



STATENS SIVILRETTSFORVALTNING

Kontoret for voldsoffererstatning
v/fungerende direktør Terje Kofoed
Pb 253
9951 VARDØ

Deres dato	Deres referanse	Vår referanse	Vår dato
	18/02952	2018/2082 RURY	06.03.2019

Oversendelse av tilsynsrapport

Statens sivilrettsforvaltning gjennomførte varslet tilsyn med deler av Kontoret for voldsoffererstatnings virksomhet i perioden 8. – 11. oktober 2018.

Vedlagt oversendes SRFs tilsynsrapport vedlagt KFVs merknader.

Foreløpig tilsynsrapport ble oversendt KFV 26. november 2018. Merknader fra KFV ble inngitt 10. desember 2018. Enkelte av KFVs merknader har gitt grunnlag for endringer i rapporten.

I perioden mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport har KFV iverksatt tiltak for å utbedre funn påpekt i foreløpig tilsynsrapport. Følgende tiltak er iverksatt:

Merknad 1: mangelfull prioritering og organisering av regresskrav, som medfører en høy restanse av regressaker: KFV har iverksatt tiltak for å bygge ned restansen på 1500 regressaker. I årsrapport for 2018 rapporterer KFV at målet er at hele restansen av regressaker skal være behandlet innen utgangen av mars 2019 og at nye regressaker vil bli tatt fortløpende etter dette. Per 1. mars er restansen for regressaker i følge KFVs rapportering redusert til 137 saker og saksbehandlingstiden for nye regressaker er en dag.

Merknad 3: ressursbruken i ikke vedtaksklare saker går på bekostning av behandlingen av søknader om voldsoffererstatning og å kreve regress: KFV har opplyst at de har iverksatt tiltak i form av standardiserte mottaksbrev, forbedret informasjon på nettsiden og tilpasninger i åpningstidene på telefon. I følge årsrapport 2018 stiller KFV nå strengere krav ved innsendelse av søknaden ved å pålegge søker et større ansvar for å dokumentere sitt krav i søknadsomgangen. Videre er hjemmesiden revidert slik at søker i større grad kan få veiledning og hjelp der. KFV opplyser også at de har hatt møte med Støttesenteret for kriminalitetsutsatte hvor KFV har gitt tydelig uttrykk for behovet for at støttesentrene overtar mer av veiledningen til søkerne. KFV har videre opplyst at advokater nå har fått mulighet til å fremme søknad elektronisk. Effekten av tiltakene gjenspeiler seg i produksjonsrapport fra KFV for februar 2019 som viser at KFV nå produserer mer enn det de får inn i søknader.

Som oppfølging av tilsynet bes KFV om å rette avvikene og iverksette utbedringstiltak for oppfølging av merknadene tidligst mulig, og senest innen andre tertialrapport 2019.

Postadresse
Postboks 2105 Vika
0125 Oslo
www.sivilrett.no

Kontoradresse
Holbergsgate 1
Org. nr.
986 186 999

Telefon
22991325

Saksbehandler
Ruth Cecilie Rygg
Direktetelefon

E-post
ruth.cecilie.rygg@sivilrett.no
post@sivilrett.no

Vi takker for et åpent og konstruktivt samarbeid under tilsynet.

Med hilsen

Thomas Laurendz Bornø
assisterende direktør

Joakim Mejdell-Edwardsen
seniorrådgiver

Ruth Cecilie Rygg
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift

Vedlegg: Tilsynsrapport

Kopi til:
Justis- og beredskapsdepartementet



TILSYNSRAPPORT

KONTORET FOR VOLDSOFFERERSTATNING

Innhold

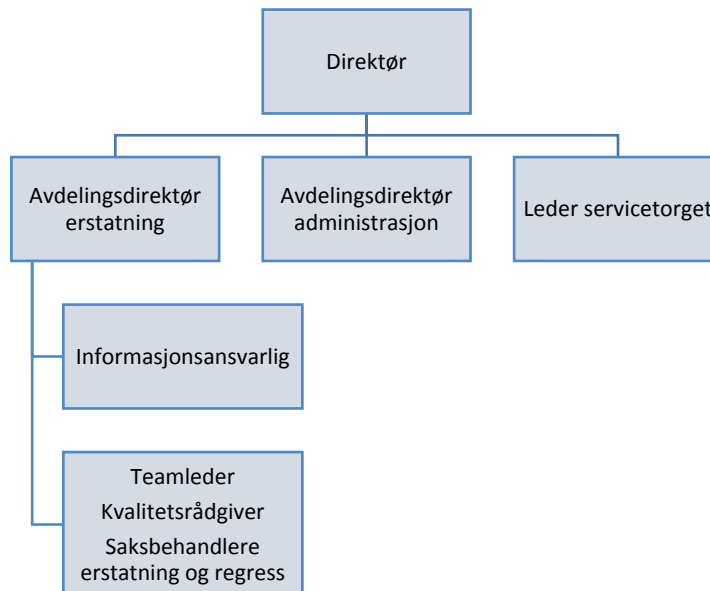
1. Omtale av virksomheten	2
2. Oppsummering og hovedfunn.....	2
2.1 Avvik og merknader knyttet til regress og foreldelse	3
2.2. Merknad knyttet til ressursbruk	3
2.3. Merknad knyttet til lovanvendelse.....	3
2.4 Avvik knyttet til lovanvendelse.....	3
2.5 Frist for oppfølging av avvik og merknader	3
3. Bakgrunn	4
4. Regelverk og styringsdokumenter	5
5. Gjennomføring	5
6. Funn avdekket gjennom tilsynet	5
6.1 Avvik og merknader - regress og foreldelse	5
6.1.1 Avvik 1 –Lovanvendelse foreldelse og regress	6
6.1.2 Merknad 1 - organisering av regressbehandlingen	10
6.1.3 Merknad 2 – Forbedringspotensiale i samarbeidet mellom KFV og SI	12
6.2 Merknad 3 – ressursbruk og rutiner mht. ikke vedtaksklare saker	13
6.2.1 Funn.....	14
6.2.2 Oppfølging av merknad 3	15
6.3 Merknad lovanvendelse	15
6.3.1 Merknad 4 - saker som gjelder legemskrenkelse	15
6.4 Avvik lovanvendelse	18
6.4.1 Avvik 3 - delvis omgjøring av klage	18

1. Omtale av virksomheten

Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) er et statlig forvaltningsorgan i justissektoren med kontorsted i Vardø. Samfunnsoppdraget er å jobbe for en mer effektiv straffesakskjede ved å behandle søknader om voldsoffererstatning raskt og effektivt. KFV skal også fatte vedtak om regress fra skadevolder.

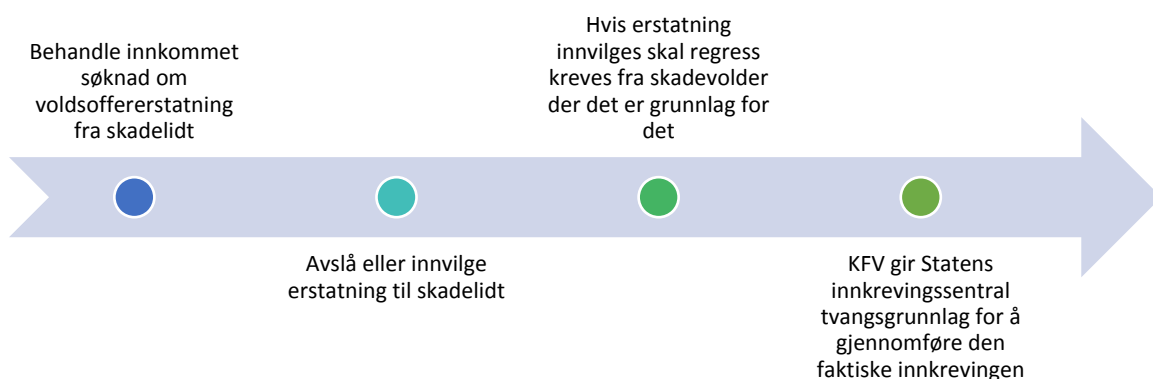
Pr. 31.08.2018 er det 28 ansatte.

Virksomheten er organisert i henhold til følgende organisasjonskart, jf. KFVs hjemmeside:



2. Oppsummering og hovedfunn

Med bakgrunn i voldsoffererstatningsordningens subsidiære karakter og prinsippet om at skadevolder skal holdes økonomisk ansvarlig er en voldsoffererstatningssak, fra et overordnet kjede- og forvaltningsperspektiv, først ferdigbehandlet når regresskravet mot skadevolder er vurdert og effektivt, jf. prosessfigur under.



Tilsynet har avdekket en ubalanse mellom innvilgede saker og regressinnkrevingen. Denne ubalansen skyldes først og fremst at det ikke kreves regress der det er anledning, men også at det innvilges erstatning i saker hvor det ikke kan kreves regress. Videre er det avdekket ubalanse i ressursprioriteringen mellom vedtaksklare og ikke-vedtaksklare saker. I behandlingen av

voldsoffererstatningssaker må KfV i større grad rette sine ressurser inn mot de vedtaksklare sakene, og anvende riktig regelforståelse med hensyn til foreldelse slik at statens regressadgang blir ivaretatt.

Rapporten omhandler funn som er avdekket gjennom tilsynsarbeidet og som gir grunnlag for å påpeke avvik eller komme med merknader. Avvik omhandler krav som er gitt i lov eller forskrift med videre og som ikke er oppfylte. Merknader er forhold som ikke er avvik, men der tilsynsorganet finner grunn til å påpeke endringsbehov.

2.1 Avvik og merknader knyttet til regress og foreldelse

Avvik 1

Uriktig praktisering av foreldelsesregelverket i regressaker, med den konsekvens at staten går glipp av regressinntekter.

Merknad 1

Mangelfull prioritering og organisering av regresskrav, som medfører en høy restanse av regressaker.

Merknad 2

Forbedringspotensial i samarbeidet mellom KfV og Statens innkrevingsentral (SI).

2.2. Merknad knyttet til ressursbruk

Merknad 3

Ressursbruken i ikke-vedtaksklare saker går på bekostning av behandlingen av søknader om voldsoffererstatning og å kreve regress.

2.3. Merknad knyttet til lovanvendelse

Merknad 4

Lovanvendelsen i saker som gjelder legemskrenkelser kan medføre en risiko for at det utbetales erstatning i saker som ikke er ment å være omfattet av ordningen.

2.4 Avvik knyttet til lovanvendelse

Avvik 2

Uriktig lovanvendelse ved delvis omgjøring av klager, med den konsekvens at klageomgangen kan bli kompleks og uoversiktlig.

2.5 Frist for oppfølging av avvik og merknader

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) anmoder KfV om å rette avvikene og iverksette utbedringstiltak for oppfølging av merknadene tidligst mulig, og senest innen andre tertialrapport 2019. SRF ber om en samlet tilbakemelding på tilsynsrapporten, som også omfatter tiltak som allerede er iverksatt per dags dato.

3. Bakgrunn

Rapporten er utarbeidet etter tilsynsbesøk fra SRF hos KfV fra 8. til 11. oktober 2018. Foreløpig rapport ble forelagt KfV den 26. november 2018 for gjennomsyn og med mulighet til å komme med innspill. Tilbakemelding fra KfV ble inngitt 10. desember 2018. Tilbakemeldingene fra KfV har gitt grunnlag for endring på enkelte punkter. Dette gjelder blant annet en gjennomgang av rettskildene til punkt 6.1 om regress og foreldelse og 6.1.3 om samarbeidet med Statens innkrevingsentral (SI). Videre gjelder det punktet om legemskrenkelser, hvor SRF har endret tilbakemeldingens form fra avvik til merknad.

I samsvar med hovedinstruks fra Justis- og beredskapsdepartementet skal SRF blant annet påse at KfV utnytter tildelte ressurser i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet, at KfV opererer innenfor regelverket på voldsoffererstatningsfeltet samt at KfV når det mål- og resultatkrav som fastsettes av SRF. På denne bakgrunn ble det den 31. august 2018 varslet om tilsyn ved deler av virksomheten ved KfV. Tilsynet har vært rettet inn mot de risikoområder som fremgår av KfVs risikoanalyse for egen virksomhetsoppnåelse og som har vært særskilt omtalt og identifisert som risikoområder i 2017 og 2018. Tema for tilsynet har derfor vært regress og foreldelse, ressursbruk og rutiner mht. vedtaksklare og ikke vedtaksklare saker, KfVs praktisering av forvaltningslovens krav til god forvaltningsskikk og gjennomgang av utvalgte saker. I tillegg til at tilsynet er forankret i samsvar med hovedinstruksen, er det ved gjennomføringen også sett hen til de ulike kartlegginger av voldsoffererstatningsordningen som er gjennomført i 2017 og 2018. Det vises til rapport publisert 3. september 2018 fra Menon Economics om kartlegging av voldsoffererstatningsordningen, Rapport om digitalisering i justissektoren fra Rambøll og Arbeidsrapport 1. juni 2018 fra SRF og KfV om effektivisering i voldsoffererstatningsmyndigheten. Tilsynet ble gjennomført av SRF v/seniorrådgivere Joakim Mejdell-Edvardsen, Kristian Holm Espenes og Ruth Cecilie Rygg i perioden 8. – 11. oktober 2018. Åpningsmøte ble holdt 8. oktober 2018 og sluttmøte med oppsummering ble holdt 11. oktober.

Tilsynet skal rettes mot kontroll av at oppgavene utføres i samsvar med lov og forskrift og at det sikres enhetlig praksis som gir rettsikkerhet og rettslikhet. SRF har også ført tilsyn med KfVs saksbehandlingsrutiner og etterlevelse av retningslinjer. Dette innebærer at SRF kan føre tilsyn med KfVs etterlevelse av:

- Lov- og forskriftsbestemmelser
- Rundskriv og retningslinjer
- Styringssignaler: krav som fremkommer i tildelingsbrev, virksomhets- og økonomiinstruksen og andre formelle styringssignaler
- KfVs egne rutiner og retningslinjer

Tilsynet omfatter også en gjennomgang av KfVs ressursprioriteringer. Tilsynet vil blant annet se nærmere på om krav og ressurser er i balanse og om de riktige organisatoriske forutsetningene er tilstede for å kunne rette ressursene inn mot de aktiviteter der risikoen for mangelfull måloppnåelse er antatt å være størst. Tilsyn og etatsstyring må derfor ses i sammenheng og vil i noen tilfeller overlape hverandre. Både tilsyn og etatsstyring vil i stor grad basere seg på løpende risikovurderinger. Rapportering fra styringsdialogen har påvirkning på hva SRF retter oppmerksomheten mot i tilsynsarbeidet, og resultatet fra tilsyn vil kunne påvirke på hva SRF retter oppmerksomheten mot i etatsstyringen.

4. Regelverk og styringsdokumenter

- Hovedinstruks for Kontoret for voldsoffererstatning
- Tildelingsbrev 2018
- Føringsplan for prioritering av saker med ilagt straffansvar
- Forvaltningsloven
- Voldsoffererstatningsloven
- Foreldelsesloven
- SI-loven
- Tvangsfullbyrdelsesloven
- Dekningsloven

5. Gjennomføring

I tilsynsvarsel av 31. august 2018 ble det bedt om oversendelse av et utvalg saker for gjennomgang i forkant av tilsynet. I forkant av tilsynet ble det gjennomgått 69 saker etter elektronisk oversendelse fra KfV. Dette gjaldt saker innenfor følgende kategorier:

- Alle saker fra onsdag og torsdag i uke 22 i 2018 med utbetaling hjemlet i en skyldkonstaterende avgjørelse. Dette gjaldt totalt 67 saker hvorav 28 ble oversendt elektronisk for gjennomgang i forkant av tilsynet. De resterende ble gjort elektronisk tilgjengelige under tilsynsbesøket
- Alle saker som ble registrert inn i uke 22 i 2017 og som fortsatt ikke er vedtaksklare. Dette gjaldt totalt 6 saker som ble oversendt elektronisk
- Alle saker med vedtak i uke 22 i 2018 som omhandler kroppskrenkninger (§ 228/§ 271). Dette gjaldt 39 saker som alle ble oversendt elektronisk
- Alle såkalte rapidsaker med vedtak fra onsdag og torsdag i uke 22 i 2018. Dette gjaldt totalt 19 saker hvorav 10 ble oversendt elektronisk i forkant
- Alle vedtak i henlagte saker fra onsdag og torsdag i uke 22 i 2018. Dette gjaldt totalt 24 saker hvorav 8 saker ble oversendt elektronisk

I tillegg til ovennevnte ble det i forkant av tilsynet gjennomgått to klagesaker, 2018/349 og 2017/2205. Under tilsynet ble ytterligere saker gjennomgått, og det ble tatt stikkprøver med hensyn til tilleggssøknader og regress. SRF bemerker at våre vurderinger er gjort med bakgrunn i en gjennomgang av et begrenset antall saker.

6. Funn avdekket gjennom tilsynet

Hovedfunn etter saksgjennomgangen gjelder manglende innkreving av regress, ulik faktumvurdering i henholdsvis forelegg/påtaleavgjørelse og erstatningsvedtak, og utbetalt erstatning i saker som i utgangspunktet ikke er omfattet av ordningen. Videre er det avdekket at KfVs ressursbruk på saker som på grunn av manglende dokumentasjon ikke er klare til vedtak kan reduseres. Hovedfunnene består både i avvik og merknader.

6.1 Avvik og merknader - regress og foreldelse

SRF har identifisert to risikofaktorer som er til hinder for KfVs måloppnåelse av det virksomhetsspesifikke målet om å kreve regress fra skadevolder der det er anledning. Risikofaktor 1 representerer et avvik i form av uriktig forståelse og praktisering av foreldelsesregelverket. Risikofaktor 2 gir grunnlag for merknad til KfVs organisering av regressbehandlingen.

- Den første risikofaktoren gjelder hvorvidt KfV anvender foreldelsesreglene korrekt. I dette ligger spørsmål om hvilken regelforståelse virksomheten har lagt til grunn gjennom sine interne retningslinjer. SRF har særlig sett på foreldelsesvurderingen i erstatningssaken sammenholdt med regresssaken (knyttet til én og samme voldsoffererstatningssak) og om det er ulike regler for ulike erstatningsposter. Dette vil bli omtalt under punkt 6.1.1.
- Den andre risikofaktoren gjelder KfVs organisering av regressbehandlingen. Spørsmål som blir reist under dette punktet er konsekvenser av at regress behandles adskilt fra erstatningssaken både organisatorisk og i saksbehandlingssystemet. Videre har SRF også sett på tidsmomentet, herunder tiden fra vedtak om erstatning fattes til arbeidet med å kreve inn regress starter. Dette vil bli omtalt under punkt 6.1.2.

KfV og SRF diskuterte de ovennevnte risikofaktorene under åpningsmøtet på dag 1 og under avslutningsmøte/oppsummeringsmøte på dag 3 av tilsynet. Kontoret for voldsoffererstatnings erfaringer og innspill fra møtene blir kommentert underveis i fremstillingen.

6.1.1 Avvik 1 –Lovanvendelse foreldelse og regress

Etter voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd må en søknad om voldsoffererstatning være fremsatt for KfV «før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven.» Det er likevel tilstrekkelig at søknaden fremsettes før skadevolderens eventuelle straffeansvar er foreldet etter reglene i straffeloven eller før skadelidte fyller 21 år. Voldsoffererstatningsmyndighetene legger til grunn den fristen som er mest gunstig for søker. Voldsoffererstatningsloven tar utgangspunkt i de samme foreldelsesreglene som gjelder for erstatningskravet mot gjerningspersonen, og de sivilrettslige foreldelsesreglene gjelder etter voldsoffererstatningsordningen.

Skadelidtes krav mot skadevolder går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter voldsoffererstatningsloven, jf. lovens § 15 første ledd. Voldsoffererstatningsmyndighetene identifiserer regresskravet med skadelidtes krav og de foreldelsesregler som gjelder for dette, jf. rundskriv G-1997-24. Rundskrivet ga retningslinjer for regressinstituttet da voldsoffererstatningsordningen var regulert gjennom voldsoffererstatningsforskriften. Flere av retningslinjene ble videreført da voldsoffererstatningsordningen ble lovregulert, jf. merknader til § 15 i Ot.prp.nr.4 (2000-2001). Et eksempel på slike retningslinjer er hvilke foreldelsesregler som gjelder for regresskrav. Av rundskrivets punkt 2.2 Foreldelse fremgår at statens regresskrav vil «kunne være foreldet, jf. lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.» Når det gjelder hvilke foreldelsesregler som skal anvendes, presiserer rundskrivet: «Det følger av foreldelsesloven § 9 at erstatningskrav foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige».

Forarbeidene til voldsoffererstatningsloven gir ingen holdepunkter for at det skal gjelde andre foreldelsesregler for statens regresskrav mot skadevolder enn de som gjelder for skadelidtes erstatningskrav mot skadevolder. Forarbeidene gir klart uttrykk for at skadevolder skal holdes økonomisk ansvarlig. Det vises til Ot.prp. 4 (2000-2001) punkt 3.7 hvorfra hitsettes: «I den utstrekning skadelidte får erstatning fra staten kan staten søke regress hos skadevolder, jf. forskriften § 7. Statens regresskrav oppstår ved at erstatningssøkeren gir en skriftlig erklæring om at vedkommendes krav mot skadevolderen går over på staten i den utstrekning staten utbetaler erstatning etter forskriften.» I merknadene til voldsoffererstatningsloven § 15 uttalte departementet at det er gitt egne retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen i saker etter voldsoffererstatningsforskriften, jf. rundskriv G-24/97 og at slike interne retningslinjer også kan gis etter lovfestingen. Det har ikke kommet nye retningslinjer om dette tema etter lovfestingen.

Retningslinjene gitt i rundskriv G-24/97 er derfor fremdeles veiledende når det gjelder statens regresskrav mot skadevolder.

Ved vurderingen av hvorvidt statens regresskrav mot skadevolder er foreldet skal det således tas utgangspunkt i de samme foreldelsesreglene som gjelder for skadelidtes krav mot skadevolder.

Reglene om sivilrettslig foreldelse følger av foreldelsesloven. Foreldelsesloven § 9 regulerer foreldelse av krav på skadeserstatning. Det følger av bestemmelsen at den alminnelige foreldelsesfristen er tre år. Fristen regnes fra den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Rikholdig rettspraksis har presisert det rettslige innholdet i begrepene «nødvendig», «kunnskap» og «skaden». SRF nøyer seg her med å henvise til Rt-2007-1479, hvor Høyesterett foretar en gjennomgang av sentrale dommer og teori vedrørende kunnskapskravet (jf. merknad på lovdata til bestemmelsen vedrørende friststart, av Stig Åkenes Johnsen). Det er imidlertid på det rene at det kan gjelde ulike starttidspunkt for ulike typer erstatningskrav. Foreldelsesfristen kan derfor bli mye lenger enn tre år dersom det går lang tid fra den skadevoldende handlingen fant sted til skadelidte får nødvendig kunnskap om skaden.

SRF hadde før tilsynet en hypotese om at Kontoret for voldsoffererstatning ved vurderingen av om regresskravet er foreldet, har benyttet en regelforståelse som avviker fra gjeldende rett, og at dette har fått konsekvenser for statens muligheter til å holde skadevolder ansvarlig for erstatning utbetalt til voldsofre. Hypotesen ble bekreftet, både ved gjennomsyn av KFVs rutiner og hjelpedokumenter for regressinnkreving, gjennomgang av konkrete saker, samt diskusjon med KfV. SRF bemerker at dette er saker som aldri vil være gjenstand for klage og at disse sakene derfor ikke kommer til klageinstansen. Det har heller ikke tidligere eksistert rapporteringskrav som har fanget opp avviket. SRF kunne under tilsynet fastslå at KfV som hovedregel ikke krever regress i tilleggssøknader hvor det er adgang til det. Dette blir nærmere forklart under punkt 6.1.1.2.

6.1.1.1 KFVs retningslinjer for regressinnkreving

Det fremgår av «Rutinebeskrivelse regress» at «Der det er dom/forelegg/påtaleunntatelse der erstatningskravet ikke er pådømt=3 år fra skadedato, jf. fl. § 9.». Av hjelpedokumentet «Foreldelse – Regress» fremgår samme beskrivelse, etterfulgt av følgende eksempel: «Søker ble utsatt for vold 1. august 2013. Skadevolder ble i dom av 10. mars 2014 dømt til å betale kr 30 000 i oppreisning. Dommen er rettskraftig 1. april 2014. I søknad om voldsoffererstatning ble det i tillegg til krav om oppreisning også fremmet krav om diverse utgifter med kr 5 000, som KfV tilkjente. Disse utgiftene ble ikke behandlet i dommen. Oppreisningskravet foreldes 1. april 2024. Det andre kravet foreldes 1. august 2016. I saksbehandlingsfanen, på «foreldelsesdato regress2, skriver vi derfor 01.08.2016.» Slik Statens sivilrettsforvaltning forstår rutinene, forstår Kontoret for voldsoffererstatning «skadedato» som dato den skadevoldende hendelsen fant sted eller opphørte. Denne forståelsen bekreftes av gjennomgangen av saker.

6.1.1.2 Gjennomgang av saker

Statens sivilrettsforvaltning har gjennomgått et utvalg av saker avgjort av Kontoret for voldsoffererstatning i uke 22 i 2018, med det formål å kontrollere regressbehandlingen. Av totalt 69 oversendte saker med vedtak om voldsoffererstatning, fant SRF grunn til å gjennomgå 55 saker hvor det kunne foreligge regresskrav (saker med skyldkonstaterende påtaleavgjørelse). Metoden SRF brukte, var å gjennomgå sakene i KFVs saksbehandlingssystem (P360), og undersøke om saksbehandler hadde huket av for regress. Av de 55 sakene, fant Statens sivilrettsforvaltning at det i svært få saker var påbegynt regressbehandling, og disse sakene ga lite informasjon med tanke på hvilket regelverk KfV anvender i regressvurderingene. Dette skyldtes dels at skadetilfellene var av nyere tid, slik at foreldelse ikke kom på spissen. På bakgrunn av funn om manglende

regressinnkreving i Menons kartleggingsrapport og i SRF og KFVs arbeidsgrupperapport, fant SRF grunnlag for å foreta stikkprøver av saker med tilleggsøknader for perioden 1. januar 2013 til 1. januar 2018. SRF fant at det ble krevd regress i 93 saker av totalt ca. 2200 saker hvor KFV hadde innvilget tilleggsøknaden. En gjennomgang av 15 tilfeldige saker avdekket at KFV i flere av disse sakene hadde valgt å ikke kreve regress, hvor staten i utgangspunktet har adgang til å kreve regress og holde skadevolder ansvarlig. SRF har estimert at KFV utbetalte ca. 4, 5 millioner kr i erstatning i de aktuelle sakene uten at SRF kan se at det har blitt krevet regress fra den erstatningsansvarlige, med bakgrunn i at regresskravet er vurdert å være foreldet.¹

6.1.1.3 KFVs begrunnelse for dagens praksis

Under det innledende møtet mandag 8. oktober 2018 ga KFV en kort redegjørelse for regressinnkrevingen. Det ble stadfestet at Kontoret for voldsoffererstatning legger til grunn tidspunktet for den skadevoldende handlingen som utgangspunkt for treårsfristen for foreldelse etter fl. § 9. KFV påpekte at dette var en praksis som hadde eksistert i minst 15 år og som blant annet ga forutberegnelighet og enklere foreldelsesvurderinger. Dersom KFV skal foreta en konkret vurdering av når voldsofferet får «kunnskap» om de ulike kravene, vil hensynet til kontradiksjon innebære at skadevolder, som ikke er part i voldsoffererstatningsaken, i større grad enn i dag må gis innsyn i medisinske opplysninger vedrørende voldsofferet. Kontoret for voldsoffererstatning har i sin tilbakemelding på tilsynsrapporten hevdet at forarbeidene tar til orde for en restriktiv praksis ved regressinnkrevingen og at praksisen med å legge til grunn tidspunktet for den skadevoldende handlingen er i samsvar med lovgivers vilje. KFV har som begrunnelse for sitt standpunkt vist til uttalelser i Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) hvor departementet blant annet foreslo å oppheve § 15 annet og tredje ledd om ettergivelse av regresskrav. Forslaget ble imidlertid ikke gjennomført. Begrunnelsen for dette fremgår av samme proposisjon punkt 3.20 hvorfra hitsettes: «Departementet er etter høringen kommet til at de mest tungtveiende argument taler for å videreføre regressbestemmelsene i sin nåværende form. Prinsippet om at skadevolderen erstatningsrettslig skal stå til ansvar for sine handlinger anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom den restriktive praksisen som har vært fulgt i disse sakene.» KFV har tilsynelatende tolket uttalelsene om «restriktiv praksis» til å gjelde selve regressinnkrevingen. SRF bemerker at «den restriktive praksisen» peker på voldsoffererstatningsmyndighetens strenge praksis ved ettergivelse av regresskrav grunnet økonomi/skyld.

SRF har vært i kontakt med Justisdepartementet, som på konkret forespørsel uttaler at de ikke er kjent med at det er gitt særskilt instruks hva gjelder beregning av foreldelse i regressaker utover veiledning gitt i rundskriv.²

Som begrunnelse for sitt standpunkt har KFV videre vist til uttalelser i Ot. prp. nr. 4 (2000-2001) punkt 5.6 om skadevolders partsstatus:

«At den som er oppgitt som skadevolder ikke er part i saken om erstatning til skadelidte, kan imidlertid ikke frata vedkommende normale partsrettigheter i regresspørsmålet. Det fører til at skadevolderen i regressomgangen vil ha innsynsrett i saksdokumentene. I hvilken grad man da får problemer i forhold til skadelidte avhenger imidlertid av hvilke kriterier som legges til grunn for når staten skal søke regress. Etter dagens ordning gjøres regresskrav gjeldende kun der straffesaken mot skadevolderen er avgjort ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse, jf Justisdepartementets rundskriv G-24/97 (G-1997-24). Dersom det forutsettes en tilsvarende forsiktig praksis etter

¹ Dette gjelder følgende KFV saksnr.: 17/02212, 17/02169, 17/08008, 17/07833, 17/07756, 17/07561, 16/00769-17, 16/03089-7, 16/03081-18

² E-post fra Justis- og beredskapsdepartementet 4. mars 2019

lovfestingen, vil det ofte ikke være av vesentlig betydning for skadevolderen å gjøre seg kjent med opplysninger som skadelidtes helseforhold m.v. Skadevolderen kan da nektes innsyn»

SRF er enig i at det er en sammenheng mellom regressinnkreving, partshensyn og personvern, og at lovgiver på denne bakgrunn har lagt opp til en forsiktig regresspraksis som skal sikre skadelidtes personvern. Hensynet til skadelidtes personvern og skadevolders rett til partsinnsyn er ment ivaretatt gjennom retningslinjer om at voldsoffererstatningsmyndighetene kun kan kreve regress i de saker hvor skadevolder er straffedømt for handlingen. Det vises til Ot.prp.nr. 4 (2000–2001) s. 27 hvor det fremkommer at «regresskrav (kun gjøres) gjeldende (...) der straffesaken mot skadevolderen er avgjort ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse». Uttalelsene i forarbeidene er gitt under den forutsetning at alle medisinske forhold som har betydning for erstatningskravene var kjent under domstolsbehandlingen. Tilfellene hvor erstatningskrav utbetales med grunnlag i skader som ikke var kjent på domstidspunktet, er ikke særskilt omtalt i forarbeidene. Dersom lovgiver hadde ment at det ikke skulle kreves regress for erstatningskrav som ikke var domstolsbehandlet, ville dette fremgått av forarbeidene.

SRF anser at hensynet til skadelidtes personvern må sees i lys av at voldsoffererstatning er et frivillig gode som voldsofferet velger å søke om. Dersom erstatningskravene behandles under straffesaken, vil skadevolder ha rett på fullt innsyn i kraft av å være part og av kontradiksjonshensyn. Har en skadelidt et ønske og et behov for å få dekket tapet som den skadevoldende handlingen har påført vedkommende, vil skadelidte av hensyn til kontradiksjonsprinsippet måtte tåle at skadevolder får innsyn i hvilke konsekvenser den skadevoldende handlingen har påført skadelidte. De samme hensyn må gjøre seg gjeldende for krav som behandles etter voldsoffererstatningsordningen.

SRF mener at det ikke er holdepunkter for å trekke uttalelsene i forarbeidene så langt at det ikke skal kreves regress for erstatningsposter som ikke har vært underlagt domstolsbehandling. Det vises også til rundskriv G 97 hvorfra hitsettes:

«Der gjerningsmannen er straffedømt for de forhold som danner grunnlag for søknad om voldsoffererstatning, er utgangspunktet at regresskrav skal fremsettes for hele det beløp som tilkjennes i voldsoffererstatning. Dette gjelder selv om erstatning ikke er tilkjent i forbindelse med straffesaken».

KFV trakk også frem forskjellen i aktivitetene som innebærer fristavbrudd for henholdsvis krav om voldsoffererstatning og krav om regress. For voldsofferets krav på voldsoffererstatning er det søknadstidspunktet som avbryter foreldelsesfristen (jf. voldsoffererstatningsloven § 3 annet ledd, jf. foreldelsesloven § 9 nr. 1). For voldsoffererstatningsmyndighetens adgang til å kreve regress, er det tidspunktet staten fremsetter «begjæring om tvangsfullbyrdelsesinnkreving» (jf. foreldelsesloven § 17 første ledd). KFV og SI har i samarbeid utarbeidet rutiner som sier at det minst må gjenstå 4 mnd. av foreldelsesfristen for at KFV skal kunne kreve regress. I denne interne fristen er det hensyntatt alle aktiviteter staten må gjennomføre på veien fra «forhåndsvarsel om å kreve regress» til «tvangsfullbyrdelse». KFV opplyste i denne forbindelse at de fleste krav som vurderes som foreldet i regressomgangen, men ikke i erstatningssaken, foreldes i perioden mellom søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet. Nærmere bestemt i tiden den underliggende straffesaken er under etterforskning. Kontoret for voldsoffererstatning forklarte at SI allerede i dag overprøver KFVs foreldelsesvurdering i flere saker, og hevder en endring av praksis vil øke andelen saker som overprøves av SI.

6.1.1.4 Oppfølging av avvik 1 –lovanvendelse foreldelse og regress

En stor del av foreldelsesvurderingen består i å vurdere på hvilket tidspunkt skadelidte har fått nødvendig kunnskap om skaden som danner grunnlag for erstatningskravet og den ansvarlige, jf.

foreldelsesloven § 9 (1). Denne kunnskapsvurderingen er lik både for erstatningskravet og regresskravet. Tidspunktet for når *fristen avbrytes* vil likevel kunne være forskjellig slik at noe ekstra tid bør påregnes. Dette kan likevel ikke få avgjørende vekt ved valg av «regressmetode» all den tid hensynet til ordningens subsidiaritet og at skadevolder skal gjøre opp for seg er bærende for ordningen. At skadevolder ikke er part i voldsoffererstatningssaken innebærer at skadevolder må gis innsyn i saken om voldsoffererstatning i regressomgangen, i tråd med det vedkommende har krav på etter forvaltningsloven og/eller offentlighetsloven. En endring i KFVs praksis mht. foreldelsesvurderingen i regressakene vil medføre flere regresskrav, og dermed flere tilfeller hvor KfV må vurdere hvilke opplysninger skadevolder skal og kan få innsyn i. SRFs vurdering er at KFVs organisering av regressbehandlingen i dag i begrenset grad ivaretar skadevolders rett til kontradiksjon og at det kan være behov for en omorganisering av regressbehandlingen, uavhengig av SRFs anbefaling om å endre foreldelsesvurderingene. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 6.1.2.

Som nevnt innledningsvis anvender KfV tidspunktet for når handlingen fant sted som utgangspunkt for når fristen begynner å løpe. Denne praksisen er ikke i tråd med gjeldende regelverk, jf. ovenfor og innebærer at staten går glipp av regressinntekter og at skadevolder ikke får gjort opp for seg. For å unngå dette må KfV skissere tiltak som bidrar til at det blir fattet så mange vedtak om regress som mulig i tråd med gjeldende regelverk. SRF påpeker at det som følge av KFVs nåværende praksis kan ligge potensielle regresskrav så langt tilbake som i 2016, hvor KfV har vurdert regresskravet som foreldet. KfV må fremskaffe oversikt over hvor mange saker dette gjelder, samt sørge for at det blir krevd regress i saker hvor det er grunnlag for det.

KfV skal i henhold til føringer for prioritering av saker med ilagt straffeansvar behandle søknader hvor det er høy risiko for at et eventuelt regresskrav kan foreldes før staten rekker å få tvangsgrunnlag for kravet, jf. brev av 12. mars 2018 fra SRF til KfV. Dette vil først og fremst gjelde erstatningskrav med grunnlag i en skyldkonstaterende påtaleavgjørelse hvor erstatningskravet ikke er domstolsbehandlet. En mulig løsning for å fange opp disse søknadene kan være en tilpasning i KFVs saksbehandlingssystem P360 slik at det lar seg gjøre å registrere hvilke krav som er domstolsbehandlet og med hvilken sum. Vi ber KfV om å se på mulige løsninger for å fange opp disse sakene.

Videre må KfV legge samme faktum til grunn i regresssaken som i erstatningssaken. Det vises til at dette er forankret både i voldsoffererstatningsloven § 15 og i forarbeidene som inneholder flere uttalelser om at skadevolder skal holdes ansvarlig så langt det er mulig og at ordningen i det vesentlige skal samsvare med alminnelig erstatningsrett. Det vises også til nemndspraksis, jf. f.eks. ENV-2018-325, som tilsier at voldsoffererstatningsmyndighetene ikke skal legge ulikt faktum til grunn, men unngå å utbetale erstatning i de tilfeller hvor det ikke er grunnlag for å holde skadevolder erstatningsansvarlig. KfV må også legge til grunn samme terskel for ordningens nedre grense som det nemndpraksis legger opp til, se nærmere om dette under punkt 6.3 om lovanvendelsen.

6.1.2 Merknad 1 - organisering av regressbehandlingen

SRF hadde før tilsynet en hypotese om at Kontoret for voldsoffererstatning brukte (for) lang tid fra vedtak om voldsoffererstatning foreligger til de påbegynner arbeidet med å kreve regress. SRF ønsket samtidig bedre kjennskap til hvem som foretar regressvurderingene, herunder om vurdering av foreldelse, hvordan dette ble dokumentert og fulgt opp, samt hvordan arbeidet med regressakene ble prioritert.

6.1.2.1 Den tekniske innretningen for registrering av regress

Hver sak har en egen fane kalt «regress», hvor juridisk saksbehandler registrerer/markerer om regress skal kreves (Ja/Nei). Dersom det svares «nei», skal saksbehandler også registrere årsak til at

regress ikke kreves, ut fra forhåndsbestemte valgt som fremgår i en nedtrekksmeny med seks alternativer. Et av disse er «Forholdet er foreldet». Dersom det svares «JA» på at regress skal kreves, vil regressaken fremgå i grensesnittet til P360 under fanen «Relaterte saker», hvor også andre saker tilhørende samme skadelidt fremgår (tilleggssøknader, klagesaker, voldsoffererstatningssøknader for andre forhold). Juridisk saksbehandler skal også oppgi foreldelsesdatoen for regresskravet.

SRF gjennomgikk registreringene på «Regress-fanen» i aktuelle saker, samt så på aktivitetene i selve regressaken. SRF gjennomførte også enkelte søk ved bruk av P360 søkefunksjoner. SRF påpeker at det ikke synes å være mulig for saksbehandlere ved Kontoret for voldsoffererstatning (med saksbehandlerrolle) å sjekke registreringene i «regressfanen» etter at saken er ferdigstilt/avsluttet. Slik adgang krever arkivarolle. Kfv har i etterkant av tilsynet opplyst om at saksbehandlerne ikke gis slik arkivarolle (gis ikke rettigheter i systemet).

6.1.2.2 Regress behandles adskilt fra erstatningssaken

Kontoret for voldsoffererstatning har valgt å skille ut krav om regress som egen sak, adskilt fra erstatningssaken, på flere måter. Det er både et teknisk, en juridisk, et personellmessig og et tidsmessig skille mellom hovedsaken og regressaken.

For det første opprettes det en egen sak for regressinnkreving med eget saksnummer i KfVs saksbehandlingssystem, P360. Dette har sin bakgrunn i at skadevolder ikke er part i voldsoffererstatningssaken, men kun i regressaken. Med bakgrunn i sak- og arkivfaglige hensyn, personvern hensyn og systematikk i voldsoffererstatningsloven og forvaltningsloven fremstår det naturlig og nødvendig å skille sakene fra hverandre i saksbehandlingssystemet på denne måten.

For det andre behandles regressaken i det vesentligste av utvalgte saksbehandlere uten juridisk kompetanse (team regress). Saksbehandler på hovedsaken foretar kun en foreløpig vurdering av om det skal kreves regress, ved at denne kun svarer JA eller NEI på om regress skal kreves. KfV forklarer at bakgrunnen blant annet er at en regressak innebærer en rekke aktiviteter og standardprosedyrer fra saksbehandlers side, som ikke krever juridisk kompetanse. Det er derfor KfVs oppfatning at de juridiske saksbehandlerne bør prioritere behandling av voldsoffererstatningssaker, fremfor regressaker. SRF har merket seg at juridisk saksbehandler ikke er involvert i den videre regressinnkrevingen. Eventuelle innsigelser mot regresskravet blir vurdert av «Team regress». En slik arbeidsfordeling og et slikt skarpt skille mellom erstatnings- og regressaken har etter SRFs vurdering uheldige ringvirkninger. Den første er at KfV mister en helhetlig vurdering av erstatnings- og regressspørsmålet ved at de juridiske saksbehandlerne blir avskåret fra å behandle regressaken samtidig med erstatningssaken. Dette fører igjen til at regress ikke i tilstrekkelig grad blir prioritert. Dette er til hinder for prinsippet om at skadevolder skal holdes økonomisk ansvarlig for sine handlinger samtidig som ordningens subsidiære karakter blir mindre fremtredende.

For det tredje er det et tidsmessig skille mellom hovedsaken og regressaken. I gjennomgangen av utvalgte saker fant SRF at KfV i 23 av sakene vurderte at regress kunne kreves. Foreldelsesdatoen i disse sakene ble satt til 2027/2028. SRF merket seg at det ikke var påbegynt arbeid med å kreve regress i noen av disse sakene. Felles for disse sakene var at erstatningskravet som ble innvilget av KfV var domstolsbehandlet. Dette inntrykket ble bekreftet av KfV i oppsummeringsmøtet, da de forklarte at det er ca. 1500 krav om regress i kø for å bli behandlet, og at de sakene med kortest foreldelsesfrist behandles først. KfV har i etterkant av tilsynet iverksatt tiltak for å bygge ned denne regressrestansen.

6.1.2.3 Oppfølging av merknad 1 - organisering av regressbehandlingen

Det må iverksettes tiltak for å unngå at regresskravene forringes ved lang liggetid, både av hensyn til at skadelidte skal få lagt saken bak seg og at skadevolder skal få gjort opp for seg. Tiltakene må sikre

at arbeidet med å kreve regress fra den erstatningsansvarlige skjer samtidig som, eller så snart som mulig etter, vedtak om erstatning er avgjort. Det må fremgå klart av rutineene når det er nødvendig å gi skadevolder forhåndsvarsel om regresskravet jf. forvaltningsloven § 16. KfV har opplyst at de har en klar rutine for når de sender ut forhåndsvarsel. Denne rutinen fremgår av KfVs «Rutinebeskrivelse regress.» Forhåndsvarsel sendes ut i de tilfeller KfV har tilkjent erstatning som ikke er tilkjent i dom/forelegg/påtaleavgjørelse eller i konfliktrådet. Videre fremgår det av rutinen at det sendes ut forhåndsvarsel i de tilfeller KfV «vurderer å kreve mer enn det pådømte.» I saker hvor hele regresskravet er behandlet ved dom, bør regresskravet kunne avgjøres samtidig som det blir fattet vedtak om voldsoffererstatning. SRF anser at det som hovedregel ikke vil være nødvendig med forhåndsvarsel i disse tilfellene, da skadevolder gjennom domstolens behandling av erstatningskravet har fått anledning til å uttale seg i saken, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd og retten til kontradiksjon således er ivaretatt. Bestemmelsen forutsetter imidlertid at avgjørelsen fattes innen rimelig tid etter domstolens avgjørelse og at regresskravet er identisk med erstatningskravet. Det forutsettes også at saken under behandlingen ikke har «ligget på is», på en måte som etter forholdene vil kunne føre til at det må ses på som en helt ny sak.³ Som nevnt ovenfor har KfV iverksatt tiltak for å bygge ned restansen på 1500 regressaker. I årsrapport for 2018 rapporterer KfV videre at målet er at hele restansen av regressaker skal være behandlet innen utgangen av mars 2019 og at nye regressaker vil bli tatt fortløpende etter dette.

6.1.3 Merknad 2 – Forbedringspotensiale i samarbeidet mellom KfV og SI

Statens innkrevingsentral (SI) krever inn regresskravet på vegne av staten og erstatningskravet på vegne av skadelidte. Dersom et voldsoffer blir tilkjent erstatning ved dom, tilbyr SI å kreve inn beløpet fra den som er dømt til å betale erstatningen. I det et voldsoffer søker om voldsoffererstatning for å få utbetalt en erstatning det er tilkjent ved rettskraftig dom, samtykker vedkommende til at "krav mot skadevolder går over på staten i den utstrekning staten utbetaler erstatning til (seg)." Dette følger uttrykkelig av voerst, § 15: Søkerens krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her." Det følger videre av voerstl. § 17 at "Vedtak om regress (..) etter §§ 15 (..) er tvangsgrunnlag for utlegg" og at slike krav innkreves av SI. Lovens systematikk tilsier at SIs rett til å begjære tvangsfullbyrdelse av skadelidtes krav (i hjemmel av tvangsfullbyrdesloven § 7-2, jf. SI-loven § 1), opphører i det kravet overdras fra skadelidt til staten. Dom for erstatning er kun tvangskraftig tvangsgrunnlag for skadelidtes krav mot skadevolder, ikke statens krav mot skadevolder. Staten oppnår først tvangskraftig tvangsgrunnlag for regresskravet i det KfV fatter vedtak om regress. Dette gjelder i særdeleshet erstatningsposter som ikke har vært domstolsbehandlet. SIs rett til å tvangsfullbyrde regresskravet oppstår først når regresskravet er forsøkt inndrevet, regresskravet er forfalt og mislighold er intrådt, jf., tvangsl. § 4-4.

KfV forklarte under oppsummeringsmøtet at SI uansett fortsetter innkrevingen av beløpet som skadevolder er dømt til å betale, også i perioden regresskravet ligger i kø hos KfV, i påvente av å bli endelig avgjort. SRF antar at dette må bygge på en misforståelse. Som redegjort for over, stiller SRF seg tvilende til om SI faktisk har grunnlag for å fortsette innkreving av erstatningsbeløpet på vegne av skadelidt etter at KfV har fattet vedtak om voldsoffererstatning, og derigjennom fått skadelidtes erstatningskrav overdratt til seg.

SRF finner støtte til sitt standpunkt i artikkel publisert i Juristen den 9. november 2018, hvor SI blant annet har uttalt seg om ovennevnte problemstilling:

³ Rettsdata note 451 av Jan F. Bernt

Hos Statens innkrevingsentral (SI) får de selve erstatningskravet til innkreving når saken er avgjort ved dom eller forelegg. Når skyldneren eller skadevolderen blir dømt eller underskriver forelegg er han også som utgangspunkt klar over sin betalingsforpliktelse og oppfyllelsesfrist og har dermed plikt til å betale direkte til tilkjente.

Det er dermed kun de saker der en erstatningsberettiget ikke har et slikt grunnlag at SI ikke kan kreve inn før KFV fatter vedtak om regress.

- SI har likevel en utfordring knyttet til de saker vi har oppnådd trekk i lønn eller pant i formuesgode på erstatningskravet og KFV deretter forskutterer en utbetaling til den tilkjente uten å samtidig fatte et vedtak om regress. SI kan ikke holde på et pant eller fortsette trekk i lønn uten å ha et krav å dekke dette mot, selv om vi antar at det vil komme et regresskrav i fremtiden, sier Aleksander Millang, informasjonssjef hos SI.

- I ytterste konsekvens kan vi bli nødt til å betale tilbake til skadevolder før det kommer et vedtak om regress. Et forslag til forbedring her er at KFV tar stilling til om vilkårene for regress er til stede samtidig som man avgjør spørsmålet om voldsoffererstatning, mener han.

Millang sier at deres erfaring er at det først og fremst er skadevolders økonomi som er årsaken til at regresskravene ikke får dekning.

- Handlinger som medfører erstatningskrav og etterfølgende regresskrav fører ofte til en ikke-ubetydelig fengselsstraff, som igjen fører til at dekningsutsiktene reduseres.

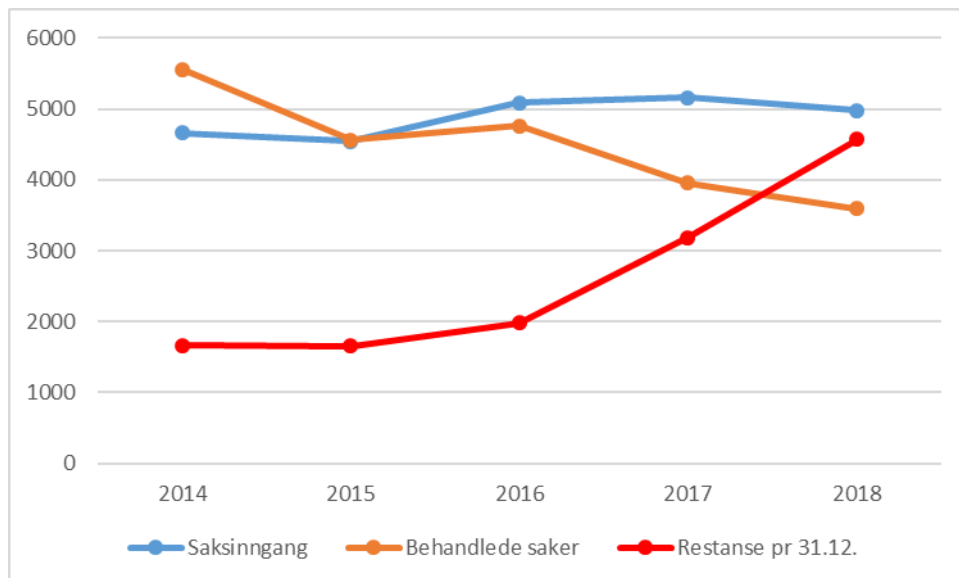
På denne bakgrunn, og i tråd med SIs uttalelser, mener SRF at det er klare holdepunkter for at SI ikke har rettslig grunnlag til å fortsette tvangsinnkreving av erstatningen skadelidt er tilkjent ved dom etter at KFV har fattet vedtak om voldsoffererstatning. KFVs praksis med å avvente avgjørelsen av regresskrav opptil flere år, medfører at innkrevingen må stilles i bero i denne perioden. SIs arbeid med å tvangsinn drive erstatningskravet på vegne av skadelidte, gjennom trekk i lønn eller trygd, eller utlegg i formuesgoder som den erstatningspliktige eier, må avsluttes. Det er ikke gitt at SI oppnår den samme kreditorposisjonen, eller at skadevolders økonomiske stilling er den samme, når SI starter innkreving på vegne av staten. I tilfeller hvor skadevolder for eksempel må sone fengselsstraff, vil skadevolders betalingsevne bli betydelig svekket i det soningen påbegynnes. Det vil derfor være viktig å starte innkrevingen snarest mulig, for å øke muligheten for å inn drive kravet. I tillegg vil forsinkelsen hos KFV påvirke den faktiske innkrevingstiden hos SI, da SI må avslutte innkrevingen når kravet blir foreldet. På denne måten kan regresskrav tapes og/eller forringes som følge av den lange tiden som går fra KFV fatter vedtak om voldsoffererstatning til det fattes vedtak om regress.

SRF mener at systemet for innkreving og utbetaling av erstatning som ofre for alvorlige straffbare handlinger er tilkjent ved dom, er u hensiktsmessig og tid- og ressurskrevende sett fra både et bruker- og samfunns perspektiv. Gitt de gjeldende forutsetninger, er det viktig at samarbeidet og kommunikasjonen mellom de statlige aktørene er innrettet slik at gjerningspersonene i størst mulig grad holdes økonomisk ansvarlig for sine handlinger. SRF foreslår at SI og KFV på denne bakgrunn reviderer gjeldende samarbeidsavtale for virksomhetene. KFV har opplyst at det er opprettet kontakt med SI i den hensikt å revidere avtalen. Det bør avtales kort frist for behandling av regressvedtak i saker hvor erstatningskravet er på dømt.

6.2 Merknad 3 – ressursbruk og rutiner mht. ikke vedtaksklare saker

Det fremkommer i årsrapport for 2017 og tertialrapporter i 2018 at KFV har store kapasitetsutfordringer. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom en betydelig vekst i restansebeholdningen. Den negative resultatutviklingen har pågått siden 3. tertial 2016, og situasjonen har blitt forverret i løpet av 2017 og særlig i 2018. Budsjettkuttet i 2018, som innebar 20 % reduksjon i KFVs driftsbudsjett sammenliknet med 2017, er en hovedforklaring på at

utfordringsbildet er blitt ytterligere forverret inneværende år. KfV har per 2. tertial 2018 en produksjon som tilsvarer 70 % av saksinngangen, og det er 4177 søknader om voldsoffererstatning i restanse, hvorav 2325 saker er klare til vedtak. Utvikling i perioden 2014-2018 er skissert i figur under.



Videre fremgår det av KfVs rapporteringer at produktiviteten også er fallende. I årsrapport for 2017 fremgår det at snittproduksjon per saksbehandler har falt fra 299 saker i 2016 til 243 saker i 2017. Legger vi KfVs prognose for saksproduksjon i 2018 til grunn synes produktiviteten å ha falt ytterligere i 2018.

På bakgrunn av utfordringsbildet, og oppgaven gitt i tildelingsbrevet om å sikre effektiv ressursbruk, har SRF sett nærmere på KfVs ressursbruk og rutiner i vedtaksklare og ikke-vedtaksklare saker. Formålet med gjennomgangen er å vurdere om saksflyt og arbeidsoppgaver er effektivt innrettet, og om det er grunnlag for å iverksette tiltak som vil være effektivitetsfremmende.

KfV har i forkant av tilsynet oversendt rutinebeskrivelser og redegjørelse for intern oppgavefordeling mellom servicetorget, team forberedende, team erstatning og team regress. I tillegg har Kontoret for voldsoffererstatning utarbeidet en oversikt som viser hvilke ansatte som jobber på de forskjellige teamene.

Under tilsynsbesøket simulerte SRF saksflyten ved å være en sak i KfVs kontorlandskap og dermed følge saksgangen og operasjonene som utføres i det enkelte team gjennom samtaler med ansatte.

6.2.1 Funn

- KfV mottar dokumentasjon på mange flater og formater; post, e-formidling, digitale søknader, e-postmottak, krypterte løsninger fra advokater mv.
- Stor andel av søknadene kommer fortsatt per post (lav andel digitale søknader)
- Individuelle og omfattende mottaksbrev hvor også saksbehandlere i team erstatning bidrar med inntil 5. mottaksbrev pr. uke
- Fra de utvalgte sakene som ikke er vedtaksklare er det i enkelte saker mange purringer og anmodninger til politiet om saksdokumentasjon som fremstår tungvint og ressurskrevende.
- Opplysninger og dokumentasjon som etterspørres i mottaksbrev vil som regel fremkomme av politidokumentene når disse blir oversendt til KfV. Det fremstår derfor unødvendig å etterspørre denne informasjonen jf. prinsippet om at «informasjon til forvaltningen skal

leveres kun én gang, hvor målsettingen er at forvaltningen ikke spør på nytt om noe brukeren allerede har opplyst om eller som forvaltningen har kunnskap om fra andre kilder.»

4

- KfV orienterte om at veiledning over telefon har økt etter at RKK⁵ene ble innlemmet i Politiets Støttesentre.

6.2.2 Oppfølging av merknad 3

Etter SRFs syn har KfV gjennom årene brukt mye ressurser på å gi veiledning til søkerne, og har gjennom RKKene også hatt et overordnet ansvar for dette. Det ansvaret som tidligere lå til RKKene, er nå flyttet til politidistriktene. KfVs kjerneoppgaver og samfunnsoppdrag er nå å behandle erstatningskrav og å kreve regress fra skadevolder. Det er søker som skal dokumentere sitt krav, og det er opprettet flere ordninger som skal bistå søkerne med dette. I tillegg til støttesentrene i politiet er søkerne i voldsoffererstatningssakene ofte representert ved bistandsadvokat, og det gis rettshjelpiltak til ulike organisasjoner som kan bistå voldsofre. Etter SRFs vurdering må KfV derfor lempe på sitt veilednings- og oppfølgingsansvar overfor søkerne, for å frigjøre ressurser til kjerneoppgavene slik at vedtaksklare saker prioriteres i enda større grad og at produktiviteten økes.

Ulike tiltak kan være aktuelle. KfV har opplyst om at de har iverksatt tiltak i form av standardiserte mottaksbrev, forbedret informasjon på nettsiden og begrenset tilgjengelighet på telefon. I følge årsrapport 2018 stiller KfV nå strengere krav ved innsendelse av søknaden ved å pålegge søker et større ansvar for å dokumentere sitt krav i søknadsomgangen. Videre er hjemmesiden revidert slik at søker i større grad kan få veiledning og hjelp der. KfV opplyser også at de har hatt møte med Støttesenteret for kriminalitetsutsatte hvor KfV har gitt tydelig uttrykk for behovet for at støttesentrene overtar mer av veiledningen til søkerne.

Videre må gevinstene av digitaliseringsprosjektene «Min Side» og «Digital søknad for advokat» realiseres, når disse settes i produksjon. Det må legges til rette for at advokater bruker elektronisk søknad når ordningen er på plass. KfV har opplyst at advokater nå har fått mulighet til å fremme søknad elektronisk og at andelen elektroniske søknader forventes å stige betraktelig.

Kommunikasjonen til politiet kan også rasjonaliseres ved å implementere løsningen TLS/Sikker e-post med det siktemål å redusere antall brev. KfV har opplyst at de kontinuerlig ser på å forbedre kommunikasjonen med politiet.

6.3 Merknad lovanvendelse

6.3.1 Merknad 4 - saker som gjelder legemskrenkelse

SRF har sett på KfVs lovanvendelse i saker som gjelder legemskrenkelser.

Det følger av forarbeidene til voldsoffererstatningsloven at voldsoffererstatningsordningen er ment å være avgrenset mot mindre alvorlige voldshendelser jf. blant annet Ot.prp.nr.10 (2007-2008) side 15, hvorfra hitsettes:

«Departementet foreslår at kriteriet i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning, «forsettlig legemskrenking eller annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang», endres til «straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten.»

«Avgjørelsen av hvilke handlinger som bør omfattes av voldsoffererstatningsordningen bør forankres i ordningens rettspolitiske begrunnelse. Det vises i den forbindelse til kap. 2.1. over. Det vises videre til

⁴ Meld. St. 27 (2015/2016) Digital agenda for Norge

⁵ Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre (RKK) ble overført fra KfV til politiet i 2017.

Ot.prp.nr.4 (2000–2001) kapittel 5.1, der det står at statens ansvar for å forhindre «voldsforbrytelser» står i en særstilling i forhold til andre skadevoldende handlinger. «Disse forbrytelsene representerer en direkte trussel mot folks liv og helse og krenker dermed de mest fundamentale rettsgodene i vårt samfunn». Lovendringsforslaget her er etter departementets oppfatning godt forankret i ordningens formål og begrunnelse.

En slik ordlyd vil harmonere bedre med nyere strafferettslig terminologi, jf. bl.a straffeloven § 39 og straffeprosessloven § 130 a). Straffeloven § 39 opererer med uttrykket «alvorlig voldsforbrytelse» og straffeprosessloven § 130 a) med uttrykket «alvorlig forbrytelse». I lovforslaget her er «alvorlig» ikke tatt med i ordlyden. Bakgrunnen for dette er at det øvrige vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning om at handlingen må ha medført en personskade, anses som en tilstrekkelig avgrensning mot mindre alvorlige forhold.»

Det fremgår videre på side 39 at ikke enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skal kunne gi rett til voldsoffererstatning. Som eksempel nevnes det at straffbare brudd på forurensningsloven eller brann- og eksplosjonsvernloven ikke skal kunne gi voldsoffererstatning, selv om det skulle oppstå personskader.

Av samme proposisjon fremgår videre: *«hovedkriteriet for å kunne tilkjennes voldsoffererstatning er at man har lidt en personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten. Disse begrepene har blitt innarbeidet i strafferettslig terminologi, jf. blant annet straffeloven (1902) § 39. Man vil langt på vei kunne trekke på domstolenes praksis i forhold til begrepene nærmere innhold. Fordi dette er en ordning som retter seg mot volds ofre, vil begrepene likevel **unntaksvis** kunne måtte tolkes ulikt (vår uthevnin g) (...) Det vil også med den foreslåtte ordlyden kunne oppstå tilfeller der lovens ordlyd må tolkes for å fastsette bestemmelsens rekkevidde. En uttømmende angivelse av hvilke typer straffbare handlinger som skal omfattes, ville imidlertid ha medført en rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller. En nærmere grenseoppgang av bestemmelsens rekkevidde bør derfor heller overlates til praksis.»*

Eksempler på at nemnda har fulgt opp dette i praksis finnes i blant annet ENV-2012-1802, ENV-2017-1920 og 1921, ENV-2018-325, ENV-2018-1327, ENV-2018-1057 og 2018-1657. SRF bemerker at de to siste sakene det er henvist til er saker som begge er avgjort like før og like etter at tilsynet ble gjennomført, men de tas med da de er illustrerende for den nedre grensen for hvilke handlinger og skadeomfang som omfattes av ordningen. Videre kan det vises til ENV-2018-2874 som illustrerer at det stilles strengere krav til medisinsk dokumentasjon ved mindre alvorlige straffbare handlinger.

SRF har hatt en hypotese om at terskelen for hvilke legemskrenkelser som skal gi rett til voldsoffererstatning er lagt lavere i KfVs praksis enn hva lovens formål legger opp til. Hypotesen har bakgrunn i blant annet funn fra Menonrapporten som viste at legemskrenkelser er den lovbruddskategorien som har økt mest i perioden 2004 til 2016. KfV avgjorde 1586 vedtak gjeldende legemskrenkelser i 2016, hvor 68 % ble innvilget. Også alvorlige kroppskrenkelser omfattes av overnevnte statistikk. I 2015 ble det innvilget 298 saker med grunnlag i krenkelse (§ 271), i snitt ble det utbetalt 49 680 kr. Hypotesen har videre bakgrunn i prinsipielle uttalelser i vedtak fra nemnda i april 2018 vedrørende KfVs anvendelse av voldsoffererstatningsloven § 6 i saker som gjaldt straffeloven § 271⁶⁶. SRF orienterte KfV og Justisdepartementet om de aktuelle nemndssakene i e-post av 30. april 2018 hvorfra hitsettes: *«Nemnda skisserer en nedre grense for når det skal anses rimelig å tilkjenne oppreisning etter skl. § 3-5 i saker som gjelder strl. § 271 (kroppskrenkelse), som fraviker det som er lagt til grunn av Kontoret for voldsoffererstatning sin vurdering etter voerstl. § 6.»*

⁶⁶ ENV-2018-325, ENV-2018-322, ENV-2018-324, ENV-2018-683

Uttalelser fra nemnda om at «en gjennomgang av rettspraksis viser at det kreves noe mer enn beskjedne fysiske skader for at domstolene skal idømme oppreisningserstatning i de rene kroppskrenkelsessakene»⁷ var også innvirkende på avgjørelsen om å se nærmere på denne sakstypen i tilsynet.

SRF har gjennomgått 39 saker avgjort i uke 22 i 2018, som omhandlet legemskrenkelser. Med legemskrenkelser menes i denne sammenheng både overtredelser av strl §§ 271 og 272, og overtredelser av §§ 273 og 274.

I tillegg gikk SRF under tilsynet gjennom et begrenset utvalg tilfeldige saker. Funnene, sammenholdt med KFVs tilbakemelding om at de aktuelle vedtakene er fattet i tråd med etablert praksis, gir etter SRFs oppfatning grunnlag for en generell merknad vedrørende praktiseringen av ordningens nedre grense, jf. også funn i Menon rapporten nevnt innledningsvis.

SRF vil vise til fire vedtak avgjort i uke 22 i 2018 hvor KFV har innvilget erstatning. SRF har funnet grunn til å stille spørsmål ved lovanvendelsen i disse sakene. Dette gjelder sak 18/00231, 18/00771, 18/00915 og 18/01412.

SRF erkjenner at rettskildebildet bak de ovennevnte rettsreglene ikke er så vidt presise og klare som man kunne ønske. Rettsreglene er i stor grad basert på skjønn og setter store krav til forvaltningens lovanvendelse og subsumsjon. Det er likevel SRFs syn at KFV har satt terskelen i disse fire sakene for lavt for hvilke voldshendelser og hvilket skadeomfang som skal kunne gi grunnlag for voldsoffererstatning – enten det gjelder den saklige avgrensningen av voldsoffererstatningslovens vilkår i lovens § 1 om «straffbar handling som krenker helsen, livet eller friheten», vurderingen av personskadevilkåret eller rimelighetskriteriet ved vurdering av oppreisning etter voldsoffererstatningsloven § 6. Dette gjelder konkret voldshendelser som av påtalemyndigheten er subsumert under straffeloven § 271. Felles for sakene er at personskadevilkåret i lovens § 1 i liten grad er problematisert/dokumentert, og at den skyldkonstaterende påtaleavgjørelsen som ligger til grunn for søknadene om voldsoffererstatning ikke, eller i liten grad, omtaler skadefølgene. SRF har merket seg, som påpekt i tilbakemeldingen på tilsynsrapporten, at KFV, i enkelte av vedtakene, omtaler skadefølgene andre steder i vedtaket, i stedet for i tilknytning til de ovennevnte vurderingene. Dette avhjelper imidlertid ikke på det SRF oppfatter som en utilstrekkelig vurdering av personskadevilkåret. SRF viser videre til at KFV i flere av sakene har valgt å ikke kreve regress, dels begrunnet med at ordningen avgrenses mot mindre alvorlige voldshendelser, jf. ENV-2004-285. Dette gir etter SRFs oppfatning et signal om at vilkårene for å utbetale voldsoffererstatning heller ikke er til stede.

SRF ser likevel at enkelte avgjørelser fra klagemyndighetene i legemskrenkelsessaker i noen tilfeller kan ha skapt usikkerhet rundt grensen for hvilke legemskrenkelser som er omfattet av ordningen. Dette gjelder både vilkåret om personskade som ikke er tilstrekkelig klarlagt mht. dokumentert/ikke dokumenterte skader og spørsmålet om hvilke straffbare handlinger som er omfattet av ordningen. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være særlige omstendigheter i den konkrete saken som har begrunnet innvilgelse av erstatning til tross for at forholdet er i nedre sjikt av hva ordningen er ment å omfatte.

SRF ber KFV være bevisst nemndas signaler vedrørende grensen for å innvilge oppreisningserstatning for kroppskrenkelser⁸, samt i større grad innretter lovanvendelsen etter føringene gitt i forarbeidene

⁸ENV-2018-325 «En gjennomgang av rettspraksis viser at det kreves noe mer enn beskjedne fysiske skader for at domstolene skal idømme oppreisningserstatning i de rene kroppskrenkelsessakene»

om at ordningen avgrenses mot mindre alvorlige voldshendelser. KFVs praksis i saker med kroppskrenkelser etter straffelovens § 271 vil bli fulgt tettere opp, blant annet gjennom oppfølging av tilsynsrapporten.

6.4 Avvik lovanvendelse

6.4.1 Avvik 3 - delvis omgjøring av klage

KFVs praksis med oversendelse av klagesaker uten klage i de tilfeller KfV har endret vedtaket delvis til gunst for klager representerer et avvik i form av uriktig lovanvendelse. Det vises til arbeidsgrupperapport av 1. juni 2018 om effektivisering i voldsoffererstatningsmyndigheten hvor det blant annet ble avdekket at KfV i en rekke vedtak endret/omgjorde sitt eget vedtak delvis til gunst for klager. I disse sakene oversendte KfV den delen av klagesaken som ikke ble omgjort etter at klagefristen for endringsvedtaket var utløpt og uten at endringsvedtaket var påklaget. Gjennom tilsynet har SRF sett nærmere på denne praksisen som har både en rettslig og en faktisk konsekvens.

Klagesak 2017/2205 er illustrerende for ovennevnte praksis. I denne saken fant KfV grunn til å endre deler av tidligere vedtak og klager ble tilkjent ytterligere erstatning. Etter at vedtaket var fattet fikk KfV en tilbakemelding fra skatteetaten som gjorde at KfV omgjorde vedtaket av eget tiltak og fattet et nytt vedtak hvor søker ble tilkjent ytterligere erstatning. Når klagefristen på det siste vedtaket var utløpt sendte KfV klagesaken over til SRF fordi de ikke fant grunn til å endre "de øvrige anførsle og kravene i vårt vedtak av 11. april 2017." Etter at klagen ble fremmet i sak 2017/2205 fattet KfV to nye vedtak hvorpå saken deretter ble oversendt klageinstansen for behandling av de øvrige poster. Søkers advokat beskrev det på følgende måte: «Som følge av KFVs lappeteppes av innbyrdes motstridende vedtak er det svært vanskelig og tidkrevende å sammenstille krav og vedtak».

Omgjøringsadgangen er nærmere redegjort for i arbeidsgrupperapport av 1. juni 2018. Som det der fremgår er SRF av den oppfatning at forvaltningsloven ikke åpner for automatisk oversendelse av klagesaker uten klage i de tilfeller underinstansen har endret vedtaket delvis til gunst. En slik praksis fører til at saker blir unødvendig komplekse med potensielt flere og uoversiktlige endringsvedtak. Dette er for det første ikke i tråd med forvaltningslovens bestemmelser om omgjøring og klage slik SRF tolker regelverket. For det andre bidrar det til å gjøre saken(e) uoversiktlig for søker, noe ovennevnte eksempel viser.

SRF ber om at KfV innretter sin praksis i tråd med gjeldende forvaltningsrett. KfV har opplyst at tiltaket kan iverksettes straks uten store endringer hos KfV.

Oslo, 6. mars 2019

Unntatt offentlighet jf. Offentleglova §14 første ledd.

Tilbakemelding til foreløpig tilsynsrapport

Innledning

Kontoret for voldsoffererstatning (KFV) vil med dette gi merknader til foreløpig tilsynsrapport fra Statens sivilrettsforvaltning (SRF).

Det er på sin plass å kommentere ordbruken i den foreløpige rapporten som vi synes at er unødvendig negativt ladet. Vi ser ingen grunn til det, og anbefaler at den tones ned. Se for øvrig våre merknader nedenfor.

Videre bemerker vi at tilsynet var veldig spisset mot begrensede områder av KFV sitt arbeide. Vi synes at det er synd at tilsynet ikke var mer omfangsrikt. Det ville ha gitt et bedre bilde av den totale situasjonen ved KFV. Dessverre bærer deler av rapporten preg av at en ikke har en mer helhetlig tilnærming.

Det er i rapporten antydning av en frist til 1. januar 2019 til å rette avvik og redegjøre for utbedringstiltak for oppfølging av merknadene. All den tid endelig rapport ennå ikke foreligger, vil dette være en for kort frist. Våre handlingsalternativer vil også være avhengig av vårt budsjett for neste år. Fristen bør derfor settes slik at vi får tilstrekkelig med tid til å vurdere tiltak etter at endelig driftsbudsjett for 2019 foreligger.

Vi legger til grunn at den endelige rapporten vil være offentlig og at KFV vil få anledning til å komme med merknader til den.

Punkt 6: Funn avdekket gjennom tilsynet

KFV synes ikke selv at det legges ned **betydelige** ressurser i arbeid med saker med manglende dokumentasjon. Vi kan heller ikke se at det er grunnlag for en slik påstand gitt den totale arbeidsmengden ved Kfv.

Punkt 6.1.1 Avvik 1 – «Uriktig» lovanvendelse foreldelse og regress

KFV anser at overskriften er uheldig. Å si at lovanvendelsen er «uriktig» oppfattes som at det har eksistert en klanderverdig praksis fra KFV sin side. KFV har forholdt seg lojalt til en nedarvet og fast praksis. Hva som er gjeldende rett vil nødvendigvis ikke være det samme i, som utenfor voldsoffererstatningsordningens sfære. Det virker videre snodig at SRF, som sekretariat for erstatningsnemnda, ikke er klar over denne praksisen som har eksistert i svært mange år, men kun har en hypotese om den.

KFV vurderer at den restriktive praksisen som eksisterer på området ikke bare er i samsvar med lovgivers vilje, men også lagt til grunn som en premiss for lovens ordlyd. I Ot. prp. nr. 10 (2007-2008) under kapittel 3 punkt 3.20 regress heter det i fjerde avsnitt:

«Departementet er etter høringen kommet til at de mest tungtveiende argumentene taler for å videreføre regressbestemmelsene i sin nåværende form. Prinsippet om at skadevolderen erstatningsrettslig skal stå til ansvar for sine handlinger anses tilstrekkelig ivarettatt gjennom den restriktive praksis som har vært fulgt i disse sakene»

Det anerkjennes her at det er en restriktiv praksis på området. Videre uttaler departementet at denne er tilstrekkelig til å ivareta prinsippet om at skadevolder skal holdes til ansvar for sine handlinger. Med dette utgangspunktet mener KFV at en slik endring av praksis som SRF foreslår, må skje på lovgivernivå. Ikke administrativt fra SRF. Det gir også lite mening å snakke om feil og uriktigheter ved behandlingen av disse sakene ved KFV all den tid den restriktive praksisen er i samsvar med lovgivers syn.

Punkt 6.1.1.2 Gjennomgang av saker

Vi ber om en oversikt over hvilke saker som er gjennomgått. Det er vanskelig for KFV å kommentere SRFs påstand om at tilsynet har avdekket uriktig regressvurdering i 10 av 15 saker. Uten kunnskap om hvilke saker det er SRF henviser til, er det umulig å imøtegå en slik kritikk. Videre er det et spørsmål om SRF har forholdt seg til foreldelsesreglene etter foreldelsesloven eller den faste og restriktive praksisen etter voldsoffererstatningsloven.

6.1.1.4 Oppfølging av avvik 1 – «Uriktig» lovanvendelse foreldelse og regress

Overskriften er misvisende sett hen til den reelle situasjonen. Praksis er i samsvar med lovgivers vilje og det er vurdert at praksisen er tilstrekkelig grad ivaretar prinsippet om at skadevolder skal stå til ansvar for sine handlinger.

Det problematiseres rundt skadevolders innsynsrett i dokumentasjonen i saker om regress. KFV legger til grunn at det her er snakk om innsyn etter forvaltningsloven og ikke offentlighetsloven som det står. Ved en eventuell utvidet praksis for å søke regress hos skadevolder, vil skadevolder måtte ha rett til innsyn i sensitiv medisinsk dokumentasjon om søker. Skadevolder må ikke bare ha tilstrekkelig dokumentasjon for å ta stilling til foreldelse av kravet, men også en eventuell årsakssammenheng mellom handling og skade og skade og tap. Denne problemstillingen er tidligere vurdert av lovgiver. I Ot. prp. nr. 4 (2000-2001). Under punkt 5.6 om skadevolders partsstatus heter det:

«At den som er oppgitt som skadevolder ikke er part i saken om erstatning til skadelidte, kan imidlertid ikke frata vedkommende normale partsrettigheter i regressspørsmålet. Det fører til at skadevolderen i regressomgangen vil ha innsynsrett i saksdokumentene. I hvilken grad man da får problemer i forhold til skadelidte avhenger imidlertid av hvilke kriterier som legges til grunn for når staten skal søke regress. Etter dagens ordning gjøres regresskrav gjeldende kun der straffesaken mot skadevolderen er avgjort ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse, jf Justisdepartementets rundskriv G-24/97 ([G-1997-24](#)). Dersom det forutsettes en tilsvarende forsiktig praksis etter lovfestingen, vil det ofte ikke være av vesentlig betydning for skadevolderen å gjøre seg kjent med opplysninger som skadelidtes helseforhold m.v. Skadevolderen kan da nektes innsyn»

Her er det tydelig at lovgiver ønsker å begrense skadevolders rett til innsyn i dokumentasjon rundt søkers helse, og at dette kan gjøres ved å begrense praktiseringen av hvilke saker det søkes regress for. Også dette momentet taler, slik KfV ser det, for at spørsmålet om en utvidet regressadgang tas opp på lovgivernivå i forbindelse med revisjonen av voldsoffererstatningsloven.

At skadevolder i begrenset grad gis innsyn i søkers medisinske dokumentasjon har vært kommunisert fra KfV til søkere og potensielle søkere i mange år.

Dersom vi skal gå inn og kreve regress i saker der skadevolders begrensede innsynsrett har vært en forutsetning for å sende inn søknad, er det mulig at søker må informeres om at vi vurderer å gi skadevolder innsyn. Dermed kan søker gis mulighet til å trekke søknad om voldsoffererstatning, og eventuelt tilbakebetale tilkjent erstatning. Dette vil nok skape mye støy.

Det vil også være svært ressurskrevende å gå gjennom medisinsk dokumentasjon og sensurere informasjon som ikke er relevant for saken eller som eventuelt må slettes for ikke å avsløre identitet og bosted i kode 6 saker. Det kan være snakk om flere hundre sider i enkelte saker.

Det foreslås videre at KfV vurderer å gjennomgå saker fra tilbake til 1. januar 2016 for å vurdere å kreve regress i disse sakene i samsvar med den utvidelsen av praksis som SRF foreslår. KfV har ikke ressurser til å foreta en slik gjennomgang av gamle saker. Det kan synes som at rapporten ikke tar innover seg den utfordrende ressursituasjonen KfV er i.

En eventuelt utvidet regressadgang vil også utvide antall saker som skal prioriteres. Dette vil medføre at ikke-prioriterte saker, som for eksempel henlagte saker, får en enda lenger saksbehandlingstid ved KfV. Det er meget bekymringsverdig.

KfV har i samsvar med nyere nemndspraksis kommet til at vi ikke kan legge samme faktum til grunn i regresssaken som i erstatningssaken. Dette da vi i erstatningssaken ofte tar hensyn til medisinsk dokumentasjon som påtalemyndigheten ikke har tatt med i sin skyldkonstatering. Nyere nemndspraksis tilsier at selv påregnelige skader ikke skal tas med i regresssaken for mindre alvorlige forhold med mindre de er omtalt i skyldkonstateringen. Dersom vi skulle ha vært bundet av innholdet i en skyldkonstatering, ville fornærmede i henlagte saker ha bedre rettigheter enn fornærmede i saker med skyldkonstatering. Det at voldsoffererstatningsmyndigheten ikke bundet av utfallet i straffesaken er et av grunnprinsippene for ordningen. Dette kommer vi nærmere tilbake til under punkt 6.3.

6.1.2.1 Den tekniske innretningen for registrering av regress

KfV har god oversikt over de sakene det kreves regress i. At SRF, med begrenset erfaring med bruk av saksbehandlingssystemet 360, synes dette var utfordrende, er naturlig.

6.1.2.2 Regress behandles adskilt fra erstatningssaken

Fra den foreløpige rapporten siteres følgende:

«En slik arbeidsfordeling og et slikt skarpt skille mellom erstatnings- og regresssaken har etter SRFs vurdering uheldige ringvirkninger. Den første er at KFV mister en helhetlig vurdering av erstatnings- og regressspørsmålet ved at de juridiske saksbehandlerne blir avskåret fra å behandle regresssaken samtidig med erstatningssaken. Dette fører igjen til at regress ikke i tilstrekkelig grad blir prioritert og samfunnsoppdraget ved Kontoret for voldsoffererstatning begrenser seg på den måten til å prioritere å fatte vedtak om voldsoffererstatning. Dette er til hinder for prinsippet om at skadevolder skal holdes økonomisk ansvarlig for sine handlinger samtidig som ordningens subsidiære karakter blir mindre fremtredende.»

For KFV fremstår de anførte virkningene av dagens organiseringen som synsing uten reel substans. Team regress er svært kompetente og med en solid erfaring på området. Videre må vi understreke at vi også har svært dyktige saksbehandlere uten juridisk formalkompetanse. Det anføres at organiseringen, indirekte, medfører at regress ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad. Prioriteringen av regress har ingenting med organiseringen det her er snakk om å gjøre. Skadevolder holdes i dag ansvarlig for sine handlinger så langt praksis tillater oss å gjøre det, og i overensstemmelse med samfunnsoppdraget. Ingen regresskrav foreldes fra vi fatter vedtak til team regress tar tak i saken. Per i dag risikerer vi heller at eventuelle regresskrav foreldes før vi får behandlet voldsoffererstatningssaken.

KFV har i korrespondanse med SRF foreslått tiltak for å bygge ned restanser på regress. Merk at også disse tiltakene vil bidra til økte restanser og lenger saksbehandlingstid for søknader om voldsoffererstatning.

Det kan synes som at tilsynet ikke har satt seg inn i stordriftsfordelene som kontorets organisering gir. Det er ressursbesparende at team regress kontakter SI med mange saker samtidig sammenlignet med at hver saksbehandler tar kontakt individuelt. Team regress består av personer som har en lokal tilknytning og er en stabil ressurs for KFV. Deres erfaring gjør at de jobber svært effektivt med saker om regress. Det er team regress og ikke saksbehandlerne som er spesialister på regress. Det er lite hensiktsmessig for KFV å bruke ressurser på å lære opp nye juridiske saksbehandlere i regress all den tid utskiftningene i denne gruppen er som den er. Mye av arbeidet med regress er registrering av tall. KFV ser det som lite formålstjenlig å bruke saksbehandlingsskapasitet til å gjøre det arbeidet. Saksbehandlerne må også gis rettigheter i systemet som vi ikke ønsker at de skal ha av frykt for at de gjør handlinger og endringer som er uønsket.

6.1.2.3 Oppfølging av merknad 1 – Organisering av regressbehandlingen

SRF bemerker at vi må ha en klar rutine for når vi sender ut forhåndsvarsel. Team regress har en klar rutine for når de sender ut forhåndsvarsel.

Det sier seg selv at regresssaken må ses i sammenheng med straffesaken. Det er ikke nødvendig at det er saksbehandler som også behandler regresssaken for å ivareta dette.

Kontoret er av den klare oppfatning at endringen som SRF foreslår vil slå negativt ut for produksjonen ved KfV. I tillegg til opplæringen, vil et ansvar for å følge opp regresssaken for saksbehandlerne stykke opp arbeidsdagen på en lite produktiv måte. Det er vår klare anbefaling at et økt fokus på regress løses ved at team regress fritas fra andre oppgaver i den grad det er nødvendig.

6.1.3 Merknad 2 – Forbedringspotensiale i samarbeidet mellom Kfv og SI

Spørsmålet om SI fortsetter å kreve inn beløpet skadevolder skal betale i perioden regresskravet ligger i kø ved KfV, er avhengig av om det foreligger en avtale om innbetaling eller om beløpet tvangs-innkreves. Ved frivillig avtale, fortsetter SI innkrevingen.

Det understrekes at SI kan fornye kravet slik at det ikke foreldes.

Det er allerede etablert kontakt for en revisjon av vår samarbeidsavtale med SI.

6.2 Merknad 3 – Uhensiktsmessig ressursbruk og rutiner mht. ikke vedtaksklare saker.

Dette punktet mener vi er kvittert ut og trenger ikke mer oppfølging.

Snitt produksjon i 2016 var som dere skrive på 299 saker. I 2015 var snittproduksjon 243, dvs den samme som i 2017. Det kan virke som man alltid tar utgangspunkt i det høyeste eller beste tallet for å beskrive funnene. Det vil være variasjoner i produksjonen fra år til år, fordi utskiftningen av ansatte og andre menneskelige variasjoner spiller inn, samt behovet for å bruke saksbehandlere til andre oppgaver.

Produksjonen har som dere skriver falt utover i 2018 og det skyldes at saksbehandlerne også må delta i andre oppgaver. Når budsjettene blir mindre vil det gå utover snitt produksjon, fordi det blir færre å fordele oppgavene på. KfV har også fått mange henvendelser fra etatstyrer og andre som skal besvares i løpet av 2018. Alt vi gjør utenom å skrive vedtak, går til syvende og sist utover behandling av søknader.

Endringer i regelverket, herunder hvor mye vi kan tilkjenne i hver enkelt sak, gjør også at sakene er mer kompliserte enn tidligere.

6.2.1 Funn

2. kulepunkt - Fram til nå har vi kun tatt imot søknader elektronisk fra enkeltpersoner. Omtrent halvpartene av våre søknader kommer fra enkeltpersoner. Resten kommer via advokat. Advokater har nå mulighet til å fremme søknad elektronisk. Andel elektroniske søknader forventes derfor å stige betraktelig. Når det gjelder elektroniske søknader fra enkeltpersoner, søker omtrent halvparten elektronisk og antallet er stigende.

3. kulepunkt - Det ble innført standard mottaksbrev mandag 26.11.2018

4. kulepunkt I forhold til antall saker, utgjør disse sakene en liten andel og vi mener at det er vår plikt å purre på politiet, når politiet ikke besvarer vår henvendelse. Det blir ikke purret i saker hvor politiet gir oss tilbakemelding.

5. kulepunkt - Det ble innført standard mottaksbrev mandag 26.11.2018.

6. kulepunkt - Vi har begrenset tilgjengeligheten for våre saksbehandlere fra og med 26.11.2018, ved at telefontidene er endret. Det kan leses mer om dette på vår hjemmeside.

6.2.2 Oppfølging av merknad 3

KFV har gjennomført stort sett alle forslagene, samt hadde møte med koordinator for støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU) som nevnes her. Vi har gitt tydelige signaler om at vi har behov for at SKU overtar mer av veiledningen til våre søkere i søknadsprosessen. Koordinatoren vil ta det videre og sier at KFV kan sette over flere av henvendelsene vi får pr telefon. Koordinatoren har også hatt en presentasjon av SKU for hele KFV. Koordinatoren understreket at deres evne til å veilede søkere i saker om voldsoffererstatning vil være avhengig av ledig kapasitet hos dem.

Vi ber SRF gi oss en tilbakemelding på hvilke andre ordninger vi kan henvise våre søkere til for veiledning.

KFV mener at etatstyrer i liten grad tar innover seg den frustrasjonen nye søkere opplever. Det gjelder lang saksbehandlingstid, både i forkant hos politiet og andre, og til slutt hos oss. Samt den bistanden enkeltpersoner, som ikke har advokat, har behov for.

I et kostnadsbilde vil det heller ikke være særlig lønnsomt om alle skal gå til advokat for å få bistand til å fylle ut søknad og så kreve dekning gjennom ordningen.

KFV har gjennomført følgende tiltak, før utkast til tilsynsrapporten ble sendt:

- Standard mottaksbrev ble innført 26.11.2018
- Vi har lenge hatt standard svar for ufullstendige søknader, disse inngår heller ikke i restansen.
- Hjemmesiden ble redigert og oppdatert 26.11.2018
- «Min side» ble lagt ut 20.11.2018
- Tilgjengeligheten for saksbehandlerne pr telefon ble redusert fra 26.11.2018
- Vi opplever lengre svartid på sentralbordet, som følge av at sentralbordet besvarer mer.
- Vi har ikke økt bemanningen på sentralbordet.
- Tett kontakt med SKU
- Vi ser hele tiden på beste løsning for kommunikasjon med politiet.

En merknad, KfV har mottatt salærkrav fra advokater som oppgir «Klient ønsker status på saken. Jeg ringer kontoret for VOE men pga lang ventetid, kommer jeg ikke gjennom» 15 minutter kr. 450,-.

6.3.1. Generelt om «svikt»

På side 13 av rapporten har SRF vist til fire vedtak fattet ved KfV i uke 22. Etter SRFs oppfatning er utfallet i sakene et utfall av menneskelig svikt, og at disse samlet sett gir uttrykk for en systemsvikt ved KfV.

Innledningsvis ønsker vi å kommentere formuleringen til SRF på dette punktet. Vi vil komme tilbake til vår oppfatning av gjeldende rett i disse sakene.

Etter vår oppfatning er det svært beklagelig at SRF omtaler vår saksbehandling som menneskelig svikt, og at det foreligger en systemsvikt ved KfV. Vi anser at en faglig uenighet om hvilke faktiske forhold som gir grunnlag for voldsoffererstatning tilsier ikke at det foreligger en menneskelig eller systemsvikt. Avgjørelse av saksforholdene er i stor grad basert på skjønn, både ved bevisvurderingen og utmåling av erstatning, og uenighet om utfall i enkeltstående vedtak er ikke grunnlag for å omtale disse som en «svikt» ved vår behandling. Vi anser at denne formuleringen er egnet til å så mistillit mellom organene, og ikke legger til rette for en åpen og konstruktiv dialog.

Vi vil på det sterkeste påpeke at vi er uenig i etatsstyrer formulering på dette punktet, og oppfordrer til at dette endres til en mer passende beskrivelse. Det vises særlig til vår oppfatning av gjeldende rett.

6.3.2. Grunnlaget for vurdering av Kontorets praksis

Av rapportens side 13, med følgende, er det vist til flere momenter som etter SRFs oppfatning gir grunnlag for å vurdere at Kontoret for voldsoffererstatning har lagt seg på en «lavere terskel for hvilke legemskrenkelser som skal gi rett til voldsoffererstatning, enn det er rettslig grunnlag for». Her er det blant annet vist til rapport fra Menon, rettspraksis og fire spesifiserte saker fattet ved KfV.

Menonrapporten viser til antall saker hvor KfV har vurdert hendelsen som kroppskrenkelser og kroppsskader. Vi anser at rapporten ikke er egnet til å belyse i, eller i hvilket omfang, det tilkjennes erstatning for de tilfellene som faller i det nedre sjikt av voldsoffererstatningsordningen. Som det fremkommer av rapporten fra SRF var gjennomsnittbetalingen i aktuelle saker i 2015 på omtrent kr 50 000. Etter vår oppfatning er dette en klar indikasjon på at hovedvekten av disse sakene er forholdsvis alvorlige kroppsskader.

SRF har også bemerket at «rettspraksis sjelden gir grunnlag for erstatning og oppreisning» i denne type saker. Vi er ikke enig i etatsstyrers forståelse av rettspraksis. Som vi har vist til i

tidligere problemnotat våren 2018 er Kontoret for voldsoffererstatning ikke kjent med aktive vurderinger fra rettspraksis som begrenser erstatning for forhold som rammes av straffeloven § 271. Vi ber om en redegjørelse for rettspraksisen SRF baserer sin vurdering på. Vi viser til vår gjennomgang av rettspraksis i punktet under for vår oppfatning av gjeldende rett.

Videre er konklusjonen til SRF bygget på gjennomgang av fire vedtak fattet ved Kontoret for voldsoffererstatning i uke 22. Etter vår oppfatning er disse vedtakene i tråd med en etablert praksis, og vi vil i punktet under kommentere vårt syn på de aktuelle vedtakene. Vi finner imidlertid å påpeke at fire vedtak i svært liten grad kan si noe om praksis på et rettsområde, og finner at et så begrenset utvalg av saker i svært liten grad kan si noe om den samlede praksis på det nedre sjiktet av voldsoffererstatning for legemskrenkelser. Vi stiller oss kritiske til SRFs konklusjon på bakgrunn av det nevnte grunnlaget.

6.3.3 Vedtak som utgjør «avvik»

Innledningsvis vil vi påpeke at det fremstår som lite skjønnsomt å omtale hvilke legemskrenkelser som gir rett til voldsoffererstatning. Vi viser til at det i loven, forarbeidene eller praksis, ikke er inntatt begrensninger for hvilke straffebud som gir rett til voldsoffererstatning. Avgjørelsen er basert på en konkret vurdering ut fra de faktiske forhold i saken, herunder den straffbare handlingen og personskaden som har oppstått.

Videre anser vi at det har vært lovgivers intensjon at forhold som omfattes av straffeloven § 271 skal kunne gi grunnlag for oppreisning og erstatning. Vi viser her til at slike forhold uttrykkelig er nevnt etter skadeserstatningsloven § 3-5 jf. § 3-3.

Av rapportens side 14 fremgår det at felles for de nevnte sakene er at personskadevilkåret i liten grad er problematisert/dokumentert, og at den skyldkonstaterende påtaleavgjørelsen ikke/i liten grad omtaler skadefølgende. Videre er det vist til at Kontoret for voldsoffererstatning i få av sakene har valgt å kreve regress, og at dette er et signal om at vilkårene for å tilkjenne voldsoffererstatning ikke er oppfylt.

Her ønsker vi å påpeke at Kontoret for voldsoffererstatning normalt ikke drøfter vilkår som er ansett som klart oppfylte. Dette er et ledd i å effektivisere vår saksbehandling, og er gjennomført i samråd med SRF tidligere. Utfallet av denne praksisen er at vi ikke alltid vil drøfte inngående om personskadevilkåret er oppfylt i vårt vedtak. Vi anser at det er lite hensiktsmessig å vurdere forhold/vilkår som vi anser er klart oppfylte. Av denne grunn vil ofte skadeomfanget først bli gjennomgått under oppreisningsvurderingen, og etter vår oppfatning må vedtaket leses i sin helhet. Dette er for eksempel gjort i vårt vedtak med saksnummer 18/00231.

Vurderingen av om det skal kreves regress i en konkret sak har ikke betydning for vurderingen av om inngangsvilkårene for å tilkjenne voldsoffererstatning er oppfylt. Denne vurderingen blir foretatt på et annet faktisk grunnlag enn erstatningsvilkårene. Her kan det uansett bemerkes at saksbehandler har vurdert at det er adgang til regress i to saker, og at

for en av de øvrige sakene er det ikke adgang til regress som følge av personskaden ikke er nevnt i skyldkonstateringen.

At en skyldskonstatering i liten grad omtaler skadefølgene anser vi ikke som avgjørende for hvilke skader som det er sannsynliggjort at søker er påført som følge av den straffbare handlingen. For overtredelser av § 271 er det ikke behov for personskade for at straffebudet anses overtrådt, og det er derfor ikke nødvendig for påtalemyndigheten å innta dette i sin skyldkonstatering. Det er vår erfaring at påtalemyndigheten ikke inkluderer mer enn de må ved skyldkonstateringen, og at de ikke inkluderer forhold som kan gi grunnlag for innsigelser fra skadevolder. Vurderingen påtalemyndigheten foretar når de utsteder et forelegg eller lignende, er ulik den vurderingen KfV foretar når de fatter vedtak om voldsoffererstatning herunder hvilke skadefølger som skal anses å stå i årsakssammenheng med den aktuelle hendelsen.

Vi finner også å kort bemerke at personskadevilkåret ikke må dokumenteres, men at det er tilstrekkelig at skaden er sannsynliggjort, jf. alminnelig erstatningsrett. Vi anser det fordelaktig at dette endres i tilsynsrapporten.

For den videre gjennomgangen finner vi det hensiktsmessig å kort gjennomgå de nevnte vedtakene, og gi vår vurdering rundt personskadevilkåret i de aktuelle sakene. Vi vil ikke for øvrig gjennomgå sakene, da vi legger til grunn at SRF er kjent med innholdet av disse.

18/00321 – I vedtaket har vi ikke konkret drøftet personskadevilkåret under «Begrunnelse for vedtaket». Vi har under utmåling av oppreisning gjennomgått skadefølgene for søker. Søker har etter hendelsen ikke har klart å belaste venstre fot, rødhet, hevelse over kneet og store smerter. Videre fremgår det at det at søker fikk væskeansamling i ankelen, med antydning til lett betennelse, og forverring av skade i albue.

Etter vår oppfatning fremstår det som at personskadevilkåret er vurdert og oppfylt i den aktuelle saken, og at skadeomfanget gjør det rimelig å tilkjenne oppreisning. Her vil vi bemerke at det er vurdert at det for deler av skadeomfanget ikke er sannsynliggjort en årsakssammenheng.

18/00915 – I vedtaket har vi ikke konkret drøftet personskadevilkåret under «Begrunnelse for vedtaket». Skadeomfanget er imidlertid nevnt under beregning av erstatning. Skadeomfanget er beskrevet som skrubbsår i ansiktet og på kneet, og at søker fikk hevelser på høyre lår.

Etter vår oppfatning fremstår det som at personskadevilkåret er vurdert og oppfylt i den aktuelle saken, og at skadeomfanget gjør det rimelig å tilkjenne oppreisning.

18/01412 – I vedtaket er personskadevilkåret drøftet under overskriften «Personskadevilkåret». Skadeomfanget i denne saken er beskrevet som påført ømheten i nakken og flere blåmerker, samt merker på rygg og håndleddene.

18/00771 – Under bevisvurderingen er medisinsk dokumentasjon som belyser skadeomfanget gjennomgått, og det er lagt til grunn i vår konklusjon at søker som følge av

hendelsen ble slått i ansiktet med en beltespenne slik at hun ble «påført et merke under venstre øye, og at [hennes] psykiske plager ble forverret».

Vi kjenner oss ikke igjen i Srfs bemerkning om at personskadevilkåret «i liten grad er problematisert/dokumentert». Som tidligere påpekt legger vi til grunn at skaden bare må sannsynliggjøres. I to av vedtakene er skadeomfanget uttrykkelig vurdert, og fremgår av vår konklusjon. I de øvrige to vedtakene er skadeomfanget nevnt i forbindelse med utmålingen, og i ett av disse vedtakene er det gjort en avgrensning at hvilket skadeomfang som legges til grunn.

Vår oppfatning av tilbakemeldingene fra Erstatningsnemnda for voldsofre, gjennom sine vedtak, er at de ikke har kritisert vår gjennomgang av personskadevilkåret i våre vedtak. Etter vår forståelse foreligger det tidvis en faglig uenighet om skadevirkningen står i årsakssammenheng med det faktiske forholdet, og om det sannsynliggjorte skadeomfanget gjør det rimelig å tilkjenne erstatning i en sak. Vi legger til grunn at hvis Erstatningsnemnda er av den oppfatning at vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet, ville dette ha blitt kommentert og saken returnert for ny vurdering.

Vi anser at nåværende fremgangsmåte er tilstrekkelig for å klargjøre at vilkåret om personskade er oppfylt. Hvis SRF er av oppfatningen at denne vurderingen må uttrykkelig gjøres i alle våre vedtak ønsker vi en tilbakemelding på dette. Herunder bes det om en tilbakemelding på vår vurdering både i sak 18/01412 og 18/00771, og hvordan vi skal drøfte dette i våre vedtak for å oppfylle våre forpliktelser etter forvaltningsloven og voldsoffererstatningsloven.

6.3.4 Etablert praksis

Det er vår oppfatning at de nevnte vedtakene er en del av etablert praksis ved voldsoffererstatningsmyndighetene, og de dermed ikke kan anses å være «svikt» i behandlingen. Vår vurdering av hvilke forhold som gir grunnlag for voldsoffererstatning er basert på omfattende praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre og Statens sivilrettsforvaltning. Vi erkjenner at det svært unntaksvis oppstår uriktig resultat, men at dette ikke kan sies å gjelde for de nevnte vedtakene.

Vi vil nedenfor gjennomgå flere eksempler på praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre og Statens sivilrettsforvaltning som vi mener er sammenlignbare med sakene som SRF har vurdert i tilsynsrapporten.

Av ENV-2018-1055 (delegert) har SRF tilkjent oppreisning med kr 10 000 som følge av slag med mot hodet som har medført hevelse, skrubbsår og smerter i kinnbenet. I den nevnte saken har SRF vist til flere tilfeller av rettspraksis hvor det er tilkjent oppreisning for lignende skadeomfang og skadeforhold.

Vi anser at denne saken er et eksempel på at rettspraksis åpner for erstatning for tilfeller av vold som er omfattet av straffeloven § 271. I vedtaket er det vist til fire avgjørelser i underinstanser om det er tilkjent erstatning for kroppskrenkelser i spennet kr 10 000 til

kr 15 000, samt et tilfelle av nemndspraksis. Etter vår oppfatning gir dette vedtaket et riktig bilde av oppreisningsnivået slik det foreligger i rettspraksis. Videre finner vi å bemerke at etter vår oppfatning foreligger mange slike eksempler på domsavgjørelser hvor Kontoret har tilkjent erstatning i tråd med rettens utmåling, som ikke blir påklaget til Srf.

Tilsvarende vurdering kan vi også se i ENV-2017-118 (delegert), hvor Srf fant det rimelig å tilkjenne oppreisning med kr 10 000 hvor søker hadde blitt lugget, slått flere ganger i ansiktet og tatt tak i henne slik at det ble merker etter fingre eller negler på området mellom hals og skulder. Forholdet ble subsumert under § 228 første ledd (tilsvarende § 271) av retten. Erstatningskravet var ikke behandlet av retten. Statens sivilrettsforvaltning har ansett skadeomfanget som begrenset, men tilkjent oppreisning, samt at det er vist til lignende praksis fra Erstatningsnemnda.

Lignende kan også ses i ENV-2017-2630, hvor SRF økte tilkjent oppreisning fra kr 10 000 til kr 15 000. Forholdet ble subsumert under § 271, og at retten hadde vurdert det rimelig med oppreisning på kr 5 000.

Vi er av den oppfatning at vurderingene til Erstatningsnemnda for voldsofre i ENV-2017-2928 gir en pekepinn på oppreisningsnivået for tilfeller som reguleres av § 271. Nemnda har i vedtaket vurdert at vår opprinnelige utmåling var satt noe høyt, og reduserte regresskravet i utgangspunktet til kr 10 000. Etter vår oppfatning er dette en uenighet om utmåling av oppreisning i det underliggende erstatningsvedtaket, og ikke om det er adgang til oppreisning i slike tilfeller.

Vi anser at ovennevnte saker fra klageinstansen og retten har et lignende skadeomfang som tilfellet er i de fire sakene som tilsynet er kritisk til. Vår klare oppfatning er at våre vedtak er i tråd med en etablert praksis.

Videre finner vi grunn til å påpeke at SRFs formulering om at hendelser ikke er ment å omfattes av voldsoffererstatningsordningen er unøyaktig. Etter fast praksis kan et forhold være omfattet av loven, ved at inngangsvilkårene er oppfylt, men at man, etter en konkret vurdering, ikke finner det rimelig å tilkjenne oppreisning. Dette for eksempel slik vi forstår ENV-2018-1207 og ENV-2018-1208. Vi anser at det med fordel kan presiseres i rapporten at SRF er av oppfatning av skadeomfanget i de nevnte sakene ikke er tilstrekkelig til at personskadevilkåret er oppfylt.

I begge de to ovennevnte sakene har Erstatningsnemnda for voldsofre avslått krav om oppreisning, men konkludert med at forholdet er omfattet av loven. Vår oppfatning er at hvis nemnda var av den oppfatning at forholdet ikke ga vern etter ordningen skulle de ha konkludert med at vilkårene etter voerstl. § 1 ikke var oppfylt. Slik vedtakene er utformet har søker mulighet til å komme med tilleggsøknader.

[6.3.4.1 Særlig om ENV-2018-1597](#)

Ett av vedtakene som er nevnt i rapporten, saksnummer 18/00771, ble påklaget til Statens

sivilrettsforvaltning av søker hva gjelder bevisvurderingen og erstatningsutmålingen. Dette vedtaket ble avgjort av Statens sivilrettsforvaltning i vedtak 30. august 2018.

Statens sivilrettsforvaltning har stadfestet vårt vedtak, både hva gjelder bevisvurderingen og erstatningsutmålingen. Det fremstår for oss som svært underlig at SRF i sin tilsynsrapport er av den oppfatning at vedtaket til Kontoret utgjør en «svikt», når saken har fått et tilsvarende utfall i klageomgangen av samme organ.

Etter vår oppfatning er dette vedtaket et tydelig eksempel på at det er konkrete og kompliserte vurderinger som foretas i den enkelte saken. Etter KFVs oppfatning må ikke utfallet i enkeltsaker legges til grunn som beskrivende for den samlede praksisen for tilsvarende saker. Særlig vil vi påpeke at SRF har vist til tilsvarende praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre, for å begrunne utfallet i vedtaket.

I den aktuelle saken ble det deretter krevd regress av skadevolder. Dette vedtaket ble påklaget, og avgjort av Erstatningsnemnda for voldsofre i vedtak 23. oktober 2018. I vedtaket konkluderte nemnda at det ikke var adgang til regress i den aktuelle saken. Nemnda vurderte at søkers sykdomsbilde var sammensatt, og at det ikke var «tilstrekkelig dokumentert» at de psykiske skadene kunne knyttes til den aktuelle hendelsen. På denne bakgrunn anså nemnda at forholdet falt utenfor voldsoffererstatningsordningen.

Etter vår oppfatning er dette en konkret vurdering av om det foreligger sannsynlighetsovervekt for en årsakssammenheng mellom de forverrede plagene og den aktuelle hendelsen. Dette er en faglig uenighet om utfallet i en sak, og ikke grunnlag for å konkludere med at de underliggende vedtakene er uriktige. Dette underbygges etter vår mening av at nemnda konkluderer med at forholdet faller utenfor ordningen først når det ses bort fra de psykiske plagene. Etter vår oppfatning ville det vært naturlig for nemnda å konkludere med at skadeomfanget, uavhengig av årsakssammenheng mellom plagene og hendelsen, falt utenfor ordningen dersom de samlede skadene ikke var tilstrekkelig til og omfattes av ordningen.

Her vil vi påpeke at Erstatningsnemnda har lagt til grunn ett annet faktisk grunnlag enn KFV og SRF ved vurdering av saken, og da det er naturlig med et annet rettslig resultat. Dette tilsier ikke at det er en forskjellig forståelse av rettsreglene mellom nemnda og KFV.

6.3.5 Misforståelse av intern praksis og regress

Av rapportens side 14 er det vist til saksgang i sak 18/00915, herunder bruk av internt notat for regressvurderingen. I gjennomgangen uttrykkes det at det er «uheldig at denne vurderingen første ble lagt til grunn ved regresskravet, og ikke» ved behandling av erstatningsvedtaket.

Innledningsvis vil vi bemerke at det fremstår for oss som at SRF har misforstått den interne praksisen rundt bruken av disse notatene ved regressvurderingen. Dette er uheldig, og gjør at SRFs bemerkninger ikke blir helt treffende.

Vår bruk av de interne notatene var en følge av ny praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre våren 2018 om adgangen til regress. Slik Kontoret har forstått praksis kan det bare kreves regress på bakgrunn av det skadeomfanget som fremgår av skyldkonstateringen. Dette har vært en endring fra tidligere praksis, og Kontoret har derfor funnet grunn til å foreta adskilte vurderinger om regress i saken. Dette har vært gjort for å tydeliggjøre at saksbehandlerne og Kontoret aktivt har vurdert og konkludert med regressadgangen, hvor skadeomfanget ikke er konkretisert i skyldkonstateringen.

Vurdering av adgang til regress, som i den nevnte saken, vil derfor være foretatt på et annet og mer begrenset faktisk grunnlag. Grunnlaget for vurderingen i notatet er utelukkende basert på formuleringen i forelegget, som ikke sier noe om skadeomfanget. Saksbehandler anså på denne bakgrunn at det ikke var mulighet til regress, som er gjenspeilet i notatet. Ved vurdering av erstatningen er denne imidlertid også basert på politiets egne bilder av søkers skader.

Som tidligere nevnt i vår tilbakemelding vil faktum i regressomgangen og erstatningsomgangen være basert på ulike dokumenter. Notatet er ment å synliggjøre forskjellen i de vurderingene som må foretas ved disse avgjørelsene.

Etter vår oppfatning er det ikke grunnlag for å konkludere med at det er «uheldig» at vurderingene er ulike, og oppfordrer til at formuleringen på dette punkt endres til å reflektere intensjonen med dette vedtaket. Vi erkjenner at KfV og SRF kan ha ulik oppfatning av om personskadevilkåret i den nevnte sak er oppfylt eller om forholdet er av en tilstrekkelig alvorlig art til og omfattes av ordningen, men påpeker at vurderingene for regress og erstatning er foretatt på ulike faktisk grunnlag.

6.3.6 Avsluttende bemerkninger

Det fremstår som betenkelig at SRF, etter vår oppfatning, forsøker å endre en klar og etablert praksis ved et administrativt pålegg til Kontoret for voldsoffererstatning. Etter vår oppfatning vil det være mer riktig å foreta en begrensning av lovens virkeområde i forbindelse med lovrevisjonen som når er i gang. Vi vil også påpeke at Kontoret på vårparten i 2018 bad om nærmere tilbakemelding på vår praksis rundt flere problemstillinger, men da fikk vi til orientering at slik utvikling ikke var naturlig fra etatstyrer. Denne endring i oppfatning fremstår som merkelig for oss.

Det er vår klare oppfatning at faglig uenighet om utfallet i en konkret sak, eller et fåtall saker, ikke må få den følge at etatstyrer konkluderer med en form for mistillit med det arbeidet som er gjort ved KfV generelt. Vi ønsker en tilbakemelding på om SRF fortsatt anser vår praksis som et «avvik» som må endres. Vi ber videre om at dette begrunnes med solid forankring i praksis.

6.3.1 Avvik 3 – delvis omgjøring av klage

Vi registrerer at SRF er av oppfatningen av at vår klagebehandling ikke er i tråd med alminnelig forvaltningsrett, og vil innrette oss etter denne. På bakgrunn av arbeidsgruppenotat fra SRF fra tidligere i år, vil Kontoret for voldsoffererstatning vil oversende klage over vedtak, med mindre det er «rimelig grunn til å tro av klager vil være fornøyd med det nye vedtaket». Dersom vi endrer deler av det aktuelle vedtaket vil saken bare sendes over i den utstrekning det klages over vårt endringsvedtak.

Tiltaket kan iverksettes umiddelbart uten store endringer ved KFV.