsordningen er at den skal være en «forskutteringsordning» der hvor skadevolder av ulike grunner er ute av stand til å gjøre opp for seg. Staten går altså inn i kravet mot skadevolderen og utbetaler erstatning til den skadelidte. Når staten blir part i saken, må man også se hen til hva slags krav det er rimelig og naturlig at staten tar ansvar for. Ordningen skal fungere som et «sikkerhetsnett» og ivareta uskyldige ofre for voldshandlinger som har skjedd utenfor deres kontroll. Et bærende kriminalpolitisk hensyn er at staten skal søke å forhindre at vold og overgrep skjer. Etter vår mening er det ikke like naturlig at staten skal gå inn og ta økonomisk ansvar for handlinger som har oppstått på grunn av at skadelidte selv har økt risikoen for at slike handlinger kan skje, for eksempel gjennom deltakelse i kriminell virksomhet eller provokasjon.

3.9.3. Medvirkningsvurdering i saker med dom på erstatning

Voldsoffererstatningsmyndighetene er i utgangspunktet ikke bundet av domstolens avgjørelser, men rettens vurdering vil være et tungtveiende moment ved vår vurdering av om vilkårene for å tilkjenne voldsoffererstatning er oppfylt, og eventuell utmåling av erstatning.

³² St.prp.nr.39 (1975-1976) pkt. 5 e) (s. 19)

³³ Ot.prp.nr.10 (2007-2008) pkt. 3.13 (s. 29)

Dersom domstolen har uttalt at de har sett hen til søkers medvirkning ved erstatningsutmålingen, vil vi som oftest følge den i vår saksbehandling. Derimot ser KfV til tider at domstolen har vært inne på omstendighetene i selve bevisvurderingen, men at det ikke eksplisitt er nevnt i forbindelse med erstatningsutmålingen. Det er da vanskelig for oss å vite om domstolen har tatt stilling til om erstatningsutmålingen bør reduseres som følge av søkers egen medvirkning.

Utvalget mener at dette tilsier at det har formodningen for seg at domstolen ikke anså medvirkning aktuelt.³⁴ KfV deler ikke samme oppfatning. Man må kunne forvente at domstolen i det minste eksplisitt refererer til skadeserstatningsloven § 5-1, eller nevner at medvirkning ikke anses å være aktuelt i forbindelse med utmålingen for å kunne si at de har tatt stilling til spørsmålet. KfV bemerker også at medvirkning på strafferettslig grunnlag, jf. straffeloven (2005) § 15, er en annen vurdering enn på erstatningsrettslig grunnlag, jf. skadeserstatningsloven § 5-1.

Utvalget er videre av den formening at voldsoffererstatningsmyndighetene har lagt til grunn en lavere terskel for hva som anses som medvirkning og hvilken betydning dette får for utmålingen. Til dette ønsker KfV å bemerke at vi følger det samme beviskravet som etter skadeserstatningsloven § 5-1 og alminnelig erstatningsrett for øvrig. KfV bemerker også at det ikke foreligger et krav om klar sannsynlighetsovervekt etter skadeserstatningsloven § 5-1, slik utvalget synes å forutsette. Det fremgår av Ot.prp.nr. 4 (2000-2001) at kravet til «klart sannsynlighetsovervekt» kun gjelder spørsmålet om en straffbar handling har funnet sted, mens «[a]ndre bevisstema som f.eks. [...] skadelidtes eventuelle medvirkning osv er underlagt det ordinære beviskrav i sivile saker, dvs at avgjørelsen skal baseres på det faktiske saksforhold som fremstår som mest sannsynlig.»³⁵ KfV minner også om at § 5-1 er en «kan-regel», og at vi foretar en helhetlig vurdering av alle sakens omstendigheter etter at medvirkningsansvar er konstatert.

KfV mener videre at en innføring av forslaget vil føre til forskjellsbehandling mellom ellers sammenlignbare tilfeller hvor det ikke foreligger dom på erstatning. I slike tilfeller vil KfV kunne foreta ta en selvstendig vurdering der hvor det ikke foreligger dom eller der hvor domstolen ikke har foretatt erstatningsutmåling, mens man er bundet til å følge dommen der hvor domstolen har utmålt erstatning.

Dersom KfV skal legge domstolenes vurdering til grunn i saker hvor medvirkning er aktuelt, vil det kunne skape utfordringer ved tilleggssøknader. Dagens praksis er at voldsoffererstatning nedsettes prosentvis/brøkvís etter en helhetsvurdering av graden av medvirkning, alvorlighetsgraden av skadefølgene mv. I slike tilfeller vil KfV enten måtte foreta en slik vurdering først når en eventuell tilleggssøknad kommer inn, eller la være å foreta en reduksjon av senere innkomne krav ettersom domstolen typisk ikke vil ha vurdert noen forholdsmessig reduksjon. KfV viser herunder til at domstolen sjeldent behandler ytterligere krav enn oppreisning og små økonomiske tap, som behandlingsutgifter og lignende, under domstolsbehandlingen av straffesaken, mens voldsoffererstatningsmyndighetene typisk må ta stilling til større krav som menerstatning og inntektstap. KfV bemerker også at utmåling av oppreisning er en rimelighetsvurdering, jf. skadeserstatningsloven § 3-5, hvor også medvirkning kan

³⁴ NOU 2016:9 pkt. 17.9 (s. 140)

³⁵ Ot.prp.nr.4 (2000-2001) pkt. 5.5 (s. 24)

trekkes inn som et moment, slik at det ikke vil være nødvendig for domstolen å ta en særskilt medvirkningsvurdering kun ved utmåling av oppreisning.

KFV er enige med utvalget i at forutberegnelighet er et viktig hensyn når det foreligger dom på erstatning i en straffesak. KFV mener imidlertid at det er en mindre beskyttelsesverdig interesse i tilfeller der hvor den skadelidte har medvirket til skaden ved egen skyld. KFV finner også grunn til å understreke at den skadelidte fortsatt vil ha kravet sitt overfor skadevolder i behold, og at kravet vil kunne inndrives ved hjelp fra Statens innkrevingssentral.

3.9.4. Særlig om kriminelt miljø og ulovlig virksomhet

Det følger av fast praksis fra nemnda at dersom søker har vært aktiv deltaker i et kriminelt miljø, faller voldsoffererstatningen i utgangspunktet bort i sin helhet, jf. voldsoffererstatningsloven § 10, jf. eksempelvis ENV-2011-35. Nemnda har også kommet til bortfall i tilfeller hvor det ikke har vært tale om aktiv deltakelse i kriminelt miljø, men hvor søker kun har involvert seg i ulovlig virksomhet, jf. eksempelvis ENV-2012-636 og ENV-2013-886. Det er et krav om årsakssammenheng mellom den skadevoldende handlingen og søkers medvirkningshandlinger, herunder hans deltakelse i det kriminelle miljøet eller hans involvering i ulovlig virksomhet, jf. eksempelvis ENV-2010-1384.

Et søk i Lovdata viser at «skadeserstatningsloven § 5-1» og «kriminelt miljø» er nevnt i totalt 5 strafferettslige rettsavgjørelser som er tilgjengelig på Lovdata, hvorav 2 av disse er lagmannsrettsdommer og 3 av disse er tingrettsdommer. Totalt 3 strafferettslige rettsavgjørelser nevner «skadeserstatningsloven § 5-1» og «ulovlig virksomhet». Dette kan tale for at medvirkning på grunnlag av kriminelt miljø og ulovlig virksomhet sjeldent tas opp av retten og/eller at det sjeldent anføres av motparten i straffesaker. Det må imidlertid tas i betraktning at det bare er enkelte tingrettsdommer som publiseres på Lovdata.

Skadeserstatningsloven § 5-1 stiller krav om vanlig (simpel) uaktsomhet fra skadelidte, og det kreves adekvat årsakssammenheng mellom skadelidtes bebreidelsesverdige atferd og skaden.³⁶ Om vurderingen av skadelidtes skyld fremgår det videre at «[d]ersom skadelidte har positiv kunnskap om den risikoen som skadevolder representerte, stilles det større krav til hans aktsomhet. [...] Den som har erfaring fra eller særlige kunnskaper om vedkommende livsområde, eller som bør kjenne dets faremomenter, må opptre deretter.»³⁷ KFV mener at dette må gjelde også i saker med personskade hvor den skadelidte har deltatt i et kriminelt miljø eller involvert seg i ulovlig virksomhet. Man kan her stille spørsmålet om søker har akseptert en risiko ved å frivillig involvere seg i slike aktiviteter.

I dag er det for øvrig vanlig praksis fra nemnda at erstatningen ikke reduseres som følge av medvirkning når skadelidte har involvert seg i ulovlig virksomhet ved kjøp av mindre kvantum av narkotika til eget forbruk. Dette fremgår for eksempel av ENV-2012-711, ENV-2013-3477 og ENV-2015-2061. Dette viser at innholdet og rekkevidden av medvirkningsansvar som følge av involvering i ulovlig virksomhet settes gjennom praksis. KFV anser at lovens ordlyd slik den er i dag åpner for en tilstrekkelig dynamisk

³⁶ Morten Kjelland, *Erstatningsrett - en lærebok*, Oslo 2016 (s. 397 flg.)

³⁷ Kjelland (s. 400)

tilnærming til problemstillingen, og at eventuelle endringer kan foretas gjennom nemndspraksis.

Grunnverdien i voldsoffererstatningsordningen er at den innrettes mot uskyldige ofre for voldshandlinger, og at det er samfunnets ansvar å beskytte sine borgere mot forbrytelser. Kriminalpolitiske hensyn taler derfor for at når den skadelidte selv aktivt deltar i et kriminelt miljø eller involverer seg i ulovlig virksomhet, må han selv bære risikoen for at han kan bli utsatt for voldshandlinger i forbindelse med oppgjør og lignende. Videre mener KfV at saken stiller seg annerledes ved utmåling i domstolen hvor skadevolder skal ilegges erstatningsansvar, kontra når staten trer inn i erstatningskravet. Skadevolder skal ikke «nyte godt» av at både han og søker er involvert i et kriminelt miljø eller ulovlig virksomhet, mens det samme hensynet ikke gjør seg like gjeldende når staten er den andre part. KfV mener derfor at voldsoffermyndighetene fortsatt må ha anledning til å kunne foreta full reduksjon eller delvis nedsette erstatning som følge av deltakelse i kriminelt miljø og involvering i ulovlig virksomhet.

3.10. Voldsoffererstatningens øvre grense og grunnfradrag - § 13

3.10.1. Vår vurdering av forslaget

Utvalget foreslår at det for hvert skadetilfelle ikke skal ytes høyere erstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Videre at denne grensen kan fravikes i særlige tilfeller. KfV er enige i denne hovedregelen for erstatningens øvre grense, samtidig som vi har noen bemerkninger knyttet til fravikelse av grensen.

KfV sin anbefaling er at det ikke bør innføres en regel om grunnfradrag. Dagens ordning med en nedre grense bør videreføres, eventuelt slik at denne settes noe høyere enn kr 1 000.

3.10.2. Øvre grense

Det er ikke drøftet i utvalgets arbeid hvordan kriteriet «særlige tilfellen» nærmere skal forstås. Denne problemstillingen er for så vidt behandlet av departementet i Prop.65 L (2011-2012). En må anta at det som uttales der også vil være relevante momenter ved vurderingen av «særlige tilfellen» etter utvalgets bestemmelse. KfV anser likevel at lov, forarbeider og instruks ikke i tilstrekkelig grad gir veiledning for når det kan være berettiget å fravike den øvre grensen. KfV savner derfor en drøftelse av dette i utvalgets arbeid, og viser i den sammenheng til behovet for et klart og forutberegnelig regelverk. Dette behovet gjør seg gjeldende både for de som søker om voldsoffererstatning og forvaltningen, og er klart fremhevet i utvalgets mandat samt av utvalget selv.

Problemstillingen om fravikelse av den øvre grensen aktualiseres typisk i saker om erstatning til etterlatte, og må ses i sammenheng med den delen av vår høringsuttalelse som tar for seg fordeling av erstatningen mellom denne kategorien av søkere.

3.10.3. Nedre grense/grunnfradrag

Utvalget foreslår et grunnfradrag tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet i folketrygden.

KFV mener at det ikke er naturlig å ha en ordning hvor skadelidte på den ene side skal sikres full erstatning, og hvor det på den annen side gjøres inngrep i det beløpet som utmåles. Man kan eksempelvis se for seg et tilfelle hvor en skadelidte er tilkjent oppreisning med kr 20 000 i dom. Vedkommende fremmer deretter krav om voldsoffererstatning med det samme beløpet, men må nøye seg med en avkortet utbetaling, etter at staten har gjort fradrag. Skadelidte blir da avhengig av skadevolders betalingsevne for faktisk å få utbetalt full erstatning.

Utvalget peker på at en regel om grunnfradrag også vil bidra til en innsparing for staten. KFV mener at hensynet til skadelidte og deres adgang til full erstatning, bør veie tyngst i denne sammenhengen. Behovet for innsparing bør heller ivaretas på andre måter, først og fremst gjennom adgangen til å kreve regress. Vi viser til vår gjennomgang av dette temaet under punkt 3.13.

I utvalgets drøftelse fremgår det at grunnfradraget foreslås trukket ved hver enkelt erstatningsutbetaling.³⁸ Samtidig taler utvalget i sitt forslag til § 13 annet ledd, om at det «[f]or hvert enkelt skadetilfelle» skal gjøres et grunnfradrag tilsvarende 2,5 % av grunnbeløpet i folketrygden.

Slik betegnelsen skadetilfelle forstås etter någjeldende voldsoffererstatningslov, kan det være tale om ett skadetilfelle, selv om det inngis flere krav og foretas flere erstatningsutbetalinger. Ordlyden i § 13 annet ledd kan derfor isolert sett tas til inntekt for at det kun skal gjøres fradrag ved den første erstatningsutbetalingen for et skadetilfelle. Dersom det senere fremmes nye krav på grunnlag av det samme skadetilfellet, gjøres ingen fradrag ved disse erstatningsutbetalingene. Det bør derfor fremgå klarere av ordlyden i lovbestemmelsen, at fradraget skal gjøres hver gang det foretas en erstatningsutbetaling.

Dersom utvalgets forslag om grunnfradrag tas til følge, er KFV enige i at fradraget bør knyttes til hver erstatningsutbetaling, og ikke hvert skadetilfelle.

KFV finner samtidig grunn til å gjøre lovgiver oppmerksom på at denne løsningen impliserer noen utfordringer eller problemstillinger. En mulig følge er at mange skadelidte, eventuelt med bistand fra advokat, vil fremme flest mulig krav samtidig og bruke tid og ressurser på å dokumentere disse i et forsøk på å få KFV til å foreta kun én erstatningsutbetaling og dermed gjøre ett fradrag. Dersom samtlige krav i neste omgang avslås, for eksempel fordi det anførte straffbare forholdet ikke anses klart sannsynliggjort, kan dette sies å ha medført unødig bruk av tid og ressurser både for skadelidte, advokat og KFV.

Det ville da kanskje vært bedre å fremme eksempelvis kun et krav om oppreisning først for å få avklart raskere hvorvidt inngangsvilkårene for erstatning er oppfylt.

En annen problemstilling er hvordan KFV skal forholde seg til en situasjon hvor det fremmes flere krav samtidig, og hvor det åpenbart er for tidlig å ta stilling til noen av dem. Det kan typisk være aktuelt å behandle et krav om oppreisning, uten at

³⁸ NOU 2016:9 pkt. 18.2.6 og 18.3 (s. 146-147)

personskaden og dens følger har stabilisert/materialisert seg, slik at det også er grunnlag for å behandle krav om menerstatning og fremtidig inntektstap. Etter KfV sin oppfatning vil det i mange slike tilfeller være en uakseptabel løsning å utsette behandlingen av samtlige krav under henvisning til at skadelidtes erstatning kun skal bli gjenstand for ett fradrag. Herunder vil det for eksempel i et stort antall saker forløpe i hvert fall et par år fra opphøret av et straffbart forhold til spørsmålet om menerstatning er modent for avgjørelse. De skadelidtes beskyttelsesverdige interesse i å få avgjort sine krav innenfor en rimelig tidsramme, tilsier med tyngde at lovgiver avklarer denne problemstillingen.

En eventuell regel om grunnfradrag ved hver erstatningsutbetaling reiser ytterligere problemstillinger, uten at vi finner grunn til å gå inn på disse her. Vårt overordnede poeng er at regelen innebærer en interessekonflikt med tilhørende praktiske problemstillinger som lovgiver må avklare. På den ene side vil en skadelidt ofte ha et ønske om å fremme og få avgjort de enkelte krav etter hvert som de oppstår, samtidig som vedkommende sannsynligvis vil innrette seg for å unngå at det gjøres grunnfradrag flere ganger.

Det er for øvrig påpekt av utvalget at den foreslåtte regelen kan hindre voldsutsatte i å fremme bagatellmessige krav, og at voldsoffererstatningsmyndigheten på den måten vil få frigjort tid til å behandle mer alvorlige saker. KfV vil bemerke at det ved praktiseringen av dagens ordning ikke benyttes nevneverdig tid på å avgjøre bagatellmessige krav. Utvalgets begrunnelse for regelendringen er derfor ikke treffende på dette punktet.

3.11. Avgjørelsesmyndighet - § 15

3.11.1. Vår vurdering av forslaget

I forslaget er bestemmelsens første og andre ledd en videreføring av gjeldende rett, utover at det i andre ledd foreslås å utvide nemnda med et medlem. Bestemmelsens tredje ledd omhandler nemndas adgang til å delegere. Utvalget foreslår at delegasjonshjemmelen positivt begrenses. Bestemmelsens fjerde ledd er ny og sier at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om organisering, men kan ikke instruere voldsoffererstatningsmyndighetene i enkelt saker.

KfV mener i likhet med utvalget at dagens organisering bør bestå. KfV anser det imidlertid ikke som hensiktsmessig at nemnda utvides med et medlem, men foreslår at det lovfestes at minst et av nemndas medlemmer skal ha medisinsk kompetanse.

Delegasjonshjemmelen bør opprettholdes slik den er i dag. Sekretariatet bør avgjøre hvilke saker som skal behandles av dem og hvilke som skal legges frem for nemnda. Alle vedtak fattet av sekretariatet bør imidlertid fremlegges for nemndas leder. For at dette skal kunne skje så effektivt som mulig bør nemnda møtes oftere enn den gjør i dag.

KfV anser bestemmelsens fjerde ledd som overflødig og anbefaler at den ikke videreføres i den endelige loven. For det tilfellet lovgiver ønsker å gå videre med

forslaget anbefaler KfV at leddet begrenses til at Kongen ikke kan instruere voldsoffererstatningsmyndighetene i enkeltsaker.

3.11.2. Om Erstatningsnemnda for voldsofre

KfV anser dagens løsning som god. Det er viktig for ordningens legitimitet å fortsatt opprettholde ordningen med en uavhengig klagenemnd. Dette er med på å sikre gode og tillitsvekkende avgjørelser, samt for å sikre både den enkelte skadelidtes rettsikkerhet og likebehandling av denne typen alvorlige personskadeerstatningssaker.

Dagens nemnd har en unik fagsammensetning kontra underliggende forvaltning, ved at den innehar både juridisk og medisinsk kompetanse. Etter gjeldende rett er det i dag nemnda som primært behandler klager og er praksisgivende for underliggende forvaltning. I tillegg til å være uavhengig er nemnda også dynamisk. Den utvikler seg i samsvar med rettspraksis og øvrig erstatningsrett. Et annet argument for å opprettholde nemnda er at det også på andre områder i personskadeerstatningsretten, for eksempel innenfor pasientskade, opereres med uavhengige nemnder som innehar relevant og nødvendig fagkompetanse.

At nemnda innehar medisinsk kompetanse gir et mer fullverdig vurderingsgrunnlag, spesielt med tanke på å fastsette om det foreligger årsakssammenheng mellom den anførte skaden og den straffbare handlingen, omfanget av skader og ved vurdering av spesialisterklæringer i forbindelse med krav om menerstatning med mer. Dette mener KfV er såpass viktig at det bør lovfestes at minst et av nemndas medlemmer skal ha medisinsk kompetanse. Det er spesielt ønskelig med kompetanse innenfor psykiske skader, ettersom disse som oftest er vanskeligere å vurdere enn fysiske skader. Dette vil sikre at nemnda til enhver tid har relevant medisinsk kompetanse, samtidig som det gir et oversiktlig og forutsigbart regelverk.

Når det gjelder forslaget om å utvide nemnda fra tre til fire medlemmer, kan ikke KfV se at dette er hensiktsmessig for å blant annet unngå «flaskehalsen». Å øke antallet medlemmer vil etter vår oppfatning heller kunne føre til mer diskusjon og lengre saksbehandlingstid, enn at nemnda får behandlet flere saker. KfV mener at det heller bør satses på at nemnda møtes hyppigere. Dette vil kunne få betydning både for å få behandlet flere saker på kortere tid, men også med tanke på kontroll med anvendelse av delegasjonshjemmelen.

3.11.3. Særlig om delegasjonshjemmelen

KfV opplever at flere og flere saker avgjøres av sekretariatet alene, og som utvalgets utredning viser behandlet sekretariatet i 2015 64 % av klagenes.³⁹ KfV ser både fordeler og ulemper med dette, men er bekymret for rettssikkerheten og at prinsipielle spørsmål som burde vært lagt for nemnda ikke alltid blir det.

Det er viktig for skadelidte å få avgjort saken sin så snart som mulig, slik at han kan «komme videre i livet» uavhengig av hva sakens utfall blir. Det er viktig at forvaltningen er så effektiv som mulig, spesielt fordi mange allerede har ventet lenge på at straffesaken skal bli avgjort. I tillegg omfatter ordningen en spesielt sårbar

³⁹ NOU 2016:9 pkt. 22.4.2.1 (s. 169)

gruppe, og i de tilfellene hvor det tilkjennes erstatning er det viktig at skadelidte kan gjøre seg nytte av erstatningen så snart som mulig etter hendelsen. Det er derfor viktig å forhindre at det oppstår «flaskehalsen».

Slik det er i dag, hvor nemnda kun møtes en gang per måned, er det nødvendig at sekretariatet avgjør en god del av sakene slik at saksbehandlingstiden ikke blir unødvendig lang. KfV anser det også som viktig og riktig at enklere saker avgjøres av sekretariatet, slik at nemnda får konsentrert seg om spørsmål av mer prinsipiell betydning. På bakgrunn av dette mener KfV at delegasjonshjemmelen bør opprettholdes slik den er i dag, jf. nemndas vedtak 18. desember 2013 om delegasjon av avgjørelsesmyndighet. Videre bør sekretariatet selv avgjøre hvilke saker som skal avgjøres etter fullmakten. Det vil ta for mye tid og ressurser dersom nemnda først skal vurdere hvilke saker som skal behandles av henholdsvis nemnda og sekretariatet, for deretter å også behandle en del saker selv.

KfV ser det imidlertid som noe problematisk at det er sekretariatet som avgjør hvilke saker som skal legges frem for nemnda, og at de behandler flere og flere saker etter delegasjonshjemmelen. Det fremstår da som at det er sekretariatet, og ikke nemnda, er det reelle klageorganet. Dette anser KfV som svært betenkelig i og med at det fremgår av loven at det er nemnda som er den primære klageinstans. Loven kan ikke sies å være forutberegnelig for skadelidte dersom den ikke reflekterer den reelle situasjonen. For visse sakstyper, for eksempel klager på saksomkostninger, ser KfV i dag at sekretariatet i realiteten er det faktiske klageorganet ettersom KfV opplever at slike saker sjelden eller aldri legges for nemnda.

Det er svært uheldig hvis delegasjonsfullmakten praktiseres på en slik måte at en risikerer at sekretariatet utvikler en egen praksis som nemnda ikke er klar over. Det er klart at prinsipielle saker skal legges for nemnda, men oppfattelsen av hva som er prinsipielt kan variere, og det er betenkelig at en saksbehandler hos sekretariatet eventuelt skal kunne vurdere dette alene. Det samme vil gjelde også for saker som avgjøres etter fullmakten, hvor for eksempel medisinsk sakkyndighet er nødvendig eller saken byr på vesentlig tvil. Dette kan imidlertid avhjelpes ved at nemnda møtes hyppigere og at alle saker hvor sekretariatet har fattet vedtak fremlegges for nemndas leder. Dette gir nemnda mulighet til å føre kontroll med avgjørelsene sekretariatet fatter. Herunder har nemnda større mulighet til å fange opp og selv avgjøre prinsipielle spørsmål. På den måten ivaretas den enkeltes rettssikkerhet, samtidig som det sikrer likebehandling av klagene og opprettholder at det er nemnda som i realiteten er klageorganet.

3.11.4. Om bestemmelsens fjerde ledd

KfV ser ikke behovet for å lovfeste dette spesielt i ny voldsoffererstatningslov, og anbefaler at leddet fjernes.

KfV anser i likhet med utvalget at departementet kan ha behov for å komme med generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Dette kan departementet imidlertid gjøre per i dag, ettersom hovedregelen i staten er at departementet kan instruere underliggende etater og omgjøre deres vedtak.

Når det gjelder prinsippet om at departementet ikke kan instruere voldsoffererstatningsmyndigheten i enkeltsaker, så kan KfV se fordelene med å

lovfeste dette utfra hensyn til oversiktlig og skadelidtes forutberegnelighet. KfV mener likevel at dette er unødvendig ettersom dette er allerede nedfelt i styringsdokumentene for voldsoffererstatningsmyndighetene, herunder hovedinstruksen til KfV og SRF.

Dersom lovgiver likevel ønsker å gå videre med dette forslaget, anbefaler KfV at leddet begrenser seg til at Kongen ikke kan instruere voldsoffererstatningsmyndighetene i enkeltsaker.

3.12. Saksbehandlingsregler - § 16

3.12.1. Vår vurdering av forslaget

Utvalgets har i § 16 foreslått en viss endring av reglene for forskudd, mens reglene for øvrig samsvarer med gjeldende lov. Videre har utvalget kommet med konkrete kommentarer og forslag knyttet til KfV sitt arbeid.

Etter KfV sitt syn fungerer regelverket godt på dette området og kan videreføres. I det følgende vil vi kun kommentere reglene for forskudd og utvalgets merknader til saksbehandlingen for øvrig.

3.12.2. Forskudd

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være adgang til å utbetale forskudd på krav om voldsoffererstatning dersom søknaden ikke kan avgjøres av grunner som ikke skyldes søkeren, og det er åpenbart at vilkårene for å tilkjenne voldsoffererstatning er oppfylt. Videre fremgår det at adgangen til å utbetale forskudd er begrenset til «alvorlige straffbare handlingen». Av utvalgets drøftelse fremgår det at utvalget ønsker en viss liberalisering av dagens praksis om å begrense forskudd til saker hvor søker dokumenterer et akutt økonomisk behov.⁴⁰

KfV ser at gode grunner taler for at det åpnes for utbetaling av forskudd også der søker ikke er i en pressende økonomisk situasjon og for erstatningsposter som ikke er knyttet til et økonomisk tap, eksempelvis oppreisning. KfV viser til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) sin rapport som omhandler voldsoffererstatning til de overlevende etter terrorangrepet på Utøya 22. juli 2011, og at en rask utbetaling av erstatning kan ha stor betydning for enkelte søkere i den vanskelige situasjonen som oppstår etter en voldshandling.⁴¹ Når man stiller som vilkår at inngangsvilkårene for voldsoffererstatning «åpenbart» må være oppfylt, vil utbetaling av forskudd være lite problematisk for senere behandling av søknaden. Av hensyn til saksbehandlingen og forvaltningens begrensede ressurser anser KfV at forskudd fortsatt skal være et unntak fra hovedregelen om at søknaden behandles i ett vedtak, og at praktisering av unntaket skal bero på myndighetenes skjønn.

⁴⁰ NOU 2016:9 pkt. 22.5.5 (s. 173)

⁴¹ Rapport 2/2016 «Men hva er det egentlig ment for?» - Voldsoffererstatning til de overlevende etter terrorangrepet på Utøya 22. juli 2011 (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress)

3.12.3. Saksbehandling ved KfV og utvalgets merknader til dette

Utvalget uttrykker bekymring omkring høy turnover blant saksbehandlere på KfV, og hvordan dette kan være med å påvirke kunnskapsoverføring og kvalitet på saksbehandlingen. Som utvalget er inne på er KfV en naturlig første arbeidsplass for mange jurister, og KfV er på linje med annen forvaltning når det gjelder dette utgangspunktet. KfV har likevel gjort flere tiltak for å avhjelpe turnover. Blant annet har vi et godt opplæringsprogram som medfører at nyansatte kommer raskt inn i saksbehandlingen.

I 2016 gjennomførte KfV også en intern analyse av vår og nemndas praksis hva gjaldt vurdering av bevis i saker om voldtekt og seksuelle overgrep. Dette ble gjennomført som et ledd i intern kompetanseheving. Mer om dette kan leses i vår årsrapport for 2016. Analysen er tilgjengelig på KfV sin hjemmeside (www.voldsoffererstatning.no).

Videre anbefaler utvalget at KfV ser på muligheter for å forenkle saksbehandlingen. Et forslag er at det bør ses på om alle vedtak trenger annenhåndsgodkjenning. Videre lufter utvalget muligheten for forenklet saksbehandling av saker med dom på straff og erstatning, gjennom at servicetorget ved KfV behandler disse sakene og utbetaler i henhold til dom uten å gjøre egne vurderinger.

Når det gjelder det førstnevnte har KfV høsten 2016 revidert sine interne fullmakter, og gjort det slik at erfarne saksbehandlere har mulighet til å fatte mesteparten av vedtakene de skriver uten annenhåndsgodkjenning. Endringene har blitt gjort både for å forebygge at det oppstår «flaskehalsen», men også for å legge til rette for faglig utvikling og ansvar. Det har også vært ønskelig med en intern karrierevei ved KfV som igjen kan føre til at saksbehandlere blir lengre i virksomheten.

Når det gjelder forslaget om forenklet saksbehandling av saker med dom på straff og erstatning er KfV skeptiske. For det første ser vi ikke behovet for denne forenklingen fordi dette er tale om relativt enkle saker som saksbehandler som regel bruker lite tid på. For det andre er det slik at selv om det foreligger en dom på erstatning i en sak, betyr ikke dette at vilkårene for å utbetale voldsoffererstatning nødvendigvis er til stede. Erstatningen vil for eksempel til dels kunne gjelde poster som ikke er erstatningsberettiget etter voldsoffererstatningsloven, typisk skade på innbo eller stjålne gjenstander.

Voldsoffererstatningsordningen er også subsidier til andre økonomiske ytelser som skadelidte har krav på, og dette må også tas hensyn til i sakene der søkerne for eksempel har forsikringer som vil kunne komme til anvendelse. Hvis en skulle gå over til en ordning hvor servicetorget automatisk utbetalte erstatning i saker med dom på straff og erstatning, ville dette kunne føre til en uheldig praksis hvor skadelidte vil kunne bli forskjellsbehandlet alt etter om det foreligger dom i saken eller om straffesaken er henlagt. I tillegg ville dette kunne medføre at skadelidte vil kunne få dobbeltdekning for sine tap, for eksempel både fra staten og forsikringsselskapet. Staten vil i realiteten kunne utbetale mye mer enn nødvendig, noe som samsvarer dårlig med statens begrensede ressurser og prinsippet om at skadelidte ikke har rett til dobbel dekning av sitt tap. Vi viser for øvrig til vår redegjørelse om dette under punkt 3.8.4.

KFV fokuserer hele tiden på kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. KFV vurderer at vi allerede har tatt tak i flere av forslagene som utvalget har påpekt, og at vi hele tiden utvikler oss med sikte på å yte best mulig saksbehandling.

3.13. Statens regresskrav - § 17

3.13.1. Vår vurdering av forslaget

I forslaget til ny bestemmelse er første og tredje ledd likelydende som gjeldende bestemmelse i voldsoffererstatningsloven § 15. I bestemmelsens andre ledd om ettergivelse er det gjort noen endringer i ordlyden. Bestemmelsens fjerde ledd er ny og regulerer i hvilke tilfeller staten kan kreve regress. Utvalgets flertall foreslår å innskrenke adgangen til å kreve regress i forhold til gjeldende rett slik at det kun kan kreves regress i saker hvor erstatningskrav er fastsatt ved dom, forelegg eller konfliktrådsavtale. Bestemmelsens femte ledd er også ny, og regulerer hvordan regress skal kreves inn i saker hvor skaden er voldt av flere gjerningspersoner. Utvalget går inn for å lovfeste at regress i slike saker kreves inn etter pro-rata.

KFV anbefaler at lovgiver ser på mulighetene til å utvide regressadgangen sammenlignet med hvordan det praktiseres per i dag. Dersom lovgiver ikke ønsker en utvidelse anbefaler vi at adgangen til å kreve regress opprettholdes slik den er i dag, og at den generelle ordlyden i gjeldende bestemmelse om regress beholdes. For det tilfellet at lovgiver ønsker å beholde den nye bestemmelsens fjerde ledd ønsker KFV at ordlyden forandres, slik at den omfatter all erstatning som voldsoffermyndighetene har tilkjent i saker hvor det foreligger dom, forelegg, påtaleunntatelse og konfliktrådsavtale uavhengig av om erstatningskravet er fastsatt i disse. Dette vil gi en viss forutberegnelighet samtidig som en slipper å gjøre innskrenkinger i statens mulighet til å kreve regress.

Når det gjelder ettergivelse mener KFV at lovteksten bør være dynamisk utformet, slik at momenter ved vurderingen primært fremgår av praksis. For det tilfellet at lovgiver likevel ønsker at bestemmelsen skal oppstille momenter som skal vektlegges ved vurderingen anser KFV at en lovfesting av gjeldende praksis bør være utgangspunktet.

For skader voldt av flere anbefaler KFV at regress kreves etter reglene om solidaransvar i samsvar med alminnelig erstatningsrett.

3.13.2. Om regressadgangen

Det klare utgangspunktet i erstatningsretten er at skadevolder er ansvarlig for sine handlinger og for å betale erstatning til skadelidte. Adgangen til å kreve regress er viktig med hensyn til den allmenne rettsfølelse, herunder rettferdighetstanken, og erstatningens preventive effekt. Med hensyn til at voldsoffererstatningsordningen er en statlig ordning har det også en side mot statens begrensede ressurser. Innrettelseshensyn gjør seg også gjeldende for skadevolder, herunder også hans mulighet til å «gå videre i livet».

Tall hentet fra våre årsrapporter viser at KfV de siste årene har krevd inn følgende beløp i regress fra skadevolder:

2013	19 245 046
2014	66 817 314
2015	62 856 695
2016	58 319 546

Utestående krav fra skadevolder var per 21. desember 2016 på kr 1 022 861 797. KfV påpeker at i det beløpet inngår kr 310 015 676 tilknyttet 22. juli-terroren.

Tallene viser at det er inndrevet betydelige beløp etter at KfV har fattet vedtak om å kreve regress fra skadevolderne. Til sammenligning utgjør KfV sitt driftsbudsjett for 2017 kr 23 510 000, jf. tildelingsbrev 2017 for Kontoret for voldsoffererstatning.

3.13.2.1. Når kan regress kreves?

Når en skadelidt tilkjennes voldsoffererstatning er det staten som utbetaler erstatningen, og etterpå krever regress hos skadevolder der det er hjemmel til å gjøre det. Per i dag kreves regress for utbetalt voldsoffererstatning i de sakene hvor det foreligger dom, forelegg, påtaleunntatelse eller konfliktrådsavtale.

Utvalgets flertall foreslår å begrense regressadgangen til erstatningskrav fastsatt ved dom, forelegg eller konfliktrådsavtale. KfV påpeker at utvalget i tillegg til denne innskrenkningen har fjernet adgangen til å kreve regress i saker hvor det foreligger påtaleunntatelse. En slik begrensning vil skape en forutberegnelighet for skadevolder, som vil slippe å kunne bli konfrontert med erstatningskrav som kan oppstå lenge etter at straffesaken er avgjort og ha muligheten til å «komme videre i livet».

Den foreslåtte innskrenkingen harmonerer dårlig med hensynet til den alminnelige rettsfølelse, som tilsier at skadevolder bør bære kostnadene med skaden han har voldt. I tillegg vil det få store økonomiske konsekvenser for staten, spesielt i saker der det kun er dom på straff og ikke erstatning, eller dersom det oppstår ytterligere tap som følge av skaden etter at straffesaken er avgjort.

KfV fører statistikk på saker hvor det er dom, men denne skiller ikke mellom saker med henholdsvis dom på straff og erstatning, dom kun på straff og dom kun på erstatning. Tall fra vårt saksbehandlingssystem viser at det var dom i 2 632 av sakene KfV behandlet i 2015. Det er vanskelig å si noe konkret om i hvor mange av disse det kun var dom på straff, men KfV er kjent med at vi har en del slike saker. KfV påpeker at vi innimellom ser at erstatningskrav som er fremmet overfor politiet under straffesaken ikke blir tatt med når saken føres for retten. Det er uklart for oss hva som er årsaken til dette. KfV har imidlertid inntrykk av at domstolen i noen tilfeller legger opp til at voldsoffererstatningsmyndighetene skal vurdere erstatningskravet i etterkant av straffesaken, og dermed ikke tar det inn i selve hovedforhandlingen. Dette var for eksempel tilfelle i 22. juli-saken, hvor det ville blitt alt for krevende å fremme erstatningskrav for alle fornærmede og etterlatte.

KfV påpeker at dersom den foreslåtte innskrenkingen i regressadgangen hadde vært gjeldende rett på domstidspunktet for 22. juli-saken, ville en ikke kunne krevd

regress fra skadevolder. Selv om det er lite trolig at KfV vil lykkes i å kreve inn hele regresskravet fra skadevolder i 22. juli-saken, så er det viktig for den allmenne rettsfølelse at skadevolder holdes ansvarlig for konsekvensene av de alvorlige handlingene han har utført. KfV viser også til NKVTS-rapport 2/2016.⁴² Flere av informantene i rapporten opplevde det som viktig at skadevolder ble holdt ansvarlig for sine handlinger.

I tillegg til det ovennevnte kan det i noen tilfeller fremstå som om enkelte ønsker å kun behandle eller få behandlet «enklere» erstatningsposter som for eksempel oppreisning og behandlingsutgifter i dom, for så å fremme øvrige krav som for eksempel erstatning for inntektstap og forsørgertap overfor voldsoffererstatningsmyndigheten. De sistnevnte er krav som det som regel tar lang tid å utrede og dokumentere. En sak hvor det er i utgangspunktet er dom på kun oppreisning med kr 150 000 kan potensielt føre til at det utbetales flere millioner i voldsoffererstatning, som følge av at det fremmes ytterligere krav overfor voldsoffererstatningsmyndigheten. Dette kan for eksempel skyldes tilkjenning av menerstatning eller fremtidig inntektstap frem til pensjonsalder. Dersom flertallets forslag tas til følge vil det si at skadevolder kun kan holdes økonomisk ansvarlig for kr 150 000.

De samme hensynene som ovenfor vil gjøre seg gjeldende i saker hvor det foreligger forelegg eller konfliktrådsavtale.

Etter vår oppfatning vil en innskrenking som foreslått kunne medføre at den allmenne rettsfølelse svekkes, at en mister den preventive effekten ved å risikere store erstatningskrav, og at staten må betale mer av skadevolders «regning». I realiteten vil den foreslåtte endringen være i favør av skadevolder. KfV kan ikke se at hensynet til skadevolders innrettelse verken kan eller bør vinne frem i forhold til øvrige hensyn i disse sakene. Innrettelseshensynet kan avhjelpes ved at det gis mer og bedre informasjon under behandlingen av straffesaken, uavhengig av hvilken utfall den får.

KfV påpeker også at reglene om foreldelse etter foreldelsesloven uansett vil sette skranker for muligheten for å kreve regress fra skadevolder. For eksempel er foreldelsesfristen i saker hvor erstatningsbeløpet er pådømt 10 år fra rettskraftig dato, mens for erstatningskrav som ikke er pådømt er fristen 3 år fra skadedato.

Istedenfor å innskrenke adgangen til å kreve regress fra skadevolder anbefaler KfV heller at lovgiver ser på mulighetene til å utvide regressadgangen. Dette vil harmonere mye bedre med prinsippet om at skadevolder er ansvarlig for sine handlinger og tap som oppstår som følge av dem. I tillegg anser KfV det ikke som riktig å prioritere innskrenkninger i regressadgangen når statens ressurser er begrensede. KfV påpeker her at det i utvalgets mandat fremgår at lovgiver ønsker å styrke gjerningspersonens ansvar⁴³.

En utvidelse av regressadgangen kan for eksempel være at det i saker hvor det foreligger en skyldkonstatering tas utgangspunkt i reglene om sivilrettslig foreldelse i foreldelsesloven § 9, slik at det kan kreves regress så lenge kravet ikke er sivilrettslig

⁴² Rapport 2/2016 «Men hva er det egentlig ment for?» - Voldsoffererstatning til de overlevende etter terrorangrepet på Utøya 22. juli 2011 (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress)

⁴³ Mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet til voldsoffererstatningsutvalget av 6. februar 2015 pkt. 4.6.

foreldet for skadelidte. Dette vil kunne føre til at skadevolder i praksis blir ansvarliggjort for potensielt store og omfattende krav, for eksempel menerstatning og inntektstap, som først har blitt aktuelle flere år etter at straffesaken er avgjort. Dette medfører også at staten får inndekket helt eller delvis det som utbetales i erstatning for denne typen krav i saker hvor skadevolder kan pålegges å betale regress.

Dersom lovgiver ikke ønsker å utvide regressadgangen anbefaler KfV at dagens regressadgang videreføres.

3.13.3. Ettergivelse

Etter dagens regler kan regresskrav ettergis helt eller delvis dersom utvist skyld, skadevolders økonomi eller forholdene ellers tilsier det.

Utvalget foreslår å opprettholde adgangen til å helt eller delvis ettergi regresskrav, og lovfeste momenter som skal vektlegges i vurderingen. Disse er om skadelidte er under 18 år og uten betalingsevne, og alvorlig psykisk utviklingshemming.

Som det fremgår av utvalgets utredning skal det i praksis mye til for å få ettergivelse i denne typen saker. I saker hvor regresskrav likevel har blitt ettergitt har det i praksis blitt vektlagt momenter som skadevolders alvorlige psykiske utviklingshemming eller at skadevolder er ung og at det er dokumentert at han er i en positiv rehabiliteringsprosess. Utover dette er det sjelden at regresskrav av denne typen ettergis. Dette samsvarer godt med kriminalpolitiske hensyn og det grunnleggende utgangspunktet om at skadevolder er ansvarlig for sine handlinger.

Med hensyn til alvorligheten i saker som gir grunnlag for voldsoffererstatning, mener KfV at det er viktig at den restriktive praksisen om i hvilke tilfeller regresskrav kan ettergis videreføres. KfV er også av den oppfatning at det er uheldig om bestemmelsen oppstiller momenter som i realiteten ikke vektlegges i praksis, for eksempel skadevolders økonomi. Dette fremstår som misvisende og forvirrende for alle parter, samtidig som det for skadevolder er egnet til å skape urealistiske forventninger om ettergivelse.

KfV er enige med utvalget i at det fortsatt bør være adgang til å helt eller delvis ettergi regresskrav dersom forholdene tilsier det. KfV mener imidlertid at praksis er såpass klar at det er overflødig å oppstille spesifikke momenter for vurderingen i bestemmelsen. Vi anser det som tilstrekkelig med ordlyden «dersom forholdene tilsier det». Dersom ordlyden er generelt utformet og ikke oppstiller momentene i vurderingen i bestemmelsen, vil nemnda i praksis kunne utvikle og fastsette hvilke momenter som skal vektlegges. Dette er mer dynamisk og fører til at lovgiver slipper å måtte endre bestemmelsen etter hvert som eventuelle nye momenter kommer til eller tas bort i vurderingen. Vi påpeker også at ordlyden i forslaget slik det er utformet fremstår som noe «rotete».

Dersom lovgiver likevel ønsker at bestemmelsen skal oppstille momenter som skal vektlegges ved vurderingen, anser vi at en lovfesting av momenter som vektlegges i gjeldende praksis bør være utgangspunktet. Disse momentene er skadevolders alvorlige psykiske utviklingshemming, unge alder og om han er i en positiv

rehabiliteringsprosess. Samtidig mener KfV at ordlyden «dersom [...] forholdene ellers tilsier det» bør beholdes som en sikkerhetsventil.

3.13.4. Regress for skade voldt av flere

Praksis i saker hvor skaden er voldt av flere skadevoldere, har til nå vært at regress kan kreves med lik andel på hver av skadevolderne (pro-rata), og det er denne praksisen utvalget ønsker å lovfeste. KfV mener at dersom dette blir utfallet vil dette bli en spesialregel i forhold til alminnelig erstatningsrett.

Etter alminnelig erstatningsrett vil det at noen er idømt solidaransvar si at skadelidte kan kreve hele beløpet fra den av skadevolderne som er betalingsdyktig. Dette representerer en fordel for skadelidte. Utvalget påpeker at dette ikke er like nødvendig når staten har trådt inn i kravet.

KfV ser at det er en forskjell mellom når staten har overtatt kravet og for de tilfellene der skadelidte selv må inndrive kravet. Vi er likevel uenige i at den beste løsningen er å kreve inn beløpet etter reglene om pro-rata. Statens ressurser er begrensede, og det er derfor viktig å kunne kreve regress der det er mulig, ergo fra den av skadevolderne som har midler til å dekke kravet. I saker som faller under voldsoffererstatningsordningen er det ikke uvanlig at en eller flere av skadevolderne for eksempel sitter i fengsel og ikke er søkegod. Dersom en av dem likevel har midler til rådighet, anser KfV at det ikke foreligger noen gode grunner for at staten ikke skal kunne kreve disse inn gjennom regress, og at oppgjøret mellom skadevolderne blir en sak mellom dem slik det er i øvrig erstatningsrett. Noe av formålet med en ny lov om voldsoffererstatning er også at regelverket skal bli mer oversiktlig, forutberegnelig og forståelig for den enkelte. Det vil være mot sin hensikt å lage spesialregler for voldsoffererstatningsordningen der dette ikke er nødvendig.

For forvaltningen vil det heller ikke føre til merarbeid at regress kreves inn etter reglene om solidaransvar, ettersom regress som utgangspunkt kreves fra alle skadevolderne i saker hvor det foreligger dom, forelegg, påtaleunntatelse eller konfliktrådsavtale. Forskjellen vil kun være at sjansen for å få inn hele kravet øker.

Dersom regress kreves inn etter reglene om solidaransvar og dette lovfestes, vil det medføre økte muligheter til å få inn hele beløpet. Det vil også medføre at regelverket fremstår som oversiktlig og også henger sammen med øvrig erstatningsrett.

3.14. Overgangsregler - § 22

3.14.1. Generell bemerkning om uensartet praksis

KfV finner innledningsvis grunn til å gjøre lovgiver oppmerksom på at nemnda og KfV i løpet av de siste seks-syv årene har fulgt en uensartet praksis når det gjelder hvilke frister som skal gjelde for fremsettelse av et krav. Dette gjelder både i saker som reguleres av lov og forskrift.

Nemnda begynte høsten 2009 å anvende straffe- og sivilrettslige foreldelsesregler i saker som reguleres av voldsoffererstatningsforskriften. Hensikten med dette var å oppnå en likeartet behandling av forskrifts- og lovsaker. Høsten 2014 avga

Sivilombudsmannen en uttalelse om at det ikke er rettslig grunnlag for å gi voldsoffererstatningslovens regler om foreldelse direkte anvendelse i saker som omfattes av forskriften. Istedenfor skal det foretas en rimelighetsvurdering hvor langvarig passivitet fra skadelidtes side kun er ett av flere relevante momenter. Nemnda og KfV har etter dette forsøkt å utpensle et mer presist innhold i rimelighetsvurderingen, men praksis har til dels vært uensartet.

Forvaltningspraksisen har også variert på et par andre punkter, herunder ved at man tidligere konsekvent benyttet det regelverket for foreldelse som gjaldt på vedtakstidspunktet. I tillegg fulgte nemnda og KfV en fast praksis om at strafferettslig foreldelse ikke ble vurdert dersom det i en sak forelå rettskraftig dom, forelegg eller annen skyldkonstatering. Fra 2014 gikk nemnda og KfV over til å anvende foreldelsesregelverket som gjaldt på tidspunktet for det straffbare forholdet, samt at strafferettslig foreldelse ble vurdert også hvor det forelå dom eller annen skyldkonstatering.

Den foregående gjennomgangen viser at utfallet i mange saker har blitt forskjellig avhengig av hvilket tidspunkt kravene er fremsatt på. Dette har funnet sted innenfor et relativt kort tidsrom, og i hovedsak uten at det er gjennomført regelendringer som kan forklare eller berettige forskjellsbehandlingen. På denne bakgrunnen fremstår det som særlig viktig at et nytt regelverk blir mest mulig rettferdig, forutberegnelig, klart og oversiktlig.

3.14.2. Vår vurdering av forslaget

Det følger av utvalgets lovforslag § 22 at «[l]oven kommer til anvendelse i alle tilfeller der det etter lovens ikrafttredelse fremsettes søknad om voldsskadeerstatning.»

KfV har ikke forslag til én bestemt løsning på dette området. Istedenfor vil vi i det følgende først fremheve noen problemstillinger og konsekvenser knyttet til utvalgets forslag. Vi vil deretter påpeke noen sider ved forslaget som anses urimelige, og endelig foreslå to alternative løsninger vedrørende overgangsreglene.

3.14.2.1. Nærmere om lovens anvendelse og hensynet til et klart regelverk

Innholdet i § 22 er blant annet nærmere presisert i utvalgets flertall sin drøftelse under temaet ordningens øvre grense.⁴⁴ Det fremgår der at lovens maksimalbeløp per skadetilfelle på 60 G, kun skal gjelde «nye» søknader som fremsettes etter lovens ikrafttredelse. I saker hvor det fremsettes «tilleggssøknaden» er det regelsettet som gjaldt på vedtakstidspunktet for den opprinnelige søknaden som avgjør beløpsgrensen.

Det mer presise innholdet av overgangsreglene er også behandlet i utredningen i tilknytning til temaet foreldelse, hvor det fremgår at foreldelsesreglene i lovforslaget ikke skal komme til anvendelse på saker som er «endelig avgjort» eller på «allerede avgjorte saker».⁴⁵ I utredningens sammendrag er det også uttalt vedrørende

⁴⁴ NOU 2016:9 pkt. 18.2 (s. 144)

⁴⁵ NOU 2016:9 pkt. 13.7 (s. 117-118)

foreldelsesreglene at utvalgets flertall mener at de ikke bør få virkning for «allerede avgjorte saken».⁴⁶

Etter KfV sitt syn fremstår det som uklart hva utvalget legger i at bestemmelsen om foreldelse, skal gjelde alle søknader/saker som ikke er endelig avgjort av forvaltningen. Det fremgår klart nok av utredningen at allerede avslåtte søknader ikke skal gis en ny vurdering. Spørsmålet er hva som blir løsningen for skadetilfeller hvor man har tilkjent erstatning for noen krav, men hvor det kommer inn nye krav etter ikrafttredelse av ny lov. Det kan være naturlig å si at disse forholdene ikke er endelig avgjort, og at de således må omfattes av den nye lovens foreldelsesregler.

I så fall vil det samme straffbare forholdet delvis bli behandlet etter ett regelsett og delvis etter et annet. Ved fremsettelse av det første kravet kan tilfellet ha blitt vurdert etter straffe- og sivilrettslige foreldelsesfrister, mens et nytt krav for samme skadetilfelle skal bedømmes etter strafferettslig frist eller ingen frist i det hele tatt. Samtidig må man forholde seg til de reglene for maksimal erstatning som gjaldt på vedtakstidspunktet for det første fremsatte kravet.

Man kan i den sammenhengen tenke seg et tilfelle hvor skadelidte først blir tilkjent oppreisning etter et regelsett hvor straffe- og sivilrettslige regler gjelder. Deretter går det en periode, og forholdet blir strafferettslig foreldet. Ny lov trer i kraft, og den samme skadelidte fremsetter krav om menerstatning og/eller dekning av fremtidig inntektstap for det samme skadetilfellet. Dette kan ses som et tilfelle som ikke er endelig avgjort, slik at den nye lovens regler om foreldelse gjelder ved behandlingen av de nye kravene. Utfallet blir at kravene må avslås, selv om de ikke nødvendigvis er sivilrettslig foreldet.

Dersom man forutsetter at et skadetilfelle anses endelig avgjort gjennom behandlingen av det første kravet, som er fremsatt før ny lov har trådt i kraft, skal altså reglene i den nye loven ikke komme til anvendelse for senere krav basert på samme skadetilfelle. Forvaltningen og de skadelidte må dermed dels forholde seg til en ny lov som knytter fristen tett opp mot strafferettslig foreldelse, dels en lov hvor kombinasjonen av straffe- og sivilrettslig foreldelse er avgjørende, samt en rimelighetsvurdering etter forskriften.

Denne gjennomgangen viser at utvalgets forslag byr på flere utfordringer, og at regelverket blir mer uklart og fragmentert enn det ordlyden i forslaget § 22 isolert sett kan tilsi.

3.14.2.2. Urimelige utslag

Utvalgets forslag innebærer videre at en del skadelidte som allerede har inngitt søknad, blir dårligere stilt enn noen av de som har ventet med å søke. Eksempelvis kan dette bli utfallet hvor et barn har vært utsatt for seksuelle overgrep. Hvis man allerede har søkt og fått avslått sin søknad etter en rimelighetsvurdering eller fordi forholdet var straffe- og sivilrettslig foreldet, er kravene tapt. Dersom man venter med å søke til ny lov har trådt i kraft, gjelder ingen frist. Et tilsvarende utslag kan gjøre seg gjeldende i relasjon til reglene om beløpsgrenser. En skadelidt vil omfattes av en øvre grense på 60 G, dersom vedkommende utsetter inngivelse av søknad til ny lov har

⁴⁶ NOU 2016:9 pkt. 2.1 (s. 18)

trådt i kraft. Samtidig vil erstatningen til en person som allerede har søkt, begrenses til eksempelvis kr 200 000. KfV finner det urimelig at noen av de som har ventet med å søke, skal komme bedre ut enn noen av de som allerede har fremmet søknad.

3.14.3. Forslag til løsninger

3.14.3.1. Tilbakevirkende kraft uten unntak

Forutsatt at loven skal komme til anvendelse for krav som fremsettes etter dens ikrafttredelse, er det KfV sin oppfatning at dette ikke bør gjelde med de forbehold som utvalget går inn for. KfV foreslår at loven gis tilbakevirkende kraft ikke bare for de tilfellene hvor det fremsettes et krav for første gang, men også for skadetilfeller hvor ett eller flere krav allerede er avgjort.

Herunder bør det for eksempel være adgang til å fremme en begjæring om omgjøring og få vurdert et krav etter ny lov, selv om kravet tidligere er avslått grunnet foreldelse. Tilsvarende bør gjelde hvor det er tilkjent maksimal erstatning etter tidligere beløpsgrenser.

KfV anser at dette alternativet i størst mulig grad vil ivareta hensynet til et klart og oversiktlig regelverk. De skadelidte vil kunne orientere seg i sin rettsstilling ved å lese kun én lov om voldsoffererstatning. Videre vil man ved denne løsningen unngå at skadelidte som allerede har søkt, blir dårligere stilt enn de som har ventet med å fremme søknad. Vi viser til gjennomgangen ovenfor om dette sistnevnte aspektet.

Det å uten unntak gi regelverket tilbakevirkende kraft, herunder med en beløpsgrense på 60 G, vil muligens føre til store utbetalinger. KfV påpeker samtidig at innvilgelse av ytterligere erstatning ved nye krav eller begjæringer om omgjøring, blant annet vil bli begrenset av øvrige vilkår for erstatning. For eksempel må det ved et krav om inntektstap uansett sannsynliggjøres årsakssammenheng mellom det straffbare forholdet og en skade og et økonomisk tap.

KfV mener for øvrig at den enkelte skadelidte selv må ta initiativ til å få en ny vurdering av sin sak etter det nye regelverket, og legge frem dokumentasjon som kan underbygge fremsatte krav. Det ville medføre en altfor omfattende oppgave dersom KfV på eget initiativ skulle pålegges å ta opp igjen alle aktuelle saker.

3.14.3.2. Hendelsestidspunktet som avgjørende for lovens anvendelse

Det er også et alternativ å la loven komme til anvendelse på alle straffbare handlinger som har funnet sted eller opphørt etter lovens ikrafttredelse. Hendelsestidspunktet vil altså være avgjørende, ikke søknadstidspunktet. Denne løsningen innebærer riktignok at søkerne og forvaltningen må forholde seg til ulike regelsett. KfV påpeker samtidig at også utvalgets forslag vil gi et fragmentert regelverk, i tillegg til at dette forslaget etter vårt syn kommer til å gi seg urettferdige utslag, jf. gjennomgangen ovenfor.

4. AVSLUTNING

KFV har vurdert utvalgets forslag slik det foreligger opp mot høringsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet av 1. november 2016. Som vi har vist i vår gjennomgang er flere av utvalgets forslag i utgangspunktet basert på gode hensyn og intensjoner, men vil være mindre gjennomførbare i praksis enn tiltenkt. KFV er også kjent med at statens ressurser er knappe og at ikke alle gode hensyn kan ivaretas. Vi har fremhevet mange problemstillinger i vår drøftelse som vi ønsker at lovgiver tar stilling til, men ønsker igjen å trekke frem de tiltakene som vi mener at lovgiver først og fremst bør prioritere når en ny voldsoffererstatningslov skal utformes.

KFV fremlegger følgende hovedanbefalinger:

- KFV anbefaler at voldsoffererstatningsordningens saklige virkeområde beholdes slik de er i dag.
- KFV anbefaler å avgrense lovens virkeområde til å bare omfatte forhold som har funnet sted i riket, og at loven ikke åpner for å tilkjenne erstatning for straffbare handlinger som har funnet sted i andre land. Som en konsekvens av dette anbefaler KFV ikke at forslaget om et generelt fradrag for tap som skadelidte kunne fått dekket gjennom en alminnelig reiseforsikring, jf. forslaget § 11, bør gjennomføres.
- KFV mener at forslaget om at staten i særlige tilfeller kan yte erstatning til barn uten bopel i Norge som blir utsatt for alvorlige straffbare handlinger av norske statsborgere eller andre med bopel i utlandet, er et godt forslag for å styrke barns rettigheter, men at dette ikke bør gjennomføres på nåværende tidspunkt.
- KFV anbefaler at foreldelsesreglene beholdes slik de er i dag, med den endring at regelverket på vedtakstidspunktet skal legges til grunn ved vurderingen av foreldelse.
- Den foreslåtte bestemmelsen om saksomkostninger i forslaget § 6 bør innføres, med de merknader som fremgår av vår drøftelse i punkt 3.5.
- Ste- og fosterforeldre og –søsken bør omfattes av personkretsen i forslaget § 9 i særlige tilfeller på samme måte som søsken. KFV anbefaler videre at dødsfall ikke skal anses som ett skadetilfelle for det tilfelle at etterlatte har egen personskade, og at forslaget § 9 fjerde ledd fjernes.
- Den foreslåtte endringen i forslaget § 12 første ledd om at domstolenes vurdering ikke kan fravikes til ugunst for skadelidte anbefales ikke gjennomført.
- KFV anbefaler ikke at det innføres en regel om grunnfradrag, jf. forslaget § 13. Dagens ordning med en nedre grense bør videreføres, eventuelt slik at denne settes noe høyere enn kr 1 000.

- Dagens organisering av avgjørelsesmyndighetene bør i stor grad beholdes slik den er i dag. Det bør lovfestes at minst et av nemndas medlemmer skal ha medisinsk kompetanse. Nemnda bør også møtes hyppigere enn en gang i måneden. KfV mener at forslaget § 15 fjerde ledd er overflødig, og at den ikke bør inntas i lovteksten.
- Den foreslåtte endringen i forslaget § 16 fjerde ledd om vilkårene for å utbetale forskudd anbefales gjennomført.
- Utvalgets forslag om å innskrenke adgangen til å kreve regress anbefales ikke gjennomført. KfV anmoder lovgiver om å vurdere utvidelse av adgangen til å kreve regress fra skadevolder, og anbefaler at regress skal kunne kreves etter reglene om solidaransvar i samsvar med alminnelig erstatningsrett.
- KfV anbefaler ikke at utvalgets forslag til overgangsregler gjennomføres, men at lovgiver tar stilling til om man ønsker å omfatte alle forhold med tilbakevirkende kraft eller kun forhold som finner sted etter lovens ikrafttredelse.
- KfV anbefaler at navnet på loven og ordningen beholdes slik det er i dag.

Med vennlig hilsen

KONTORET FOR VOLDSOFFERERERSTATNING

Marit Zahl Jonassen
direktør

Solfrid Andersen
seksjonssjef, erstatning

Ivar André Holm
seniorrådgiver

Christine Nilssen
seniorrådgiver

Ilkka Anttila
seniorrådgiver

Ole- Kristian Olsen
rådgiver

Håvard Rustad
rådgiver

Elektronisk signert