

Rapport fra arbeidsgruppe for
gjennomgang og vurdering av
erstatnings- og
kompensasjonsordninger for
veteraner etter internasjonale
operasjoner

14. januar 2020

Innhold

1	Bakgrunn, mandat og arbeidsgruppens sammensetning	5
1.1	Bakgrunn for nedsettelsen av arbeidsgruppen	5
1.2	Mandat	5
1.3	Arbeidsgruppens sammensetning og form	6
1.4	Arbeidsform og metode	6
1.5	Sammendrag	7
1.6	Tolkning av mandatet og rapportens oppbygning	9
2	Gjeldende rett: Eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordninger for veteraner	11
2.1	Innledning	11
2.2	Folketrygdlovens regler om yrkesskadefordeler	11
2.3	Yrkesskadeforsikringslovens særregler	12
2.4	Hovedtariffavtalen i staten (HTA) § 24	13
2.5	Sentral særavtale - protokoll 15. november 2017	13
2.6	Billighetserstatning for psykiske belastningsskader	14
2.7	Forsvarsloven § 55	15
2.7.1	Lovfestet objektivt erstatningsansvar	15
2.7.2	Krav til årsakssammenheng	16
2.7.3	Utmåling	16
2.7.4	Begrepsbruk	17
2.8	Særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader	18
2.8.1	Innledning	18
2.8.2	Vilkårene for rett til kompensasjon	18
2.8.3	Ordningens to deler og det lempeligere beviskravet	19
2.8.4	Forholdet til andre ytelser	21
2.9	Saksbehandling av saker etter den særskilte kompensasjonsordningen og billighetserstatning	22
2.9.1	Klagenemnda	22
2.9.2	Sekretariatet	23
3	Intensjonene bak dagens erstatningsordninger	24
3.1	Innledning	24
3.2	Nærmere om intensjonene bak den innførte ordningen	24
3.3	Har ordningene fungert etter intensjonene?	26
3.4	Utviklingen i antall saker – mulige forklaringer	28

4	Gjennomgang av regelverket med forslag til endringer.....	34
4.1	Innledning.....	34
4.1.1	De materielle vilkårenes egenart	34
4.1.2	Mulige reformer	34
4.2	Organisatoriske spørsmål	35
4.2.1	Lovforankring og forskriftsregulering	35
4.2.2	Valg av budsjetteringspost	39
4.3	Særlige problemer knyttet til årsaksvilkårene i 2009-forskriftens § 3	42
4.3.1	Innledning.....	42
4.3.2	Problematiske punkter.....	42
4.3.3	Alternative materielle rettsvilkår.....	43
4.3.3.1	Innledning	43
4.3.3.2	Kodifisering av praksis	44
4.3.3.3	Forskriftsfesting av en regel som ikke utfordrer eksisterende hjemmel	45
4.3.3.4	Hovedårsak som alternativ.....	46
4.3.3.5	Vilkår kobles til vilkår for uføretrygd, jf. ftrl. Kap. 12.....	48
4.3.3.6	Konklusjon.....	49
4.4	Særlig om skadevilkåret «psykisk belastningsskade».	49
4.5	Særskilt om foreldelse	50
4.5.1	Innledning.....	50
4.5.2	Kort om foreldelsesreglene og hensynet bak reglene.....	51
4.5.2.1	De materielle reglene	51
4.5.2.2	Hensyn bak foreldelsesreglene	51
4.5.3	Praksis fra SPK og klagenemnd vedrørende foreldelse	52
4.5.4	Veteraners spesielle utfordringer i relasjon til foreldelsesreglene	53
4.5.4.1	Generelt.....	53
4.5.4.2	Langt tidsrom mellom skadepåvirkning og manifestasjon	54
4.5.4.3	Psykiske skader reduserer evne til å søke erstatning i tide	55
4.5.5	Forslag til regelendringer til veteranenes gunst	57
4.5.5.1	Innledning	57
4.5.5.2	Særskilte regler om fristavbrudd.....	57
4.5.5.3	Bør treårsfristen gjøres lengre?	58
4.5.5.4	Endring av tidspunktet for friststart	60
4.5.5.5	Bør tyveårsfristen fjernes?	62

4.5.5.6	Ingen regler om foreldelse	63
4.5.5.7	Spørsmålet om hvem de foreslåtte endringene bør gjøres gjeldende for	64
4.5.5.8	Konklusjon	65
4.6	Særlig om utmålingsspørsmål	66
4.6.1	Innledning.....	66
4.6.2	Argumenter for og mot fradrag	66
4.6.3	Arbeidsgruppens vurdering og konklusjon	68
5	Prosessuelle spørsmål	71
5.1	Innledning.....	71
5.2	Generelt om veteranenes prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.....	71
5.3	Full realitetsprøving og utmåling under domstolsbehandling	73
5.3.1	Innledning.....	73
5.3.2	Argumenter for endring.....	74
5.3.3	Konklusjon	75
5.4	Sakskostnader og advokatsalær	75
5.4.1	Advokatsalær.....	75
5.4.2	Dekning av veteranens reiseutgifter	84
5.4.3	Dekning av reisetid for advokater	84
5.5	Vurdering av spesialisterklæringer i kompensasjons- og erstatningssakene.....	84
6	Særskilt om ny klageordning	91
6.1	Innledning.....	91
6.2	Klageorganets kompetanse, sammensetning og virketid.....	91
6.2.1	Generelt	91
6.2.2	Særlig om medisinsk kompetanse	92
6.3	Organisering av klageorgan – ulike alternativ	93
6.3.1	Innledning.....	93
6.3.2	Alternativ 1: Dagens ordning beholdes	93
6.3.3	Alternativ 2: Sekretariatsfunksjonen flyttes til statens sivilrettsforvaltning	94
6.3.4	Alternativ 3: Pasientskadenemnda som klageorgan	96
6.3.5	Alternativ 4: Sakene følger pasientskadesystemet i sin helhet.....	99
6.3.6	Alternativ 5: Finansklagenemnda.....	100
6.3.7	Alternativ 6: Voldsoffererstatningssystemet	101
6.3.8	Konklusjon	102
7	Spørsmålet om navneendring.....	103

8	Økonomiske og administrative konsekvenser	107
9	Forslag til lov- og forskriftstekst.....	109
9.1	Forslag til ny forsvarslov §§ 55 og 56	109
9.2	Forslag til ny forskrift om intopserstatning	109
10	Kilder.....	120
10.1	Litteratur	120
10.2	Lover og forskrifter	122
10.3	Forarbeider.....	123
10.4	Dommer	125
10.5	Vedtak fra klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning.....	125
10.6	Uttalelser fra Sivilombudsmannen	126
10.7	Avtaler	126
10.8	Retningslinjer, rundskriv m.m.	127
VEDLEGG 1		128
VEDLEGG 2		144

1 Bakgrunn, mandat og arbeidsgruppens sammensetning

1.1 Bakgrunn for nedsettelsen av arbeidsgruppen

Samfunnet og Forsvaret har et klart ansvar for å ivareta personell som sendes ut i internasjonale operasjoner. Siden 1947 har Norge bidratt i 100 internasjonale operasjoner, og over 100 000 norske kvinner og menn har deltatt.

De aller fleste kommer hjem med positive erfaringer, styrket kompetanse og gode minner. Samtidig vet vi at deltakelse i internasjonale operasjoner medfører risiko for at enkelte kan pådra seg psykiske og fysiske skader.

Det er derfor viktig med tilfredsstillende økonomiske ordninger for skadde som ikke kan rehabiliteres fullstendig, slik at disse kan opprettholde en verdig livssituasjon.

Erstatnings- og kompensasjonsordningene for veteraner som har fått skader i internasjonale operasjoner er utviklet over tid, i takt med en økt erkjennelse av at det har vært behov for særskilte ordninger for denne gruppen. Et skille i veteranivaretakelsen kom i 2010, ved innføringen av den særskilte kompensasjonsordningen for veteraner med psykiske belastningsskader skadd før 1. januar 2010 og erstatningsordningen i daværende forsvarspersonellov 12 b for veteraner skadd fra og med 1. januar 2010.

SPK har per desember 2019 utbetalt 1,53 milliarder kroner i kompensasjon etter den særskilte kompensasjonsordningen. På samme tidspunkt utgjorde det totale antallet mottatte krav etter ordningen 817.

Forsvarsministeren besluttet i 2018 at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av om de allerede eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordningene for veteraner etter internasjonale operasjoner fungerte etter intensjonen.

Nedsettelsen var i tråd med uttalelsene fra en enstemmig utenriks- og forsvarskomite i Innst. 7 S (2017/2018), jf. Prop. 1 S (2017/2018). I Innstillingen heter det at komiteen støtter Veteranforbundet SIOPS' innspill om behovet for en ny vurdering av erstatningsordningene for veteraner, og etterlysning av en utredning for å se på erstatningsordningene.

1.2 Mandat

Arbeidsgruppen er gitt følgende mandat:

Arbeidsgruppen ledes av en ekstern jurist, oppnevnt av Forsvarsdepartementet. Arbeidsgruppen skal videre bestå av representanter fra KMD, ASD, FD og Forsvaret, samt en representant fra henholdsvis personell- og veteranorganisasjonene.

Sekretariatsfunksjonen ivaretas av Forsvarsdepartementet.

Arbeidsgruppen skal:

- Foreta en gjennomgang av de allerede eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordningene for veteraner
- Gjøre en vurdering av om disse fungerer etter intensjonen

- Vurdere behovet for å gjøre endringer i dagens erstatnings- og kompensasjonsordninger, med en konkretisering av forslag til endringer
- Vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre navnet på noen av dagens ytelser ut fra en vurdering av hensynet til anerkjennelse for denne personellgruppen
- Vurdere behovet for en klageordning for veteraner som får saken sin behandlet etter forsvarsloven § 55.

Eventuelle forslag til endringer i dagens regelverk skal ikke innebære en merkostnad for staten.

Arbeidsgruppen skal avgi rapport til Forsvarsdepartementet innen 1. juli 2019.

Tidspunktet for avgivelse av rapporten er i ettertid utsatt til utgangen av 2019.

ASD var invitert til å delta i Arbeidsgruppen, men har i motsetning til hva som fremkommer av mandatet ikke deltatt.

1.3 Arbeidsgruppens sammensetning og form

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Lagdommer Bjarte Askeland (leder), Gulating lagmannsrett

Seniorrådgiver Anne Kirsti Lunde, KMD

Seniorrådgiver Thomas Barth, FD

Rådgiver Line Lileng, Forsvarets veteranjeneste

Bente Langenes Henriksen, NOF, med vararepresentant Eivind Olsen, Parat, som møtte på første, nest siste og siste møte.

Advokat Pan Farmakis, SIOPS.¹

Thor Lysenstøen, NROF og NVIO.

Bente Langenes Henriksen gikk dessverre bort den 28. september, etter å ha deltatt i Arbeidsgruppens arbeid helt til det siste.

Rådgiver Astrid Karstensen i FD har vært Arbeidsgruppens sekretær. Leder og arbeidsgruppe berømmer sekretæren for utrettelig innsats, grundighet og nøyaktighet.

1.4 Arbeidsform og metode

Arbeidsgruppen har avholdt sju møter.

For best mulig å kunne svare på mandatet som er gitt, har Arbeidsgruppen ønsket å snakke med aktører som på ulike måter har erfaring på feltet. I forbindelse med møtene er derfor følgende

¹ Det var opprinnelig ment at advokat Farmakis også skulle representere organisasjonen Veteran møter veteran. I samtale med leder av organisasjonen har det fremgått at organisasjonen ikke har ønsket å være representert i arbeidet. Dette har vært avklart med Farmakis, som dermed kun har representert SIOPS.

personer innkalt til samtale: Klagenemndas leder Anne Stine Eger Mollestad, juridisk direktør i SPK Rune Kristoffersen, advokat John Tuflått, advokat Jon Olav Holvik, psykiater Roger Raaen Pettersen, samt henholdsvis sjef og fagutviklingsansvarlig ved Institutt for militærpsykologi (IMPS) Tore Tveitsul og Erik Salvador, begge psykiatere.

De fire førstnevnte fikk på forhånd tilsendt likelydende spørsmål knyttet til de juridiske aspektene ved ordningene, mens de øvrige fikk tilsendt likelydende spørsmål knyttet til spesialisterklæringer og hvordan de psykiske skadene arter seg. De inviterte har først gitt en redegjørelse, før Arbeidsgruppens medlemmer har stilt spørsmål.

1.5 Sammendrag

Arbeidsgruppen går gjennom ulike sider ved eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordninger, med tanke på å legge til rette for den best mulige ordning for fremtiden, for veteranene og for samfunnet som sådan. Arbeidsgruppen diskuterer både formelle, materielle og prosessuelle sider ved dagens ordninger. Arbeidsgruppen har tolket sitt mandat om en fullstendig gjennomgang slik at man har vist ulike alternative reguleringer som er teknisk mulige. Arbeidsgruppen har likevel ikke foreslått radikale endringer av dagens erstatnings- og kompensasjonsordninger, av to grunner:

For det første mener gruppen at hovedinnholdet i dagens erstatnings- og kompensasjonsordninger stort sett er tilfredsstillende.

For det andre har arbeidsgruppen oppfattet mandatet slik at det ikke gir grunnlag for å gripe inn i eksisterende rettigheter. Forslag om innstramminger i allerede etablerte rettigheter for veteranene vil bryte med protokollfestede regler, og stå i et problematisk forhold til Grunnlovens § 97. Arbeidsgruppen har likevel for utredningsformål prioritert å vise hvilke alternative ordninger og kompensasjonsnivå som er tenkelige på dette livsområdet.

Arbeidsgruppen foreslår noen regelendringer for å øke klarheten i regelverket og for å styrke veteranenes rettigheter på enkelte punkter.

Når det gjelder de formelle sider ved ordningen, konstaterer arbeidsgruppen at de ulike leddene i dagens ordning ser ut til å ha blitt til skrittvis uten en samlet plan. For å oppnå større oversiktighet foreslås å lage et samlet regelverk i en forskrift som hjemles i forsvarsloven § 55. Den nye forskriften viderefører i grove trekk det materielle innholdet som følger av dagens forskrifter. Arbeidsgruppen vil foreslå at forskriften gjør forvaltningsloven kap. IV-VI gjeldende for behandling i første instans og for klagesakene, jf. forsvarsloven § 64.

Når det gjelder materielle spørsmål, har arbeidsgruppen kritisk gått igjennom alle vilkår for kompensasjon. Et flertall i arbeidsgruppen mener at de materielle vilkårene stort sett fungerer etter intensjonen og har en tjenlig utforming for formålet. På enkelte punkter foreslås likevel nye formuleringer av eksisterende vilkår. Arbeidsgruppen mener at den praksis som er utviklet i klagenemnd og SPK vedrørende årsakssammenheng ligger på grensen av hjemmelsgrunnlag i lov og forskrift. I det kompensasjonsordningen er rettigheter for veteranene, tilsier legalitetsprinsippet at klagenemnda har en klar hjemmel for sin praksis. Et flertall i

Arbeidsgruppen foreslår endringer i de materielle vilkårene i forskriftene som kan fange inn den nevnte utviklingen i praksis.

Arbeidsgruppen foreslår videre endringer i de materielle vilkårene for foreldelse. Arbeidsgruppen mener at de alminnelige vilkårene for foreldelse ikke er godt tilpasset veteranenes spesielle situasjon, og foreslår derfor en særregel om starttidspunktet for foreldelsesfristen, som vil gjøre det lettere for veteraner å søke erstatning i tide. Et flertall i arbeidsgruppen mener disse endringene kun skal gjelde for skader påført fra og med 1. januar 2010. Et mindretall foreslår at endringene som gjelder foreldelse også skal gjelde for skader påført før 1. januar 2010

Når det gjelder prosessuelle regler, finner arbeidsgruppen at eksisterende oppkobling mot forvaltningsprosessens rettsikkerhetsgarantier i forvaltningsloven og de ulike særregler til gunst for veteranene bør beholdes for veteraner som er skadet før 10. januar 2010 og et tilsvarende vern sikres for veteraner som er skadet etter dette tidspunktet. For den sistnevnte gruppen bør forvaltningslovens saksbehandlinger innføres ved forskrift jf. ovenfor. Det foreslås i tillegg enkelte regler til styrking av kontradiksjonen i prosessen og til styrking av veteranenes rettsikkerhet i forbindelse med bruk av sakkyndige utredninger.

Arbeidsgruppen har sett en tendens til at SPK og eksisterende klagenemnd setter til side sakkyndige utredninger til veteranens gunst. Det er utredet ulike alternativer som eventuelt kan bøte på denne situasjonen. Et flertall i Arbeidsgruppen foreslår at det innføres regler om bedre opplysning av saken i de tilfeller klagenemnda vurderer å sette til side en sakkyndig utredning.

Arbeidsgruppen har i lys av Stortingets vedtak i Innst. 28 S (2018-2019) tolket mandatet som noe nær bindende med hensyn til at det skulle utredes forslag til ny klageordning for saker om psykiske skader etter forsvarsloven § 55. Gruppen har utredet en rekke alternative klageordninger for veteraner med psykiske skader som har vært i tjeneste etter 1. januar 2010, og som i øyeblikket ikke har noen klageordning. Arbeidsgruppen foreslår at saksbehandlingen i første instans, som før, blir værende hos SPK. Det foreslås videre at sekretariatfunksjonen løftes ut av Forsvarsdepartementet og overlates til Statens sivilrettsforvaltning. Arbeidsgruppen foreslår at Klagenemnda skal være en særskilt nemnd, som har samme sammensetning og kompetanse som dagens klagenemnd. Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng bemerke at det haster med å gjennomføre regelendringer, og vise til vedtak 56 og 57 fra Stortinget vedrørende Dokument 8:203 S (2017-2018), Dokument 8:220 S (2017-2018), og Innst. 28 S (2018-2019): Representantforslag om å sikre veteraner i internasjonale operasjoner etter 2010 klageadgang på vedtak i erstatningssaker om psykiske skader som følge av utenlandstjeneste.

Arbeidsgruppens flertall foreslår videre at kompensasjonsordningen for fremtiden gis navnet «intopserstatning», idet denne termen er vel innarbeidet i forsvarskretser, er tilstrekkelig presis, og antas å relativt lett fanges opp av allmennheten. Et mindretall, bestående av Farmakis, ønsker prinsipielt at erstatningsordningen gis navnet «krigsskadeerstatning», men slutter seg subsidiært til arbeidsgruppens syn om «intopserstatning», se kap. 6 nedenfor.

1.6 Tolkning av mandatet og rapportens oppbygning

Arbeidsgruppen har tolket sitt mandat slik at det skal undersøkes om intensjonene bak dagens ordning er oppfylt, herunder om erstatningsordningen fungerer etter intensjonen. For dette formål hadde det vært ønskelig om arbeidsgruppen kunne gå gjennom all praksis, men dette har ikke kunnet la seg gjøre innenfor tildelte ressurser og tidsramme. Arbeidsgruppen har måttet nøye seg med å gjennomgå et utvalg av sakene, og har kunnet danne seg et visst inntrykk av utviklingen i praksis.

Det skal videre gjøres en fullstendig gjennomgang av alle sider ved reguleringen av veteranenes rett til kompensasjon. Arbeidsgruppen skal peke på problematiske sider ved dagens ordning og hvor det er behov for det, komme med konkrete forslag til endrede regler. I denne forbindelse har arbeidsgruppen funnet det hensiktsmessig å omtale også andre mulige alternativer enn dem man selv foreslår. Det vises til at en slik tilnærming er vanlig i utredningspraksis. Arbeidsgruppen har videre sett det som en viktig oppgave å peke på hvilke rettspolitiske alternativer som foreligger på de ulike punkt i regelverket.

Arbeidsgruppen har i lys av Innst. 28 S (2018-2019) tolket punktet om vurdering av en klageordning for saker etter forsvarsloven § 55 til kun å gjelde psykiske skader, jf. henvisningen til «psykiske belastningsskader» i forsvarsloven § 55 første ledd andre punktum. Arbeidsgruppens diskusjoner og rapport har vært konsentrert om denne typen skader. Arbeidsgruppen har innenfor tidsrammen ikke kunnet prioritere å drøfte løsninger hva gjelder fysiske skader.

I det følgende gjennomgås først på vanlig måte gjeldende rett, slik at eksisterende ordninger presenteres, se kapittel 2.

De følgende kapitlene 3–5 drøfter så ulike spørsmål som har blitt reist i mandatet, samt spørsmål som har oppstått som en konsekvens av diskusjoner i arbeidsgruppen.

Som bakgrunn for arbeidsgruppens redegjørelse gis det først en kort oversikt over intensjonene med den ordningen som har vært etablert, før det drøftes om det har vært avvik fra intensjonene, se kapittel 3. I denne forbindelse drøftes kort om det har forekommet en praksisbasert innstramming av regelverket i perioden, noe som er hevdet fra flere hold, jf. også mindretallsuttalelsen i punkt 3.4

I kapittel 4 drøftes ulike tiltak som kan iverksettes for å lage en best mulig ordning innenfor mandatets rammer. De ulike materielle vilkår og anvendelsen av disse i SPK og klagenemnd gjennomgås kritisk. Fremstillingen skisserer først problemstillingene og ulike alternative løsninger, før Arbeidsgruppen gir sin anbefaling om endringer.

I denne forbindelse er det utarbeidet en rent juridisk utredning av praktiseringen av de sentrale årsaksvilkårene. For å lette fremstillingen, og å gjøre selve rapporten mest mulig tilgjengelig for en bred leserkrets, er utredningen plassert bakerst i et vedlegg til rapporten (Vedlegg I).

I henhold til mandatet drøftes i punkt 5 spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å gi erstatningsordningen(e) et nytt navn.

Rapporten inneholder på vanlig måte for hvert punkt en redegjørelse for flertallets syn og Arbeidsgruppens konklusjon. Deretter følger mindretallets uttalelse, som noen steder er lengre tekster enn det som er vanlig i utredningssammenheng. Dette har sammenheng med at arbeidsgruppen, på bakgrunn av mandatet og arbeidsgruppens sammensetning, finner det riktig og naturlig at representantene for veteranorganisasjonene får full anledning til å presentere sine synspunkter, også hvor disse representanter er i mindretall.

2 Gjeldende rett: Eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordninger for veteraner

2.1 Innledning

Personell som deltar, eller som har deltatt, i internasjonale operasjoner, har økonomiske rettigheter etter en rekke regelverk, også ved yrkesskader og yrkessykdommer.

Sentralt står de generelle trygde-, tjenstepensjons- og erstatningsordningene, som også omfatter militært personell i internasjonale operasjoner:

- Ytelser etter folketrygdloven («alminnelig» trygd og yrkesskadetrygden),
- Erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven,
- Tjenstepensjon (uførepensjon, alderspensjon og familiepensjon) etter lov om Statens pensjonskasse, og
- Erstatning etter hovedtariffavtalen i staten (HTA).

I tillegg kommer de særskilte ordningene for militært personell i internasjonale operasjoner:

- Erstatning etter forsvarsloven § 55,
- Erstatning etter forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner,
- Erstatning etter forsvarstilsatteforskriften kapittel 10 (billighetserstatning), og
- Erstatning etter særavtale for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

I lys av mandatet redegjøres i det følgende for de særskilte økonomiske ordningene for militært personell i internasjonale operasjoner. Det redegjøres først for folketrygdlovens regler om uføretrygd med yrkesskadefordel, samt for reglene om yrkesskadeerstatning.

2.2 Folketrygdlovens regler om yrkesskadefordeler

Personer som deltar i internasjonale operasjoner er dekket av de alminnelige trygdeordningene etter lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) i tjenestetiden. Etter tjenesten er de dekket såfremt kravene til medlemskap i folketrygdloven kapittel 2 er oppfylt.

Folketrygdloven kapittel 13 oppstiller særskilte regler for yrkesskadedekning. I utgangspunktet er det krav om at det foreligger en yrkesskade eller godkjent yrkessykdom. Yrkesskade defineres som en personskade, en sykdom eller et dødsfall som skyldes en arbeidsulykke som skjer mens medlemmet er yrkesskadedekket etter folketrygdloven §§ 13-6 til 13-13. Som arbeidsulykke regnes en plutselig eller uventet ytre hending som medlemmet har vært utsatt for i arbeidet, eller en konkret tidsbegrenset ytre hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid. Yrkesskadedekningen gjelder i utgangspunktet for yrkesskader som oppstår mens arbeidstakeren er i arbeid på arbeidsstedet, i arbeidstiden, jf. ftrl. § 13-6.

Psykiske belastningsskader faller normalt utenfor arbeidsulykkebegrepet fordi slike skader ofte er et resultat av langvarig påvirkning, og ikke enkelthendelser. Psykiske belastningsskader er heller ikke godkjent som yrkessykdom etter forskriftene som er gitt med hjemmel i folketrygdloven § 13-4 første ledd.

For militært tilsatte som tjenestegjør i internasjonale operasjoner er dekningsområdet for yrkesskadefordelene imidlertid utvidet til å gjelde ved «enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet», jf. folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav d jf. tredje ledd siste punktum. Dette innebærer for det første at kravet til arbeidsulykke ikke gjelder, slik at også psykiske belastningskader omfattes. For det andre innebærer formuleringen at også skader og sykdommer påført i fritiden under opphold i utlandet omfattes, i motsetning til hovedregelen om at yrkesskaden eller yrkessykdommen må være påført «i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden».

Dersom NAV finner det sannsynliggjort at vilkårene for yrkesskadefordel foreligger, vil skadelidte ha krav på særfordelene som fremkommer av folketrygdloven, jf. § 13-2.

Blant særfordelene nevnes at det ikke er krav om forutgående eller fortsatt medlemskap i folketrygden for å tilkjennes uføretrygd. Uføretrygden ytes videre ved uføregrader ned til 30 prosent. I tillegg kan antatt årlig arbeidsinntekt på skadetidspunktet legges til grunn for beregningen av uføretrygden dersom det gir høyere utbetaling enn ordinær beregning.

Godkjent yrkesskade kan også gi krav på årlig menerstatning på opptil tre firedeler av grunnbeløpet, jf. ftrl. § 13-17.

2.3 Yrkesskadeforsikringslovens særregler

Bakgrunnen for vedtakelsen av lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven) var ønske om å gi et sterkere vern for arbeidstakere som rammes av yrkesskade eller yrkessykdom. Forsikringen skal dekke differansen mellom full erstatning for økonomisk tap og de ytelsene skadelidte får etter folketrygdloven.²

Etter loven gis arbeidstakere hos arbeidsgivere i riket dekning på objektivt grunnlag, dersom de rammes av slike skader og sykdommer.

Yrkesskadeforsikringsloven § 11 gir videre anvisning på hvilke skadetyper forsikringen dekker. Loven operer med samme yrkesskadebegrep og avgrensning av sykdommer likestilt med yrkesskade som folketrygdloven, jf. § 11. I tillegg dekkes annen skade og sykdom, dersom denne skyldes påvirkning fra skadelige stoffer eller arbeidsprosesser.

Yrkesskadeforsikringsdekning for psykiske belastningslidelser er etter § 11 første ledd betinget av at skaden er forårsaket av en «arbeidsulykke», jf. folketrygdloven § 13-3. Psykiske belastningslidelser faller derfor normalt utenfor yrkesskadeforsikringslovens regler. I ot.prp. nr. 67 (2008-2009) på s. 30 utalte departementet følgende om bakgrunnen for behovet for å styrke rettighetene til veteraner med psykiske belastningslidelser:

[...] Skadene det siktes til er psykiske skader som utvikler seg over tid eller som er et utslag av langvarig psykisk påkjenning, jf. også punkt 3.5. Dersom skadelidte kan påvise at han har vært utsatt for en eller flere dramatiske og livstruende hendelser i sitt arbeid, og vedkommende på grunnlag av medisinske sakkyndige kan sannsynliggjøre med mer

² Ot.prp. nr. 44 (1988-1989), s. 40

enn 50 prosent sannsynlighet at det er denne eller disse enkelthendelsene som har påført ham en psykisk skade, vil han etter dagens regler kunne få erstatning.

Det er Forsvarsdepartementets erfaring at langt fra alle som får psykiske plager i etterkant av tjenestegjøringen, har opplevd en eller flere slike hendelser. Da har de ikke rett til yrkesskadeerstatning etter dagens lov og i de fleste tilfeller oppfyller de ikke vilkårene til erstatning på ulovfestet objektivt grunnlag.

Yrkesskedeforsikringsloven § 10 avgrenser hvilke skadesituasjoner som kan gi krav på forsikring. Etter bestemmelsen dekkes skader og sykdommer som arbeidstakere påføres i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden. Yrkesskedeforsikringsloven har ikke særregler for personer som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. For denne gruppen er dekningsområdet etter loven imidlertid utvidet gjennom protokoll 15. november 2017, se punkt 2.5.

Krav om yrkesskadeerstatning behandles av SPK. Beregningene av erstatning er regulert gjennom forskrift 1990-12-21 nr. 1027 om standardisert erstatning etter lov om yrkesskedeforsikring.

2.4 Hovedtariffavtalen i staten (HTA) § 24

Hovedtariffavtalen i staten (HTA) § 24 gir bestemmelser om ytelser ved yrkesskade. HTA opererer med samme yrkesskadebegrep som folketrygdloven og yrkesskedeforsikringsloven, men utvider dekningsområdet ved at erstatning også ytes når arbeidstakeren skades ved ulykke på direkte reise mellom hjem og oppdragssted, og på tjenestereise.

Yrkesskade som fører til uførhet gir etter HTA § 24 nr. 7 rett på en engangserstatning. Bestemmelsen gir krav på 15 G ved 100 % uførhet. Ved lavere uførhet reduseres erstatningssummen tilsvarende. I tillegg ytes ved 15 % uførhet eller mer standardisert menerstatning opp til 3 G. Det totale erstatningsbeløpet for de to postene kan ikke overstige 15 G.

Dersom arbeidstakeren vil oppnå høyere erstatning etter yrkesskedeforsikringsloven med forskrifter, utbetales erstatningen etter lovens regler. Dersom HTA gir krav på høyere erstatning, utbetales differansen i tillegg til utbetalingen etter loven.

Ved død gis engangserstatning på 15 G til etterlatte.

2.5 Sentral særavtale - protokoll 15. november 2017

Det er inngått en egen tariffavtale for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner (Intopsavtalen). Denne særavtalen er inngått mellom Forsvarsdepartementet og berørte personellorganisasjoner, og trer i stedet for HTA for personell i internasjonale operasjoner. Avtalen inneholder ingen bestemmelser om forsikringsordninger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene har inngått en egen protokoll (sentral særavtale) 15. november 2017 til Intopsavtalen. Protokollen erstattet protokoll 16. mai 2000 som i hovedsak hadde samme innhold. Protokollen gjelder for arbeidstakere som tjenestegjør i internasjonale operasjoner etter lokal særavtale, og gir regler om forsikringsordninger. Arbeidstakere som understøtter misjonen, men som ikke avlønnes under lønnsplaner for internasjonale operasjoner, kan etter søknad fra fagdepartement til KMD omfattes av forsikringsbestemmelsene i avtalen.

Protokollen utvider for det første vernet for hvilke skadesituasjoner som skal gjelde etter yrkesskadeforsikringsloven og HTA. Etter protokollen skal erstatningsdekningen etter disse ordningene gjelde hele døgnet i operasjonsområdet, inkludert i arbeidstakerens fritid. Vilåret om arbeidsulykke gjelder for øvrig på samme måte som etter yrkesskadeforsikringsloven. Avtalen gjelder også tjeneste, ferie- og fritidsopphold utenfor operasjonsområdet, når det er en klar årsakssammenheng mellom tjenesten og den uferhet som er påført. Protokollen utvider ikke området for hvilke skadetyper som omfattes av yrkesskadeforsikringsloven og HTA § 24.

Protokollen utvider for det andre maksimal utbetaling etter HTA § 24 til 65 G. Særordningen vil normalt gi vesentlig høyere erstatning enn yrkesskadeforsikringsloven. Protokollens erstatningsnivå legges til grunn ved utmåling etter forsvarsloven § 55, se punkt 1.4.

Arbeidstaker er videre dekket under transport ved styrkeoverføring som er organisert av arbeidsgiver. Det er antatt at individuelle reiser som foretas med sivil luftfart ikke kan betraktes som en styrkeoverføring, og at man ikke er dekket av protokollen på slike reiser. Ved hjemreiser under internasjonal tjenestegjøring gjelder den utvidede forsikringen frem til første landingssted i Norge, uansett bosted. På reiser tilbake til misjonsområdet, vil forsikringen gjelde fra avreise fra Norge.

Maksimal utbetaling til etterlatte i forbindelse med dødsfall utvides etter protokollen til 65 G.

Protokollen har ingen utløpstid eller oppsigelsesfrist. I samsvar med tjenestetvistloven gjelder den dermed i tre år fra ikrafttredelsen 1. januar 2018 og fornyes for et år av gangen hvis den ikke blir lovlig sagt opp. Oppsigelsesfristen er 3 måneder hvis ikke annet er bestemt i avtalen.

2.6 Billighetserstatning for psykiske belastningsskader

For å yte en bedre økonomisk støtte til personer som får psykiske belastningsskader som følge av tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, ble det i 2005 innført en egen forskrift om billighetserstatning. I dag reguleres erstatningen av forsvarstilsatteforskriften kapittel 10. Kapitlet er forankret i forsvarsloven § 56, og viderefører forskrift 2. desember 2004 nr. 1563 om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner, som trådte i kraft 1. januar 2005.

Forsvarstilsatteforskriften gjelder for militært tilsatte, samt for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater dersom dette er fastsatt. I tillegg gjelder kapittel 10 om billighetserstatning også for tilsatte i politiet.

Det sentrale vilåret for krav på billighetserstatning er at skadelidte er påført en psykisk belastningsskade som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon. Det må altså være årsakssammenheng mellom tjenesten og skaden. Det er det ikke noe krav om at skadelidte må ha lidt økonomisk tap.

Det stilles ikke krav om at skaden har medført økonomisk tap. Utmålingskriteriet er graden av psykisk betinget varig medisinsk invaliditet. Den psykiske belastningsskaden som skyldes tjenesten må ha medført en varig medisinsk invaliditet på 15 % eller mer. Maksimal erstatning etter ordningen er 6 G, og utbetales ved 54 % varig medisinsk invaliditet eller mer. Ved lavere medisinsk invaliditet reduseres erstatningen tilsvarende.

Terskelen for å utbetale billighetserstatning etter forsvarstilsatteforskriften er vesentlig lavere enn den generelle terskelen etter alminnelige erstatningsregler. Det stilles ikke høye krav til

dokumentasjon for å kunne tilkjennes erstatning. I praksis er det i utgangspunktet tilstrekkelig at skadelidtes fastlege tar stilling til spørsmålet om medisinsk årsakssammenheng.

Krav om billighetserstatning behandles av SPK og kan påklages til klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning.

Ordningens virkeområde er ikke avgrenset i tid. Eventuelle utbetalinger etter forskrift om billighetserstatning kommer i tillegg til trygdeytelser og private forsikringsordninger, men til fradrag i eventuelle andre erstatningsutbetalinger fra staten.

2.7 Forsvarsloven § 55

2.7.1 Lovfestet objektivt erstatningsansvar

Forsvarspersonelloven § 12 b trådte i kraft 1. januar 2010. Bestemmelsen er videreført i forsvarsloven § 55, hvor det i dag heter at staten skal erstatte tap som er påført dem som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner på grunn av skade eller sykdom som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon etter ikrafttredelsesdatoen.

Dette innebærer at staten ved Forsvarsdepartementet har et lovfestet objektivt erstatningsansvar for slik skade. Det må dermed ikke påvises skyldansvar. Alle som tjenestegjør i en internasjonal operasjon og som pådrar seg en skade eller sykdom, herunder psykiske belastningsskader, skal få erstattet sitt tap. Bestemmelsen gjelder både sivilt og militært personell. Det sivile personellet som bestemmelsen omfatter, er den personellgruppen som i medhold av forsvarspersonelloven § 11 annet ledd kan underlegges beordringsplikt til tjeneste i internasjonale operasjoner. Det vil si tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater.³

Forsvarsloven § 55 omfatter enhver skade og sykdom som oppstår som følge av tjenesten. Ut over kravet til årsakssammenheng er det ikke nærmere krav til skaden eller sykdommen, slik som etter yrkesskadeforsikringsloven, se denne lov § 11. Bestemmelsen har dermed en bredere anvendelse enn det som følger av protokoll 15. november 2017. Formuleringen er også ment å omfatte forsørgertapserstatning ved dødsfall, så lenge dødsfallet er en følge av tjenesten.⁴

Med «internasjonale operasjoner» menes enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter.⁵

Hovedbegrunnelsen for innføringen av det lovfestede objektive ansvaret var at det 1. januar 2005 ble innført en generell beordringsadgang til internasjonale operasjoner for befal, vervede mannskaper og sivilt tilsatte i dagjeldende forsvarspersonellov.⁶ Det samme gjaldt for sivilt tilsatt personell i Forsvarsdepartementet. Beordringsadgangen er videreført i forsvarsloven § 49.

Innføringen av det lovfestede objektive ansvaret må også ses i lys av arbeidsforholdene. Personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner oppholder seg til tider i meget risikofylte områder og under krevende forhold med stort skadepotensial. Opplevelser personellet har kan gi økt risiko for psykiske belastningsskader. I en slik situasjon har Forsvaret et ansvar som går

³ Ot.prp.nr. 67 (2008-2009), s. 37

⁴ Ot.prp.nr. 67 (2008-2009), s. 37

⁵ Forsvarsdepartementet. *Høringsbrev om styrking av rettighetene til veteraner etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner*, 15. oktober 2010

⁶ Ot.prp. nr. 67 (2008-2009), s. 48.

lenger enn det ansvaret som påhviler de fleste andre arbeidsgivere, særlig hvis skade og økonomisk tap oppstår som følge av tjenesten. Lovgiver ønsket å slå fast at det er staten som skal bære det økonomiske ansvaret for skader og sykdommer som påføres deltakere i internasjonale operasjoner. Det lovfestede objektive ansvaret ble også begrunnet med at myndighetene og samfunnet ved en slik regel anerkjenner og verdsetter innsatsen til personellet som deltar i internasjonale operasjoner, og at den således har symbolverdi.

Før det lovfestede objektive ansvaret ble etablert, måtte erstatningskrav utover det som ble favnet av yrkesskadeforsikringsloven forankres i det ulovfestede objektive ansvaret. Dette ansvarsgrunnlaget er utviklet gjennom rettspraksis over tid, og beror blant annet på en helhetlig, skjønnsmessig vurdering. Dette skapte lite forutberegnelighet for personell, og førte til at det ofte oppstod konflikter mellom arbeidsgivere og tidligere arbeidstakere i forbindelse med krav.

Det er Statens pensjonskasse som saksbehandler krav etter bestemmelsen, jf. forsvarstilsatteforskriften § 43. Avgjørelser om erstatning etter bestemmelsen regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forsvarsloven § 64, og avgjørelsene kan per i dag ikke påklages.

2.7.2 Krav til årsakssammenheng

Det er et vilkår at skaden eller sykdommen må ha oppstått «som følge av» at skadelidte tjenestegjør i en internasjonal operasjon. I dette ligger det at det ikke er tilstrekkelig at skaden eller sykdommen er påført eller oppstått under opphold i utlandet. Det kreves nærmere tilknytning til tjenesten. Tjenestegjøringen må ha vært egnet til å påføre skaden, og det er krav om sannsynlighetsovervekt for at skaden er pådratt som følge av tjenestegjøringen.

Departementet skriver i forarbeidene til bestemmelsen at kjernen i årsakskravet er den såkalte betingelseslæren. Denne læren innebærer at det ansvarsbetingende forhold må være en nødvendig betingelse for skaden, og at det må være så vidt vesentlig at det er naturlig å knytte ansvar til det. Dette formuleres ofte som et spørsmål om skaden ville skjedd dersom tjenesten tenkes borte. Det er ikke nødvendig å sannsynliggjøre at en enkelthendelse, særskilt belastning eller sykdom er årsak til skaden.

De alminnelige krav til bevis gjelder.

2.7.3 Utmåling

Etter ordlyden i forsvarsloven § 55 første ledd skal staten «erstatte tap». I bestemmelsens tredje ledd vises det til at yrkesskadeforsikringsloven §§ 12, 13 første ledd, 14 og 15 for øvrig gjelder. Etter yrkesskadeforsikringsloven § 12 første ledd dekkes lidt tap, tap i framtidig erverv og utgifter som skaden antas å påføre skadelidte i framtiden. Ansvaret gjelder tap som ikke kompenseres gjennom de alminnelige støtteordninger. Dette er forutsatt av Forsvarsdepartementet,⁷ og fremkommer av yrkesskadeforsikringsloven § 13 første ledd, jf. skadeserstatningsloven (skl) § 3-1 tredje ledd.

Tidligere fastslo forskrift 2010-06-30 nr. 1043 om oppfølging og erstatning for personell som tjenestegjør eller har tjenestegjort i internasjonale operasjoner § 6 at erstatningsnivået etter bestemmelsen skulle være det samme som etter de til enhver tid gjeldende regler for personell

⁷ Forsvarsdepartementet. *Høringsbrev om styrking av rettighetene til veteraner etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner*, 15. oktober 2010.

som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Forskriftsbestemmelsen ble ikke videreført i forsvarstilsatteforskriften, men innholdet av regelen antas å bestå. Det vil si at nivået etter protokoll 15. november 2017 legges til grunn. Erstatning etter forsvarsloven § 55 utmåles derfor i praksis på samme måte som erstatning etter protokollen og forskrift om særskilt kompensasjonsordning. Det er uføregarden som avgjør størrelsen på erstatningen. Ved 100 % uførhet som står i årsakssammenheng med tjenesten utbetales 65 G. Det stilles derfor ikke krav om dokumentasjon for økonomisk tap utover at det må sannsynliggjøres ervervsmessig uførhet forårsaket av utenlandstjenesten.

Siden personer som faller inn under forsvarsloven § 55 også kan oppfylle kravene til yrkesskade etter yrkesskadeforsikringsloven, er det forutsatt i forarbeidene til bestemmelsen at sakene i slike tilfeller skal behandles etter regelen i § 55. Dette for å unngå at spørsmålet om valg av regelsett fører til forsinkelse i saksbehandlingen.

I noen tilfeller vil yrkesskadeforsikringsloven gi en høyere erstatning enn 65 G. I slike tilfeller vil denne loven komme til anvendelse.

2.7.4 Begrepsbruk

Ordet «erstatning» defineres blant annet som «kompensasjon som tilkjennes for å avbøte et økonomisk tap og sette skadelidte i samme økonomiske stilling som om skaden ikke hadde inntruffet».⁸ Dette er kjernen i begrepet erstatning, og det omfatter ikke såkalt «ikke-økonomisk tap», eller det som er benevnt «ideelle interesser». Avgrensingen har tradisjonelt fulgt en differansemetode: Man måler hvilken økonomisk situasjon skadelidte er i med tapet, og sammenligner den med skadelidtes hypotetiske økonomiske situasjon etter at skaden har inntruffet. Differansen utgjør det økonomiske tapet.

Når utmåling av erstatning etter forsvarsloven § 55 følger protokollens nivå, innebærer det at alminnelige erstatningsrettslige utmålingsregler i utgangspunktet fravikes. Erstatningen vil for mange skadelidte langt overstige det reelle økonomiske tapet. På denne bakgrunn kunne det la seg forsvare å benevne utbetalingene som «kompensasjon». Det ville være den mest presise juridiske betegnelsen, og den ville synliggjøre at veteranene fikk noe annet enn erstatning i ordinær, snever forstand. På den annen side har det ikke vært tradisjon for å operere med et snevert begrep om erstatning for andre standardiserte ordninger. Eksempelvis ble ordet «erstatning» for barns tap av ervervsevne og tap av livsutfoldelse (menerstatning) basert på grad av medisinske invaliditet etter tidligere gjeldende skl. § 3-2 a. Arbeidsgruppen har derfor av prinsipielle og praktiske grunner valgt å bruke ordet «erstatning» om utbetalingene som skal skje i medhold av det nye regelverket som foreslås etablert. En slik benevnelse vil for det første samsvare godt med at hovedhjemmelen for utbetalingene, forsvarsloven § 55, bruker ordet «erstatning». For det andre innebærer ordet «erstatning» mer av en anerkjennelse av statens ansvar for å rette opp skade for dem som har ofret helsen sin for nasjonen, enn ordet «kompensasjon» gir. For det tredje har Arbeidsgruppen, som det vil fremgå av utredningens kapittel 6, foreslått at ordet «intopserstatning» skal innarbeides, med en særskilt begrunnelse. Bruk av betegnelsen «erstatning» som den gjennomgående vil samsvare best med dette valget.

Karakteren av utbetalingen, og hvilke poster den reelt dekker, har materiell betydning, og kan også spille inn på spørsmålet om organisatoriske forhold, se punkt 4.2 nedenfor.

⁸ Hagstrøm, Viggo og Stenvik, Are, *Erstatningsrett*, Universitetsforlaget 2015, s. 17

Arbeidsgruppen vil i slike sammenhenger legge til grunn den beskrivelse som er gjort her i punkt 2.2, uavhengig av at betegnelsen «erstatning» er brukt.

Selv om utbetaling etter forsvarsloven i navnet kalles erstatning, har ordningen i praksis preg av å være en kompensasjon.

2.8 Særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader

2.8.1 Innledning

Ved innføringen det lovfestede objektive erstatningsansvaret i daværende forsvarspersonellov § 12 b – nåværende forsvarslov § 55 – ble det besluttet at regelen ikke skulle gis tilbakevirkende kraft. Man så imidlertid et behov for også å innføre en ordning for veteranene som var blitt skadet før ikrafttredelsen av erstatningsbestemmelsen i forsvarsloven. De gamle reglene bød på en rekke utfordringer ved håndteringen av eldre erstatningskrav, noe som skapte et høyt konfliktnivå mellom arbeidsgiver og de tidligere arbeidstakerne.

Forskrift 22. desember 2009 nr. 1768 om særskilt kompensasjonsordning for psykisk belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner, ble fastsatt med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak, og trådte i kraft 1. januar 2010. Forskriften gjelder for tjeneste i en internasjonal operasjon i perioden 1. januar 1978 og frem til 31. desember 2009. Det er altså tjenesten som må ha funnet sted før dette tidspunktet. Skaden trenger ikke å være konstatert før 31. desember 2009. Tidsavgrensningen ble i Ot.prp. nr.67 (2008-2009) punkt 8.2 begrunnet slik:

«Det mest hensiktsmessig, etter departementets syn, er å etablere en særskilt kompensasjonsordning som er avgrenset i tid. De fleste gamle sakene relaterer seg til den norske innsatsen i United Nations Interim Force in Libanon, i perioden 1978-1998. Det foreslås derfor at ordningen omfatter skader pådratt fra og med 1978 og frem til ikrafttredelse av det foreslåtte objektive ansvaret i forsvarspersonelloven.»

Dersom traumene er påført dels før og dels etter 1. januar 2010, foretas en konkret vurdering av om skaden er en følge av tjenesten før eller etter skjæringstidspunktet.⁹ Det er i kommentarer til forskriften anført at det ved bevisvil bør være det faktum som gir det gunstigste resultat for skadelidte som legges til grunn.¹⁰

2.8.2 Vilårene for rett til kompensasjon

Forskriften gjelder kun for tilsatt og tidligere tilsatt militært personell. Grunnvilkåret for kompensasjon er at skadelidte må ha pådratt seg en varig psykisk belastningsskade som følge av tjenestegjøring i en internasjonal operasjon, jf. § 3. Den psykiske belastningsskaden må videre ha medført varig ervervsmessig uførhet. Utmålingen av kompensasjonen knytter seg utelukkende til den ervervsmessige uførheten forårsaket av den psykiske belastningslidelsen.

Ordlyden gir ingen føringer om at den psykiske belastningsskaden er angitt til en konkret lidelse. Selv om svært mange veteraner med psykiske belastningsskader blir diagnostisert med post traumatisk stress syndrom (PTSD), er det altså ikke noen krav etter forskriften ut over at belastningsskaden må være av en psykisk art. Kravet om at det må foreligge en psykisk

⁹ Klagenemndas vedtak 11/2014

¹⁰ Claus Krag Brynildsen, *Forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner med kommentarer*, 2014.

belastningsskade skiller seg fra forsvarsloven § 55, som gjelder både fysiske og psykiske skader.

Den psykiske belastningsskaden må ha oppstått som følge av tjenestegjøringen. Dette tilsier at det ikke er tilstrekkelig at skaden har oppstått under utenlandsoppholdet. Belastningsskaden forutsettes å ha en sterkere tilknytning til tjenesten. Dette forutsetter at det er forhold eller hendelser under tjenesten som er årsak til at skadelidte påføres en psykisk belastningsskade. Se forøvrig punkt 2.8.2 om krav årsakssammenheng etter forsvarsloven § 55.

I henhold til forskriftens § 3 andre ledd må det være sannsynlighetsovervekt for at tjenesten i en internasjonal operasjon er årsak til skadelidtes psykiske belastningsskade.

Den ervervsmessige uførheten må være varig nedsatt. Om den ervervsmessige uførheten anses som varig beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering i den enkelte sak. I vurderingen av om vilkåret er oppfylt skal det ses hen til hva som har skjedd etter at uførheten oppstod, og hva som kan ventes å skje i fremtiden. Det må være sannsynlig at den psykiske belastningsskaden vil vedvare i forholdsvis lang tid fremover. Det kreves ikke at skaden er livsvarig. NAVs vedtak om uførepensjon/uføretrygd inngår som et moment i Statens pensjonskasses vurdering av om varighetsvilkåret er oppfylt, men er ikke bindende for den behandlende instans.

Det er ikke krav om at det foreligger lidt og fremtidig økonomisk tap, slik det er etter alminnelig erstatningsrett. Uførekrevet kan likevel anses som et utslag av det alminnelige erstatningsrettslige prinsipp om at det må foreligge et tap. Klagenemnda uttalte i sak 4/2018:

«Klagenemnda finner for øvrig grunn til å påpeke at det grunnleggende hensynet bak kompensasjonsordningen er å dekke tapte lønns- og pensjonsinntekter som følge av psykisk skade. Det er et grunnleggende erstatningsrettslig vilkår for å få kompensasjon, at skadelidte kan påvise et økonomisk tap. I denne forbindelse viser nemnda til at klager har stått i 100 % jobb frem til særpensjonsalder i [årstall]. Klager har opprettholdt full lønn og full pensjon og har dermed ikke påvist noe økonomisk tap. Videre er det ikke ført bevis for at klager hadde alternative karriereplaner slik at han ville ha stått i jobb utover særalderspensjonsgrensen og dermed tjent mer.»

Uttalelsen kommer etter at nemnda allerede har funnet at kravet er foreldet, og kravet ble dermed ikke alene avslått på bakgrunn av at det ikke forelå et tap.

Det er uførhetsgraden på oppgjørstidspunktet som legges til grunn. Veteraner som tidligere har oppfylt vilkårene for kompensasjon, men som på oppgjørstidspunktet ikke lenger har en ervervsmessig uførhetsgrad, har dermed ikke krav på kompensasjon.

2.8.3 Ordningens to deler og det lempeligere beviskravet

Den særskilte kompensasjonsordningen er todelt. Forskriftens del I gir rett til kompensasjon tilsvarende 35 G ved 100 % varig ervervsmessig uførhet, jf. § 4. Forskriftens del II gir rett til kompensasjon tilsvarende 65 G ved 100 % varig ervervsmessig uførhet, jf. § 4 b. Ved lavere uførhetsgrad enn 100 % reduseres kompensasjonen tilsvarende under begge ordningene. De materielle vilkårene for kompensasjon er like etter begge ordningene, men det stilles ulike beviskrav.

Etter ordningens del I stilles et lempeligere krav til bevis enn ved krav under alminnelige erstatningsregler. Ordningens del II ble innført sommeren 2012 slik at også veteraner som

tjenestegjorde før 1. januar 2010 og som opp fyller erstatningsrettens alminnelige beviskrav kan få erstatning inntil 65 G.

Klagenemnda har i en rekke avgjørelser uttalt seg om forholdet mellom de to beviskravene, i lys av to tolkningsnotater utarbeidet av Forsvarsdepartementet, datert henholdsvis 27. november 2010 og 7. november 2014. I vedtak 3/2017 heter det for eksempel¹¹:

«Kravene til bevis for å konstatere årsakssammenheng er lempeligere etter kompensasjonsordningens del I, jf. Forsvarsdepartementets tolkningsnotat av 27. november 2010. Dette tolkningsnotatet må sees i lys av et presiserende tolkningsnotat av 7. november 2014. Det fremgår her at tolkningsanvisningen knytter seg til vurderingen av bevis som ligger langt tilbake i tid, og at mangel på tidsnære bevis for slike eldre forhold, ikke i seg selv vil føre til avslag på krav etter kompensasjonsordningen.

Formålet er å fange opp de tilfeller som ligger langt tilbake i tid og hvor det ikke lar seg gjøre å fremskaffe tilstrekkelig med bevis som kan dokumentere at skadelidte ble påført en psykisk belastningslidelse under tjeneste. Ved anvendelsen av en lempeligere bevisvurdering vil skadelidtes forklaring, sammenholdt med det øvrige bevisbildet, danne grunnlag for vurderingen av om skadelidte er berettiget til en kompensasjon. I den sammenheng vil konsistensen i skadelidtes forklaring over tid ha særlig relevans, samt om skadelidtes forklaring om psykiske plager er avgitt på et tidspunkt forut for innføringen av kompensasjonsordningen. Der det foreligger opplysninger eller andre typer bevis som tilsier at det er andre og for tjenesten uvedkommende årsaker til skadelidtes psykiske plager, vil disse vektlegges etter alminnelige bevisregler. Der det foreligger holdepunkter for at de psykiske plagene skyldes andre forhold enn tjenesten i internasjonal operasjon, vil det tale mot kompensasjon. At skadelidte selv ikke kobler sine plager til tjenesten, selv om det uomtvistelig foreligger psykiske plager, kan ikke uten videre tolkes dithen at tjenesten ikke er årsak. Det påhviler ikke skadelidte å påvise årsaken til psykiske plager, men en tidlig kobling mellom plager og tjeneste, vil kunne styrke skadelidtes posisjon.

Foreligger nedtegnelser mv som ligger tett opp mot tjeneste, og som bidrar til å klarlegge skadelidtes tilstand på den tiden, vil de være særlig viktig ved bevisbedømmelsen. Foreligger slike opplysninger, er man utenfor området for tolkningsanvisningen. Tilsvarende gjelder ved vurderingen av nye bevis som sannsynliggjør at skadelidte uansett ville ha fått sine plager eller uansett ville ha falt ut av arbeidslivet.»

Dersom bevisbildet tilsier det, skal sakene altså ikke vurderes etter det lempeligere beviskrav. I henhold til nemndas praksis vil kravet til årsakssammenheng kunne være oppfylt etter 65 G-ordningen selv om det ikke foreligger bevis som i tid ligger tett opp til de hendelsene som har påført en psykisk skade. Foreligger det derimot tidsnære bevis vil disse på samme måte tillegges stor vekt.

Klagenemnda har bl.a. i sak 20/2012 uttalt følgende om bevisvurderingen:

¹¹ Se for eksempel også 4/2017 og 7/2017

«Verken Lie- eller Askdommen kan etter nemndas syn tolkes dithen at det er et objektivt krav om tidsnære bevis, men sier noe om ulike bevisers verdi, dersom det foreligger motstrid mellom nedtegnelser i umiddelbar tilknytning til en hendelse og senere tilkomne bevis som står i motstrid til de tidsnære nedtegnelser. Fravær av nedtegnelser i umiddelbar tilknytning til tjeneste kan derfor ikke tolkes som om tjenesten ikke kan være årsak. Det kan heller ikke legges til grunn at det ikke vil være mulig å føre bevis for sannsynlighetsovervekt, dersom det ikke foreligger medisinske journaler i umiddelbar nærhet til tjenesten.»

Nemnda fremhever i vedtaket videre at disse sakene skiller seg fra saker hvor personer er påført fysiske skader etter ulykker, og hvor man nettopp forventer at lege oppsøkes. Det vises i den anledning til forarbeidene for ordningen, hvor nettopp denne type skaders særlige karakter fremheves, både for så vidt gjelder sykdomsforløp og den enkeltes reaksjoner på de påkjenninger vedkommende har vært utsatt for under tjeneste. I Ot prp nr 67 (2008-2009) punkt 3.5, på s. 13 fremkommer følgende:

«Dertil kommer at det kan forekomme en viss underrapportering fra personell i internasjonale operasjoner fordi negativ helseutvikling kan få direkte konsekvenser for den videre tjenesten da det gjelder særlig strenge helsekrav her [...] Det kan imidlertid også henge sammen med en underrapportering som man antar kan forekomme både ved psykiske og fysiske skader. Symptomene på blant annet posttraumatiske plager kommer i en del tilfeller gradvis, og det kan ta tid før personellet selv blir bevisst på dem[....]»

Bakgrunnen for det lempeligere beviskravet var at man ved innføringen av ordningen antok at det ville være vanskelig for personell som tjenestegjorde i internasjonale operasjoner på sytti-, åtti- og tidlig på nittitallet flere tiår år senere å fremskaffe tidsnær dokumentasjon som kunne underbygge at personens plager skyldtes tjenesten.

Det er forutsatt at det lempeligere beviskravet skal gjelde for vurderingen av årsakssammenheng mellom tjenesten og den psykiske belastningslidelsen. For vurderingen av årsakssammenheng mellom den psykiske belastningslidelsen og ervervsmessig uførhet gjelder alminnelige krav til årsakssammenheng, også etter 35 G-vurderingen.

2.8.4 Forholdet til andre ytelser

Utbetaling etter forskriften kommer i tillegg til lovbestemte trygdeytelser og utbetalinger av private forsikringer, men til fradrag i eventuelle andre erstatningsutbetalinger fra staten for den påførte skaden.

Dersom skadelidte tidligere har fått innvilget kompensasjon etter forskriften del I, kommer dette til fradrag i kompensasjon etter forskriften del II.

2.9 Saksbehandling av saker etter den særskilte kompensasjonsordningen og billighetserstatning

2.9.1 Klagenemnda

SPK behandler kompensasjonssakene i første instans. Vedtak etter den særskilte kompensasjonsordning og vedtak om billighetserstatning etter forsvarstilsatteforskriften kapittel 10 regnes, i motsetning til vedtak etter forsvarsloven § 55, som enkeltvedtak. SPKs vedtak i disse sakene kan derfor påklages. Klagefristen er seks uker fra da underretning om vedtaket kom frem til parten. Klageinstans er klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner, jf. forskrift av 24. juni 2011 nr. 651.

Klagenemnda er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Departementet kan likevel ikke instruere nemnda om behandlingen av enkeltsaker, og kan ikke omgjøre nemndas vedtak, jf. forskriften § 4. Nemnda er dermed et uavhengig forvaltningsorgan. Nemnda er bundet av forvaltningslovens rammer, jf. forskriften § 2.

Nemnda består av fire medlemmer med personlige varamedlemmer. Det er forsvarsdepartementet som oppnevner nemndsmedlemmene, men forskriften § 5 stiller krav til nemndas sammensetning. Leder og ett av medlemmene skal være jurister uten tilknytning til Forsvaret. Av de øvrige to medlemmer skal ett medlem med varamedlem oppnevnes etter forslag fra veteranorganisasjonene Veteranforbundet SIOPS, Norges Veteranforbund for internasjonale operasjoner (NVIO) og Norske Reserveoffiserers Forbund. Ett medlem med varamedlem skal oppnevnes etter forslag fra arbeidstakerorganisasjonene Befalets fellesorganisasjon, Norges offisers- og spesialistforbund, Norsk tjenestemannslag, Krigsskoleutdannede offiserers landsforening og Parat forsvar.

Klagenemnda har de siste årene operert på følgende måte: Nemnda møtes seks ganger i året i Forsvarsdepartementets lokaler i Oslo. Møtene varer én arbeidsdag, og nemnda tar for seg fire – i enkelte tilfeller fem - saker per møte. Minimum tre uker før møtet har nemndsmedlemmene mottatt alle sakens dokumenter og forberedt sakene til møtene. Hver sak innledes ved at leder velger ut ett tilfeldig medlem som muntlig redegjør for sakens faktum. Deretter går nemnda gjennom hvilke problemstillinger og juridiske spørsmål saken reiser. Denne delen av møtet tar normalt en halv time.

Hovedregelen er at saksbehandlingen i nemnda er skriftlig, men klager har etter forskriften § 9 møterett. Hensikten er å avklare uklarheter og gi tilleggsopplysninger. I denne delen av møtet deltar også en representant fra SPK. I praksis er det vanlig at klager møter sammen med sin advokat for å legge frem saken sin og eventuelt svare på oppfølgingsspørsmål fra nemnda. Det settes av en halvtime til dette dersom klager benytter seg av møteretten. I enkelte tilfeller har ikke klager mulighet til eller ønske om å møte. Advokaten møter da i en del tilfeller alene. Det er svært sjeldent at klager møter uten advokat.

Til sist bruker nemnda femten minutter på rådslagning og votering i saken. Dersom det er behov for det foretar leder rettsbelæring for å klargjøre vurderingstema i saken. Til sammen bruker nemnda dermed én time og femten minutter per klagesak i nemndsmøte.

Rimelige og nødvendige utgifter til juridisk bistand med timesats avtalt mellom advokaten og veteranen, samt kostnader i forbindelse med utarbeidelse av spesialisterklæring i anledning klagebehandlingen dekkes, jf. forskriften § 13.

2.9.2 Sekretariatet

Sekretariatet skal legge til rette for nemndsbehandling av klagesaker og støtte nemnda i alle administrative gjøremål før, under og etter nemndsbehandling. Det er i dag seksjon for felles juridiske tjenester i Forsvarsdepartementet som fyller sekretariatsfunksjonen i klagenemnda. Det er satt av ressurser tilsvarende to stillingshjemler til sekretariatsarbeidet.

Klager på vedtak i førsteinstans rettes til SPK som deretter oversender klagen til sekretariatet for klagenemnda. Ved mottakelse av klagen i sekretariatet sendes en skriftlig bekreftelse på dette til klager eller dennes advokat.

Før klagen oversendes nemnda gjennomgår sekretariatet saken og utarbeider en saksfremstilling. Saksfremstillingen inneholder en gjengivelse av sakens faktum og partenes rettslige anførsler. Dersom det er behov for det må sekretariatet innhente oppdatert informasjon. Saksfremstillingen sendes sammen med dokumentliste til nemndas medlemmer, SPK, samt til klager eller dennes advokat med særlig oppfordring om å fremme eventuelle kommentarer.

Sekretariatet er til stede under møtene og fører notater. I etterkant av møtet skriver sekretariatet utkast til vedtak basert på drøftelsene og beslutningene i møtet. Utkastene sendes deretter til nemndas medlemmer for bearbeidelse og endelig godkjenning.

Når det endelige vedtaket foreligger, formidles dette skriftlig til klager eller dennes advokat. Vedtaket sendes samtidig til SPK, med særskilt anmerkning dersom vedtaket forutsetter oppfølging fra deres side.

3 Intensjonene bak dagens erstatningsordninger

3.1 Innledning

Med utgangspunkt i mandatet presenteres nedenfor en kort gjennomgang av de antatte intensjonene bak dagens ordning (punkt 3.2). Rapporten drøfter så om intensjonene er oppnådd (3.3). I denne forbindelse har arbeidsgruppen funnet det naturlig å knytte noen bemerkninger til det faktum at det har blitt behandlet langt flere saker enn man først antok ville komme. Videre viser statistikk at det forholdsmessig sett har blitt flere saker som ender med avslag enn tidligere. Også dette har arbeidsgruppen funnet naturlig å kommentere, se punkt 3.4. nedenfor.

Arbeidsgruppen viser til rapportens vedlegg 2, som gir en fremstilling av antall søknader og innvilgelser/avslag etter den særskilte kompensasjonsordningen.

Følgende tall hentet fra Riksrevisjonens rapport av 2019, Dok: 3: 1 (2018-2019), har også interesse.

Tabell 1 Klagenemndas vedtak, n = 183, prosent i parentes

Periode	Antall Saker	Innvilges i prosent	Delvis i prosent**	Avslag i prosent
Totalt	183	26	21	53
2010–2013*	52	40	33	27
2014–01.04.2018	131	20	17	63

Kilde: Forsvarsdepartementet

* Tallene er hentet fra Dokument 3:9 (2013–2014).

** Her framkommer også de sakene som er sendt tilbake til SPK for ny behandling.

3.2 Nærmere om intensjonene bak den innførte ordningen

Det følger av ulike forarbeidsdokumenter at intensjonen bak eksisterende ordninger grovt tegnet har vært *å styrke veteranenes rettigheter, ved å gi et bedre erstatningsrettslig vern og et bedre ettervern*. Noen uttalelser går også mer spesifikt på å gi veteranene den anerkjennelse de fortjener.

Et grunnleggende utgangspunkt er gitt i Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 5 første spalte. Her heter det som følger: «Formålet med forslaget er å styrke rettighetene og erstatningsvernet til veteraner etter internasjonale operasjoner.»¹²

Et mer konkretisert uttrykk for det samme er å finne i St.prp. nr. 48 (2007-2008) hvor det i kapittel 8.3 uttales:

«Når norske kvinner og menn sendes ut i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet, skal de kunne føle seg trygge på at de får oppfølging før, under og etter tjeneste.

¹² Se Ot.prp nr. 67 (2008-2009) s. 5.

Regjeringen arbeider derfor aktivt for å styrke veteranenes rettigheter, og å sørge for at de får den oppfølgingen de trenger. [...]

Forsvarets arbeid for å styrke oppfølgingen av veteraner skal ha som overordnet målsetting at veteranene snarest mulig skal tilbake til en normal situasjon hvor de benytter seg av samfunnets alminnelige ordninger, herunder også helsetjenester. Dette innebærer at de som har fått en fysisk eller psykisk skade etter utenlandstjenesten, i tillegg til den medisinske oppfølgingen, også skal kunne få annen nødvendig bistand. Denne gruppen skal prioriteres i Forsvarets veteranarbeid».

Videre refererer departementet i proposisjonen til Innst. S. nr. 318 (2007-2008) punkt 2.71., og kommer med forslag til tiltak, se Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 8:

«Komiteen vil understreke det norske samfunns og myndighetenes klare ansvar for å sikre en god oppfølging av de kvinner og menn som på Norges vegne tjenestegjør i utenlandsoperasjoner. Dette må, etter komiteens oppfatning, være utgangspunktet for enhver tilnærming til dette tema.

Komiteen anser at også Regjeringen er opptatt av å styrke veteranenes rettigheter og å gi den nødvendige oppfølging og rettmessige anerkjennelse etter en innsats som ofte er forbundet med betydelig risiko, og viser til at det i proposisjonen sies at det er landets myndigheter som beslutter å sende norske kvinner og menn i utenlandsoperasjoner, og at det med det også følger ansvar.»

Forsvarsdepartementet følger på denne bakgrunnen opp med tiltak:

«Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar for skader og sykdommer som militært og sivilt personell pådrar seg som følge av tjeneste i internasjonale operasjoner. Hovedbegrunnelsen for forslaget er at de som deltar i slik tjeneste er underlagt beordring til internasjonal tjeneste, noe som er en ekstra byrde for personellet. Bestemmelsen foreslås å omfatte skader og sykdom som pådras etter at bestemmelsen trer i kraft.»

Det var også et mål for departementet å skape nødvendig forutsigbarhet og trygghet for den enkelte som reiser ut.¹³

To konkrete problemer utgjorde bakgrunnen for innføringen av et lovfestet objektivt ansvar: For det første hadde mange veteraner under tidligere ordninger et økonomisk tap som oversteg det beløpet de mottok.¹⁴ For det andre var det en rekke utfordringer ved håndteringen av eldre erstatningskrav, noe som medførte et høyt konfliktnivå mellom Forsvaret som arbeidsgiver og veteranene.¹⁵ Intensjonen bak ordningene som ble innført gjennom lovendringen i forsvarspersonelloven og forskriften av 2011, var å løse disse problemene.

På denne bakgrunn kan det sammenfatningsvis konstateres at hovedintensjonen bak ordningene har vært å styrke veteranenes rettigheter, herunder å sikre dem en god erstatningsordning og et

¹³ Jf. Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 8-9

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 17.

¹⁵ Se blant annet Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 8.

godt oppfølgingstilbud. Når det gjelder intensjonene bak ordningenes romslighet overfor veteranene, er det relevant å legge vekt på statens erkjennelse av å ha et klart ansvar for personell som beordres ut i risikable operasjoner.

3.3 Har ordningene fungert etter intensjonene?

Når det gjelder intensjonen om at veteranene skulle *gis den anerkjennelse de fortjener*, er det arbeidsgruppens oppfatning at innføringen av de ulike erstatnings- og kompensasjonsordningene *i seg selv* innebærer anerkjennelse. Dette har for det første skjedd ved at den enkelte som har blitt tilkjent økonomisk kompensasjon har fått bekreftet at deres innsats og personlige offer anerkjennes. Kompensasjonsordningene gir på flere punkter formelt et bedre juridisk vern enn alminnelige erstatningsregler. Her kan i første rekke nevnes at det gis erstatning på lovfestet objektivt grunnlag, mens man før var henvist til å kreve erstatning på ulovfestet objektivt grunnlag, noe som krever sterkere begrunnelse for ansvar. Det objektive ansvaret omfatter ikke bare psykisk belastningsskade som omhandlet i 2009-forskriften, men også fysiske skader. For veteraner er det helt klart en fordel at ansvarsgrunnlaget er et lovfestet objektivt ansvar, sammenlignet med tidligere gjeldende ansvarsgrunnlag.

At det gis en relativt høy erstatning (65 G) for «psykisk belastningsskade» uavhengig av dokumentert inntektsnivå og reelt tapt inntekt, er også egnet til å gi veteranene anerkjennelse. At kompensasjonen er generøs og at vilkårene for å få kompensasjonen er lempeligere enn alminnelig erstatningsrett viser at staten, det offentlige og samfunnsopinionen verdsetter veteranenes innsats.

For det andre er problemstillingene blitt løftet politisk og i media, slik at befolkning som helhet har fått et bedre bilde av hvilket offer tjenestegjøringen har medført for mange. Arbeidsgruppen mener at mediedekningen samlet sett har bidratt til å gi veteranene anerkjennelse. Selv om enkelte oppslag har handlet om veteraner som får avslag på erstatning, innebærer medieoppslagene at veteranenes innsats og offer for fellesskapet kommer i fokus.

På denne bakgrunn finner Arbeidsgruppen at innføringen av de ulike kompensasjonsordningene i seg selv har vært egnet til å bringe veteranene den anerkjennelse de fortjener.

Intensjonen var blant annet å *sikre veteranene en god praktisk oppfølging* etter endt tjeneste. For dette formålet er det opprettet systemer for å følge opp veteranene i ett år. Det følger nå av forsvarsloven § 54 første ledd at Forsvaret har et særlig ansvar for at personellet blir ivaretatt også etter endt tjeneste. Etter bestemmelsens andre ledd skal det gis tilbud om «psykiatrisk og psykologisk oppfølging». Dette ivaretas av IMPS og gjennom det såkalte Ettårsprogrammet som gjennomføres for alt personell etter hjemkomst fra tjeneste i en internasjonal operasjon. Tilbudet gjelder i ett år etter endt tjeneste. I § 54 tredje ledd er det gitt hjemmel for oppfølging av de ansatte også på annen måte. Oppfølging på annen måte omfatter blant annet en rekke tilbud til veteraner gjennom for eksempel Forsvarets åpne dør for veteraner, som yter råd og veiledning, Forsvarets Veteransenter på Bæreia utenfor Kongsvinger, samt månedlige veterantreff på over 80 ulike steder i Norge. I tillegg omfattes en rekke tiltak for familier og pårørende til veteraner, blant annet gjennom familiesamlinger før og under tjeneste i internasjonale operasjoner. Forsvaret forvalter i tillegg en tilskuddsordning på over 22 millioner kroner som årlig tildeles ulike frivillige organisasjoner for å ivareta og skape aktiviteter for

veteraner. Arbeidsgruppen har grunn til å tro at disse ordningene fungerer tilfredsstillende, og har ingen opplysninger eller indikasjoner i motsatt retning.

En nærmere undersøkelse av hvordan loven praktiseres på disse punktene vil kreve ressurser som arbeidsgruppen ikke har tilgang til. Arbeidsgruppens mandat fokuserer i første rekke på andre sider ved det totale tilbudet til veteranene, og særskilt på erstatnings- og kompensasjonsordningene. Arbeidsgruppen har, særlig i lys av den tidsrammen som er stilt til rådighet, tolket sitt mandat slik at det ikke skal gås nærmere inn på den medisinske oppfølgingen av personellet.

En samlet arbeidsgruppe mener at veteranene rettigheter formelt helt klart har blitt *styrket* gjennom innføring av eksisterende ordninger. Dette begrunnes slik:

Kompensasjonsordningene gir, som nevnt, på flere punkter formelt et bedre juridisk vern enn alminnelige erstatningsregler. Her kan i første rekke nevnes at det gis erstatning på lovfestet objektivt grunnlag, mens man før var henvist til å kreve erstatning på ulovfestet objektivt grunnlag, noe som krevde sterkere begrunnelse for ansvar, enn etter någjeldende ordning. Det gis videre en relativt høy erstatning (65 G) for «psykisk belastningsskade» uavhengig av dokumentert inntektsnivå og reelt tapt inntekt. Et slikt erstatningsnivå ligger innenfor det de yngste skadelidte vil kunne oppnå etter vanlige utmålingsregler, men det er et relativt høyt beløp som standardisering betraktet. Her skal det særskilt pekes på at man etter alminnelig erstatningsrett og etter yrkesskedeforsikringsregler beregner erstatning med utgangspunkt i det aktuelle antall årstap skadelidte har fått på grunn av skaden. Etter dagens ordning vil en veteran som fyller vilkårene på søknadstidspunktet i en alder av 55 år, få samme erstatning som en 35-åring. Denne formen for standardisering er meget gunstig for 55-åringen som faller ut av arbeidslivet, men gir ikke nødvendigvis full erstatning for en 35-åring med samme skjebne.¹⁶

Videre er det naturlig å nevne den lempelige bevisvurderingen for billighetserstatningen og for 35 G-ordningen. Denne medfører at veteraner får erstatning selv om bevisgrunnlaget er svakere enn det som ville ha ført frem i et alminnelig sivil søksmål. Lempelighetsvurderingen har etter flertallets mening hatt stor praktisk betydning i mange av de tidligere sakene, der tjenestegjøringen var vært sparsomt dokumentert. Lempelighetsvurderingen har både betydning ved at det kreves en mindre omfattende bevisførsel før årsakssammenheng anses som bevist, og ved at det ikke legges like stor vekt på fraværet av alminnelig bevis som etter en alminnelig bevisvurdering.

Ut fra denne gjennomgangen mener en samlet Arbeidsgruppe at veteranenes materielle rettigheter helt klart har blitt *styrket* gjennom innføring av eksisterende ordninger. På punktet som gjelder å sikre veteranene et godt erstatningsrettslig vern, må innføringen av ordningene etter flertallets mening sies å ha fungert etter intensjonen. Det holdes likevel åpent for at det finnes et forbedringspotensial på enkelte punkter, se gjennomgangen i punkt 4 nedenfor.

¹⁶ Nærmere om dette i punkt 4.6 nedenfor.

Et *mindretall* i Arbeidsgruppen, bestående av Farmakis, er enig i at regelverket om kompensasjon og forsvarsloven § 55 i sitt innhold har styrket veteranenes erstatningsrettslige stilling.

Ut fra at veteranenes erstatningsrettslige stilling har blitt styrket ved innføringen av nytt regelverk, kan det etter mindretallets syn ikke slutes at erstatningsordningene har fungert etter sin intensjon. Når blant annet SIOPS og flere advokater har kritisert ordningene for ikke å fungere etter intensjonen, har ikke kritikken vært rettet mot ordningene slik de er utformet, men mot praktiseringen av dem.

Det har etter mindretallets syn blant annet vist seg at den lempelige bevisvurderingen gradvis har fått mindre og mindre betydning. Den lempeligere bevisvurderingen gjelder kun spørsmålet om det foreligger årsakssammenheng mellom utenlandstjenesten og den psykiske belastningsskaden. I spørsmålet om det foreligger årsakssammenheng mellom den psykiske belastningsskaden og den ervervsmessige uførheten, skal det foretas en vanlig bevisvurdering. I mange saker avslås kompensasjon eller erstatning nettopp fordi det ikke er bevist årsakssammenheng mellom den psykiske belastningsskaden og den ervervsmessige uførheten, og da vil en lempelig bevisvurdering uansett være uten betydning.

Dessuten setter SPK og Klagenemnda i mange saker spesialistvurderingen til side. Spesialisten skal nettopp vurdere blant annet spørsmålet om årsakssammenheng mellom tjenesten og den psykiske belastningsskaden. Når spesialistens vurdering settes til side, vil etter mindretallets syn heller ikke en lempelig bevisvurdering ha noen verdi.

Arbeidsgruppen har heller ikke foretatt en undersøkelse av om den lempelige bevisvurderingen etter 35 G-ordningen har hatt stor praktisk betydning i mange av de tidligere sakene. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for i dag å hevde at mange veteraner har fått erstatning etter 35 G-ordningen, som de ellers ikke ville ha blitt tilkjent ved et alminnelig sivil søksmål.

Det er neppe mulig å ta stilling til om ordningene har fungert etter intensjonen uten å undersøke praksis grundig, utover det rent statistiske. Arbeidsgruppen har ikke foretatt en slik undersøkelse. Statistikken fra SPK og Klagenemnda over antall søknader, avslag med mer, vil kun beskrive antallet som har fått avslått/innvilget sine krav på erstatning. Spørsmålet om det har vært en praksisendring vil ikke kunne besvares alene ved en slik undersøkelse av statistikken. Likevel tyder også det statistiske materialet etter mindretallets syn på at det har skjedd en innstramming, se pkt. 3.4 nedenfor og mindretallets uttalelse der.

3.4 Utviklingen i antall saker – mulige forklaringer

Ved vurderingen av om ordningen har fungert etter sine intensjoner, er det naturlig å nevne at *de samlede utbetalingene har blitt langt høyere enn antatt*. Per desember 2019 hadde 338 veteraner til sammen fått utbetalinger tilsvarende 1,5 milliarder kroner etter kompensasjonsordningen.

At ordningen har medført flere krav enn først antatt, har blitt adressert av Forsvarsministeren. Det vises til følgende sitat fra hans svarbrev 20. mai 2019 til stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes' spørsmål 9. mai 2019:

«Ordningen har imidlertid blitt mer omfattende enn det man først la til grunn. En av årsakene til dette er blant annet at vesentlig flere krav har blitt fremmet enn hva man først forutsatte. Det har også blitt fremsatt mange krav etter 1. januar 2013.»

At utbetalingene har blitt høyere enn antatt, trenger ikke å bety at reglene ikke har fungert etter intensjonene. Misforholdet kan selvsagt også skyldes antakelsen om antall krav ble feilberegnet. Uansett kan det ha interesse å drøfte hva som er årsaken til at det har kommet flere saker enn først beregnet. Antallet saker og antallet avslag på søknader har vært et diskusjonstema mellom veteraner og andre involverte. Arbeidsgruppen gjengir noe av denne diskusjonen nedenfor. En presentasjon av statistikk etter kompensasjonsordningen innhentet fra SPK er inntatt i vedlegg 2.

Som det fremgår av vedlegg 2, er hovedtendensen at det har vært flere saker totalt sett før 2017 og 2018 enn i disse årene. Det er videre forholdsmessig sett flere saker som har endt med erstatning etter 65-ordningen før 2017 og 2018 enn i disse årene. Denne utviklingen er konsistent med en teori om at vilkårene er «strammet inn».

Ulike andre forklaringer på et prosentvis økt antall avslag har blitt diskutert i arbeidsgruppen: Én oppfatning er at grunnen til at det har blitt flere avslag de siste årene er at det saker som fremmes nå, har svakere bevisgrunnlag enn saker som har vært fremme tidligere. Denne forklaringen er blant annet gjengitt i «Oppfølging av Dokument 3:9 (2013-2014) Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner».¹⁷ Det er i denne forbindelse gjort gjeldende en antakelse om at de veteranene som hadde klare saker med godt bevisgrunnlag var først ute med å søke erstatning.

Dette synspunktet er imøtegått, særlig av SIOPS sin representant i arbeidsgruppen, men også av intervjuobjekter som representerer skadelidsiden. Disse har vist til at bevisgrunnlaget i de senere søknader, som gjelder kontingenter fra for eksempel Afghanistan, har godt bevisgrunnlag. Det har vært hevdet at praksis har vært «bølgende», og advokater på skadelidtes side har fremholdt at det har vært en *innstramming* i praksis de siste år. Dette gjelder både SPK og nemnda, som i stor utstrekning har fulgt opp SPKs vedtak.

Leder av klagenemnda og representant fra SPK har på sin side i møte med arbeidsgruppen kategorisk avvist at en slik innstramming har skjedd.

Arbeidsgruppens leder har gjort en undersøkelse av praksis fra klagenemnda i forbindelse med fastlegging av gjeldende rett, jf. kapittel 4. Det er i denne forbindelse ikke gjort klare observasjoner som trekker i retning av at vilkårene praktiseres på annen måte enn tidligere. Det har dessverre ikke vært mulig innenfor arbeidsgruppens tidsramme og mandat å foreta en systematisk og grundig undersøkelse av praksis med det primære formål å avkrefte eller bekrefte om det er har skjedd en materiell innstramming eller ikke. Arbeidsgruppens leder har

¹⁷ Se Riksrevisjonens dokument 3: 1 (2018-2019) s. 34.

likevel ved hjelp av rettsdogmatisk metode kunnet trekke forsvarlige slutninger om hva som er gjeldende rett, jf. vedlegg 1.

I de undersøkelser som er gjort av praksis finnes imidlertid indikasjoner på at det de siste årene er blitt vanligere enn før å legge til grunn en bred bevisvurdering. Det finnes indikasjoner på at man i starten av kompensasjonsordningenes virketid i stor grad la vekt på erklæringene fra spesialistene, mens man nå (i tråd med gjeldende rett) etterprøver et bredere bevisbilde enn bare det som følger av spesialisterklæringen, samt at man i større grad vurderer grunnlaget som de ulike erklæringene bygger på. Det har i denne sammenheng blitt hevdet at det har forekommet at enkelte spesialister historisk synes å ha lagt til grunn skadelidtes subjektive fremstilling, uten at det i tilstrekkelig grad har blitt undersøkt øvrig objektiv dokumentasjon i saken. Arbeidsgruppen har ikke forutsetninger for å kunne verifisere om dette er riktig, og vil bemerke at utgangspunktet og presumpsjonen til enhver tid vil være at veteranens egen redegjørelse for sine opplevelser er et viktig og troverdig bevis.

Nemnda har ved flere anledninger, av ulike grunner, unnlatt å bygge på sakkyndiges konklusjon vedrørende årsakssammenheng.¹⁸ Dette kan være en delforklaring på at det har skjedd forholdsmessig sett flere avslag, og kan for så vidt være en forklaring på den opplevde innstramningen.

Under arbeidsgruppens diskusjoner har det også blitt løftet frem at det har tatt tid å gjøre ordningen kjent. Når ordningen har blitt kjent for veteranene, har disse i større grad blitt oppmerksomme på hvilke vilkår som må være oppfylt. Etter hvert som det er samlet kunnskap om hva som trengs for en vellykket søknad, har flere og flere saker med godt bevisgrunnlag blitt kvittert ut. Dette er også en mulig delforklaring på svingningen i antall saker og avgjørelser med positivt resultat.

Et synspunkt ventilert i arbeidsgruppen er at det er laget et regelverk som kan oppfattes som «raust», både materielt og prosessuelt. Dette kan ha ført til at også veteraner som reelt sett har hatt et svakt bevisgrunnlag har funnet det riktig å søke erstatning, for ikke å gå glipp av en fordelaktig erstatning.

Arbeidsgruppen nøyer seg med å konstatere disse mulige forklaringene på utviklingen i praksis, men vil samtidig understreke, og anerkjenne, at saker som presenteres nå eller har blitt presentert i de senere år selvsagt kan ha godt bevisgrunnlag, og dermed fullt ut kvalifisere for erstatning.

Både fordi det har vært et tema for diskusjon, og fordi det er nyttig med tanke på å skape det beste regelverk for fremtiden, har arbeidsgruppen søkt å fastlegge hva som er gjeldende rett med hensyn til vilkårene for å få erstatning. I denne sammenheng er det også undersøkt om SPK har en avvikende/strengere praksis enn de øvrige avgjørelsesorganene som er involvert. Arbeidsgruppen viser til gjennomgangen i kapitlene nedenfor, og særlig til drøftelsen av årsaksvilkår under punkt 4.3.

¹⁸ Se for eksempel følgende saker fra 2017: 3/2017, 4/2017 og 6/2017.

Et mindretall i gruppen, bestående av Farmakis, er uenig i at det er grunnlag for å hevde at det «finnes [...] indikasjoner på at det de siste årene er blitt vanligere enn før å legge til grunn en bred bevisvurdering».

Mindretallet er også uenig i ovennevnte vurdering om at man i tråd med gjeldende rett i dag «etterprøver et bredere bevisbilde enn bare det som følger av spesialisterklæringen, samt at man i større grad vurderer grunnlaget som de ulike erklæringene bygger på».

I den anledning mener mindretallet at Arbeidsgruppen *ikke* har undersøkt i tilstrekkelig grad praksis hos SPK og nemnda i en slik grad at det er mulig å trekke ovennevnte konklusjon om at man tidligere i større grad la til grunn spesialistens vurderinger, og at det i dag foretas en bredere bevisvurdering, i tråd med gjeldende rett.

Tvert imot synes det etter mindretallets syn som at både SPK og nemnda i noen grad bryter med domstolspraksis – og dermed med gjeldende rett når disse tilsidesetter spesialisterklæringene, og på egen hånd foretar vurderinger som tilligger spesialistens medisinske vurdering. I denne forbindelse vises til Borgarting lagmannsretts dom i sak LB-2017-57745. Retten uttalte der følgende:

«De rent medisinsk- og psykologfaglige vurderinger som er foretatt i saken, kan lagmannsretten ikke overprøve. Riktignok kan retten prøve det faktiske grunnlaget for de sakkyndiges konklusjoner, men når de sakkyndige vitner mener å ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne utøve et forsvarlig faglig skjønn, legger lagmannsretten i likhet med tingretten til grunn at det første vilkåret i kompensasjonsforskriftens § 3 første ledd er oppfylt.»

Mindretallet mener at den enkelte saksbehandler hos SPK og Klagenemnda i dag feilaktig oppfatter seg kompetent til å fravike de sakkyndige sine vurderinger til tross for ovennevnte uttalelse fra lagmannsretten.

I flere vedtak kommer SPK og Klagenemnda fram til at det ikke er bevist at veteranen har en psykisk belastningslidelse forårsaket av utenlandstjenesten selv om det foreligger en eller flere erklæringer fra en uavhengig spesialist som konkluderer motsatt, jf. også arbeidsgruppens enstemmige uttalelse ovenfor i pkt. 1.5 om at man har sett «en tendens til at SPK og eksisterende klagenemnd setter til side sakkyndige utredninger til veteranens gunst».

SPK og Klagenemnda tilsidesetter spesialisterklæringene også uten å stille spesialisten oppfølgingsspørsmål og uten å innhente en ny spesialistvurdering.

Fra 2016/2017 og fram til dags dato har en rekke advokater rapportert til bl.a. SIOPS om en innstramming av praksis. Før 2016 forelå det ingen slike bekymringsmeldinger.

For øvrig foreligger det motstridende forklaringer fra SPK og Klagenemnda på den ene siden og en rekke advokater på den andre siden, der de sistnevnte kategorisk mener at det har funnet sted en innstramming av praksis.

Det eneste som i noen grad objektivt kan fortelle om det eventuelt har skjedd en innstramming, nemlig statistikken over antall avslag, taler tvert imot for at det har skjedd en innstramming av praksis. Det vises i denne forbindelse til pkt. 3.1 ovenfor og til Riksrevisjonens dokument 3:1 (2018–2019), som gjelder oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, Dokument 3:9 (2013–2014), Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner.

Den gjengitte tabellen i dokument 3:1 (2018–2019) på side 34 viser saker behandlet i Klagenemnda fra 2010 til 1. april 2018. Tabellen viser at avslagsprosenten var 27 i perioden 2010 - 2013, mens den i perioden 2014 - 1. april 2018 var på 63. Avslagsprosenten er altså mer enn doblet.

På side 34 i dokument 3:1 (2018–2019) står følgende om holdningen til SPK og Forsvarsdepartementet:

«SPK opplyser at søknadene de har mottatt de senere årene, er av en annen karakter enn sakene som var i systemet da kompensasjonsordningen ble vedtatt. Dette er eldre saker hvor det finnes svært lite eller ingen objektiv dokumentasjon som underbygger søknaden. [...]

Også Forsvarsdepartementet opplyser at de ser at flere av sakene som nå kommer inn til SPK, fremmes på et svakere bevisgrunnlag. Det kan være årsaken til at flere får avslag hos SPK.»

Dette er mindretallet uenig i, i likhet med advokatene som har blitt intervjuet av Arbeidsgruppen.

Per i dag finnes ikke tilstrekkelig grunnlag for å hevde at det nå foreligger eldre saker sammenlignet med tidligere, eller at sakene fremmes på et svakere bevisgrunnlag. Dersom dette skal kunne slås fast, må det foretas en total gjennomgang av alle saker, og de ulike sakers bevisituasjon og dokumentasjonsgrunnlag med mer må vurderes konkret. En slik gjennomgang er ikke foretatt. Det må gjøres et svært omfattende arbeid for å kunne slå fast med tilstrekkelig sannsynlighetsovervekt at SPK og FD har rett i sine påstander.

Tvert imot mener mindretallet at det tidligere ble behandlet svært mange eldre saker sammenlignet med i dag. Dette fordi det tidligere ble fremmet svært mange søknader fra veteraner som hadde tjenestegjort i de tidligere kontingentene i Libanon, dvs. fra tidlig 1980-tall.

I nyere tid har det også blitt fremmet mange saker for veteraner som har tjenestegjort for eksempel på Balkan (tidlig 1990-tall), Gulf-krigen (tidlig 1990-tall) og ikke minst i Afghanistan (fra 2001/2002 og fremover). Det foreligger per i dag ikke grunnlag for å anføre at slike saker som sådan står i en svakere bevismessig situasjon enn de eldre sakene fra tidlig 1980-tall.

Tallene gjengitt ovenfor fra Riksrevisjonen gir derfor ikke støtte for at «det finnes indikasjoner på at det de siste årene er blitt vanligere enn før å legge til grunn en bred bevisvurdering». Denne påstanden er etter mindretallets syn utelukkende basert på hva SPK, Klagenemnda og

FDs representant i arbeidsgruppa har uttalt. Det foreligger overhodet ingen objektiv dokumentasjon som understøtter dette. Tvert imot viser tallene at færre får innvilget kompensasjon. Det kan derfor tvert imot også hevdes at veteraner med like godt bevisgrunnlag som tidligere, har blitt nektet erstatning. Hovedpoenget er at alle veteraner som søker om erstatning, ønsker å dokumentere sin sak og skade så godt som mulig, og at et samlet skadelidt-miljø mener at praksis har blitt strengere. Det er derfor beklagelig at arbeidsgruppa ikke har foretatt tilstrekkelig med undersøkelser om dette.

Oppsummeringsvis foreligger det etter mindretallets syn per i dag overhodet ingen objektiv dokumentasjon som for det første understøtter at det er indikasjoner på at man i starten av kompensasjonsordningenes virketid i stor grad ubetinget la vekt på erklæringene fra spesialistene, mens man nå (i tråd med gjeldende rett) etterprøver et bredere bevisbilde enn bare det som følger av spesialisterklæringen, samt at man i større grad vurderer grunnlaget som de ulike erklæringene bygger på.

Det foreligger for det andre heller ingen objektiv dokumentasjon som understøtter at enkelte spesialister historisk synes å ha lagt til grunn skadelidtes subjektive fremstilling til grunn for sine vurderinger, uten at de i tilstrekkelig grad tar hensyn til øvrig objektiv dokumentasjon i saken.

Mindretallet mener videre at følgende uttalelse over fremstår som spekulativ:

«Under arbeidsgruppens diskusjoner har det også blitt løftet frem at det har tatt tid å gjøre ordningen kjent. Når ordningen har blitt kjent for veteranene, har disse i større grad blitt oppmerksomme på hvilke vilkår som må være oppfylt. Etter hvert som det er samlet kunnskap om hva som trengs for en vellykket søknad, har flere og flere saker med godt bevisgrunnlag blitt kvittert ut. Dette er også en mulig delforklaring på svingningen i antall saker og avgjørelser med positivt resultat.»

Man kan heller ikke vite at det er korrekt at når «ordningen har blitt kjent for veteranene, har disse i større grad blitt oppmerksomme på hvilke vilkår som må være oppfylt». Tvert imot mener mindretallet at veteraner med like godt bevisgrunnlag som tidligere har blitt nektet erstatning. Mindretallet mener også at alle veteraner som søker om erstatning ønsker å bli tilkjent sine rettmessige krav og dokumentere sin sak og skade så godt som mulig.

Når staten har et lovfestet objektivt ansvar etter forsvarsloven § 55, er det etter mindretallets syn heller ikke unaturlig at enkelte krav er svakere dokumentert enn andre.

4 Gjennomgang av regelverket med forslag til endringer

4.1 Innledning

4.1.1 De materielle vilkårenes egenart

Erstatnings og kompensasjonsordningene for veteraner har en egenart som gjør at alminnelige erstatningsrettslige prinsipper ikke alltid er direkte anvendelige. Det er derfor på flere punkter etablert spesielle erstatningsrettslige vilkår, som ikke gjenfinnes i alminnelig erstatningsrett. Egenarten ligger for det første i at ansvarsgrunnlaget er knyttet til *tjeneste i seg selv*, uten at noen enkelthendelse trenger å påvises. På dette punktet ligner ansvarsgrunnlaget på kausalansvarsvarianter av objektivt ansvar, slik som i bilansvarsloven (jf. bal. § 4 «gjer»). Helt parallelt blir det likevel ikke, siden objektivt ansvar ofte er knyttet til definerte ulykkeshendelser, slik som typisk etter bilansvarsloven eller jernbaneansvarsloven. Psykiske belastningsskader kan som kjent oppstå både som følge av en eller flere enkeltstående traumatiske hendelser, og som følge av påvirkning over lengre tid. Regelen om objektivt ansvar i forsvarsloven § 55 er derfor også sammenlignbar med situasjonsvilkåret i yrkesskadeforsikringsloven § 10 vedrørende yrkessykdommer. Dette fordi det både ved yrkessykdommer og ved veteraners psykiske belastningsskader kan være tale om ansvar for en personskaade som skyldes *lang tids påvirkning*.

Videre ligger det en egenart i at skadene erfaringsmessig ofte oppstår *lang tid etter den ansvarsbetingende skadepåvirkningen*. Som kjent opplever mange veteraner psykiske belastningsskader mange år etter at tjenesten er oppfylt. Dette skaper særskilte spørsmål knyttet til bevisvurderingen under årsaksspørsmålet, nærmere om dette nedenfor i punkt 4.3. Det lange tidsrommet mellom ansvarshendelse og skadepåvirkning kan tale for særregler om foreldelse, se punkt 4.5 nedenfor.

Årsaksvurderingen i veteransakene skjer i to ledd. Det er ikke uvanlig i personskaadeerstatning. *Praktiseringen av årsaksvurderingen* er likevel helt spesiell, og har ingen parallell i andre erstatningsordninger, nærmere om dette i punkt 4.3 nedenfor og i den juridiske utredningen i vedlegg 1.

Endelig er det en egenart i at en *psykisk belastningsskaade er et eget skadevilkår*. Dette er en type skaade som ikke har noen parallell i alminnelig personskaadeerstatningsrett. Som følge av kravet om varig nedsatt ervedsevne, kreves det at belastningsskaden er relativt alvorlig. Sagt annerledes: Så lenge det er et krav om at den psykiske belastningsskaden er årsak til nedsatt ervedsevne, avskjæres erstatning for lettere og mindre alvorlige eller diffuse psykiske belastningsskader. Dette gjør at det retts teknisk noe problematiske i å definere yttergrensene for «psykisk belastningsskaade» oftest ikke kommer på spissen. Nærmere om skadevilkåret nedenfor i punkt 4.4.

4.1.2 Mulige reformer

Som det har fremgått ovenfor, mener et flertall i arbeidsgruppen at kompensasjonsordningen alt i alt har fungert etter sine intensjoner. Dagens regulering av erstatning for personell som er påført skaade i tilknytning til sin tjeneste i internasjonale operasjoner, er likevel fragmentert og noe uoversiktlig. Dette er påpekt av flere av de fagpersonene arbeidsgruppen har kalt inn til

intervju. En samlet arbeidsgruppe mener at noe bør gjøres for å samordne og forenkle ordningene.

For det første er det mange *ulike kompensasjonsordninger* som dels dekker hverandre og dels gjelder spesifikke skadetyper. Disse fremkommer av ulike rettskilder som gir føringer på erstatningsrettsnivået. Det bør være mulig å samle alle reglene i ett regelverk, for slik å forenkle for alle parter. Slik forenkling bør gjøres uten å svekke veteranenes rettigheter innenfor intensjonen med ordningene.

For det andre byr det på problemer at deler av den totale reguleringen er underlagt et *privatrettslig regime, mens andre deler reguleres av forvaltningsrettslige regler*. Likevel er det ikke uvanlig at et regelverk der det offentlige tilkjenner erstatning er underlagt et privatrettslig regime, samtidig som erstatningsordningen er regulert av forvaltningsrettslige regler. Som eksempel kan her vises til voldsoffererstatningsloven 20. april 2001 nr. 13, der reglene både er underlagt et privatrettslig og et forvaltningsrettslig regime, se pkt. 4.2.1 nedenfor.

For det tredje ligger det komplikasjoner i at det er *mange ulike rettskilder* i spill, og det byr på visse utfordringer å harmonisere rettskildene på en konsistent måte. En del av denne problematikken skyldes at avgjørelser treffes av tre ulike organer, nemlig SPK, klagenemnd og domstoler. At det kan legges vekt på praksis fra to instanser i tillegg til domstolene, er for så vidt ikke enestående, men i tillegg kommer tolkningsnotater utarbeidet av forvaltningen, jf. forsvarsdepartementets notater av 2010 og 2014. Komplikasjonene gjelder i første rekke de materielle reglene, hvor det særlig har vært en viss diskusjon om årsaksvilkårene og spørsmålet om foreldelse av kravene om erstatning etter ordningene. Endelig har det vært diskusjoner om de medisinske sakkyndiges rolle i bildet. Arbeidsgruppen har sett det som sin oppgave å gå gjennom alle disse sidene ved gjeldende ordning, med tanke på å foreslå justeringer eller reformer.

Som det har fremgått, reiser dagens erstatningsordning spørsmål om endringer både hva gjelder organisatoriske, som materielle og prosessuelle spørsmål. I det følgende drøftes disse sidene ved ordningen med tanke på mulige forbedringer.

I punkt 4.2 drøftes organisatoriske spørsmål, herunder lovforankring og annet hjemmelsgrunnlag for ordningen. I punkt 4.3 til 4.6 drøftes ulike materielle spørsmål, mens kapittel 5 omhandler prosessuelle spørsmål.

4.2 Organisatoriske spørsmål

4.2.1 Lovforankring og forskriftsregulering

Som nevnt i innledningen, er dagens erstatningsordning en blanding av privatrettslige erstatningsregler og typiske offentligrettslig «rettighetslovgivning». Det kan virke som den etablerte ordningen følger både et privatrettslig og et offentligrettslig spor, selv om det kunne være retts tekniske fordeler forbundet med å velge ett av sporene. På den annen side ligger det gevinster i å bruke begge tilnærmingene. Forvaltningsprosessen kan sikre veteranens prosessuelle rettigheter, mens erstatningsrettens regler er velegnet til å sikre materielle rettigheter. Når dette er nevnt, må det tas det forbehold at det materielle innholdet i de rettsregler som utløser utbetalingene i noen grad er kompensasjonsregler, ikke erstatningsregler i

tradisjonell forstand, jf. fremstillingen ovenfor i punkt 2.7.4 Staten har allikevel et lovfestet objektivt ansvar etter forsvarsloven § 55, og denne regelen er dermed en erstatningsregel.

At materielle erstatningsregler kombineres med en forvaltningsrettslig prosess, er ikke enestående i det norske rettssystemet. Vi finner denne modellen i så vel pasientskadesaker som saker som gjelder voldsoffererstatning. Arbeidsgruppen søker å utvikle modellen slik at fordelene ved å kombinere forvaltningsprosess og materiell erstatningsrett gir størst mulig rettssikkerhet i kombinasjon med en effektiv prosess, se om dette kapittel 5 som omhandler prosessuelle spørsmål.

For å forstå det tosporede systemet, må man se hen til de vurderinger som ble gjort da § 12 b i forsvarspersonelloven ble innført i 2009. I tiden før dette hadde veteranivaretakelse blitt satt på den politiske agendaen. Dette ledet etter hvert frem til en politisk handlingsplan med en rekke tiltak for å bedre veteranivaretakelsen og til endringer i lovverket.¹⁹ Ifølge forarbeidene til lovendringene i 2009 var formålet med innføringen av § 12 b å styrke veteranenes erstatningsvern.²⁰ Forsvarsdepartementet hadde mottatt en rekke erstatningskrav fra veteraner som falt utenfor de etablerte erstatningsordningene. Særlig var det krav om erstatning for psykiske belastningsskader som ble fremmet. Denne typen skader faller utenfor yrkesskadeforsikringsloven (ysl) fordi skadene ofte er et resultat av en langvarig påvirkning og således ikke oppfyller kravet til arbeidsulykke i ysl § 11.²¹ Disse sakene måtte i stedet vurderes på ulovfestet objektivt grunnlag, noe som førte til vanskelige vurderinger og høyt konfliktnivå. Man mente at gjeldende rett ikke ivaretok veteraners særskilte behov og at deres erstatningsvern således måtte styrkes. Det ble vist til at staten på en klar og tydelig måte burde ta ansvar for skader som oppstår som følge av tjeneste i internasjonale operasjoner. Særlig ble det vist til at personellet var underlagt beordringsplikt og at de gjeldende ordningene ikke omfattet de særegne skadene som de tjenestegjørende i internasjonale operasjoner risikerer å pådra seg.

Flere modeller for økonomisk kompensasjon ble vurdert, men man landet på et erstatningsbasert system regulert i særlovgivningen underlagt Forsvarsdepartementet. Denne modellen ble valgt for å understreke at staten tar et særskilt ansvar for personell som deltar i internasjonale operasjoner på vegne av Norge, noe som også ville innebære økt anerkjennelse av personellets innsats og de utfordringer som skadet personell opplever.²²

Samtidig med innføringen av forsvarspersonelloven § 12 b ble det besluttet ikke å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft. Det lovfestede objektive erstatningsansvaret i § 12 b var særlig begrunnet i beordringsplikten som ble innført i 2005. Man mente at de gamle sakene var lite egnet til å bli vurdert på de vilkårene som ble foreslått i § 12 b. Det ble derfor innført en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader for personell som hadde tjenestegjort i en internasjonal operasjon fra 1978 til 2010.²³ Ordningen ble innført etter inspirasjon fra de tilsvarende ordningene for nordsjødykkere og skulle være en ex gratia-ordning for å gjøre opp de gamle sakene. Mange av disse sakene gjaldt tjenestegjøring langt

¹⁹ Regjeringens handlingsplan *I tjeneste for Norge*, 2010

²⁰ Jfr. Ot.prp. nr 67 (2008-2009) kap 6 -8.

²¹ Se punkt 2.4

²² Jfr. Ot.prp. nr 67 (2008-2009) s. 34.

²³ Jfr. Ot.prp. nr 67 (2008-2009) s. 41-43.

tilbake i tid hvor det ville være vanskelig å oppfylle beviskravene etter den nye bestemmelsen. Den særskilte kompensasjonsordningen ble hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak. Det fremgår av § 9 i 2009-forskriften at forvaltningsloven gjelder for vedtak fattet etter forskriften.

Det er Arbeidsgruppen oppfatning at fordi den særskilte kompensasjonsordningen skulle være en ex gratia-ordning for å gjøre opp gamle saker, og fordi ordningen var hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak, ble den særskilte kompensasjonsordningen etablert som et erstatningsrettslig ansvar, men i et offentligrettslig regime. Dette ble senere fulgt opp da klagenemnda ble etablert i 2011 med hjemmel i forvaltningsloven, jf. 2011-forskriften § 2.

Forsvarspersonelloven § 12 b er videreført i forsvarsloven § 55. Billighetserstatningen, som tidligere fremkom av en egen forskrift med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak, er inntatt i loven § 56. Forsvarsloven § 64 sier uttrykkelig at forvaltningsloven ikke gjelder for sakene om erstatning etter § 55 og billighetserstatning etter § 56, og § 55 viser til utmålingsreglene i yrkesskadeforsikringsloven.

Etter dette kan det se ut som om man har ment å etablere en erstatningsordning gjennom forsvarspersonelloven § 12 b, og senere i forsvarsloven, som følger det erstatningsrettslige sporet, mens man for saker som er eldre enn 2010 også følger et forvaltningsrettslig spor. Dette gjelder imidlertid ikke fullt ut. I forsvarstilsatteforskriften § 49 fremgår det at forvaltningsloven kap VI om klagebehandling gjelder for billighetserstatningen i forsvarsloven § 56. Videre er det gjennom protokoll av 15. november 2017 (som avløser den tilsvarende protokollen av 16. mai 2000) til Særavtalen for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, inngått en avtale som øker maksimal utbetaling til 65 G. Dette nivået legges i praksis til grunn ved utmåling etter forsvarsloven § 55, og ikke utmålingsreglene i yrkesskadeforsikringsloven, slik bestemmelsen gir anvisning på.

Oppsummert kan man si at det går et skille ved 1. januar 2010. Saker om psykiske belastningsskader med utgangspunkt i tjenestegjøring fra før dette tidspunktet, følger 2009-forskriften og et kombinert erstatningsrettslig og forvaltningsrettslig spor. Andre typer skader fra før 2010 enn psykiske belastningsskader, følger yrkesskadeforsikringsloven med de utvidelser som følger av protokollen til Særavtalen.

For saker som gjelder tjenestegjøring etter 1. januar 2010 er rettskildebildet fragmentert. Her er statens ansvar hjemlet i forsvarsloven § 55 og 56 med utmålingsregler hjemlet både i yrkesskadeforsikringsloven og i protokollene til Særavtalen.

Alt i alt finner arbeidsgruppen at forankringen av reglene er uryddig og egnet til å skape komplikasjoner. I den grad man holder fast ved konstruksjonen privatrettslig rett til erstatning og offentligrettslig forvaltningsprosess, bør det formelle regelverket reflektere dette, og reglene bør koordineres bedre. Et enkelt og nærliggende alternativ kunne være å løfte alle prosessuelle spørsmål over i forvaltningsrettslige former. Dette samsvarer også med Arbeidsgruppens forslag om å innføre ny klageordning også for sakene etter forsvarsloven § 55, se kapittel 6. Det kan for så vidt hevdes at innføring av en klageordning så å si nødvendiggjør et forvaltningsrettslig regime. Det bør samtidig legges til rette for at domstolsbehandlingen av veteranenes krav på erstatning gjøres med full prøvning, etter modell av pasientskadeprosessen,

nærmere om dette i punkt 5.3. Arbeidsgruppen ser det som naturlig å bidra til at det kan foretas en «opprydning» i de ulike regelverk. Det er naturlig å samle alle ordningene i samme regelverk, og lage en helhetlig erstatningsordning som bygger på dagens system og materielle nivå, men som likevel er enklere og mer helhetlig i sin utforming. Dette kan bidra til å forenkle regelverket og gi større forutberegnelighet for soldatene som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner.

En samlet arbeidsgruppe mener at forankringen for ny ordning primært bør være lovhjemmel i forsvarsloven med tilhørende forskrift som regulerer alle relevante spørsmål. Forskriften bør så langt mulig skrives slik at veteranene, uten juridiske kompetanse, vil kunne forstå innholdet og de rettigheter de har i medhold av forskriften. Dette er egnet til å forebygge prosess, og vil øke legitimiteten til erstatningsordningen.

Arbeidsgruppen mener at hele erstatningsordningen bør underlegges forvaltningsrettslige regler. Etter nåværende regler gjelder ikke forvaltningslovens kapittel 4 for billighetserstatningen, men dette foreslår Arbeidsgruppen å endre. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler bør innføres ved forskrift, jf. forsvarsloven § 64 andre ledd, som åpner for at departementet kan gi forskrift om at forvaltningsloven kapittel IV til VI likevel skal gjelde. Nærmere om fordelene ved å etablere ordningen innenfor forvaltningsrettslige rammer nedenfor i punkt 5.2.

Arbeidsgruppen har diskutert spørsmålet om de foreslåtte nye regler skal gjøres gjeldende bare for veteraner som har tjenestegjort etter 1. januar 2010 (erstatning etter forsvarsloven § 55), eller også gjelde veteraner som har tjenestegjort før dette tidspunktet. Arbeidsgruppen har delt seg i et flertall og et mindretall.

Et flertall, bestående av Askeland, Barth, Lileng og Lunde mener at de nye regelforslagene bare bør gjøres gjeldende for veterangrupper som har tjenestegjort etter 1. januar 2010.

En slik løsning vil lette arbeidet med å lage en overgangsordning, og det vil bidra til å forenkle oppgaven med å lage en god ordning for fremtiden. På den annen side vil en slik tilnærming føre til at den gamle ordningen må videreføres i mange år fremover. Flertallet ser likevel ikke store problemer med dette. Rettsikkerheten må sies å være tilfredsstillende ivarettatt med den nåværende ordning som gjelder for veteraner som har tjenestegjort før 1. januar 2010.

Flertallet anerkjenner at det isolert kan sett oppleves urettferdig at én gruppe får gunstigere regler, mens en annen gruppe ikke får det. Flertallet mener likevel at det her må anlegges et større perspektiv, idet det er spørsmål om å gjøre endringer til gunst for fremtidige veteraner innenfor de rammer det er politisk grunnlag for. Pragmatiske vurderinger taler da for i første rekke å endre regler for nyere generasjoner av veteraner. Mandatet for gjennomgang av kompensasjons- og erstatningsordningene hadde i første rekke veteraner som har tjenestegjort etter 1. januar 2010 for øye, jf. spørsmålet om å innføre klageordning for denne gruppen. Videre har foreldelsesreglene vært virksomme i lang tid for veteraner som har gjort tjeneste før 1. januar 2010. Denne gruppen har hatt forutberegnelige regler, som det har vært mulig å innrette seg etter. Gruppen har ikke hatt foranledning til å forvente endrede regler. Det er også tenkelig at veteraner som har vurdert å søke erstatning, har slått dette fra seg, fordi man innrettet seg på de foreldelsesregler som har gjeldt i mange år.

Det er samtidig vanskelig å overskue konsekvensene av å foreslå en endring av reglene for denne gruppen. Eksempelvis kunne spørsmålet om å gjenoppta saker, med den ressursbruk som ligger i dette, melde seg. Med den knappe tidsrammen Arbeidsgruppen har hatt til rådighet, har man ikke kunnet prioritere å arbeide å undersøke konsekvensene av å foreslå regelendringer for veterangruppen som har tjenestegjort før 1. januar 2010. Det er også av vesentlig betydning at spørsmålet har en side til mandatets forutsetning om at foreslåtte endringer *«ikke [skal] innebære en merkostnad for staten»*, se punkt 1.2 ovenfor. Det er i en slik situasjon fra en økonomisk og retts teknisk synsvinkel mest forsvarlig å foreslå innføre nye regler om foreldelse kun for veteraner som får erstatning etter forsvarsloven § 55. Flertallet har derfor utformet forslaget til nytt regelverk med en slik løsning for øye.

Flertallet vil likevel bemerke at det ikke prinsipielt utelukkes at de foreslåtte reglene kan gis en videre slagvidde, men at dette krever grundigere utredning enn Arbeidsgruppen har hatt mulighet for innenfor en tildelte tidsrammen, i tillegg til at det krever andre rammer enn de som har fulgt av gjeldende mandat. Flertallet viser til at dette spørsmålet i første rekke avhenger av politiske prioriteringer.

Et utkast til forskriftsregulering med det nevnte innholdet er presentert bakerst i utredningen, se kapittel 9.

Et mindretall bestående av Farmakis, Lysenstøen og Olsen mener at en endring av foreldelsesbestemmelsene også må innføres for veteraner med skade påført før 1. januar 2010. Dette gjelder også for veteraner som ellers allerede har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært vurdert foreldet. Øvrige nye bestemmelser som foreslås i rapporten her, bør etter mindretallets oppfatning kun gjelde for nye saker. Se pkt. 4.5.5.7 nedenfor.

Etter dette foreslår flertallet i Arbeidsgruppen at et nytt regelverk lages for de veteraner som har tjenestegjort etter 1. januar 2010. Det bør lages en overgangsordning som bestemmer når det nye regelverket begynner å gjelde fra, men denne delen av arbeidet har Arbeidsgruppen overlatt til den videre prosessen. Det nye regelverket foreslås å ha forskriftshjemmel i en ny bestemmelse i forsvarsloven § 56. Den eksisterende § 56 foreslås erstattet med en ny regel som integrerer innholdet i någjeldende § 56. Det er nærliggende å la alle som krever erstatning på grunnlag av en tjeneste som har blitt avsluttet etter 1. januar 2010, bli regulert av de nye reglene. De eksisterende forskrifter foreslås å bli samlet og utgjøre én forskrift som regulerer nærmere vilkår for kompensasjon og utmålingen av denne, i tillegg til prosessuelle regler om klageordning. Forslag til ny § 56 og tilhørende helhetlig forskrift er tatt inn bakerst i utvalgets utredning, se kapittel 9.

Når det gjelder hvilken persongruppe som omfattes, har Arbeidsgruppen forholdt deg til eksisterende definisjoner mht. hvem som anses å ha «tjenestegjort i en internasjonal operasjon», jf. forskriftens § 1-2 første ledd. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle endringer på dette punktet som måtte følge av det pågående arbeidet med en Stortingsmelding om veteraner

4.2.2 Valg av budsjetteringspost

For veteranene er det et viktig spørsmål hvilken budsjettpost erstatningen er ført på. Dette har sammenheng med at budsjett for statens alminnelige erstatningsansvar, post 471 nr. 71 på

statsbudsjettet innebærer større anerkjennelse av veteranenes rett til erstatning enn andre budsjettposter. Arbeidsgruppen har derfor drøftet spørsmålet om valg av budsjettpost og konkludert med en anbefaling.

De årlige bevilgningene til kompensasjonsordningen og billighetserstatningsordningen er postert på kap. 1700 *fellesutgifter og tilskudd til foretak under FD*, post 21 *spesielle driftsutgifter*. Posten er direkte underlagt Forsvarsdepartementet, som en overslagsbevilgning. Overslagsbevilgning gir hjemmel til å overskride den sum som er bevilget, mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Dette innebærer at rettmessige krav etter ordningen vil bli utbetalt fra SPK uten ugrunnet opphold.

Det ble under lovarbeidet vurdert å premiefinansiere utbetalinger under forsvarsloven § 55 med en risikooverføring til SPK, på samme måte som yrkesskedeforsikringsloven²⁴. En premiefinansiert ordning for utbetalinger av erstatning etter forsvarsloven § 55 har vist seg lite hensiktsmessig. Arbeidsgruppen har derfor sett nærmere på hvordan finansieringen bør skje på best mulig måte.

Det er for arbeidsgruppen reist spørsmål om utbetalinger etter den særskilte kompensasjonsordningen og forsvarsloven §§ 55 og 56 bør belastes budsjettkapittel 471 *Statens erstatningsansvar og Stortingets rettferdsvederlagsordning*, post 71 *Erstatningsansvar m.m.* (Heretter kalt kap. 471 post 71). Også denne posten er en overslagsbevilgning. Når staten har slått fast et objektivt erstatningsansvar som i forsvarsloven § 55 er det et poeng at erstatningsutbetalingene likebehandles budsjettmessig med andre saker der staten har et erstatningsansvar.

Det er flere argumenter for at kompensasjons- og erstatningsordningene bør posteres kap. 471 post 71. For det første var et grunnleggende hensyn bak lovendringen i 2010 i større grad å markere sivilsamfunnets ansvar for konsekvensene av Norges deltakelse i internasjonale operasjoner.²⁵ Det er stort sett tverrpolitisk enighet om dette også i dag. Ved å belaste en budsjettpost under Justis- og beredskapsdepartementet fremfor en post på forsvarsbudsjettet, understrekes sivilsamfunnets ansvar for veteranene på en mer synlig og ansvarsfull måte. Dette vil oppleves som anerkjennende for veteraner som har fått skader som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner.

For det andre kan dagens ordning med å budsjettere ordningene over forsvarsbudsjettet gi visse uheldige utslag omdømmemessig. Dette ble blant annet synlig da midler som i Prop. 1 S (2018-2019) opprinnelig var satt av til kompensasjonsordningene for budsjettåret 2019 ble omdisponert for å dekke hevingen av KNM Helge Ingstad. Bakgrunnen for omdisponeringen var at utbetalingene etter kompensasjonsordningen ble lavere enn prognosene som var utarbeidet av Statens pensjonskasse, slik at det ikke var behov for alle midlene som var satt av. Flyttingen ble av enkelte likevel oppfattet som et tegn på at Forsvarsdepartementet nedprioriterte veteranene.²⁶

²⁴ Ot. prp. nr 67 (2008-2009), s. 53

²⁵ Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 8

²⁶ Ravnaas, Paal. «Ubrukte erstatningspenger dekker Instad-berging», *Forsvarets forum*, 14. mai 2019

Det følger av Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-01/2017 til kap. 471 post 71 at budsjettposten belastes når staten betaler erstatning fordi den er ansvarlig på grunnlag av et lovfestet eller ulovfestet skyldansvar eller objektivt ansvar. Det er videre krav om at staten må være dømt til å betale erstatning enten på grunnlag av skyldansvar eller objektivt ansvar, eller at den inngår forlik om utbetaling eller utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet rundt erstatningsansvaret i saken. Etter dette ville saker etter forsvarsloven § 55 i utgangspunktet kunne falle inn under posten. I midlertid heter det videre at budsjettposten bare skal benyttes når det ikke finnes andre budsjettposter som er ment å dekke de aktuelle utgiftene. I rundskrivet punkt 3.6 står det blant annet:

«Har Stortinget ved vedtakelse av en lovbestemmelse som gjør staten erstatningsansvarlig forutsatt at utgiftene skal dekkes på annet vis enn ved å belastes kap. 471, post 71, er det heller ikke adgang til å belaste kap. 471, post 71. Det gjelder for eksempel utbetalinger etter forsvarspersonelloven § 12 b om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner.»

Avsnittet gjelder departementets adgang til å belaste budsjettposten per i dag. Dersom stortinget beslutter at erstatning etter forsvarsloven § 55 bør belastes denne posten, vil departementet naturligvis gis muligheten til det. Det er mer usikkert om utgifter i forbindelse med saker etter den særskilte kompensasjonsordningen er egnet til å belastes kap. 471 post 71. Ordningen fastslår i motsetning til forsvarsloven § 55 ikke formelt et lovfestet objektivt ansvar. I forarbeidene til ordningen Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) s. 48 heter det:

«Selv om det ikke kan konstateres et erstatningsansvar for staten, kan det opprettes kompensasjonsordninger fra det offentlige ut fra hensynet til rimelighet, såkalte ex gratia ordninger.»

Dette er utgangspunktet for vurderingen av behovet for kompensasjonsordning. Det følger av dette at lovgiver ikke anså kompensasjonsordningen som en erstatningsordning, men mer i retning av en ex gratia-ordning. Dermed skiller ordningen seg fra øvrige erstatningssaker som kan belastes kap. 471 post 71, slik rundskrivet fra Justis- og beredskapsdepartementet gir anvisning på i dag.

I rundskrivet fremkommer det at erstatning utbetalt fordi staten gjennom avtale eller administrativ bestemmelse har påtatt seg å dekke tap i en bestemt type saker, ikke kan belaste budsjettposten. Derfor unntas blant annet utbetaling etter *Særavtale om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner av 16. mai 2000*, i dag protokoll 15. november 2017, eksplisitt fra virkeområdet til kap. 471 post 71. På bakgrunn av at kompensasjonsordningen anses som en ex gratia-ordning, kan det være grunn til å sammenligne den med denne typen saker, som er unntatt fra budsjettpostens område.

Disse momentene viser at kompensasjonsordningen skiller seg fra utgiftene kap. 471 post. 71 er ment å dekke. Et alternativ kan være å flytte utbetalinger etter kompensasjonsordningen over på kap. 1792 *Norske styrker i utlandet* (intops-budsjettet). Denne posten er tilleggsfinansiert, slik at man til enhver tid kan kreve Stortinget å få dekket de utgifter som oppstår. På denne måten vil erstatnings- og kompensasjonsutbetalingene være synlig som del av den totale kostnaden ved internasjonale operasjoner. Også øvrig oppfølging av veteranene fra Forsvarets

side er budsjettert på denne posten. En slik løsning vil kreve at midler øremerkes kompensasjonsordningen.

Det er sannsynlig at det vil komme krav etter kompensasjonsordningen i mange år fremover. Målet for arbeidsgruppen er å foreslå en helhetlig ordning. En alternativ løsning kan derfor være å samle kompensasjonsordningen og erstatning etter forsvarsloven § 55 og § 56 på kap. 1792.

Arbeidsgruppen har i flere møter diskutert valget mellom de to aktuelle budsjettpostene. En samlet Arbeidsgruppe mener at en plassering på kap. 471 post 71 vil være en naturlig konsekvens av statens erkjennelse av et ansvar for å sikre veteranene en god erstatningsordning og formålet om å gi veteranene anerkjennelse. Plassering på denne posten vil stå best i samsvar med de øvrige justeringer som er foreslått av Arbeidsgruppen. Endelig mener Arbeidsgruppen at innføringen av et lovfestet objektivt ansvar i forsvarspersonelloven § 12 b og senere forsvarsloven § 55 peker mot at staten erkjenner et erstatningsansvar for skade påført personell under internasjonale operasjoner. Dette bør reflekteres i at utbetalinger skjer fra samme post som statens øvrige utbetalinger som følge av erstatningsansvar.

En samlet arbeidsgruppe anbefaler at erstatning etter forsvarsloven § 55 utgår fra kap. 471 post. 71 på statsbudsjettet, mens utbetalinger etter den særskilte kompensasjonsordningen utgår fra kap. 1792 *Norske styrker i utlandet*.

4.3 Særlige problemer knyttet til årsaksvilkårene i 2009-forskriftens § 3

4.3.1 Innledning

Som nevnt ovenfor, er årsaksvilkårene i kompensasjonsordningen hjemlet i 2009-forskriften utformet på en spesiell måte. Dette er viktige vilkår i regelsettet, og mange av avslagene på erstatning kommer fordi årsaksvilkårene ikke er oppfylt. Arbeidsgruppen har derfor prioritert å gjøre en rent juridisk utredning av vilkårene. Undersøkelsen er foretatt av arbeidsgruppens leder, og den er tatt med som vedlegg til arbeidsgruppens rapport (Vedlegg 1). I det følgende presenteres hovedfunnene fra den nevnte rapporten. Funnene gjør det aktuelt å vurdere alternative formuleringer av de avgjørende rettsvilkårene, se om dette i punkt 4.3.3 nedenfor.

4.3.2 Problematiske punkter

Regelen i § 3 inneholder i sitt første ledd som nevnt to årsaksvilkår, eller mer presist, krav om at det er årsakssammenheng i to ledd: For det første må «tjenestegjøring i internasjonal operasjon» ha ført til «varig psykisk belastningsskade» (årsaksledd én). For det andre må den psykiske belastningsskaden ha «medført» «varig ervervsmessig uførhet» (årsaksledd to).

I praksis fra SPK og klagenemnd har man utviklet en egen praktisering av disse årsakskravene som, noe grovt og upresist, kan forklares slik:

Hvis veteranen ville ha blitt ervervsufør uansett, selv om tjenesten tenkes borte, skal vedkommende ikke ha erstatning. Mange veteraner får avslag på erstatning på grunn av denne praktiseringen av reglene. En undersøkelse av praksis viser at det kan stilles spørsmål ved hvordan årsaksvilkårene er anvendt i noen slike saker. Hovedpunkter i undersøkelsen er som følger:

For spørsmål om det er ansvar når to konkurrerende årsaker fører til personskade, er gjeldende rett i høy grad fastlagt gjennom en avgjørelse fra Høyesterett, Rt. 1999 s. 1473. I denne saken ble en kvinne rammet av en trafikkulykke i 1990. Hun ble 100 % ervervsufør av ulykken, men fikk bare erstatning for 50 % av trafikkforsikringsselskapet som dekket ansvaret etter trafikkulykken. Grunnen til at hun bare fikk dekket halvparten av skaden, var at hun etter Høyesteretts oppfatning, ville ha blitt 50 % ervervsufør innen domstidspunktet uansett – altså uavhengig av trafikkulykken. Høyesterett påpekte at hun hadde en rekke sykdommer før hun forulykket.

Klagenemnda og SPK har brukt regelen denne dommen etablerte som grunnlag for avslag på veteranenes søknad. Dette er gjort uten å drøfte nærmere om det typiske tidsforløpet i veteransakene passer helt til det som ble fastlagt i den nevnte dommen fra Høyesterett. Her har det særlig interesse at operasjoner i internasjonal tjeneste for mange finner sted mens veteranen er i tyveårene, mens de hendelser som i praksis ofte blir lagt vekt på, inntreffer *senere* i veteranens liv. I høyesterettsdommen kom sykdommene først, *deretter* den ansvarsbetingende trafikkulykken.

Erstatningsrettslig sett er rekkefølgen på årsakene ikke helt uviktig. Den omstendighet at man bruker årsaksrekkefølgen fra Høyesterettsdommen på et annet tilfelle med en annen årsaksrekkefølge er i seg selv problematisk. Vi har ikke dekning i Høyesteretts praksis for å si at den rekkefølgen av årsaker som finner sted i veteransakene ville ha blitt bedømt på samme måte.

Det kan anses som problematisk at en regel (basert på en Høyesterettsdom) som avskjærer erstatning, tolkes utvidende til ugunst for veteranene. Dette fordi kompensasjonsforskriften etablerer rettigheter for veteranene. Hvis man avgrenser slike rettigheter, bør man etter god forvaltningsskikk og respekt for legalitetsprinsippet, ha hjemmel i lov. Rettighetene til veteranene er gitt i en forskrift som viser til «alminnelige krav til årsakssammenheng». Denne reguleringen av årsakskravet blir egentlig tolket innskrenkende til ugunst for veteranene med hjemmel i klagenemndas egen praksis.

Arbeidsgruppen mener at dette er et forhold som bør søkes reparert ved å kodifisere eksisterende praksis gjennom lov eller forskrift. Alternativt kan det vedtas en regel som ikke rekker lenger enn Høyesteretts avgjørelse, se punkt 4.3.2 nedenfor.

Utredningen i vedlegg 1 viser også at årsaksvurderingen er komplisert og at tingrettene tidvis strever med å anvende reglene helt korrekt. Videre er det påpekt at praksis fra SPK og klagenemnda ser ut til ikke å gå inn i forholdet mellom samvirkende årsaksfaktorer av ulike typer. Også dette gir grunner til å kodifisere den praksisen som har utviklet seg, alternativt klargjøre rekkevidden av den eksisterende hjemmel i lov og forskrift.

4.3.3 Alternative materielle rettsvilkår

4.3.3.1 **Innledning**

Selv om det någjeldende regelverket på mange måter fungerer tilfredsstillende, har gjennomgangen ovenfor satt søkelys på mulige svakheter ved reglene. Det kan være et spørsmål om man skal videreføre et regelverk som er beheftet med de nevnte svakhetene, eller arbeide

for justeringer. Det ligger det innenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere mulige forslag til forbedring.

De retts tekniske svakhetene ved det regelverket som er etablert kunne tale for å endre vilkårene for å få erstatning. En slik endring forutsetter imidlertid at det utformes vilkår som retts teknisk er lettere å håndtere. Samtidig må terskelen for å få erstatning legges om lag på samme nivå som for nåværende ordning. En endring av praksis i retning av en bevisst innstramming kan utløse spørsmål om likebehandling. For forslag til endringer må det forutsettes at det lages en overgangsordning, slik at lov eller forskrift ikke gis tilbakevirkende kraft, jf. Grl. § 97. Idet det er forutsatt at det ikke skal innføres nye regler til veteranenes ugunst, bør det i utgangspunktet ikke oppstå konflikt med Grl. § 97, men det kan være fruktbart å kvalitetssikre at det ikke på noe punkt oppstår slik konflikt. En eventuell kodifisering av eksisterende praksis bør vurderes grundig i et slikt lys.

Nedenfor drøftes ulike alternative for å etablere operative, retts teknisk gode vilkår, som ikke vil føre til at veteransoldatenes rettigheter svekkes, og heller ikke antas å øke statens utgifter, jf. forutsetninger gitt i mandatet. Arbeidsgruppen drøfter først et alternativ som kodifiserer den praksis som har utviklet seg.

4.3.3.2 Kodifisering av praksis

Arbeidsgruppen mener, som redegjort for ovenfor, at det gjør seg gjeldende en viss spenning mellom dagens forskriftstekst og det som har utviklet seg som en praksis i klagenemnda og SPK, særlig hva gjelder årsaksvilkårene. Det kan derfor være fruktbart å justere vilkårsformuleringen noe, for å få teksten til bedre og mer presist å gjenspeile realitetene i vurderingstemaet. Den nye formuleringen kan gis klar hjemmel i lov eller forskrift, slik at den ikke kun hviler på nemndspraksis. Forutsetningen er i så fall at lovgiver ønsker å videreføre den praksis som har utviklet seg.

Et forslag til en slik presisering er som følger:

«Dersom skadelidte innen søknadstidspunktet uansett ville ha blitt helt ervervsufør av andre årsaker enn den psykiske belastningsskaden påført av tjenesten, har skadelidte ikke rett til erstatning.

Denne regelen gjelder tilsvarende så langt skadelidte uansett ville ha blitt delvis ervervsufør»

Formuleringen kan fremtre som komplisert, men den er dekkende for den praksis som har utviklet seg. Den fremtrer som mer presis enn en henvisning til alminnelige årsaksvilkår.

Et flertall av Arbeidsgruppens medlemmer, bestående av Askeland, Barth, Lileng og Lunde foreslår å kodifisere denne regelen i den nye samleforskriften som har hjemmel i forsvarsloven § 55.

Begrunnelsen for forslaget er for det første at det vil gi en transparent regel som er mer dekkende for utviklingen i praksis enn den någjeldende forskriftsregel. Videre har den materielle reguleringen gjennom praksis i nemnda og SPK vist seg å fungere godt. Det finnes ikke

tilstrekkelig gode grunner for å fravike den materielle sonringen som er utviklet gjennom praksis. Arbeidsgruppens flertall ser det imidlertid som hensiktsmessig og rettssikkerhetsmessig mest betryggende at den praksis som har utviklet seg, forskriftsreguleres.

4.3.3.3 Forskriftsfesting av en regel som ikke utfordrer eksisterende hjemmel

Ved konkurrerende, hver for seg tilstrekkelige årsaksfaktorer til nedsatt ervervsevne, gjør det seg gjeldende særskilte utfordringer. Det er altså en situasjon hvor tjenesten og andre årsaksfaktorer, begge, hver for seg, ville ha ledet til nedsatt ervervsevne hvis den andre årsaksfaktoren tenkes borte.

Som det har blitt redegjort for ovenfor i punkt 4.3.2 og vedlegget, kan det hevdes at dagens praksis på dette området legger seg i ytterkant av eksisterende hjemmel. Et alternativ kunne være å formulere en årsaksregel som ikke rekker lenger enn hva Rt. 1999 s. 1473 gir dekning for. En slik regel ville medføre en oppmykning av dagens praksis fra SPK for en bestemt type veteransaker. Det siktes til saker hvor nemnda legger til grunn at veteranen ville blitt ervervsufør av de påkjenninger vedkommende ble utsatt for i tjenesten, men at vedkommende *likevel ikke skal ha erstatning* fordi han ville ha blitt ervervsufør uansett på grunn av øvrige årsaksfaktorer som ville inntrådt uavhengig av tjenesten. Så langt disse årsakene *ikke* ligger innbakt i veteranens konstitusjon, og således ikke var der før tjenesten inntraff, vil slike faktorer etter denne regelvarianten ikke kunne begrunne avslag.

Et rent eksempel er at skadelidte har blitt utsatt for massive psykiske belastningskader under tjenesten som har gjort ham ervervsufør. Samtidig har han etter tjenesten blitt utsatt for samlivsbrudd og dødsfall i nær familie, samt et traume i forbindelse med naturkatastrofe, eksempelvis vært i risikozonen for en tsunami på ferie etter fylte 40 år.²⁷ Dersom nemnda begrunner avslaget med de siste hendelsene, vil dette ikke være et gyldig avslag etter den regel som her foreslås. Det er altså tale om å lansere et regelforslag *til gunst* for veteranene, sammenlignet med dagens praksis, men som er i tråd med årsakslæren så langt denne følger av den spesielle regelen om tidsbegrenset årsakssammenheng som ble etablert i Rt. 1999 s. 1473.

En slik regel krever et presiserende og innsnevrende tillegg til regelen som er presentert ovenfor. Tillegget skal lyde som følger:

«Ervervsuførhet av andre årsaker enn tjenesten skal bare tas i betraktning så langt de er et utslag av skadelidtes medisinske konstitusjon eller på annen måte har oppstått før veteranens tjenesteperiode.»

Arbeidsgruppen vil også vise hvordan en tilsvarende regel kan formuleres negativt:

«Ervervsuførhet av andre årsaker enn tjenesten skal ikke tas i betraktning med mindre de er et utslag av skadelidtes medisinske konstitusjon eller på annen måte har oppstått før veteranens tjenesteperiode

²⁷ Et eksempel til illustrasjon er sak 19/2017. Skadelidte hadde vært utsatt for bl.a. samlivsbrudd, etc.

Et mindretall av Arbeidsgruppens medlemmer, bestående av Farmakis, Olsen og Lysenstøen vil foreslå at denne regelen forskriftsfestes.

Det er viktig å ha klart for seg at denne regelen og kodifiseringsregelen i forrige punkt gjelder situasjonen med konkurrerende, tilstrekkelige, årsaker. Situasjonen er altså at skadelidte ville ha blitt ervervsufør av tjenesten alene, men han ville også ha blitt ervervsufør dersom tjenesten tenkes borte, fordi andre årsaker oppstått i tid etter tjenesten utgjorde tilstrekkelige årsaker til ervervsuførhet.

Disse situasjonene må holdes ut fra en situasjon hvor den psykiske belastningsskaden fra tjenesten virker sammen med øvrige belastninger, men hvor hverken belastningsskaden fra tjenesten eller de øvrige årsaker alene ville ha ledet til ervervsuførhet. I et slikt tilfelle er det samvirke mellom årsakene. Her er den psykiske belastningsskaden en nødvendig, ikke uvesentlig årsak til ervervsuførheten. Da skal veteranen ha erstatning.

Bakgrunnen for mindretallets oppfatning er leders analyse i pkt. 4.3.2 ovenfor og i vedlegg 1, om at det etter høyesterettspraksis²⁸ ikke er tilstrekkelig rettslig grunnlag for dagens praksis hos SPK og Klagenemnda. Mindretallet mener at årsakslæren etter kompensasjonsregelverket og etter forsvarsloven må være i samsvar med alminnelig erstatningsrettslig praksis utviklet av Høyesterett.

Det vises særlig til lederens konklusjon, som lyder:

«Det kan anses som problematisk at en regel (basert på en Høyesterettsdom) som avskjærer erstatning tolkes utvidende til ugunst for veteranene. Dette fordi kompensasjonsforskriften etablerer rettigheter for veteranene. Hvis man avgrenser slike rettigheter bør man etter god forvaltningsskikk og respekt for legalitetsprinsippet, ha hjemmel i lov.»

Fordi arbeidsgruppens leder mener at dagens praksis utfordrer høyesterettspraksis, mener mindretallet at det uansett ikke er tilstrekkelig med en forskriftsendring som nevnt i pkt. 4.3.3.2 som kodifiserer praksis hos SPK og Klagenemnda. Høyesterettspraksis må her sies å ha samme trinnhøyde som formell lov. Dermed må en regel som foreslås i pkt. 4.3.3.2 også innføres ved formell lov, og ikke ved forskrift.

4.3.3.4 **Hovedårsak som alternativ**

Gjennomgangen ovenfor har særlig påpekt svakheter ved at årsaksvurderingen i høy grad hviler på en hypotetisk vurdering. Dersom man i stedet vil bygge på det som faktisk har hendt, vil en *hovedårsakslære* kunne være et alternativ. Heller ikke denne vil være fri for hypotetiske årsaksvurderinger, men disse vil ikke bli avgjørende i samme grad som nå.

Med rettsvilkår som knytter an til en hovedårsakslære, vil man på et sikrere og mer transparent skjønnsmessig grunnlag kunne bygge på faktiske livshendelser. Man vil kunne bygge på at

²⁸ jf. Rt-1999-1473

disse faktiske livshendelsene med sannsynlighet har virket sammen mot den skadetilstand veteranen befinner seg i på søknadstidspunktet.

En fordel med et slikt vurderingstema er at man ikke, som nå, trenger å bevise at den psykiske belastningen tjenesten representerer ikke en gang har vært en samvirkende årsak til at skadelidte har fått varig nedsatt ervervsevne. Tilnærmingens bevisvurdering vil være mindre sårbar for tilfeldigheter mht. hvor mye av hendelsesforløpet som ble dokumentert i tidsnær periode. Tilnærmingen vil også i mindre grad avhenge av at de sakkyndige forstår hvilke juridiske vurderinger som skal gjøres og i mindre grad avhenge av individuelle tilnærminger fra de sakkyndiges side.

Det kan være hensiktsmessig å knytte dette alternativet opp mot det materielle kravet til «hovedårsak», slik dette er brukt i forsikringsretten og for enkelte av årsaksvilkårene i trygderetten. Det ligger i dette at kravet til årsak skal være vesentlig strengere enn det som følger av det alminnelige kravet til nødvendig, ikke uvesentlig årsak, slik det er formulert i bl. a. Rt. 1992 s. 64 (på s. 70) og i senere erstatningsrettslig praksis.²⁹ Det kan være klaggjørende å vise til vilkåret om hovedårsak i ftrl. § 12-6 tredje ledd:

«Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen.»

For nærmere å forklare innholdet i vilkåret viste departementet i forarbeidene til lovbestemmelsen til Asbjørn Kjønsstad, Folketrygdens uførepensjon, 2. utg. 1992 s. 42:³⁰

«Hvis man kommer til at sykdom/skade kan karakteriseres som hovedårsak til ervervsuførheten, er kravet om årsakssammenheng oppfylt. Dersom de ikke-medisinske årsakene dominerer bildet, må man etter denne årsakslæren konstatere at kravet om at den ervervsmessige uførheten skal ha en medisinsk årsak, ikke er oppfylt.»

På tilsvarende måte kunne man sette som årsakskrav at den psykiske belastningsskaden påført under tjenesten skulle være hovedårsaken til nedsatt ervervsevne på søknadstidspunktet. Hvis årsaksbildet domineres av andre årsaker, så som samlivsbrudd og/eller alkoholproblemer og/eller somatiske plager, vil vilkåret for erstatning ikke være oppfylt.

En fordel ved å anvende et slikt kriterium er at man lettere enn nå kan håndtere den situasjon at tjenesten har *samvirket* med andre belastninger i veteranens liv på en slik måte at vedkommende nå er ervervsufør. Dersom man ut fra en vurdering av foreliggende årsaker kan komme til at den psykiske belastningsskaden som skyldes tjenesten er en hovedårsak til ervervsuførheten, skal erstatning tilkjennes. Vurderingstemaet blir slik mer realistisk og håndterlig enn dagens store fokus på et spørsmål som er hypotetisk og gjelder hendelser langt tilbake i tid. Det materielle vilkåret her vil også fjerne dilemmaet knyttet til at man for en juridisk vurdering legger større vekt på det som hypotetisk kunne ha skjedd enn det som faktisk har skjedd.

²⁹ Se for eksempel Rt. 2000 s. 320.

³⁰ Se Ot.prp. nr. 42 (1994-95) s. 7.

Vurderingen vil i mange tilfeller bygge på at tjenesten har vært en nødvendig og ikke uvesentlig årsak til at skadelidte nå har falt ut av arbeidslivet. Så er spørsmålet om den årsaksfaktoren tjenesten representerer er tilstrekkelig dominerende i årsaksbildet. Et slikt vurderingstema kan fange inn kjeder av suksessive årsaksfaktorer: Dersom det ut fra foreliggende beviser er overveiende sannsynlig at tjenesten gav slike påkjenninger at skadelidte ble ledet ut i alkoholmisbruk, kan dette trekkes inn i en helhetsvurdering av hva som alt i alt har vært den dominerende årsak.

På den annen side kan andre årsaksfaktorer som faktisk har gjort seg gjeldende i veteranens liv bli ansett som hovedårsak med den følge at det blir avslag. Her kan man for eksempel tenke seg belastninger veteranen er utsatt for i sivilt yrke etter tjenesten, eller dramatisk tap av nærstående personer. Hvis slike hendelser dominerer årsaksbildet, kvalifiserer ikke veteranen for erstatning, selv om den psykiske belastningsskaden har vært en nødvendig, ikke uvesentlig årsaksfaktor som samvirker til ervervsnedsettelsen.

I tillegg vil en hovedårsakslære heller ikke omfatte situasjonen der det ikke foreligger en hovedårsak, men flere ikke uvesentlige hendelser i årsaksbildet, der utenlandstjenesten er en av dem.

En hovedårsakslære vil i en slik situasjon hindre at veteranen tilkjennes erstatning, mens veteranen etter gjeldende regelverk skal tilkjennes erstatning.

Etter en vurdering av de ulike alternativ, har Arbeidsgruppen konkludert med at man ikke vil foreslå en årsaksregel basert på en hovedårsakslære.

4.3.3.5 Vilkår kobles til vilkår for uføretrygd, jf. ftrl. Kap. 12.

En retts teknisk meget enkel, alternativ regel, er å koble erstatningen på folketrygdlovens uførhetsbestemmelse jf. ftrl. §§ 12 -7 jf. 12-5 og 12-6. Man kunne unngå nemndsbehandling og sekretariatarbeid ved å la personer som har vært i INTOPS-tjeneste få en gitt erstatning dersom de i tiden etter tjenesten fylte vilkårene for uføretrygd.

En slik ordning ville etter alt å dømme ha ledet til at flere veteraner fikk erstatning, men man ville på den annen side spare utgifter til sekretariat og nemndsbehandling.

En tilpasset versjon av denne løsningen kunne være å stille krav om at uførheten var delvis psykisk betinget. Her måtte imidlertid årsaksvilkåret være formulert på en enklere måte enn det som følger av dagens praksis.

Arbeidsgruppen antar at denne forenklingen vil bli for kostbar til å kunne gjennomføres, men vil likevel nevne alternativet, fordi det viser muligheten for å spare «transaksjonskostnader» i form av nemndsbehandling etc. Dersom forslaget kombineres med den foreslåtte reduksjon av erstatningen basert på antall reelle tapsår (jf. punkt 4.6 nedenfor), kan det kanskje være verd å vurdere.

I tillegg vil en slik regel også måtte innebære at NAVs vurdering av yrkesskade måtte legges til grunn. Fordi NAV opererer med en hovedårsakslære, anses derfor ikke dette alternativet som hensiktsmessig, se også pkt. 4.3.3.4 ovenfor.

4.3.3.6 Konklusjon

Etter dette anbefaler et flertall i Arbeidsgruppen bestående av Askeland, Barth, Lileng og Lunde at dagens praksis kodifiseres i tråd med løsningen skissert i punkt 4.3.3.2. Et mindretall bestående av Farmakis, Lysenstøen og Olsen anbefaler en forskriftfesting som skissert i punkt 4.3.3.3.

4.4 Særlig om skadevilkåret «psykisk belastningsskade».

Vilkåret om «psykisk belastningsskade» forekommer ikke i andre sammenhenger enn erstatningsordningen for veteraner. Vilkåret er ikke nærmere presisert i forarbeidene til den tidligere gjeldende forsvarspersonelloven, trolig fordi vilkåret fremkommer i forskrift. Det er nærliggende å tolke vilkåret i lys av personskadebegrepet i alminnelig erstatningsrett.³¹ Tolkningen av vilkåret må ikke stå i motstrid med erstatningsrettens helhetlige system.³²

I alminnelige erstatningsrettslige regler opererer man med et minstekrav til psykiske påkjenninger for at de skal kvalifisere for «personskade» i lovens forstand. I relasjon til oppreisningsansvar etter skl. § 3-5 vil man slik ikke anerkjenne lettere angstopplevelser, men kreve at angstopplevelsen har en viss tyngde og varighet. En tilsvarende terskel må trolig legges til grunn også ved tolkning av forskriften. Her må det imidlertid tas i betraktning av «psykisk belastningsskade» i forskriftens forstand er et skadevilkår i et regelsett med objektivt ansvar, mens oppreisningsreglene krever grov uaktsomhet eller forsett, samtidig som instituttet dels er pønalt motivert. Reglene forfølger altså litt ulike formål, og det kan derfor være grunnlag for å tolke de nevnte skadevilkårene på ulik måte. Det rettspolitiske valget av å innføre objektivt ansvar taler mot å tolke vilkåret snevrere enn det som gjelder oppreisning, som krever skyldformen grov uaktsomhet.

Termen «psykisk belastningsskade» peker i retning av noe mer spesielt og snevrere enn skader som følge av handlinger som rammes av oppreisning. Slike skader vil oftest skyldes en akutt, dramatisk hendelse, for eksempel opprivende voldsanvendelse mot skadelidte. Ordet «belastningsskade» peker mot en påkjenning over tid, og dette snevrer i utgangspunktet inn skadebegrepet noe sammenlignet med slagvidden til ordet «personskade», jf. skl. § 3-5. Sett fra en annen synsvinkel kan det hevdes at belastningselementet *utvider* personskadebegrepet: Hvor en person over lang tid utsettes for en lavgradig psykisk belastning og utvikler et traume på grunn av belastningen, kreves i i utgangspunktet ytterligere argumentasjon for å begrunne at det faller innunder det alminnelige vilkår personskade. For veteranene vil ordlyden «psykisk belastningsskade» gjøre det langt enklere å begrunne at vilkåret er oppfylt.

Vilkåret «psykisk belastningsskade» rekker videre enn de diagnoser som er trukket frem i forarbeidene og omfatter mer enn PTSD.³³ For veteranenes del er psykisk belastningsskade som følge av lavgradig, men langvarig belastning er særlig aktuell kategori. Denne kategorien har for arbeidsgruppen blitt belyst av representanter for Institutt for militærpsykiatri og et annet intervjuobjekt med fagkompetanse på området. Det er for øvrig for den nærmere grensegang

³¹ Se om dette for eksempel Nygaard, *Skade og ansvar* s. 90-92

³² Se om dette for eksempel omtalen i NOU 2011: 16 s. 338-341.

³³ Nærmere om vilkårets nedslagsfelt i Claus Krag Brynildsen, *Forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner med kommentarer* (2014).

naturlig å se hen til at det alminnelige vilkåret for skade i personskadeerstatningsretten bygger på det som er alminnelig aksepterte sykdomstilstander innenfor medisinsk vitenskap.³⁴

Vilkåret «psykisk belastningsskade» må tolkes i lys av vilkåret om tap av ervervsevne og strukturen i 2009-forskriften § 3. Det følger ikke av forskriften av den psykiske belastningsskaden skal være varig, men det kreves at den har ført til varig nedsettelse av ervervsevne. Denne konteksten taler for at ikke helt bagatellmessige skader omfattes. Det må dreie seg om en psykisk belastning av en slik styrke, varighet og intensitet at den har evne til å påvirke skadelidtes ervervsevne. Her bør det imidlertid tas med at det etter ordlyden tolket i lys av alminnelig erstatningsrett er tilstrekkelig at den psykiske belastningsskaden som skyldes tjenesten har samvirket med andre livshendelser, slik at skadelidte samlet sett har mistet ervervsevnen, jf. gjennomgangen i Vedlegg 1. Etter dette kan det slutes at en tolkning av rettsvilkåret psykisk belastningsskade i lys av regelkontekst og alminnelig erstatningsrett setter relativt beskjedne krav til skadens størrelse.

Som følge av at årsaksledd 2 krever at den psykiske belastningsskaden skal ha ført til tap av ervervsevne, har trolig ikke den nedre grensen for «psykisk belastningsskade» kommet på spissen i praksis. Det er heller ikke grunn til å anta at formuleringen av skadevilkåret skaper problemer for rettsanvendelsen eller vil gjøre det i fremtiden.

Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom de materielle vilkårene for erstatning endres på andre punkter, jf. særlig forslagene til alternative årsaksvilkår gjennomgått ovenfor i punkt 4.3.3.

4.5 Særskilt om foreldelse

4.5.1 Innledning

Regelverket gir de alminnelige regler om foreldelse av krav i foreldelsesloven av 1979 virkning for veteraners krav om erstatning.³⁵ Dersom en søknad om erstatning ikke fremmes tidsnok, kan erstatningskravet foreldes, slik at veteranen ikke lenger har et krav mot staten. Det følger av et departementalt rundskriv at staten i alminnelighet skal gjøre gjeldende foreldelsesinnsigelser hvor det er grunnlag for det i erstatningssaker mot staten.³⁶ Hvorvidt det enkelte statlige organ er bundet av denne plikten, må avgjøres gjennom en konkret vurdering.³⁷ Frafall av foreldelsesinnsigelse må likevel skje etter en forsvarlig saksbehandling og ikke innebære usaklig forskjellsbehandling.³⁸

Rundskrivet får anvendelse for erstatningskrav som vil kunne føre til utbetalinger som belastes budsjettkapittel 471, post 71. For andre saker vil avgjørelsen om det er adgang til å frafalle foreldelse bero på en tolkning av forarbeidene til de aktuelle bestemmelsene. Dersom det her finnes holdepunkter for at det er adgang til å frafalle foreldelsesinnsigelsen, får rundskrivets

³⁴ Se om kravet til alminnelig akseptert medisinsk viten, Tom Sørum og Jan Gunnar Ness, TfE 2014 nr. 3. s. 1-5.

³⁵ Se 2009-forskrift § 11 andre ledd jf. Lov om foreldelse av fordringer av 18. mai 1979 nr. 17.

³⁶ Jf. rundskriv av 04.04.2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet Nr G-01/2017; Erstatningskrav mot staten – belastning av budsjettkapittel 471, post 71 og frafall av foreldelsesinnsigelse.

³⁷ Jf. det nevnte rundskrivets punkt 5.1 og 5.3.

³⁸ Jf. rundskrivets punkt 5.1 og Rt. 2009 s. 1356.

retningslinjer anvendelse. Som det har fremgått ovenfor, vil Arbeidsgruppen foreslå at erstatning etter forsvarsloven § 55 for fremtiden skal belastes budsjettkapittel 471 post 71. Uavhengig av dette vil Arbeidsgruppen foreslå enkelte spesialregler som klargjør spørsmålet om eventuell foreldelse av kompensasjons- og erstatningskrav etter den nye ordningen, se punkt 4.5.5 nedenfor. Bakgrunnen for dette ligger i følgende forhold:

Forsvarsdepartementet har i brev til SIOPS og SPK tidligere uttalt at foreldelse etter departementets syn ikke bør brukes i saker der vilkårene for erstatning for øvrig er oppfylt.³⁹ Fra veteranhold har dette blitt oppfattet som en «garanti» om at foreldelse ikke skal påberopes.

Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke instruksjonsmyndighet overfor nemnda i enkeltsaker, se 2011-forskriften § 4 andre punktum. Det fremgår av Arbeidsgruppens gjennomgang av saker fra klagenemnd og SPK at foreldelse de facto har blitt påberopt av staten og anvendt i sakene som er behandlet i 2018 og senere, nærmere om dette nedenfor i pkt. 4.5.3.

For SPK og nemnda vil foreldelsesreglene gi et grunnlag for å avslå søknader som er retts teknisk enkelt å håndtere. For de skadelidte kan det imidlertid oppleves som urettferdig å få avslått sin søknad på grunnlag av foreldelse.

Arbeidsgruppen finner det på denne bakgrunn, og på bakgrunn av mandatet, naturlig å gå nærmere inn på foreldelsesreglenes anvendelse i veteransakene, for så å vurdere om reglene bør endres.

4.5.2 Kort om foreldelsesreglene og hensynet bak reglene

4.5.2.1 De materielle reglene

Etter alminnelige regler foreldes et erstatningskrav dersom skadelidte ikke reiser sak for domstolene tidligere enn tre år etter han eller hun «fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. fel. § 9 første ledd første punktum. I teori og praksis er dette oppfattet slik at skadelidte må 1) kjenne sin egen skade, 2) den ansvarlige og 3) årsakssammenhengen mellom ansvarliges ansvarsbetingende ferd og skaden.⁴⁰ Skadelidte må ha slik kunnskap om disse tre punktene at det er naturlig å gå til søksmål.⁴¹

Treårsfristen er normalt romslig nok til at rettssikkerheten er godt i varetatt, uansett hvilket livsrområde som er berørt. I tillegg til treårsfristen gjelder en ytre frist på 20 år fra den ansvarsbetingende handling opphørte jf. fel. § 9 andre ledd.

4.5.2.2 Hensyn bak foreldelsesreglene

Formuerettens regler om foreldelse i loven av 1979 bygger på en del generelle, legislative hensyn. Ett grunnleggende hensyn mot å tillate at fordringer foreldes, er prinsippet om at avtaler skal holdes slik de er inngått. Dette er viktig for tilliten som er nødvendig for et fungerende

³⁹ Se svarbrev fra forsvarsminister Frank Bakke-Jensen av 20.05.2018 på spørsmål fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes av 11.05.2018.

⁴⁰ Se for eksempel Nygaard, *Skade og ansvar*, s. 428-431 og utførlig om spørsmålet Miriam Skag, *Startpunktet for foreldelse*, Bergen 2012.

⁴¹ Se for eksempel Rt. 1982 s. 588.

forretningsliv. Tilsvarende viktig er det at erstatningskrav betales i henhold til forpliktelsen som følger av erstatningsansvaret.

Reglene om foreldelse innebærer et innhugg i det grunnleggende prinsippet om at avtaler skal holdes og forpliktelser fylles. Innhugget er gjort fordi det ville være uhensiktsmessig om fordringer skulle bestå i det uendelige.⁴²

Tradisjonelt er reglene om foreldelse i tråd med dette begrunnet med avviklingshensyn, oppfordringshensyn og bevishensyn.⁴³ Disse hensynene er beslektede. Hvis kreditor får oppfordring til å komme med kravet sitt tidlig, vil bevissituasjonen være enklere enn hvis det har gått lang tid siden den ansvarsbetingende begivenhet.

Foreldelse er også begrunnet i at debitor skal kunne innrette seg på at det ikke dukker opp et gammelt krav. Og det skal gi ham trygghet for at så ikke skjer.⁴⁴

Foreldelsesreglene virker på denne bakgrunn indirekte til å sikre materielt riktige avgjørelser. Reglene skal stimulere partene til å reise sine krav i tide, før bevissituasjonen svekkes. Dette innebærer den effekt at bare saker som er reist innenfor et visst tidsrom etter den skadegjørende handling, kommer for domstolene. Det er i seg selv egnet til å øke sjansene for et materielt riktig krav i saken. Foreldelsesregler er innført i alminnelig formuerett for å gi parter et incentiv til å fremme en sak innen rimelig tid. På denne måten sikres at bevis skaffes og ikke blir for gamle før de danner grunnlaget for en materiell avgjørelse i saken.

4.5.3 **Praksis fra SPK og klagenemnd vedrørende foreldelse**

For å få et bedre grunnlag for å vurdere spørsmålet om unntak fra de alminnelige reglene, har Arbeidsgruppen undersøkt klagenemndas (og indirekte SPKs) praksis hva gjelder anvendelse av foreldelsesreglene. Arbeidsgruppen har konsentrert seg om sakene som har blitt avgjort i 2017, fordi disse viser hvilken praksis nemnda følger i øyeblikket, og som er sannsynlig vil bli fulgt i fremtidige saker.

Foreldelse har i tiden frem til 2017 bare ytterst sjelden vært et tema i SPKs og Klagenemndas praksis. Det kan synes som det fra og med avgjørelse 9/2017 skjer et skift i praksis fra klagenemnda. Fra dette tidspunkt blir en rekke saker prinsipalt eller subsidiært avgjort på grunnlag av foreldelse.⁴⁵ Den vanligste varianten er at det slås fast at kravet er foreldet, mens det *i tillegg* tilføyes en drøftelse av realiteten i saken, særlig relatert til årsaksspørsmålet. Klagenemndas praksis og SPKs praksis viser at ingen av instansene har som praksis å avslå klager på bakgrunn av foreldelse alene, men at foreldelse brukes som et støtteargument. Arbeidsgruppen har imidlertid kunnet observere at klagenemnda i alle fall i én sak har avgjort søkerens krav gjennom å anvende foreldelsesreglene uten å gå inn i en drøftelse av sakens realitet, se sak 33/2017.

Også sak 9/2017 bør trekkes frem i denne sammenheng. Klagenemnda uttalte her:

⁴² Se Anne Cathrine Røed, *Foreldelsesloven med kommentarer* 2. utg., Oslo 2011 s. 50.

⁴³ Se fremstillingen i Røed s. 51-52.

⁴⁴ Nærmere om disse hensynene i Røed s. 52-53.

⁴⁵ Se sak 17/2017, sak 19/2017 Foreldelse blir også påberopt og anvendt i sak 1/2017.

«Etter nemndas syn er det grunnlag for å si at klager hadde forutsetninger for å få saken vurdert på et langt tidligere tidspunkt enn 14.08.2015, med bakgrunn i at han mer eller mindre kontinuerlig fra tjeneste og frem til nå har hatt åpenbare utfordringer i yrkeslivet og gjennomgått omfattende behandling for sine plager. Det fremstår som sannsynlig at klager ville hatt utsikter til et positivt resultat om han på et langt tidligere tidspunkt hadde fremsatt krav. Det vises i den sammenheng til omfanget av tidsnær, objektiv dokumentasjon sammenholdt med den omfattende dokumentasjon på plager gjennom 90-tallet og frem til dags dato. Klager har stått i arbeid, men har hatt mange avbrudd og mange jobbskifter.»

Vedtaket kan leses slik at veteranen sannsynligvis ville ha blitt tilkjent kompensasjon dersom kravet ikke var foreldet, særlig på bakgrunn av uttalelsen om at det «fremstår som sannsynlig at klager ville hatt utsikter til et positivt resultat om han på et langt tidligere tidspunkt hadde fremsatt krav». Under sitt møte med Arbeidsgruppen uttalte klagenemndas leder imidlertid at hun ikke var enig i en slik tolkning.

I de fleste sakene har SPK anvendt foreldelsesreglene som grunnlag for å avslå kravet. I sak 14/2017 og 28/2017 er det derimot *klagenemnda som selv* tar opp spørsmålet om foreldelse. Dette spørsmålet knytter an til en bredere vurdering av hvilke prosessuelle rettsikkerhetsgarantier veteranene skal tilstås, se nedenfor i punkt 5.2.

I sakene hvor foreldelse er vurdert, lander klagenemnda gjennomgående på at sakene er foreldet etter treårsregelen. I flere av sakene er det stipulert at skadelidte hadde de nødvendige opplysninger, jf. fel. § 9, allerede i 2010, og at kravet derfor var foreldet allerede i 2013. At det da blir inngitt klage i 2015, blir ansett for sent.⁴⁶

Arbeidsgruppen drøfter nedenfor i punkt 4.5.4 spesielle utfordringer for veteranene i møte med foreldelsesreglene og i punkt 4.5.5 hvordan foreldelsesproblematikken bør løses de lege ferenda.

4.5.4 Veteraners spesielle utfordringer i relasjon til foreldelsesreglene

4.5.4.1 Generelt

De generelle hensynene bak foreldelsesreglene slår til også for veteransakene. Den omstendighet at sakene ofte dreier seg om tjeneste langt tilbake i tid, gjør de bevis hensyn som ligger bak foreldelsesreglene særlig aktuelle. På den annen side har psykiske belastningsskader en karakter som gjør at foreldelsesregler ikke passer like godt som ellers. Psykiske belastningsskader gjør seg tidvis først gjeldende etter at det har gått mange år. Dersom foreldelsesreglene er for strenge, kan det føre til at fullt berettigede krav blir avskåret, noe som må anses som uheldig og i strid med intensjonene bak ordningen. Videre skaper de psykiske problemene i seg vanskeligheter for veteranens forfølgning av sin rett.

I det følgende presenteres nærmere disse særlige trekkene ved veteranens situasjon.

⁴⁶ Se sak 16/2017, 18/2017 og sak 33/2017.

4.5.4.2 **Langt tidsrom mellom skadepåvirkning og manifestasjon**

Fra veteranhold er særlig fremholdt at foreldelsesreglene ikke skal benyttes i sakene, fordi det kan ta *lang tid* før skadevirkningene manifesterer seg. At det går lang tid før skaden kommer til overflaten er det et visst belegg for. De mange søknadene om erstatning som er fremmet etter mange år gir i seg selv et empirisk grunnlag for at problemene bruker tid på å komme til overflaten.

Kravene til årsakssammenheng åpner også for at det går lang tid mellom ansvarshendelse og søknad. I og med at vurderingstemaet er om tjenesten er én av flere nødvendige, ikke uvesentlige årsaksfaktorer til psykisk belastningsskade, er det åpnet for at psykiske påkjenninger kan *virke sammen* med andre årsaksfaktorer i den enkeltes liv som til sist leder i en situasjon der tjenesten er en av flere årsaker som har påvirket ervervsevnen negativt. I denne forbindelse kan særlig nevnes effekten av suksessive samvirkende årsaksfaktorer jf. gjennomgangen av årsaksvilkårene i punkt 4.3.4 ovenfor. Som følge av at tjenesten kan føre til problemer som depresjon og alkoholmisbruk som utvikler seg over tid, kan det i mange tilfeller gå mange år mellom tjenesten som ansvarsbetingende hendelse og skadelidtes endelige ervervsuførhet

Det har i denne forbindelse særlig interesse at tjenesten kan påføre veteraner en langvarig lavgradig belastning som ikke kvalifiserer for PTSD, men som likevel kan resultere i psykiske skader mange år etter tjenesten. Representanter for Institutt for militærpsykiatri har redegjort for at tjeneste kan gi lavgradig psykisk belastning som bruker lang tid på å virke hos den potensielt skadelidte. Belastningen krever bearbeiding, som kan føre til grubling som for noen veteraner kan ende i depresjon. Sammen med slike psykiske problemer kan det også forekomme alkoholisme, som veteranens forsøk på selvmedisinering. Representanten fra militærpsykiatrigruppen påpekte at det i slike tilfeller ofte ligger et multifaktorelt årsaksbilde bak tap av ervervsevne.

Formuleringene peker mot at veteraner blir utsatt for samvirkende årsaksfaktorer der lavgradig psykisk belastningsskade, er en faktor blant mange. Hvor årsakskonstellasjonen er slik, skal veteranen ha erstatning, jf. gjennomgangen i Vedlegg 1.

Også PTSD kan etter omstendighetene utvikle seg over lang tid.

Den omstendighet at det tar lang tid før skadevirkningen manifesterer seg, bør i utgangspunktet ikke være et problem, fordi foreldelsesreglene ivaretar dette elementet. Det vises til at fristen først begynner å løpe når skadelidte har tilstrekkelig kunnskap om skaden og skadevolder, jf. fel. § 9 og tilhørende praksis. Slike regler er svært vanlige internasjonalt, jf. begrepet om «a late discovery rule».⁴⁷ Selv om det har gått lang tid før ervervsuførhet inntreffer, dreier spørsmålet seg ganske enkelt om hvorvidt det er tilstrekkelig adekvat årsakssammenheng mellom tjenesten og skadelidtes nedsatte ervervsevne. Normalt vil det være kurant å kunne reise sak når bevis for slik årsakssammenheng foreligger. Det er altså ikke det lange tidsrom mellom skadepåvirkning og skade *i seg selv* som er problemet, men at skadens art gjør det vanskelig å kreve i tide av

⁴⁷ Se om denne regelens dominans i mange europeiske rettsordninger, Reinhard Zimmermann og Jens Kleinschmidt, Prescription; general framework and special problems concerning damages claims, i: Helmut Koziol/Barbara Steininger (eds.) *European Tort Law* 2007 s. 24-48, punkt B 2.

andre grunner. Disse andre grunnene opptrer i tidsrommet mellom tidspunktet da det har inntrådt ervervsuførhet og søknad om erstatning foreligger, nærmere om dette i neste underpunkt.

Den lange tiden som ofte går mellom ansvarsbetingende forhold og skade, påvirker likevel bevissituasjonen, og gjør det noe vanskeligere å fremskaffe bevis enn i normale personskadeerstatningssaker. Dette kan etter omstendighetene være en medvirkende årsak til at tre år blir for kort tid til å samle tilstrekkelig bevismessig grunnlag for årsakssammenhengen. I prinsippet skal likevel reglene ivareta også dette problemet, fordi fristen først skal begynne å løpe når skadelidte har nok bevis til at det er grunnlag for et søksmål, jf. for eksempel uttalelsen i Rt. 1982 s. 588 (på s. 592).

Problemstillingen kan altså presiseres til et spørsmål om hvorvidt det gjør seg gjeldende særlige forhold for veteranene i tidsrommet fra man har oversikt over skaden (ervervsuførhet) og den ansvarlige (Forsvaret/staten) og årsakssammenhengen (jf. rettspraksis om fel. § 9, for eksempel Rt. 1997 s. 1070), og tidspunktet for innsendelse av søknad.

4.5.4.3 **Psykiske skader reduserer evne til å søke erstatning i tide**

På tross av at tre år normalt er rikelig tid for en skadelidt å områ seg på, kan det etter omstendighetene være utfordrende for en skadelidt med psykisk skade å søke erstatning i tide. Nettopp fordi skaden er av psykisk art, kan den skadelidte mangle den handlekraft og gjennomføringsevne som kreves for å søke erstatning innenfor fristen. Dette skiller psykiske belastningsskader fra andre saker, og taler for at det bør gis særregler.

Som nevnt, krever foreldelsesloven § 9 at skadelidte må kreve erstatning senest tre år etter at han burde hatt kunnskap om 1) skaden, 2) skadevolderens identitet, og 3) årsakssammenhengen.

For alle disse tre punktene gjør det seg gjeldende spesielle komplikasjoner for veteranene.

For det første vil det lett forekomme at skadelidte ikke selv erkjenner at han har en *skade* på det tidspunktet skaden faktisk og objektivt foreligger. Friststart er når skaden har manifestert seg på en slik måte at skadelidte objektivt sett har grunnlag for å gå til søksmål.⁴⁸ På grunn av psykologiske mekanismer kan veteraners skade kunne være sent erkjent, selv om veteranen objektivt sett har en helsemangel i form av psykisk belastningsskade. Veteraner vil erfaringsmessig helst ikke innrømme at de har psykiske problemer på grunn av tjenesten, og dette kan føre til at de heller ikke for seg selv erkjenner skade når den faktisk melder seg.

Her bør det særskilt nevnes at det finnes spesielle faktorer i veteranenes livsløp og «kultur» som kan bidra til at det er spesielt utfordrende å reise søksmål innen tre år etter at skadevirkningene har materialisert seg. Undersøkelser tyder på at den rådende veterankulturen gjør at veteraner kvier seg for å innrømme at de har psykiske problemer. For mange veteraner knytter seg en skamfølelse til det å erkjenne for omverdenen at man har slike problemer. Rapporter om veteranenes psykiske helse etter tjeneste indikerer også at veteraner har denne typen

⁴⁸ Jf. Rt. 1992 s. 603 og Nygaard, *Skade og ansvar* s. 429.

utfordringer.⁴⁹ For noen veteraner vil det oppleves mindre stigmatiserende å skylde sine problemer på alkoholmisbruk enn å åpent erkjenne psykiske problemer. Disse faktorene kan gjøre at en veteran som lenge har slitt med å henge med i arbeidslivet, utsetter avgjørelsen om å søke erstatning.

Videre vil det for noen veteraner være et tema at innrømmelse av psykiske problemer kan gjøre at de mister muligheten til å reise ut på nye oppdrag.⁵⁰ For soldater i en slik situasjon vil en innrømmelse av psykiske problemer og søknad om erstatning være ensbetydende med å gi opp livet som yrkessoldat. De nevnte effektene kan motvirke at veteranene erkjenner sin skade i slik at de i tide makter å kreve erstatning innenfor foreldelsesfristen.

For det andre kan det etter omstendighetene falle vanskelig for veteranen å «kjenne til *den ansvarlige*», i dette tilfelle staten. For veteranen kan det ta tid å erkjenne eller konstatere at det er staten som en mulig ansvarlig for vedkommendes nedsatte ervervsevne. Det er ikke gitt at den som får psykiske plager, i første omgang vil koble sine problemer til en militærtjeneste som ble utført mange år tilbake. Dette gjelder i første rekke den som blir skadet av lavgradig belastning via et multifaktorelt årsaksbilde. For den som tilfredsstiller diagnosen PTSD ligger det i sykdommens natur at det er tjenesten som er årsak.

For det tredje foreligger det problemer med å skaffe dokumentasjon for *årsakssammenheng* i lang tid etter at skaden har skjedd. At tjenesten i seg selv er tilstrekkelig til å være ansvarsbetingende for staten er i utgangspunktet et håndslag til soldaten, men kan likevel skape problemer for muligheten til å dokumentere årsakssammenheng. Dette fordi det er vanskelig å dokumentere at en tidsperiode med vedvarende psykisk press, altså «lavgradig belastning» har vært årsak til skade som materialiserer seg mange år etterpå. Det er gjennomgående vanskeligere å finne beviser for slik årsakssammenheng enn i tilfeller der en markert, dramatisk enkelthendelse har ført til psykisk skade.

Når veteranen avslutter sin tjeneste, er kanskje virkningene av tjenesten ikke så markante den første tiden, at det er naturlig å oppsøke lege, noe som ofte følger naturlig av dramatiske enkelthendelser. Senere kan den psykiske belastningen man har vært utsatt for over tid melde seg med stadig større styrke, for så materialisere seg i en psykisk belastningsskade. Slik kan det gå tid før man får dokumentasjon for belastningsskaden, noe som svekker muligheten for å bevise årsakssammenheng.

Det forekommer også at veteraner bruker lang tid på å «orke å ta kampen», til tross for at skade og ansvarsforhold objektivt sett er rimelig klarlagt i relasjon til kravene i fel § 9. Etter at man har blitt tilstått uførepensjon, kan det være krevende å mobilisere krefter til å søke erstatning i tillegg.

⁴⁹ Se Grethe E. Johnsen og Hans Jacob Bøe, Norske afghanistanveteraner: stigma, barrierer og helsehjelp, artikkel om afghanistansveteraners psykiske helse, publisert i tidsskriftet *Psykologi* 4. september 2016. Under kapittelet «barrierer mot å søke hjelp» er det vist til at mange av veteranene i undersøkelsen hadde ønske om å mestre problemene selv.

⁵⁰ Se Johnsen og Bøe, Norske afghanistanveteraners psykiske helse, 2016

Som det fremgår, er de alminnelige foreldelsesreglene med tre års frist ikke så godt tilpasset veteranenes spesielle situasjon.

Av disse grunner fungerer ikke de alminnelige reglene om foreldelse like godt for denne gruppen skadelidte som for andre.

4.5.5 Forslag til regelendringer til veteranenes gunst

4.5.5.1 Innledning

De spesielle utfordringene veteranene har i relasjon til startpunktet for foreldelsesfristen kan lede til at deres krav foreldes, slik at de får avslag på sin søknad om erstatning. Arbeidsgruppen ser det slik at avslag på en ellers godt begrunnet søknad på grunn av foreldelse står i motstrid med det legislative grunnlaget for erstatningsordningen. Det vises særlig til at det har blitt innført objektivt ansvar for staten, for å styrke veteranenes rettigheter. Formålet bak lovendringen der objektivt ansvar ble innført, undergraves dersom nemnda har en streng praksis mht. foreldelsesreglene. Arbeidsgruppen vurderer derfor i det følgende mulige regelendringer som bedre kan ivareta veteranenes erstatningsrettslige stilling, jf. forarbeidenes intensjon om å styrke veteranenes erstatningsrettslige stilling, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

4.5.5.2 Særskilte regler om fristavbrudd

Etter foreldelseslovens hovedregler er det skyldnerens erkjennelse eller søksmål for domstolene som avbryter fristen.⁵¹ En «blind» anvendelse av de generelle reglene om foreldelse, ville lede til at et krav kunne foreldes samtidig med at skadelidtes søknad er til behandling hos SPK eller klagenemnd. En slik situasjon ville oppstå dersom det ble klart for skadelidte at vedkommendes ervervsuførhet skyldes en psykisk belastningsskade påført under tjenesten og det så gikk mer enn tre år før søknad ble ferdig behandlet av SPK eller nemnda.

I praksis er det imidlertid tidspunktet for når kravet fremsettes overfor SPK som anses som fristavbrudd i kompensasjonssakene. Dette er ikke uttrykkelig nevnt, verken i forarbeidene til loven, i forskrifter eller i praksis fra SPK eller Klagenemnd. Det må likevel antas at slik fristavbrytelse er lagt til grunn. Mye kan tyde på at man har tenkt at en slik tolkning er i tråd med foreldelseslovens system, idet man har antatt at slikt fristavbrudd er hjemlet i fel. § 16.

Foreldelsesloven har nemlig i § 16 en særregel som skal forhindre nettopp den uheldige effekten som er beskrevet ovenfor.⁵² Det fremgår imidlertid ikke av lovkommentarene til § 16 eller av forarbeidene at erstatning til veteraner faller innunder § 16. Arbeidsgruppen oppfatter det som juridisk tvilsomt om § 16 kan sies å dekke det saksområdet vi her står ovenfor.

Regelens ordlyd fastsetter nemlig at det skal være «tvist» mellom sakens parter. På søknadstidspunktet er det en anstrengt tolkning å komme til at det er «tvist» mellom partene. Mer passende er det å bruke ordet «tvist» om tidspunktet da søker påklager SPK sitt vedtak til klagenemnda. Dette er imidlertid et uheldig tidspunkt å bruke som fristavskjæringstidspunkt, fordi det kan være meget tilfeldig hvor lang tid SPK bruker mellom søknad og avgjørelse. Spørsmålet om skadelidtes krav skal anses foreldet bør ikke være avhengig av en slik tilfeldighet.

⁵¹ Se henholdsvis fel. §§ 14 og 15.

⁵² Nærmere om dette for eksempel Røed, *Foreldelsesloven med kommentarer*, s. 552.

Det kan derfor være grunn til å gjøre tilpasninger i relasjon til fel § 16 ved å lovfeste en særskilt regel om fristavbrudd i veteran saker. Selve den materielle løsningen i §16 oppfattes nemlig som fornuftig og god, og egnet til å sikre veteranenes rettigheter.

Arbeidsgruppen har merket seg at det på andre områder i lovverket er innført særskilte fristavbruddsregler som skal tilgodese de spesielle forhold som gjelder for de respektive grupper av potensielle kreditorer. Et eksempel på en slik særregel innenfor personskadeområdet er regelen for voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 første ledd andre og tredje punktum, som innebærer at *søknad* innen foreldelsesfristen er tilstrekkelig. Det er ikke nødvendig å reise søksmål. Det er nærliggende å lovfeste en tilsvarende regel for veteranene, som i kraft av *lex specialis* går foran den alminnelig regelen i fel § 15. Dette kan enten gjøres ved en tilføyelse til § 16 eller ved en regel i forsvarsloven etter modell av bestemmelsen i voldsoffererstatningsloven § 3. Regelen bør vedtas i lovs form, slik at den har samme trinnhøyde som foreldelsesloven.

Arbeidsgruppen har vurdert om det er mest hensiktsmessig å koble seg på den mer generelle regelen i fel. § 16 eller om det bør gis et tillegg om foreldelse i forsvarslovens regler om erstatning (kompensasjon).

Regelen i § 16 adresserer samme problemstilling knyttet til andre spesielle avgjørelsesorgan utenfor domstolene. Regelen passer for formålet med unntak av vilkåret om tvist.

Regelen kunne i så fall ha følgende ordlyd:

«Søknad om intopserstatning skal i relasjon til foreldelsesreglene anses som «tvist», jf fel. § 16.»

Arbeidsgruppen har som alternativ vurdert å gi regelen som et tillegg til forsvarsloven § 55. Dette kan være hensiktsmessig idet det også foreslås en spesialregel om friststart, se fremstillingen nedenfor. Dersom forsvarsloven gis en tilleggsbestemmelse i form av forsvarsloven § 55 a eller, mest aktuelt, ny § 56, kan særreglene vedrørende foreldelse bygges inn i lovverket på en ryddig måte. En konkretisering av dette alternativet kan ta modell av formuleringen i voldsoffererstatningsloven § 3:

«Foreldelse avbrytes ved søknad om erstatning. Søknaden må være fremmet for SPK før kravet er foreldet etter reglene i foreldelsesloven og denne lov.»

I valget mellom de to alternativene, har Arbeidsgruppen gått inn for det siste alternativet. Begrunnelsen er at det virker ryddigst å samle spesialreglene for veteranerstatnings- og kompensasjon i forsvarsloven, fremfor å belemre den generelt gjeldende foreldelsesloven med en særregel for en avgrenset gruppe veteraner.

4.5.5.3 Bør treårsfristen gjøres lengre?

Som det har fremgått ovenfor, er det ikke den lange tid mellom ansvarsbetingelse handling og skade i seg selv som utgjør problemet for erstatningssøkeren. At det tar lang tid før skaden manifesterer seg, ivaretas av at fristen først begynner å løpe når skaden objektivt lar seg konstatere, jf. § 9. Problemet er i første rekke at veteranene, på grunn av skadens psykiske karakter, trenger tid fra manifesteringstidspunktet til søknad fremmes. Som vist ovenfor i punkt 4.5.4, finnes det faktorer som gjør det særskilt vanskelig for veteraner å reise sak innen tre år etter at skaden har manifestert seg og den ansvarlig er identifisert.

Foreldelsesreglene gir riktignok i prinsippet rom for subjektive unnskyldningsgrunner for at skadelidte ikke har reagert fort nok, jf. Rt. 1992 s. 64 (på s. 82). I denne saken ble det lagt vekt på en «psykisk blokkering» som gjorde at skadelidte ikke fikk ivaretatt sine interesser. Synpunktet har også støtte på annet hold.⁵³ Av denne grunn godtok man at friststart ble satt til et senere tidspunkt, da den psykiske blokkeringen hadde blitt borte.

At denne problemstillingen er aktuell for veteraner, fremgår av nyere praksis, se vedtak fra klagenemnda nr. 26/2017:

«Nemndas oppfatning er klager ikke hadde oppfordring til å gå til saksanlegg med et positivt resultat så lenge han ble diagnostisert med en bipolar lidelse. Han hadde på dette tidspunkt ikke foranledning til å stille spørsmål ved om det var rett diagnose, herunder om han dermed kunne være berettiget til en eventuell kompensasjon. Klager ble i disse årene tungt medisinert, noe som trolig påvirket hans evne og initiativ til å undersøke erstatningsordninger. Han hadde heller ingen tilknytning til Forsvaret eller veteranmiljøet. Det fremkommer av sakens dokumenter at kravet om erstatning ble fremsatt snarlig etter at han begynte behandling hos psykolog N.N., som satte PTSD som følge av tjenesten i fokus. Det var N.N. som foreslo at han skulle søke kompensasjon.»

Her er det riktignok feildiagnosen som er hovedbegrunnelsen, men det vektlegges også at han var tungt medisinert og at han ikke hadde tilknytning til veteranmiljøet.

Et slikt resonnement kunne tenkes brukt for å fange inn de spesielle utfordringene veteranene står overfor, jf. det som er nevnt ovenfor. Rettsanvenderen kan ta hensyn til den nevnte subjektive barrieren mot å søke erstatning i vurderingen av når veteranen «burde kjenne til skaden og den ansvarlige», jf. fel. § 9. Dette vil imidlertid være en usikker juridisk vurdering, og den vil lett generere prosess. Videre er Arbeidsgruppen i tvil om en slik lempelig vurdering av friststarttidspunktet vil oppfattes å ha full overføringsverdi til veteranenes spesielle situasjon. Praksis fra SPK og nemnda har så langt, etter det Arbeidsgruppen kjenner til, ikke anvendt regelen om subjektiv unnskyldningsgrunn overfor veteraner. Det er derfor lite trolig at denne juridiske løsningen vil bli anvendt til veteranenes fordel med full konsekvens og konsistens. Arbeidsgruppen vil derfor utrede en enklere løsning for å ivareta dette juridiske aspektet, nærmere om dette nedenfor.

Arbeidsgruppen har vurdert om en forlengelse av fristen til fem år vil kunne avhjelpe problemet. Her kan nevnes at fem års foreldelsesfrister ikke er uvanlig i andre land, og særlig gjelder dette for spesielle skaderelasjoner med spesielle utfordringer.

Arbeidsgruppen finner imidlertid at spørsmålet om fristens lengde må ses i sammenheng med spørsmålet om startpunktet for fristen jf. nedenfor. Dersom det blir etablert en særskilt friststartregel, vil det ikke være et stort behov for lenger foreldelsesfrist enn 3 år. Arbeidsgruppen mener at en eventuell endring av foreldelsesreglene fortrinnsvis bør gjøres via friststartregelen, fordi det er en slik endring som mest effektivt vil møte veteranenes behov, jf. nedenfor. Av denne grunn vil Arbeidsgruppen gå inn for å beholde en fristlengde på tre år.

⁵³ Jf. Magnus Matningsdal, Foreldelse av erstatningskrav ved personskade, TfR 1980 s. 472-511 (på s. 507-508).

4.5.5.4 Endring av tidspunktet for friststart

Som antydnet, vil spørsmålet om friststart kunne være viktigere enn fristens lengde. Dersom det etableres friststartregler som er tilpasset skadelidtes spesielle situasjon, og som retts teknisk er enkle å forholde seg til, vil det være lett for veteranen å overholde treårsfristen som nå går frem av fel. § 9. Det problematiske punktet per i dag er at friststarten begynner å løpe fra et tidspunkt som fastsettes på skjønnsmessig grunnlag, og som er for tidlig sett i forhold til veteranens utvikling av helsemangel og subjektive erkjennelse av denne.

Veteranenes særskilte problemer beskrevet ovenfor kan unngås, eller i alle fall reduseres betydelig, ved å endre startpunktet for foreldelsesfristen. Det som da er aktuelt, er å forskyve friststart-tidspunktet fremover i tid og gi det et mer objektivt og håndfast innhold. Arbeidsgruppen har her vurdert ulike tidspunkt som kan brukes som kan gjøres til gjenstand for en egnet rettsregel.

Et forslag fra Arbeidsgruppens medlemmer har vært å koble startpunktet for foreldelsesfristen direkte til det tidspunkt da trygdemyndighetene (NAV) tilstår uføretrygd og har innvilget yrkesskade grunnet psykisk belastningsskade. Dette tidspunktet har retts tekniske fordeler fordi det har god notoritet. Tidspunktet kommer også så sent i skadelidtes skadekarriere at det vil falle enkelt for vedkommende å søke om erstatning i tide.

Et startpunkt som knyttes opp mot trygderettslig ervervsuførhet og godkjenning av yrkesskade står videre i god sammenheng med selve det materielle vilkåret for erstatning. Vilåret er nettopp knyttet til ervervsuførhet forårsaket av utenlandstjenesten, jf. 2009-forskriftens § 3. I andre erstatningssaker som gjelder foreldelse etter fel § 9 er vurderingstemaet knyttet til «skade», noe som foranlediger retts tekniske problemer. Hvis foreldelsesreglene knyttes til ervervsuførhet og godkjent yrkesskade, vil systemet bli oversiktlig og enkelt å forholde seg til.

Også for veteraner vil foreldelsesproblematikken bli langt enklere å forholde seg til dersom friststart defineres av tidspunkt for tilstått uføretrygd. Tidspunktet har, som nevnt, god notoritet, samtidig som det rent faktisk gir veteranene et incitament til å søke erstatning når trygdesaken har fått sin avgjørelse. På dette tidspunktet i «trygdekarrieren» vil veteranen heller ikke være redd for å miste muligheten til å dra ut på nye oppdrag.

Det er en bred oppfatning i Arbeidsgruppen og blant intervjuobjektene at en del av de andre problemene ved foreldelsesinstituttet vil falle bort dersom startpunktet for fristløpet flyttes slik. Oppfatningen er at en slik endring gjør det unødvendig å forlenge fristen, fordi en veteran som har kommet så langt i sitt helsemangelsforløp at uføretrygd er innvilget, vil kunne klare å fremme en søknad innen treårsfristen.

Forslaget vil lede til et forutberegnelig og enkelt system, som sikrer at ingen veteraner går glipp av berettiget erstatning på grunn av foreldelsesreglene.

En innvending mot en slik løsning er at den setter starttidspunktet for foreldelsesfristen til et så sent tidspunkt at foreldelsesreglene i praksis kan bli illusoriske.

En annen innvending kan være at man lett vil få en situasjon hvor veteraner som blir uføretrygdet nærmest automatisk også søker «intopserstatning», for ikke å gå glipp av

erstatningen på grunn av foreldelse. Man kan slik tenke seg at endringen i foreldelsesreglene indirekte genererer flere søknader som ikke har tilstrekkelig bevisgrunnlag.

På den annen side vil dette ikke innebærer veldig stor endring fra dagens situasjon. Det blir uansett et spørsmål om de øvrige materielle vilkår for erstatning er oppfylt, og om de nødvendige krav til bevis foreligger.

Arbeidsgruppen har veid de ulike argumentene mot hverandre og kommet til at det bør innføres en særregel om startpunktet for foreldelsesfristen. Regelen bør formuleres som en spesiell særregel for akkurat denne gruppen av skadelidte, altså intops-veteraner. Regelen reflekterer at akkurat denne gruppen har spesielle utfordringer som har nær sammenheng med den skaden de er utsatt for i tjeneste for nasjonen.

Regelen vil utformes i lovs form. Det er nødvendig med en regel av samme trinnhøyde som foreldelsesloven § 9. Arbeidsgruppen merker seg at fel. § 9 fikk et tillegg om friststartregler for barneverstatning i 2015. En liknende særregel kunne tenkes å bli innført også for veteranenes vedkommende.

Arbeidsgruppen anser det imidlertid ikke nødvendig å belemre den generelt gjeldende lovteksten med de særreglene som kun gjelder for veteraner. Det foreslås derfor at regelen tas inn i ny bestemmelse i ny forsvarslov § 56, se kap. 9 nedenfor. Forsvarlovens nye regel vil gå foran foreldelseslovens alminnelige regel i kraft av lex specialis-prinsippet.

Det hefter en svakhet ved forslaget, nemlig at NAV ikke alltid vil ha tatt stilling til om yrkesskaden skyldes psykisk belastningsskade, og at ikke alle veteraner søker om både uføretrygd og at skaden skal godkjennes som yrkesskade med de fordeler det bringer. Hvor NAV ikke har tatt stilling til spørsmålet, vil kravet kunne ikke bli foreldet med grunnlag i regelens friststart.

Det kan anføres at det vil kunne oppstå forskjell mellom på den ene siden personer med innvilget uføretrygd der vedkommende ikke har søkt om godkjenning av yrkesskade – og på den andre siden personer som både har innvilget uføretrygd og godkjent yrkesskade:

Sistnevnte gruppe vil oppleve at deres krav uten videre er foreldet dersom søknad om erstatning ikke er sendt innen tre år etter at vedkommende ble innvilget uføretrygd og fikk godkjent yrkesskade, mens førstnevnte gruppe ikke vil oppleve at deres krav er foreldet dersom søknad er sendt senere enn tre år etter uførevedtaket. Årsaken er at det ikke er søkt om godkjenning av yrkesskade.

Etter arbeidsgruppens syn må hensynet til å innføre en liberal, enkel og forutberegnelig foreldelsesbestemmelse i slike tilfeller veie tyngre enn en eventuell forskjellsbehandling mellom de to grupper av skadelidte.

Arbeidsgruppen ser det derfor likevel som hensiktsmessig å innføre en slik regel for saker der det faktisk foreligger vedtak om at trygdede er funnet å være ufør.

Forslaget lyder som følger:

«Krav om kompensasjon foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg kunnskap om skaden og den ansvarlige, men tidligst 3 år etter at skadelidte den dag det offentlige fattet vedtak om uføretrygd og innvilget yrkesskade etter folketrygdens regler som helt eller delvis var begrunnet i psykisk belastningsskade.»

En samlet Arbeidsgruppe stiller seg bak dette forslaget.

4.5.5.5 **Bør tyveårsfristen fjernes?**

Det spesielle ved psykisk belastningsskade som senskade kan, sammen med de psykologiske effektene som er nevnt ovenfor, gjøre det vanskelig for veteranene også å overholde tyveårsfristen fra opphøret av den ansvarsbetingende handling, jf. fel § 9 andre ledd. I denne sammenheng utgjør tjenesteperioden «annet ansvarsgrunnlag» som har «oppført», jf. fel. § 9 andre ledd. Spørsmålet er finnes grunner til å gjøre unntak fra tyveårsfristen.

Det har i denne forbindelse interesse at forekomsten av psykiske senskader har ført til særregler for andre persongrupper i andre sammenhenger, se fel. § 9 bokstav a. jf. bokstav b. Etter denne bestemmelsen gjelder ikke den ytre tyveårsfristen for barn som er utsatt for senskader, herunder PTSD. Løsningen er valgt fordi den psykiske belastningen kan komme til ytre uttrykk lenge etter den ansvarsbetingende hendelsen. I forarbeidene til bestemmelsen er det særskilt nevnt at bestemmelsen hindrer at et krav som følge av en vanskelig barndom, hvor man falt ut av skolevesenet, ikke foreldes selv om det tar mange år før skadelidte blir i stand til å forfølge kravet sitt.⁵⁴ Det spesielle i veteranenes situasjon kan på lignende måte begrunne at reglene om foreldelse gjennomgår en tilpasning, eller at det rett og slett gjøres et unntak fra de alminnelige reglene. Arbeidsgruppen vil for øvrig ikke helt utelukke at unntaket i fel § 9 andre ledd bokstav b etter omstendighetene kan få direkte anvendelse på den situasjon at en soldat, senere veteran, påføres skade under tjeneste på en slik måte at Forsvaret som arbeidsgiver «kjenner til at det kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade» i lovens forstand.

En del av de psykiske belastningsskadene karakter tale for en slik løsning. Det vises til at PTSD kan komme opp til overflaten først mange år etter at den faktiske traumatiseringen fant sted. Det er riktignok omstridt blant fagfolk hvorvidt denne medisinske utviklingen kan forekomme for veteraner.⁵⁵ Det står likevel fast at et antall av veteranene som deltok i Unifilundersøkelsen 2016 oppgav at deres psykiske problemer kom til overflaten først mange år etter tjenesten.⁵⁶

Det kan også gå noen år fra den psykiske skaden kommer til overflaten i skadelidtes psykiske bevissthet, til vedkommende klarer å sette i gang en kravspesess. Overfor barn som har vært utsatt for seksuelle overgrep har man av denne grunn ansett det nødvendig å ta bort tyveårsfristen. På samme måte kunne det være grunn til å ta bort tyveårsfristen for veteraner. Undersøkelser vedrørende utenlandske veteraners skjebne etter tjeneste tyder på at slike reaksjoner statistisk sett oftest inntreffer 11 år etter tjenesten, men vi har ikke tilsvarende undersøkelser for norske veteraner.

⁵⁴ Se om dette Ot.prp. nr. 76 (1994-1995) s. 4 flg.

⁵⁵ Se om dette Unifilundersøkelsen 2016 s. 71-72.

⁵⁶ Se Unifil-undersøkelsen 2016 s. 72.

Opplysninger Arbeidsgruppen har innhentet, tyder likevel på at det ikke er helt uvanlig at veteraner opplever ettervirkninger av tjenesten så sent som over 20 år etter at tjenesten er avsluttet. Veteraner i denne kategorien står i fare for å få avskåret sin rett til erstatning, som de har på lik linje med sine medsoldater. Den ytre tyveårsfristen er etter forarbeidene etablert med andre typer skade for øye enn psykiske belastningsskader etter militærtjeneste i internasjonale operasjoner. Det kan derfor være grunn til å vurdere et unntak fra denne regelen i vår sammenheng.

Når dette er nevnt, må det tas med at tyveårsfristen har retts tekniske fordeler i det den gir hjemmel for enkelt å avskjære krav ut fra tidspunkter som er notoriske. Det vil aldri være problematisk å finne frem til og klart dokumentere når en soldat har avsluttet sin tjeneste. Det kan spørres om ikke et 20 års spenn fra tjenestens avslutning til manifesterte psykiske belastningsskader kan være tilstrekkelig, og at det derfor ikke er nødvendig med en særregel på dette punktet.

Etter en helhetsvurdering har arbeidsgruppen likevel landet på å fjerne den objektive ytre tyveårsfristen for veterankompensasjon. Det er særlig lagt vekt på at regelen passer dårlig til de lange tidsforløp som er aktuelle for den spesielle typen skadelidte. Videre står en ytre frist i dårlig sammenheng med intensjonen om å sikre veteranene et godt erstatningsrettslig vern. Det foreslås inntatt følgende regel om dette i ny forsvarslov § 55 a:

«Foreldelsesloven § 9 andre ledd får ikke anvendelse for krav om erstatning etter § 55»

En samlet Arbeidsgruppe stiller seg bak dette forslaget.

4.5.5.6 Ingen regler om foreldelse

Et mulig alternativ er å helt å oppheve foreldelsesregelen i § 9 for veteranene. En begrunnelse for et slikt standpunkt kunne være at det er dårlig samsvar mellom på den ene side ønsket om å gi anerkjennelse og godt vern og på den annen side samtidig å nekte erstatning på grunnlag av foreldelse. Spesielt fordi det etter omstendighetene er skadene i seg selv som hindrer at veteranen makter å søke i tide, kan det oppleves som en noe uheldig utgang at veteranen blir stående uten erstatning. Et slikt unntak vil ivareta veteraner som heller ikke etter å ha blitt bedømt som ufør av NAV, makter å søke erstatning innen en tre års frist. Det antas at dette vil være et lite fåtall av aktuelle søkere.

Samtidig kan det være formålstjenlig å ha en tre års foreldelsesfrist fra tidspunktet for tilstått uføretrygd ut fra bevis hensyn. Innenfor en treårsperiode etter oppnådd status som ufør vil det være mulig å klarlegge årsaker til at den skadelidte ble ufør. I tiden etter at tre år har passert vil det være stadig vanskeligere å bevise med overveiende sannsynlighet at uførheten skyldes den ene eller andre faktor. Det vises i denne forbindelse til de retts tekniske fortrinn ved å ha foreldelsesregler, som på en ryddig måte kan gi en håndterbar regel for særlig gamle saker med vanskelig bevissituasjon.

Fordi det foreligger et rettskrav på erstatning etter forsvarsloven § 55, dersom vilkårene ellers er oppfylt, er det også naturlig at man fortsetter å ha foreldelsesregler, slik det ellers er i erstatningsretten.

Arbeidsgruppen er derfor samlet om at det er behov for foreldelsesregler.

4.5.5.7 **Spørsmålet om hvem de foreslåtte endringene bør gjøres gjeldende for**

Et flertall i Arbeidsgruppen mener de anbefalte reglene om foreldelse kun skal gjelde for skaden påført fra og med 1. januar 2010. Det vises i denne anledning til argumentasjonen under punkt 4.2.1.

Et mindretall i Arbeidsgruppen, bestående av Farmakis, Lysenstøen og Olsen mener at endring av foreldelsesbestemmelsene også må innføres med virkning for veteraner med skade påført før 1. januar 2010, og for veteraner som allerede har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært vurdert som foreldet.

Flere veteraner har siden rundt 2016/2017 blitt nektet erstatning under henvisning til at kravet har vært foreldet. Avslag har skjedd i saker etter forskriften om kompensasjon, med hjemmel i forskriften § 11, som lyder:

«Krav om kompensasjon etter denne forskrift foreldes tidligst tre år etter ikrafttreddesdato.

For øvrig gjelder lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.»

Det er også en mulighet for at veteraner med skade påført etter 1. januar 2010 har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært ansett som foreldet. Avslaget har da i tilfelle skjedd etter de alminnelige bestemmelsene i foreldelsesloven, se pkt. 4.5 ovenfor.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4.5.3, synes det etter mindretallets syn som at det skjedde en endring av praksis fra og med Klagenemndas vedtak 9/2017. Dette tyder på at det har skjedd forskjellsbehandling mellom veteraner som fikk sin sak avgjort før 2016/2017, og veteraner som har fått sin sak avgjort etter dette tidspunktet.

Sistnevnte gruppe har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært vurdert foreldet. Førstnevnte gruppe ikke har opplevd dette, og kun fått saken sin avgjort etter en materiell vurdering.

Mindretallet mener at denne praksisen ikke har vært holdbar. Praksisendringen innebærer etter mindretallets oppfatning en usaklig forskjellsbehandling av veteranene, jf. de ulovfestede forvaltningsrettslige regler om at en forskjellsbehandling i tilfelle skal være saklig.

De veteranene som har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært vurdert foreldet, bør etter mindretallets syn derfor få anledning til å søke om kompensasjon eller erstatning på nytt etter de nye foreldelsesbestemmelsene som Arbeidsgruppen foreslår å innføre, se pkt. 4.5.5.4 og pkt. 4.5.5.5 ovenfor.

Mindretallet mener derfor at alle veteraner som er påført skade, skal få sin sak vurdert etter de nye foreldelsesbestemmelsene. Dette sikrer en likebehandling av *alle* veteraner i foreldelsesspørsmålet.

En slik regel innebærer for det første at de nye foreldelsesbestemmelsene skal gjelde for alle veteraner som er påført skade *før og etter* 1. januar 2010. Den innebærer for det andre at også

de som allerede har blitt nektet erstatning fordi kravet har vært vurdert som foreldet, skal få anledning til å søke på nytt.

Selv om det antas at en slik regel vil medføre noe større administrative kostnader for det offentlige, ved at noen veteraner gis anledning til å søke på nytt, anses disse kostnadene ikke som tilstrekkelig tungtveiende argument mot en slik regel. Det avgjørende må være at alle veteraner likebehandles.

Mindretallet antar at regelendringen heller ikke vil medføre en særlig betydelig økning i erstatningsutbetalingene. Dette tatt i betraktning Forsvarsministerens brev 20. mai 2018 om at foreldelse ikke bør brukes i saker der vilkårene for erstatning for øvrig er oppfylt, se pkt. 4.5.1 ovenfor og note 39.

Brevet innebærer altså en føring fra departementet, selv om departementet ikke har instruksjonsmyndighet overfor Klagenemnda i enkeltsaker. Det må derfor antas at mange av de som har fått avslag på erstatning, heller ikke vil bli tilkjent erstatning etter en ny vurdering av saken basert på de nye foreldelsesbestemmelsene.

Likevel bør alle som har blitt nektet erstatning, der avslaget alene eller delvis er begrunnet i at kravet er foreldet, få anledning til å søke på nytt, slik at de endelig kan få avklart at saken heller ikke vil føre fram basert på de nye foreldelsesbestemmelsene. Dette vil bidra til å skape ro. Mindretallet mener for øvrig at det kun er de nye foreldelsesbestemmelsene som bør gjelde for alle veteraner. Øvrige nye bestemmelser som foreslås i rapporten her bør etter mindretallets oppfatning kun gjelde for nye saker.

Mindretallet legger i denne forbindelse avgjørende vekt på at det ikke er hensiktsmessig og at det vil medføre store praktiske vansker å la enhver regelendring komme alle veteraner til gode.

Det innebærer at de som allerede har fått avslag på erstatning grunnet andre forhold enn at kravet har vært vurdert som foreldet, ikke kan påberope seg de nye bestemmelsene som foreslås i rapporten her.

Det vil dessuten være forholdsvis enkelt å ta stilling til hvilke veteraner som har fått avslag grunnet foreldelse, og hvilke veteraner der spørsmålet om foreldelse ikke har vært tema i vedtaket om avslag på erstatning. Førstnevnte gruppe vil kunne søke om erstatning/kompensasjon på nytt, mens det ikke vil være tilfelle for sistnevnte gruppe.

4.5.5.8 **Konklusjon**

En samlet Arbeidsgruppe går inn for løsningen som nevnt ovenfor i punkt 4.5.5.4 og 4.5.5.5, samt en fristavbruddsregel som nevnt i 4.5.5.2.

Arbeidsgruppen deler seg imidlertid i spørsmålet om hvilke grupper endringene i foreldelsesreglene skal få anvendelse for. Et flertall i arbeidsgruppen mener endringene kun bør gjelde for veteraner som er skadd fra og med 1. januar 2010. Et mindretall mener endringene

også må gjelde for veteraner skadd før dette tidspunktet, også de som allerede har fått kravene sine behandlet og avvist fordi kravet er foreldet.

4.6 Særlig om utmålingsspørsmål

4.6.1 Innledning

Under arbeidsgruppens diskusjoner og intervjuer har det tidvis blitt påpekt at nåværende ordning er «raus», og at dette gir et sterkt incentiv til å søke erstatning også for de veteraner som har en sak som er svakt begrunnet bevismessig og/eller juridisk. Arbeidsgruppen har funnet grunn til å drøfte nærmere i hvilken grad det er hensiktsmessig å opprettholde dagens erstatningsnivå, og om det er grunn til å foreslå endringer på dette punktet.

Et særlig iøynefallende trekk ved dagens ordning er at det ikke gjøres fradrag i erstatningen for oppnådd alder på det tidspunktet den ervervsmessige uførhet inntreffer. Dette innebærer at man kan få en erstatning som sammenlignet med andre typer erstatning ved personskade fremtrer som uforholdsmessig høy. I de fleste andre erstatningsordninger er det nemlig lagt inn mekanismer som sikrer fradrag som nevnt. Fradrag i henhold til antall reelle årstap er naturlig fordi erstatningen ellers utmåles slik at erstatningen blir vesentlig høyere enn det reelle økonomiske taps som blir akkumulert år for år. Effekten av at det ikke gjøres slikt fradrag basert på reelt antall årstap, blir følgelig at skadelidte blir overkompensert. Overkompensasjon forsøker man i alminnelig erstatningsrett å unngå, noe som ivaretas av både lovregler og rettspraksis.⁵⁷ Arbeidsgruppen vil derfor i det følgende drøfte om det er grunnlag for å endre erstatningssummene i tråd med hvordan erstatning utmåles på andre områder av erstatningsretten.

4.6.2 Argumenter for og mot fradrag

Det bør for denne drøftelsen først presiseres at den opprinnelige kompensasjonsordningen var tiltenkt å dekke både tapt inntekt og det som ellers dekkes av menerstatning. Arbeidsgruppen vil videreføre denne målsettingen under intopserstatning for veteraner som har tjenestegjort etter 1. januar 2010.

Som nevnt, er dagens erstatningsnivå uavhengig av skadelidtes alder. Det betales 65 G uten at det gjøres noe fradrag i erstatningen basert på det faktum at skadelidte bare har få reelle årstap, fordi han eller hun er for eksempel 59 år på søknadstidspunktet. Det som kan tale for beholde en slik erstatning for alle, og dermed unnlate å gjøre fradrag, er i første rekke at erstatningen da kan fungere som en form for velfortjent bonus, et håndslag til den som har kommet uheldig ut som følge av at han eller hun har ofret seg for å forfølge nasjonens interesser i internasjonale operasjoner. De samme hensyn som begrunner at veteranene skal ha anerkjennelse og en god erstatningsordning kan brukes til å begrunne at de skal få en raus erstatning når skade en gang skjer. Det kan hevdes at denne begrunnelsen rekker så langt at den også kan begrunne en overkompensasjon for noen av veteranene.

⁵⁷ Se for eksempel skl. § 3-1 tredje ledd, både første og andre punktum, se også Rt. 2012 s. 1515 (premiss 31)

Et hovedargument for å gjøre fradrag, er at det står best i samsvar med erstatningsretten for øvrig.

For begge innbakte tapsposter (økonomisk og ikke-økonomisk tap) er det i andre sammenhenger praksis for, og anses som naturlig og rettferdig, å hensynta hvor mange årstap som reelt gjør seg gjeldende for den individuelle skadelidte. I alminnelig erstatningsrett vil personskadeutmålingen uten videre ta hensyn til skadelidtes alder på skadetidspunktet i og med at årstapene regnes fra det tidspunktet skaden inntreffer. Det er fra og med dette tidspunktet ervervsevnen er redusert. Etter lang tradisjon beregnes det fremtidige tapet med den forutsetning at skadelidte ville hatt inntekt frem til pensjonsalder ved fylte 67 år.⁵⁸ En 60-åring vil dermed få erstatning tilsvarende 7 årstap, mens en 30 åring får erstatning tilsvarende 37 årstap.⁵⁹

Menerstatning utregnes også på basis av gjenstående tapsår, som for menerstatning er gjenstående leveår, jf. skl. § 3-2 og praksisen bygget på ftrl. § 13-17 jf. forskrifter med invaliditetstabeller.⁶⁰

Også standardiserte utmålingsregler tar hensyn til alderen gjennom ulike former for «nedtellingssystem». Yrkesskadeforsikringens forskrift om utmåling opererer eksempelvis en slik nedtellingsregel i § 3-2.

Ved utmåling av veteranerstatningen vil erstatningen etter dagens system bli 65 G uavhengig av om skadelidte er 55 år eller 25 år på tidspunktet for varig tap av ervervsevne. Dette innebærer at en 55-åring og en 25-åring får samme erstatning. Dette strider mot de alminnelige prinsipper for erstatningsutmåling ved personskader som er nevnt overfor. Man har som nevnt lang tradisjon for å utmåle inntektstap basert på det faktiske inntektstapet den skadelidte har, herunder hvilket antall år tapet inntreffer. Standardiserte ordninger har på ulike måter lagt inn slike elementer. Her kan det vises til juridiske regler for beregning av reduksjon for alder i yrkesskadeforskriften⁶¹ og i forslaget til standardisert personskadeerstatning jf. NOU 2011: 16.⁶²

Det er for øvrig relevant i denne sammenhengen at erstatningen på 65 G langt høyere enn dagens nivå basert på yrkesskadeerstatning. Erstatningsnivået er også høyere enn det som kan forventes ved en anvendelse av alminnelige erstatningsregler. Det kan være opplysende å sammenligne med de nivåer som er lagt til grunn for forslaget om standardisert erstatning i NOU 2011: 16. Arbeidet med standardiseringen hadde som premiss at man skulle tilpasse seg gjeldende erstatningsnivå.⁶³

⁵⁸ Se om dette f.eks. Nygaard, *Skade og ansvar*, s. 107-108.

⁵⁹ For begge vil tap av pensjonsinntekter komme i tillegg, se for eksempel Nygaard, *Skade og ansvar*, s. 113-114.

⁶⁰ Se om dette systemet Nygaard, *Skade og ansvar*, s. 124-137.

⁶¹ Se Forskrift av 21.12.1989 nr. 1027 om standardisert erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven. I forskriftens § 3-2 fastsettes en grunnerstatning basert på skadelidtes inntektsnivå. I § 3-3 foretas en justering av erstatningen basert på skadelidtes alder på skadetidspunktet.

⁶² Se NOU 2011: 16 s. 459 flg.

⁶³ Dette følger så vel av arbeidsgruppens mandat, som av arbeidsgruppens uttalte målsetting, jf. henvisningene til «uendret ressursbruk», se NOU 2011: 16 s. 16-17 og s. 22.

En 55-åring som har et inntektsnivå som tilsvarer 6 G, ville etter det standardiserte systemet i NOU 2011: 16 få en erstatning for tapt inntekt som tilsvarer 16,2 G.⁶⁴ En 25-årig ervervsufør soldat ville i henhold til samme tabell få 35,1 G.⁶⁵ Etter yrkesskadeforskriften er de tilsvarende tallene 12,1 G (kr. 1 208 282) og 42,9 G (kr. 4 208 983). Som det fremgår, er erstatningsnivået for veteraner relativt høyt, samtidig som det for de øvrige ordningene skjer det en betydelig differensiering basert på skadelidtes alder på det tidspunkt skaden materialiserer seg. Begge disse faktorene kan tale for å innføre et fradrag i erstatningen basert på skadelidtes alder.

Et tilleggsargument for å gjøre fradrag ligger i den psykologiske effekten av at kompensasjonsordningene er så «rause» som de er. Representanter fra Institutt for militærpsykiatri har påpekt at den høye kompensasjonen etter omstendighetene, for noen veteraner som har psykiske problemer, kan virke hemmende og kontraproduktivt for behandlingen av de psykiske problemene. Den omstendighet at en veteran er i en prosess hvor det enten allerede er søkt, eller hvor det er aktuelt å søke erstatning, gjør at veteranens fokus på behandling blir svekket. Sagt enkelt, vil fokus på å bli frisk ikke være naturlig når man bare får penger dersom man kan bevise at man er syk. Representantene fra Institutt for militærpsykiatri redegjorde også for at veteraner kan «attribuere» problemer som egentlig skyldes andre forhold i livet til tjenesten. Slik attribuering innebærer altså at man psykologisk for seg selv og andre forklarer sine problemer med at de har sin årsak i utført intops-tjeneste. Representantene fra Institutt for militærpsykiatri gjorde et særskilt poeng av at det var uheldig at erstatningen var så høy som 65 G, over seks millioner kroner. Arbeidsgruppen forstår synspunktet slik at den relativt høye erstatningen virket demotiverende med tanke på behandling. Det ble blant annet nevnt at det «å søke erstatning ikke er helsebringende». Intervju med en utenforstående psykiater med erfaring i å skrive sakkyndigerklæringer kunne ikke bekrefte at dette var et opplevd problem i hans erfaring. Han uttrykte likevel forståelse for at en slik effekt kan gjøre seg gjeldende, samtidig som han uttrykte at veteranen må bli tilkjent den erstatningen man har krav på.

Representantene fra Institutt fra militærpsykiatri foreslo på bakgrunn av den nevnte problematikken at erstatningen burde settes noe lavere, slik at det ikke blir så mye å vinne på å bli funnet ervervsufør på grunn av psykisk belastningsskade.

Et annet nærliggende argument for å gjøre fradrag basert på skadelidtes alder, er at staten kan spare vesentlige utgifter til erstatning, samtidig som ordningen kan anses for å være rettferdig. Reduksjonen i den ordinære erstatningen kan bidra til at det er rom for at dagens tilslagsprosent opprettholdes, og at det ikke er behov for å gjøre innstramminger i regelverket.

4.6.3 Arbeidsgruppens vurdering og konklusjon

Selv om intensjonene bak erstatningsordningen kan tilsi at det både er økonomisk og ikke-økonomisk tap som erstattes, oppfatter et flertall i Arbeidsgruppen bestående av Askeland, Lileng, Barth og Lunde, det som rimelig at kompensasjonen i noe større grad enn i dag gjenspeiler det faktiske, reelle, økonomiske tapet. Det vises særlig til den store forskjellen

⁶⁴ Se tabell inntatt i NOU 2011: 16 s. 466.

⁶⁵ Se tabell inntatt i NOU 2011: 16 s. 460.

mellom veteranerstatningen og de øvrige, alminnelige erstatningsreglene som er referert ovenfor.

Det samme flertallet anerkjenner likevel at dagens erstatningsnivå på 65 G er godt etablert og derfor ikke uten videre kan endres. Nivået er protokollfestet i tariffavtale mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Det byr derfor på problemer å forsøke å endre erstatningsordningen til veteranenes ugunst på dette punktet. Videre vil eventuelle endringer til ugunst for veteranene kreve en nærmere utredning av forholdet til regelen i Grunnlovens § 97 om at lover ikke kan ha tilbakevirkende kraft.

Det nevnte flertallet i arbeidsgruppen vil derfor ikke på det nåværende tidspunkt foreslå endringer på dette punktet i den samlede ordningen. Dette flertallet mener likevel at myndighetene på sikt bør vurdere å lage en kompensasjonsordning som inneholder en gradering i tråd med hvor mange tapsår den aktuelle veteran faktisk er påført.

Et mindretall, bestående av Farmakis, Olsen og Lysenstøen, mener at erstatningen på 65 G bør beholdes for alle veteraner, og deler ikke oppfatningen om at erstatningen bør graderes etter alder.

Mindretallet viser til at selv om det gis samme erstatning på 65 G til en 55-åring og til en 25-åring ved full ervedsmessig uførhet grunnet utenlandstjenesten, viser dagens ordning i prinsippet en lik anerkjennelse av alle veteraner som har falt ut av arbeid. I tillegg vil innføring av fradrag medføre at veteraner som faller sent ut av arbeid, vil motta mindre i erstatning enn det man tilkjennes i dag. Videre er dagens ordning forholdsvis beregningsteknisk enkel, ved at erstatning tilkjennes på bakgrunn av størrelsen på den ervedsmessige uførheten forårsaket av utenlandstjenesten.

At staten i tilfelle vil spare utgifter til erstatning, kan etter mindretallets mening ikke være et tungt argument: Erstatningen på 65 G er som nevnt et utslag av en protokollfestet tariffavtale mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, og erstatningsnivået bør derfor utelukkende være et spørsmål som tas opp i tariffsammenheng av arbeidslivets organisasjoner.

Videre bør det heller ikke gjøres forskjell mellom veteraner skadd før 2010 og veteraner skadd etter 2010. For førstnevnte gruppe reguleres erstatningen av kompensasjonsforskriften, som gir en maksimalkompensasjon på 65 G. For sistnevnte gruppe reguleres erstatningen av tariffavtalen, som i dag som nevnt gir samme maksimalerstatning. Innføringen av en særskilt kompensasjonsordning på 65 G for de som var skadd før 2010, ble nettopp begrunnet i at det ikke skulle gjøres forskjell mellom disse to gruppene.

Det må etter mindretallets syn også være relativt klart at innføring av fradrag lett vil støte an mot Grunnloven § 97, i hvert fall dersom det innføres fradrag med virkning for veteraner som er påført skade i en utenlandstjeneste, og der andre veteraner allerede har mottatt full kompensasjon på 65 G for skade påført i samme utenlandstjeneste.

Det vises ovenfor til NOU 2011: 16 og de standardiseringsforslag som er inntatt der. Åtte år etter at NOU 2011: 16 ble sendt på høring, er den fortsatt ikke fulgt opp av departementet, med unntak av at det i 2018 trådte i kraft nye regler om inntektstaperstatning til barn.

Det er derfor tvilsomt om NOU 2011: 16 ytterligere vil bli lagt til grunn for framtidig lovgivning. Dette svekker etter mindretallets syn argumentet for innføring av regler om standardfradrag i erstatningssakene for skadde veteraner.

Når det gjelder argumentene fra psykiaterne fra Institutt for militærpsykiatri (IMPS), er det etter mindretallets syn ikke dokumentert faglige holdepunkt i dag for å anta at en høy kompensasjon kan virke hemmende for behandlingen av skadde veteraner, og at erstatningen kan virke demotiverende med tanke på behandling:

For å bli uføretrygdet i dag grunnet en psykisk belastningsskade, kreves som den klare hovedregel at veteranen har gjennomført behandling. At vedkommende er ufør, tillegges vanligvis tung avvekt av SPK i vurderingen av om vedkommende har krav på erstatning. Det er god grunn til å anta at en veteran som går til behandling, vil kunne bli «fanget opp» dersom det viser seg at vedkommende går til behandling utelukkende for å kunne motta erstatning.

Veteranen har et rettskrav på erstatning, dersom vilkårene for dette er oppfylt. Slikt sett synes det ikke hensiktsmessig å sette behandlingen for veteranens psykiske belastningslidelse opp mot veteranens rettskrav på erstatning, slik psykiaterne fra Institutt for militærpsykiatri etter mindretallets syn synes å gjøre.

Det er dessuten mindretallets erfaring at de aller fleste veteraner heller ønsker å bli så friske som mulig fra sin psykiske belastningslidelse – fremfor å motta erstatning.

5 Prosessuelle spørsmål

5.1 Innledning

Arbeidsgruppen har tolket sitt mandat slik at det også omfatter en helhetlig gjennomgang av veteranenes rettssikkerhet. I denne forbindelse har det vært naturlig systematisk å granske alle prosessuelle bestemmelser, både de alminnelige forvaltningsrettslige, og de spesielle rettighetene som er forskriftsfestet på området. Det nærmere formålet har vært å undersøke om de eksisterende prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene kan forbedres og om praktiske formål kan tilsi en endring eller et tillegg i eksisterende regelverk.

Arbeidsgruppen gjennomgår i punkt 5.2 det prosessuelle rammeverket med en generell tilnærming. I punktene 5.3 og 5.4 drøftes henholdsvis spørsmålet om full realitetsprøving ved domstolene og spørsmål om sakskostnader.

5.2 Generelt om veteranenes prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

Skadelidte veteraner har under eksisterende ordning prosessuelle rettssikkerhetsgarantier hjemlet i 2009-forskriften § 9 tredje ledd, som sier at forvaltningslovens regler gjelder. Det samme fremgår av 2011-forskriftens § 2, som sier at forvaltningslovens saksbehandlingsregler får anvendelse for klagebehandlingen i klagenemnda. I tillegg til de rettssikkerhetsgarantier som følger av forvaltningslovens regler, gir 2011-forskriften noen særlige regler til gunst for skadelidte. Her kan særskilt nevnes at søkeren har rett til å møte for nemnda før saken behandles, jf. 2011-forskriften § 9. Arbeidsgruppen har som nevnt vurdert om eksisterende ordning bør suppleres med ytterligere rettssikkerhetsgarantier for søkeren.

Arbeidsgruppen vil for det første sørge for at også billighetserstatningen behandles etter forvaltningslovens saksbehandlingsregler, noe som vil bli innarbeidet i ny § 56 med tilhørende forskrift.

Arbeidsgruppen vil for det andre gå inn for at det klargjøres hvorvidt klagenemnda er bundet av partenes påstander og påstandsgrunnlag fra behandlingen i SPK.

Et eksempel på at kontradiksjon ikke har blitt ivaretatt på optimal måte er saksbehandlingen i nemndas sak 9/2017 og 28/2017. I disse sakene ble foreldelsesproblematikken først presentert for klager og advokat i møtet før nemndas beslutning. Dette kan oppfattes uheldig ut fra alminnelige grunnsetninger som gjelder for så vel sivilprosess som forvaltningsprosess.

Det er etter Arbeidsgruppens mening et visst spenningsforhold mellom Forsvarsdepartementets uttalelser om at foreldelse ikke skal påberopes (nevnt ovenfor) og det faktum at reglene av eget tiltak anvendes aktivt i SPK og klagenemnd. Forsvarsdepartementet har, som nevnt, ikke instruksjonsmyndighet over nemnda på dette punktet.⁶⁶ Nemnda vil, på samme måte som enhver domstol, kunne anvende rettsreglene av eget tiltak.⁶⁷ For veteranene kan det derfor oppfattes som det sendes innbyrdes motstridende signaler. Dette er i seg selv uheldig og en kilde til unødig uro.

⁶⁶ Se 2011-forskriften § 4

⁶⁷ Jf. tvisteloven § 11-3 første ledd første punktum.

Arbeidsgruppen vil i tillegg påpeke at bruk av reglene ex officio i en sak for domstolene trolig ikke ville ha skjedd uten at spørsmålet ble underlagt kontradiksjon først.⁶⁸ Det er derfor prinsipielt noe uheldig at instanser som i prinsippet skal være objektive, i realiteten på vegne av staten, den ene parten i saken, påberoper seg foreldelse.

Arbeidsgruppen antar at saksbehandlingen i de nevnte sakene ikke var i tråd med de alminnelige prinsipper om kontradiksjon som ligger bak forvaltningslovens § 16. Det var derfor ikke en svikt ved selve regelverket som førte til at avgjørelsen ble tatt uten forutgående kontradiksjon. Saken kunne ha blitt sendt tilbake til SPK, med krav om at parten fikk uttale seg om foreldelsesspørsmålet før saken ble avgjort.

For å unngå lignende situasjoner, vil Arbeidsgruppen foreslå at det innføres en regel om at dersom nye påstander eller påstandsgrunnlag «dukker opp» under nemndas behandling, skal saken sendes tilbake til SPK for ny og kontradiktorisk behandling. Dette er en praksis som kan innarbeides på ulike måter. Den kan institueres gjennom et forskriftsvedtak, eller innarbeides som et punkt i forsvarsdepartementets forvaltning av ordningen jf. 2011-forskriften § 4.⁶⁹ Idet departementet ikke kan instruere nemnda i enkeltsaker, vil det være naturlig at en regel om tilbakesending for kontradiktorisk behandling fremgår av forskrift.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er en slik begrensing i adgangen til å anvende foreldelsesregler naturlig hensett til at det er lagt opp til at det skal være en reell behandling av søknaden (alle sider av saken) i to instanser. Utgangspunktet må da være at nemnda behandler sin sak utelukkende på bakgrunn av de anførsler, påstander og påstandsgrunnlag som har kommet frem under behandlingen i SPK. Hvor nemnda ønsker å avgjøre en sak på et grunnlag som ikke har vært fremme under behandlingen i SPK, bør saken sendes tilbake til SPK for ny behandling. Tilbakesendingen kan gjøres som et vanlig tiltak innenfor forvaltningsprosessens regler.

Arbeidsgruppen vil fremheve at kontradiktorisk behandling er viktig, og at de av forvaltningslovens bestemmelser som ivaretar kontradiksjon må overholdes og innarbeides i prosessen. Dette innebærer for eksempel et krav om forhåndsvarsling før vedtak treffes, jf. forvaltningslovens § 16. Prinsippet bak bestemmelsen bør lede til at et hvert faktisk og rettslig spørsmål som er bestemmende for om en veteran får medhold eller avslag, må undergis kontradiksjon. Arbeidsgruppen har søkt å imøtekomme dette behovet ved å innføre en ny bestemmelse i den foreslåtte samleforskriftens kapittel om saksbehandlingsregler, nærmere bestemt § 6-2.⁷⁰ Forslaget til ny bestemmelse lyder som følger:

«Forvaltningsorganet kan bare bygge sin avgjørelse på de påstandsgrunnlag og rettslige grunnlag som er anført, og som søker har fått anledning til å uttale seg om.»

⁶⁸ Se om krav til kontradiktorisk behandling av spørsmål som blir gjenstand for rettskraftig avgjørelse, Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utgave s. 917-921 og Schei m.fl. *Tvisteloven med kommentarer Bind II* (2013) s. 394-396.

⁶⁹ Jf. någjeldende Retningslinjer fastsatt av Forsvarsdepartementet om «Styring og forvaltning av særskilt kompensasjonsordning for veteraner med psykiske belastningsskader» av 14. november 2014.

⁷⁰ Samleforskriften er inntatt i kapittel ni i rapporten.

Arbeidsgruppens øvrige undersøkelser av veteranenes prosessuelle rettigheter leder til en konklusjon om at store deler av dagens system kan og bør beholdes. En tilpasset bruk av forvaltningsloven, med tillegg av ulike særregler til gunst for veteranen, gir alt i alt god prosessuell rettssikkerhet.

Det foreligger likevel noen komplikasjoner i selve regelpraktiseringen og regelforankringen, som kaller på koordinasjon og opprydning. Arbeidsgruppen viser særlig til at prosessen for søknader om erstatning bygger på forvaltningsloven, samtidig som forsvarsloven fastslår at avgjørelser om erstatning ikke er et enkeltvedtak. Denne motstriden er egnet til å skape forvirring. Arbeidsgruppen vil på dette punktet vise til drøftelsen ovenfor vedrørende organisatoriske forhold, jf. punkt 4.2 ovenfor. Som det har fremgått, vil Arbeidsgruppen foreslå at alle tre kompensasjons- og erstatningstypene skal reguleres i forvaltningsrettslige former. Alle avgjørelser fra SPK og klagenemnda vil da ha status som enkeltvedtak, med de rettsgarantier dette innebærer.

5.3 Full realitetsprøving og utmåling under domstolsbehandling

5.3.1 Innledning

Etter någjeldende regelverk reises søksmål for domstolene som søksmål om gyldigheten av klagenemndas vedtak. I de tilfellene der Klagenemnda har fattet vedtak om helt eller delvis avslag på kompensasjon, kan skadelidte ta ut stevning i domstolsapparatet mot staten v/Forsvarsdepartementet. Påstanden må da etter gjeldende rett og etter alminnelig lære gå ut på at vedtaket er ugyldig, og rettssaken må ellers følge prinsippene for domstolsprøving av forvaltningsvedtak.

Hvor staten får medhold, blir klagenemndas vedtak stående, og veteranen får utbetalt penger så langt det vedtak klagenemnda i egenskap av forvaltningsorgan har bestemt.

Dersom skadelidte får medhold, kjennes klagenemndas vedtak ugyldig, og saken «hjemvises» til ny behandling hos SPK i førsteinstans.

Dette innebærer også at dersom nemnda har kommet fram til at kravet f.eks. er foreldet, kan domstolen kun ta stilling til foreldelsesspørsmålet. Dersom domstolen kommer fram til at kravet ikke er foreldet, vil vedtaket anses som ugyldig og skadelidte må derfor eventuelt søke om kompensasjon på nytt. SPK og nemnda kan i denne nye omgangen komme fram til at skadelidte ikke har krav på erstatning med en annen begrunnelse enn at kravet er foreldet, f.eks. med begrunnelse i at det ikke foreligger årsakssammenheng mellom utenlandstjenesten og uførheten.

Systemet fungerer altså langt på vei på samme måte som trygdesaker, jf. lov om anke til trygderetten, og denne lovens § 26, som viser til at trygderettens avgjørelser kan ankes inn for domstolen.⁷¹

Arbeidsgruppen har diskutert om dette er den beste prosessuelle rammen for veteransakene.

⁷¹ For trygderettslovens vedkommende lagmannsretten.

5.3.2 Argumenter for endring

Systemet med hjemvisning til ny behandling i SPK utsetter veteranen for en ny ventetid og en ny behandlingsrunde i forvaltningen. Dette har både menneskelige kostnader og ressursmessige kostnader for det offentlige. Det er av betydning at veteranen under behandling i tingrett vil få gjennomgått saken sin for tredje gang, mens lagmannsrettsbehandling er fjerde gang. Om veteranen, som i nåværende ordning, må avvente ny behandling i SPK, kan det føre til en slitasje som ikke står i så godt samsvar med intensjonene bak hele ordningen, jf. kapittel 3 ovenfor.

Spørsmålet er derfor om det ville være mer hensiktsmessig å gi tingretten, og eventuelt en høyere domstol, anledning til å treffe en materiell avgjørelse i saken. Man ville da operere med et system som lå nærmere systemet hvor pasientskadesaker, jf. pasientskadelovens § 18. I slike saker tar ikke retten bare stilling til gyldigheten av erstatningsvedtaket, men utmåler også en erstatning ut fra den tidvis grundige prosess som kreves for dette formålet.⁷²

Det er relevant at klagenemnd for kompensasjonsordningen og den klagenemnd som nå opprettes for intopserstatningen, er innført for i størst mulig grad å holde veteransakene unna domstolene. Slik spares det kostnader for samfunnet, og slike ordninger er som kjent innført på store deler av personskadeområdet. Når en sak likevel kommer for domstol, kan det være hensiktsmessig at den behandles fullt ut der. Hvis veteranen når frem med sitt søksmål, vil saken dermed avgjøres og erstatningsbeløpet fastsettes, slik at veteranen kan bli ferdig med saken. Saken kan føres som en ordinær erstatningssak hvor det kreves erstatning for personskade. Det kan antas at en slik behandling bli kostnadsbesparende for samfunnet sammenlignet med det alternativ å la veteranen søke på nytt, med en ny gjennomgang av saken for SPK. En nyordning som foreslått vil bety at rettens kompetanse blir annerledes enn ved overprøving av forvaltningsvedtak, slik at retten kan vurdere både ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng/utmåling fullt ut, uavhengig av hva som har blitt vurdert av f.eks. Klagenemnda.

Nyordningen vil også innebære at forvaltningsvedtaket fra Klagenemnda ikke legger skranker eller føringer for hva som kan prøves av retten og anføres av partene i rettssaken. Det betyr at staten i en sak anlagt av veteranen for å få rettens vurdering av størrelsen på den skadebetingede ervervsmessige uførheten, kan bestride at veteranen har krav på erstatning i det hele tatt. Dette må gjelde selv om nemnda har konkludert med at ansvar foreligger, hvor nemnda f.eks. har kommet fram til at veteranen kun har krav på 50 % erstatning.

Argumenter knyttet til rettssikkerhet, rettsutvikling og kvalitet i rettsanvendelsen kan tale for full behandling av sakene for domstolene. Det vises til at ansvarsvilkår og skadevilkår er spesielle på området for kompensasjon og erstatning til veteraner. Det kan være behov for en nærmere utvikling av spesielle adekvansspørsmål, f.eks. om psykisk belastningsskade i samvirke med påkjenninger fra en annen belastning kan begrunne ulike former for utgiftstap. I

⁷² Det kan nevnes at også voldsoffererstatningsloven § 17 a gir hjemmel for en realitetsavgjørelse når voldsoffererstatningsnemndas vedtak er brakt inn for domstolsprøving, jf. ordlyden: «[D]omstolen avsier dom for oppreisningserstatningen».

tillegg vil full prøvelsesadgang trolig være kostnadsbesparende, fordi utgifter til eventuelle nye omganger i forvaltningen unngås.

Et motargument kan være at full behandling av utmålingsspørsmålene kan vidløftiggjøre saken. Denne faren vil kunne motvirkes ved eventuelt å avgrense saken til å gjelde bestemte rettslige spørsmål, jf.tvistel. § 16-1 andre ledd.

Når det gjelder lovforankring av den fulle prøvelsesadgangen har Arbeidsgruppen sett hen til hvordan dette spørsmålet er håndtert på sammenlignbare sektorer, nærmere bestemt pasientskadesaker og voldsoffererstatningssaker. Selv om det også på disse områdene fattes enkeltvedtak, er det praksis for at saken undergis full prøvning, ikke bare om enkeltvedtaket er gyldig. Lovhjemlene som henviser slike saker til domstolsbehandling inneholder ikke noe spesielt om full prøvning.

Regelen på trygderettens område, lov om anke til trygderetten § 26, sier derimot positivt at retten kun skal ta stilling til lovligheten av forvaltningsvedtaket. I trygderetten er det som kjent langvarig praksis for at domstolene kun prøver gyldigheten av enkeltvedtaket.

Arbeidsgruppen mener at pedagogiske hensyn og hensynet til forutberegnelighet taler for at det fastsettes en særskilt regel om full domstolsprøvning på lovs nivå.

En slik regel vil kunne implementeres i ny bestemmelse i forsvarslovens § 56.

5.3.3 Konklusjon

Arbeidsgruppen mener at de beste grunner taler for å endre dagens ordning slik at det gis adgang for domstolene til å gi full realitetsprøvning av saken. Endringen foreslås innført ved et nytt ledd i forsvarsloven § 56, som skal ha følgende ordlyd:

«Ved søksmål for domstolene kan alle sider ved saken prøves, herunder utmålingen av erstatning. Domstolene kan treffe ny avgjørelse i saken.»

5.4 Sakskostnader og advokatsalær

5.4.1 Advokatsalær

Som følge av mandatets krav til en helhetlig gjennomgang av kompensasjonsordningene, har Arbeidsgruppen sett nærmere på advokatutgiftene som pådras i forbindelse med veteransakene.

Etter 2009-forskriften § 11 og 2011-forskriften § 13 dekkes rimelig og nødvendige utgifter til juridisk bistand og utarbeidelse av spesialisterklæring. Etter någjeldende praksis beregner advokatene salær etter medgått tid. Salærets størrelse vil variere med hvilken timesats vedkommende advokat opererer med, og med hvilken erfaring han eller hun har på området, noe som vil gjenspeiles i antall medgåtte timer. Dette kan føre til at det er noe individuelt hvor store kostnader den enkelte veteran får dekket.

Det ligger ingen begrensninger i forskriftene for hvilken salærsats som skal benyttes som grunnlag for vederlaget til advokatene. Det foreligger heller ingen regulering av adgangen til at advokatene kan kreve eller motta ytterligere vederlag fra veteranene dersom Statens pensjonskasse eller klagenemnda avkorter salærkravet fra advokaten i den enkelte sak.

Det er en kjensgjerning at det for den enkelte veteran ikke innebærer noen økonomisk risiko å søke erstatning av SPK og å påklage vedtaket til klagenemnda, siden det juridiske arbeidet med dette er dekket av det offentlige. At klienten ikke bærer noen risiko, kan realistisk sett lede til at advokater gjennom arbeid med svakt funderte saker genererer kostnader som ikke ville ha blitt pådratt dersom ikke det offentlige betalte. Det er grunn til å tro at ikke alle veteraner som ønsker å fremme en søknad ville hatt økonomisk vilje og evne til å betale de beløpene som nå dekkes av det offentlige. Denne omstendighet kan gjøre det naturlig å sammenligne gjeldende ordning med andre områder av samfunnslivet, hvor staten bekoster juridisk bistand for den som har et krav mot staten på grunnlag av en personskade.

Her er det verd å merke seg at staten på sammenlignbare rettsområder har innført stykkprisordninger og offentlig salærsats, som for tiden opererer med en timesats som er kr. 1060,-. Slik honorering forekommer for eksempel i straffesaker og saker under fritt rettsråd og fri sakførsel under rettshjelploven, samt for saker som fremmes etter pasientskadeloven. Arbeidsgruppen har drøftet om tilsvarende ordning bør innføres for veteransakene.

Et argument for en slik løsning er at det vil kunne spare kostnader for staten. Det er videre en alminnelig erfaring at advokater som spesialiserer seg på området kan oppnå stordriftsfordeler, slik at en offentlig salærsats med stykkprisordning kan gi en realistisk og passende honorering.

Mot dette er det anført at veteransakene er meget forskjellige, idet de kan ha ulikt behov for bistand. Veteransakene er dermed hevdet å ikke egne seg for stykkprisregulering.

Et nærliggende alternativ er etter dette at dagens ordning med å dekke veteranenes advokatkostnader videreføres i sin helhet, ved at det fremdeles gis dekning etter faktisk medgått tid. Salærsatsen vil fortsatt være adekvat, og endringen vil styrke veteranenes rettssikkerhet ved at man forskriftsfester at eventuelle avkortninger i salærkravet fra Statens pensjonskasse eller Klagenemnda ikke kan pålegges dekket av veteranene. Det er flertallets syn at en slik endring vil styrke rettssikkerheten til veteranene i disse sakene, og sikre at den enkelte veteran holdes økonomisk skadesløs uansett utfall av behandlingen i forvaltningen.

Et argument mot begrensning av sakskostnader etter disse linjene er at advokater må utføre mye ikke-fakturerbart arbeid i sakene. Det er vist til at det ofte er behov for rent praktisk oppfølging av veteranene, som advokater ikke fakturerer for, men som likevel gjør at advokaten bruker tid på saken. Et annet motargument er at begrensning gjennom offentlig salærsats kan stå i en viss motstrid til det rettspolitiske valget som er gjort ved å innføre objektivt ansvar for skade påført under tjenesten. Det er i denne forbindelse vist til at utgifter til advokatbistand i sin kjerne er erstatning for «rimelige og nødvendige» kostnader, og at det derfor er rimelig å betale alminnelig salærsats. Alminnelig salærsats kan oppfattes som en naturlig konsekvens av at det er innført objektivt ansvar for psykiske belastningsskade

Det er også gitt uttrykk for en frykt for at endringen vil gjøre advokater mindre villige til å ta veteransakene.

En relevant side ved sakskostnadsspørsmålet er at veteranene ikke får dekket utgifter til juridisk bistand når sakene tas videre til domstolene. Hvis veteranen skal benytte seg av den

rettsikkerhetsgaranti som ligger i adgang til domstolsbehandling, må dette gjøres for egen regning og risiko. Det er nevnt at det er saker som er tatt videre til domstolene har blitt honorert ut fra et no cure no pay-prinsipp. For mange veteraner utgjør den økonomiske risikoen et absolutt hinder for å kunne oppnå domstolsprøving. Arbeidsgruppen anerkjenner at veteranene kan komme i en vanskelig situasjon dersom de har tapt i forvaltningsinstansene og mangler midler til en domstolsbehandling. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at veteranene gis mer støtte til advokathjelp enn mange andre som ønsker å gjøre sin rett gjeldende overfor det offentlige.

Et flertall i Arbeidsgruppen, bestående av Askeland, Barth, Lileng og Lunde, foreslår å særskilt regulere dekning av veteranenes utgifter til advokat etter forskriftene. Det foreslås for det første at utgiftene advokat skal beregnes ut fra en timesats tilsvarende den til enhver tid gjeldende salærsatsen fastsatt av Justisdepartementet i medhold av forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften) § 2. Merverdiavgift kommer i tillegg til salærsatsen. Videre foreslår arbeidsgruppen at det innføres en særskilt bestemmelse som sier at advokaten ikke kan kreve eller motta ytterligere vederlag av veteranen for den del av saken der utgiftene dekkes etter forskriften. Bestemmelsene om dekning av utgifter til advokat vil på denne måten være tilsvarende som for dekning av advokatbistand etter pasientskadeloven § 11 og forskrift om dekning av pasienters utgifter til advokat etter pasientskadeloven.

Et mindretall i Arbeidsgruppen, bestående av Farmakis, Olsen og Lysenstøen, går inn for å beholde dagens system for dekning av advokatkostnader.

For det første ble arbeidsgruppen her nedsatt som følge av uttalte bekymringer fra SIOPS til Utenriks- og forsvarskomiteen om bl.a. innstramming av praksis hos Statens pensjonskasse, se også pkt. 1.1 ovenfor.

Organisasjonen Veteranforbundet SIOPS - Skadde i internasjonale operasjoner (SIOPS) uttalte bl.a. følgende i notat til Utenriks- og forsvarskomiteen i anledning høring i komiteen den 31. oktober 2017:

«Problemstillingene knyttet til erstatningsordningene er mange. Vi ser en innstramming hos Statens Pensjonskasse (SPK) i kompensasjonssaker. Foreldelse er et tema i saksbehandling hos SPK og spesialisterklæringer vektlegges i mindre grad en tidligere. Ventetiden for behandling i Klagenemda har blitt lengere og er i mange tilfeller over ett år. Etter den nye Forsvarsloven har ikke veteraner skadet etter 2010 et eget klageorgan. Dette er en betydelig svekkelse av rettsvernet for veteraner.

Det er grunn til å se på om intensjonen med den særskilte kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader er ivarettatt med dagens praksis.»

Utenriks- og forsvarskomiteen uttalte bl.a. følgende om dette i Innst. S (2017-2018) side 52:

«Veteranforbundet SIOPS etterlyser i sitt høringssvar en ny tverrdepartemental veteranplan som blant annet kan styrke arbeidet mellom Forsvaret og ulike instanser i hjelpeapparatet. Veteranforbundet tar også opp problemstillingene knyttet til

erstatningsordningene og viser til at disse behøver ny vurdering, særlig kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader. Det etterlyses en utredning for å se på erstatningsordningene. K o m i t e e n støtter innspillene og håper regjeringen vil vurdere disse tiltakene.»

På denne bakgrunn ble Arbeidsgruppen etter mindretallets syn nedsatt.

Fordi arbeidsgruppen ble nedsatt som følge av uttalte bekymringer om innstramminger i praksis, er mindretallet helt uenig i at det nå foreslås ytterligere innstramminger – dvs. innstramminger i regelverket. Dette vil mest sannsynlig bidra til å skape betydelig uro, som hverken det offentlige eller veteranene er tjent med.

Veteranene har i rundt 10 år, dvs. siden innføringen av kompensasjonsordningen i 2010, mottatt advokatbistand og fått dekket advokatkostnadene etter vanlig timesats.

Det er ikke påvist noen avgjørende grunner til at dette nå skal endres. Etter gjeldende regelverk – som også er i tråd med vanlig erstatningsrett – har veteranen krav på å få dekket «rimelig og nødvendig» advokatsalær etter vanlig timesats, se også nedenfor. Dette har gitt veteranene stor grad av trygghet. Mange veteraner er i en sårbar psykisk og økonomisk situasjon.

Det er mindretallets syn at selv om det ikke ligger noen uttalt begrensning i regelverket om hvilken timesats som kan eller skal benyttes av advokaten, vil likevel SPK og Klagenemnda i sin vurdering av hva som er «rimelig og nødvendig» salær, ta høyde for timesatsen. Dersom timesatsen er høy, vil det gjennomgående aksepteres mindre tidsbruk til saken enn en advokat som har lavere timesats.

Advokaten påtar seg også regelmessig arbeid for veteranen knyttet til NAVs behandling av søknader om sykepenger, AAP, uføretrygd, godkjenning av yrkesskade og innvilgelse av menerstatning.

SPK og Klagenemnda legger som tidligere vist stor vekt på at veteranen er uføretrygdet, i det minste er nær ved å bli uføretrygdet, før det endelig blir tale om å tilkjenne kompensasjon eller erstatning etter 65 G-ordningen. Dette gjør det ofte nødvendig for advokaten å utføre bistand som nevnt ovenfor knyttet til NAV-saken.

I dette ligger at advokaten også må utføre arbeid som ikke dekkes av SPK, idet arbeid knyttet til NAV-saken som utgangspunkt ikke dekkes. I en slik situasjon bør det etter mindretallets syn ikke være grunnlag for det offentlige å hindre at advokaten får betalt av veteranen etter vanlig timesats, etter en vanlig avtale mellom advokaten og veteranen.

At det ikke innebærer noen risiko for veteranen å søke om erstatning av SPK og å påklage vedtaket til nemnda, medfører ikke i seg selv at advokater arbeider med svakt funderte saker som ellers ikke ville ha generert advokatkostnader. Det kan heller ikke i seg selv være et argument mot å tilkjenne vanlige advokatkostnader at det ikke innebærer noen risiko for veteranen i å søke om erstatning. Hovedpoenget er at veteranen har et rettskrav på erstatning dersom vilkårene er oppfylte. Dermed har veteranen også et rettskrav på å få saken vurdert av

myndighetene. En endring av salærsatsen ned til offentlig salærsats vil ikke innebære noen prinsipiell forskjell:

Det er altså ikke grunnlag for å anta at færre veteraner vil søke om erstatning dersom salærsatsen endres. Det vil derfor uansett påløpe kostnader til det offentlige, selv om kostnadene i tilfelle vil bli lavere. En senkning av salærsatsen vil derfor ikke kunne begrunnes i at færre veteraner vil søke om erstatning.

Videre vises det ovenfor til at det er «naturlig å sammenligne gjeldende ordning med andre områder av samfunnslivet, hvor staten bekoster juridisk bistand for den som har et krav mot staten på grunnlag av en personskade». Mindretallet er enig i dette. Som nevnt ovenfor vil en skadelidt etter gjeldende alminnelig erstatningsrett alltid ha krav på å få dekket påførte «rimelige og nødvendige» merutgifter forårsaket av skaden. Kostnader til advokat er en slik merutgift, som skadelidte i tilfelle har krav på å få dekket.

Dette er bakgrunnen for at en skadelidt alltid får dekket «rimelige og nødvendige» advokatutgifter – med vanlig timesats – der det ellers foreligger et ansvarsgrunnlag og nødvendige og rimelige advokatutgifter i tilknytning til dette. I veteransakene foreligger det som nevnt et ansvarsgrunnlag etter forsvarsloven § 55.

En endring av salærsatsen ned til offentlig salærsats vil etter mindretallets syn derfor innebære et brudd på gjeldende alminnelig erstatningsrett.

Endog uttalte utvalget som la fram standardisert personskadeerstatning inntatt i NOU 2011: 16 følgende i pkt. 7.6.4:

«Utvalget har – som ellers i utredningen – tilstrebet en velavstemt interesseavveining mellom partssidene. Mot den bakgrunn går Utvalget inn for at skadelidte skal kunne kreve erstattet juridisk bistand, men med de begrensninger som følger av at merutgiften må være «nødvendig og rimelig.»

[...]

Personskadeerstatningsrett er blitt et spesialisert område, hvor skadelidte kan ha behov for bistand av en advokat som har særskilt kompetanse innen erstatningsrett – som igjen fordrer kunnskap om tilstøtende rettsområder slik som velferdsetat, forsikringsrett og skatterett, samt kjennskap til medisinske spørsmål. Dette må tas med i den sammensatte helhetsvurderingen av hva som er «nødvendig og rimelig» dekning av juridisk bistand. Geografiske avstander kan imidlertid inngå som ett av flere momenter i denne avveiningen – i tråd med gjeldende praksis – og må vurderes konkret. I den samlede avveiningen kan det ikke være uten betydning at det også på forsikringsselskapssiden har vært, og er, en utvikling i retning av mer spesialisert kompetanse. Ved «nødvendig og rimelig»-vurderingen er det videre viktig å merke at avgrensningen gjelder eventuelle merutgifter forbundet ved det aktuelle advokatvalget. I helhetsbildet må det derfor vurderes hvorvidt det ville oppstått reiseutgifter uansett, for eksempel i forbindelse med møter hos forsikringsselskapet. Utvalget har ikke tilsiktet noen realitetsendring i reguleringen vedrørende dekning av juridisk bistand; det bør fortsatt

være en oppgave for domstolene å utvikle denne siden av «nødvendig og rimelig»-kriteriet, basert på individuelle vurderinger.»

Utvalget kom også fram til at «rimelige og nødvendige» advokatutgifter bør kunne dekkes selv om utredningsprosessen skulle ende med at skadelidte ikke hadde krav på erstatning:

«Som et veiledende synspunkt er bistandsutgiftene dekningsmessige i den utstrekning skadelidte hadde en plausibel grunn til å få saken utredet med sikte på en første avklaring av om det overhodet er grunnlag for å gå videre med saken. I så fall er det naturlig at merutgiftene til juridisk bistand dekkes frem til det foreligger en avklarende spesialisterklæring, slik at skadelidte da i rimelig utstrekning har fått ivaretatt sitt behov for en pekepinn på om man står overfor en «erstatningssak». Retningslinjen om «plausibel grunn» er imidlertid ikke ment å favne så vidt at den gir rett til dekning av advokatutgifter ved å utrede alle potensielle erstatningskrav etter uhell i eksempelvis trafikken eller på arbeid og hvor skadelidte er påført ubehag eller helt bagatellmessige skader. I tråd med Utvalgets generelle målsetting om å dempe konfliktnivået, tilføyes her at skadelidte og skadevolder/forsikringsselskapet i slike tilfeller bør ha en dialog om dekningsspørsmålet i forkant, for å redusere et mulig (etterfølgende) konfliktpunkt.»

Ikke noe sted i utredningen vises det til at salærsatsen skal utgjøre offentlig salærsats.

Det anføres at hensynene som nevnt ovenfor i NOU 2011: 16 pkt. 7.6.4 om at rimelige og nødvendige advokatutgifter skal dekkes etter vanlig salærsats, også gjør seg gjeldende i saker om erstatning etter forsvarsloven § 55.

Det vises særlig til utvalgets vurdering om at personskadeerstatningsrett er blitt et spesialisert område, at skadelidte kan ha behov for bistand av en advokat som har særskilt kompetanse innen erstatningsrett – som igjen fordrer kunnskap om tilstøtende rettsområder slik som velferdsetat, forsikringsrett og skatterett, samt kjennskap til medisinske spørsmål.

Dersom salærsatsen senkes til offentlig salærsats, vil sannsynligvis ikke advokater med særskilt kompetanse innen personskadeerstatningsrett påta seg oppdragene. Dette kan igjen føre til svekket rettssikkerhet for veteranene.

Arbeidsgruppens flertall viser ovenfor til at staten «på sammenlignbare rettsområder har innført stykkprisordninger og offentlig salærsats, som for tiden opererer med en timesats som er kr. 1060,-. Slik honorering forekommer for eksempel i straffesaker og saker under fritt rettsråd og fri sakførsel under rettshjelploven, samt for saker som fremmes etter pasientskadeloven. Arbeidsgruppen har drøftet om tilsvarende ordning bør innføres for veteransakene».

Mindretallet mener for det første er det ikke grunnlag for å sammenligne stykkprisordninger med offentlig salærsats i straffesaker og saker under fritt rettsråd og fri rettshjelp med sakene om erstatning for psykisk belastningsskade:

Sakene om erstatning for veteraner med psykisk belastningsskade er ofte svært arbeidskrevende. Sakene krever som nevnt spesialkompetanse, og det varierer også mye fra sak til sak hvor mye arbeid fra advokathold som må utføres: Noen veteraner oppsøker advokat i

erstatningssaken overfor SPK først når veteranen har blitt tilkjent uføretrygd og fått god tatt yrkesskade av NAV som følge av psykisk belastningsskade. Andre veteraner oppsøker advokat allerede når veteranen nettopp er blitt sykemeldt første gang grunnet psykiske plager.

I førstnevnte tilfelle vil det ikke være behov for omfattende advokatbistand, mens i sistnevnte tilfelle vil kunne det være behov for omfattende advokatbistand over mange år.

Det vil derfor ikke være praktisk mulig med en stykkprisfinansiering. Det er heller ikke særlig besparelse ved stordriftsfordeler, da hver sak må vurderes og behandles individuelt, og det varierer betydelig fra sak fra sak til sak hvor mye advokatbistand som er nødvendig.

Det er ikke relevant å se hen til stykkprisfinansiering i straffesaker. I disse sakene knytter advokatarbeidet seg vanligvis til spørsmålet om straff, og ikke til personskadeerstatningsrett, som krever spesialkunnskap, jf. ovenfor.

Det er heller ikke relevant å sammenligne med saker under fritt rettsråd og fri rettshjelp; som nevnt ovenfor i NOU 2011: 16 er personskadeerstatningsrett et spesialisert område, hvor skadelidte også har rettskrav på å dekket «rimelige og nødvendige» merkostnader, herunder advokatutgifter etter vanlig timesats. Disse hensynene slår neppe til i saker under fritt rettsråd og fri rettshjelp, hvor det som oftest ikke foreligger en erstatningsansvarlig skadevolder, som er situasjonen i saker om erstatning etter forsvarsloven § 55.

Det er kun ett sted i erstatningslovgivningen der skadelidtes advokatutgifter dekkes etter offentlig salærsats. Dette gjelder saker etter pasientskadeloven. At det kun er ett sted i erstatningslovgivningen der salæret tilkjennes etter offentlig salærsats, tilsier for øvrig at dette er et unntak som ikke uten videre bør overføres til andre erstatningssaker.

I tillegg stiller mindretallet spørsmålsteget ved om det at advokatutgifter dekkes etter offentlig salærsats i pasientskadesaker, i seg selv skulle tilsi at det samme bør gjelde i saker om erstatning etter forsvarsloven § 55. Mindretallet mener at det er store forskjeller mellom saker etter pasientskadeloven og saker etter forsvarsloven, som tilsier at det ikke er grunnlag for at samme regel om salærsats bør gjelde i begge sakstyper.

For det første utreder Norsk Pasientskadeerstatning saken etter pasientskadeloven § 10, og tar alene stilling til om det skal ytes erstatning eller ikke, dvs. om det foreligger «svikt ved ytelsen av helsehjelp», eller andre forhold som omfattes av pasientskadeloven § 2. Her benytter Norsk Pasientskadeerstatning egne fagkyndige.

For det andre dekkes som hovedregel ikke advokatutgifter i forbindelse med søknaden om erstatning, dvs. i vurderingen av om det foreligger et ansvarsgrunnlag etter pasientskadeloven § 2. Advokatutgifter dekkes vanligvis kun der det er avgjort at det foreligger et ansvarsgrunnlag, dvs. at advokatutgifter etter offentlig salærsats kun dekkes i avgjørelsen av erstatningens størrelse, jf. pasientskadeloven §§ 11 og 12.

I saker om erstatning etter forsvarsloven § 55 ligger det helt annerledes an, se også pkt. 2.7 ovenfor. Etter forsvarsloven § 55 må det samtidig vurderes 1) om veteranen er påført en psykisk belastningsskade, 2) om denne er forårsaket av utenlandstjenesten, 3) om den psykiske

belastningsskaden har ført til uførhet, og 4) om hvor stor uførhet som i tilfelle er forårsaket av den psykiske belastningsskaden.

I saker etter forsvarsloven § 55 er det med andre ord ingen tilsvarende forskjell mellom selve ansvarsvurderingen og den senere vurderingen av erstatningens størrelse som i pasientskadesakene. I sistnevnte saker tar Norsk Pasientskadeerstatning først alene stilling til ansvarsgrunnlaget. Advokaten kommer først inn under utmålingsspørsmålet og får dekket salær etter offentlig salærsats.

Avgjørelsen om erstatning etter forsvarsloven § 55 er derfor vesentlig mer komplisert og omfattende enn saker etter pasientskadeloven.

Etter mindretallets syn tilsier dette i seg selv at det ikke er grunnlag for å tilkjenne advokatutgifter etter offentlig salærsats i saker etter forsvarsloven § 55, og at det isteden skal tilkjennes dekning av advokatutgifter etter vanlig timesats. Den vanlige begrensningen knyttet til «rimelige og nødvendige» advokatutgifter vil fortsatt gjelde, se ovenfor.

Mindretallet viser for øvrig til at Advokatforeningen gjentatte ganger har uttalt at den offentlige salærsatsen er for lav. Senest i notat 16. oktober 2019 til Justisdepartementet uttalte Advokatforeningen følgende:

«Advokatforeningen mener på bakgrunn av dette notat at rettshjelpssalæret må fastsettes til et konkurransedyktig nivå, kr 1530 per 1.1.2021. Vi viser i dette notatet at uten underreguleringen av rettshjelpssatsen siden 2002 og for å holde et konkurransedyktig nivå, ville satsen vært kr 1450 per 1.1.2019. Kravet på kr 1530 fremkommer av at det – for å hindre fortsatt oppbygging av etterslep – må gjøres tillegg for økning gjennom 2019 på 2,28 % og for 2020 på 3,2 %.

Videre ber Advokatforeningen om at reisefraværsgodtgjørelsen som ble halvert i 2017 reetableres til full sats fra 1. januar 2020. Her vises det til rapporten 'Reisefravær til besvær'.»

Personskadeforbundet LTN har ved en rekke anledninger også gitt uttrykk for at den offentlige salærsatsen er for lav. Samme forbund⁷³ ga dessuten uttrykk for sterk bekymring da ordningen med offentlig salærsats – i strid med vanlig erstatningsrett – ble innført i pasientskadesakene. Foreningen uttalte:

«Landsforeningen for trafikkskadde i Norge (LTN) ønsker å uttrykke stor bekymring og forundring over det foreliggende forslag. Forslaget utgjør etter vår oppfatning en trussel mot skadelidtes rettsikkerhet.

Personskaderetten er etter vår oppfatning et spesialfelt innenfor jussen på lik linje med de medisinske spesialiteter innenfor medisin. At denne del av erstatningsretten krever spesielle fagkunnskaper oppfatter vi som erkjent av departementet i Ot.prp. nr 21 (1998-

⁷³ Den gang Landsforeningen for trafikkskadde

1999) der det ble fremholdt at det "vanskelig kunne forsvares om adgangen til dekning av advokatutgifter skulle være dårligere ved pasientskader enn det som ellers gjelder".

Under forslaget punkt "Omfanget av advokatutgifter" skriver departementet at kostnader for advokaten i forbindelse med "behov for å sette seg inn i teori og praksis på erstatningsrettens område" ikke skal belastes NPE. I denne uttalelsen ligger og en bekreftelse på at jussen i disse sakene er komplisert, og at departementet er bekymret for utgiftene med hensyn til å sette seg inn i fagfeltet. LTN ser jevnlig eksempler på at advokatens kompetanse og erfaring er direkte utslagsgivende for at det blir funnet årsakssammenheng, erstatningsgrunnlag, og at det blir ytt en rettferdig erstatning for en påført pasientskade. LTN mener at forslaget vil føre til et rettssikkerhetsproblem for skadelidte om det skulle vedtas.»

Mindretallet mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende i enda sterkere grad i erstatningssakene for veteraner, dersom advokatkostnadene nå begrenses til offentlig salærsats.

En nedsettelse av advokatsalæret til offentlig salærsats – som per i dag er på kr 1060 eks. mva. – vil således bety en betydelig innskrenkning av advokatens salær. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at salærsatsen «fortsatt [vil] være adekvat», slik flertallet uttaler ovenfor. Det er derfor sannsynlig at advokater med spesialkompetanse i personskadeerstatningsrett ikke lenger vil påta seg oppdrag etter forsvarsloven § 55 dersom det innføres en slik begrensning i advokatsalæret. Dette vil som nevnt kunne gå utover veteranene.

Mindretallet viser for øvrig til at en innføring av offentlig salærsats vil medføre avgrensningsproblemer: I saker både etter kompensasjonsforskriften (skader før 2010) og etter forsvarsloven (skader etter 2010) tilkjennes nå «rimelig og nødvendig» advokatsalær med vanlig timesats.

Dersom det nå innføres en endring av salæret, må man avgjøre om endringen skal gjøres gjeldende både for skader før 1. januar 2010 – og for skader fra og med 1. januar 2010.

Uansett om endringen bare skal gjelde for skader påført etter 1. januar 2010, vil endringen medføre at senere innkomne saker behandles annerledes enn de som er kommet inn tidligere. Dette fordi i tidligere innkomne – men fortsatt verserende – saker for skader påført etter 1. januar 2010, blir advokatsalær tilkjent med vanlig timesats, mens satsen i nyere saker i tilfelle skal være begrenset til offentlig salærsats. Dette vil innebære en forskjellsbehandling som ikke er saklig. Veteranene med nyere saker vil etter mindretallets syn sannsynligvis motta advokatbistand fra advokater uten særskilt kunnskap i personskadeerstatningsrett. Det vil også kunne reises spørsmål om en slik endring er i overensstemmelse med Grunnloven § 97.

For øvrig må det uansett være opp til avtaleforholdet mellom veteranen og advokaten om advokaten likevel kan kreve utgiftene dekket av veteranen, f. eks. av tilkjent erstatning, for den del av utgiftene som ikke dekkes av det offentlige. Som vist ovenfor, er det ikke grunnlag for å sammenligne med saker etter pasientskadeloven, der det offentlige alene først vurderer om det foreligger et ansvarsgrunnlag.

Mindretallet anfører derfor at det uansett må foreligge avtalefrihet mellom advokaten og veteranen i saker om salær etter forsvarsloven § 55.

5.4.2 Dekning av veteranens reiseutgifter

I forbindelse med spørsmålet om dekning av advokatutgifter tar Arbeidsgruppen opp også noen beslektede problemstillinger:

Det følger av forskriften om klagenemnda at veteranene har anledning til å møte i klagenemnda. De har da rett til å la seg bistå av advokat. Klagenemndas praksis om dekning av kostnadene i forbindelse med oppmøte i nemnda er ikke helt klar. De første årene dekket nemnda kostnadene til både veteranen og advokaten i forbindelse med oppmøte i nemnda, uavhengig av sakens utfall her. I 2016 foretok klagenemnda en endring av egen praksis, og har etter en fornyet tolkning av forvaltningsloven § 36 lagt til grunn at det kun er rettslig grunnlag for å dekke veteranens reisekostnader dersom saken helt eller delvis fører frem. Reisekostnader for advokaten dekkes fortsatt uavhengig av utfallet i saken.

I forlengelsen av hensynet nevnt ovenfor om at veteranene i størst mulig grad bør holdes økonomisk skadesløs gjennom prosessen i forvaltningen, er det arbeidsgruppens syn at eventuelle reisekostnader for oppmøte i klagenemnda bør dekkes dersom den enkelte ønsker å benytte seg av retten til å møte i nemnda. Det samme gjelder oppholdsutgifter slik som kostnader til nødvendig hotellovernatting. Dette bør presiseres i forskriften om klagenemnda.

Arbeidsgruppen er uenige i nemndas praksis på dette punktet. Arbeidsgruppen mener at det vil stå best i samsvar med kompensasjonsordningens intensjoner og utforming for øvrig at veteranen får dekket reise- og oppholdsutgifter uansett, når vedkommende velger å møte opp til behandlingen av egen sak.

5.4.3 Dekning av reisetid for advokater

Når advokatene møter i klagenemnda sammen med veteranene, har det vært praksis i klagenemnda for at de får dekket hele eller deler av reisetiden sin ut fra alminnelig salærsats. Når man nå foreslår å gjøre endringer i salærsatsen for rimelig og nødvendig arbeid for advokatene, mener et flertall bestående av Askeland, Barth, Lileng og Lunde at det også bør gjøres noen justeringer på dette punktet. Flertallet foreslår at reisetiden dekkes i tråd reglene om reisetid slik de fremkommer i forskrift 1997-12-03 nr. 1441 om *salær fra det offentlige til advokater m.v* (salærforskriften). Etter forskriften § 8 annet ledd, jf. § 2 dekkes reisefravær med halvparten av den offentlige salærsatsen per time.

Mindretallet, bestående av Farmakis, Olsen og Lysenstøen mener at gjeldende praksis bør videreføres, dvs. advokaten får dekket hele eller deler av reisetiden sin ut fra alminnelig salærsats. Det er ikke påvist behov for endringer også på dette området, jf. også mindretallets merknader i pkt. 5.4.1 ovenfor.

5.5 Vurdering av spesialisterklæringer i kompensasjons- og erstatningssakene

Hovedregelen er at nemnda skal foreta en fri bevisvurdering. Regelen samsvarer med det som for domstolene nedfelt i tvisteloven § 21-2 (1), hvor det heter: «Retten fastsetter ved en fri bevisvurdering det saksforhold avgjørelsen skal bygges på». Det oppstilles ingen begrensning

i hvilke bevis som skal fremlegges, men vekten av bevisene vil variere. Dersom det foreligger uklarhet, må det foretas en avveining av de foreliggende bevis. I Rt. 1998 s. 1565 heter det på side 1570:

«Det kan være uklarhet om hvilke skader som er oppstått, når de forskjellige symptomer har inntrådt og i det hele om og i tilfelle hvilke deler av en foreliggende helsesvikt som kan tilbakeføres til den aktuelle påkjørsel som skal ha medført nakkesleng. Det foreliggende bevismateriale vil gjerne være sammensatt, og opplysningene kan trekke i forskjellige retninger. Ved en slik bevisbedømmelse er det viktig å ha for øye at bevisene vil kunne ha forskjellig kvalitet og tyngde. Særlig viktig ved bevisbedømmelsen vil være nedtegnelser foretatt i tid nær opp til den begivenhet eller det forhold som skal klarlegges, og da spesielt beskrivelser foretatt av fagfolk nettopp for å få klarlagt en tilstand. Dette vil gjelde blant annet nedtegnelser i legejournaler om funn og om de symptomer pasienten har ved undersøkelsen eller behandlingen. Svakere bevisverdi vil for eksempel opplysninger fra pasient til lege ha hvis opplysningene gjelder pasientens tilstand på et vesentlig tidligere tidspunkt enn tidspunktet for den aktuelle konsultasjon. Opplysninger fra parter eller vitner med binding til partene som er gitt etter at tvisten er oppstått, og som står i motstrid eller endrer det bildet som mer begivenhetsnære og uavhengige bevis gir, vil det oftest være grunn til å legge mindre vekt på.»

Bevis i kompensasjonssakene vil ofte bestå av dokumentasjon fra Forsvaret som kan belyse tjenesten; dokumenter fra helsetjenesten som pasientjournaler, epikriser og erklæringer som kan belyse skadelidtes helse- og sykdomsbilde gjennom livet; dokumenter fra NAV som viser hvordan klager er vurdert med tanke på arbeidsevne og ytelser; samt skadelidtes forklaring. For øvrig tilkommer annen dokumentasjon som på ulike måter kan belyse saken.

I tillegg følger det av kompensasjonsforskriften § 3 annet ledd at det må fremlegges en spesialisterklæring utarbeidet i samsvar med mandat fra Forsvarsdepartementet. Spesialisterklæringen fremgår som ett bevis i saken.

Utgangspunktet er at SPK og skadelidte skal bli enige om hvilken sakkyndig som skal utarbeide spesialisterklæringen i den enkelte sak. Dersom de ikke kommer til enighet, fastsetter SPK endelig valg av spesialist. Vedkommende skal i utgangspunktet ikke være en av de foreslåtte spesialistene det har vært uenighet om. SPK skal også foreta en habilitetsvurdering før det foreslås en sakkyndig med kjent nåværende tilknytning på Forsvaret.

Etter mandatet utarbeidet av Forsvarsdepartementet skal spesialisterklæringene belyse skadelidtes bakgrunn, forhold til stimulantia, relevante faktiske forhold ved tjenesten, samt skadelidtes subjektive opplevelse relatert til disse faktiske forhold. I tillegg skal erklæringen detaljert beskrive utviklingen av psykiske symptomer, når symptomene debuterte, hvilke symptomer som foreligger og i hvilken grad. Eventuell hjelp som er søkt for de psykiske plager, hvilken behandling som er gitt behandling og effekten av denne, skal også beskrives. I tillegg beskrives funksjon i familie, dagligliv og arbeid etter tjenesten. Til sist skal erklæringen beskrive eventuelle psykiske symptomer og atferd ved undersøkelsen, samt angi hvilke metoder som er benyttet.

Mandatet angir også at det er viktig at det presiseres hvilke opplysninger og dokumentasjon erklæringen bygger på.

På bakgrunn av opplysningene fra bakgrunnsdokumentasjon, skadelidtes redegjørelse for sin sykehistorie og undersøkelsen skal spesialisten blant annet besvare om det foreligger en selvstendig psykisk belastningslidelse, samt å vurdere hvilken betydning tjenesten har hatt som årsak til denne tilstanden, og hvilke eventuelle andre årsaksfaktorer som har spilt inn.⁷⁴

I forarbeidene til kompensasjonsordningen, ot.prp. nr. 67 (2008-2009) er spesialisterklæringene omtalt i begrenset grad. I høringsnotatet som ble utarbeidet i forbindelse med innføringen av 65 G-ordningen i 2012 skrev imidlertid departementet følgende:

«Skadelidte har bevisbyrden, og må sannsynliggjøre at den psykiske belastningsskaden vedkommende har pådratt seg har oppstått som følge av tjenestegjøring i en internasjonal operasjon. Likeså påligger det skadelidte å sannsynliggjøre at den psykiske belastningslidelsen har medført en varig ervervsmessig uførhet. At skadelidte har en slik bevisbyrde er et utslag av regelen om at hver part har bevisbyrden for egne anførsler. Etter alminnelige erstatningsrettslige regler må det foreligge sannsynlighetsovervekt, dvs. mer enn 50 % sannsynlighet for at skaden skyldes tjenestegjøring i en internasjonal operasjon. Prinsippet om fri bevisbedømmelse gjelder, men departementet mener at dokumentasjon av skaden og årsaksforholdene blant annet gjennom en spesialisterklæring vil måtte tillegges vesentlig vekt i denne vurderingen.

Særlig viktig ved bevisbedømmelsen vil være nedtegnelser foretatt i tid nær opp til den begivenhet eller det forhold som skal klarlegges. Spesielt beskrivelser foretatt av fagfolk for å få klarlagt en relevant tilstand vil være viktig, eksempelvis akuttsymptomer og brosymptomer etter en traumatiserende hendelse.»

Det er dermed forutsatt fra departementet at spesialisterklæringen vil kunne ha vesentlig vekt som bevis. Samtidig fremgår det av høringsdokumentet at nedtegnelser foretatt i tid nær opp til tjenesten vil være særlig viktige. Spesialisterklæringene som utarbeides i anledning kompensasjonssakene ligger ofte langt etter både tjenesten og inntreden av symptomer i tid. Tidsnær objektiv dokumentasjon, som for eksempel pasientjournaler, er både grunnlag den sakkyndige kan støtte seg til ved utarbeidelsen av sin erklæring, og selvstendige bevis. I det presiserende tolkningsnotatet fra Forsvarsdepartementet 7. november 2014 heter det:

«Fastlegging av årsakssammenheng forutsetter at det er fremlagt en spesialisterklæring, utarbeidet i samsvar med mandat fra Forsvarsdepartementet. Det er viktig med beskrivelser foretatt av fagfolk for å få klarlagt en relevant tilstand, eksempelvis akuttsymptomer og brosymptomer etter en traumatiserende hendelse. Hvilken vekt erklæringen får i bevisvurderingen vil avhenge av en nærmere vurdering av spesialisterklæringen, herunder hvilket faktisk grunnlag erklæringen bygger på.»

⁷⁴ Forsvarsdepartementet, Mandatet for psykiatrisk/psykologisk sakkyndig

Gulating lagmannsrett har lagt dette til grunn i dommen LG-2014-40180, hvor det heter:

«Lagmannsretten er enig med ankende part i at når det først foreligger - og som her; underveis tilkommer ytterligere opplysninger/bevis om situasjonen før og etter tjenestegjøringen, er det ingen begrensninger med hensyn til å la dette inngå i bevisvurderingen. Det er ikke noe motstrid i dette og det at «dokumentasjon av skaden og årsaksforholdet gjennom en spesialisterklæring vil måtte tillegges vesentlig vekt i denne vurderingen.» Jfr høringsnotat av 30. mars 2012 utarbeidet av Forsvarsdepartementet i forbindelse med endring av forskriften.

Lagmannsretten forstår dette slik at en spesialisterklæring ikke kan gis større vekt i en bevisvurdering enn det faktum den bygger på gir grunnlag for. Der det er rom for ulik fortolkning av faktum kan det gi grunnlag for å vurdere om den tolkning og vekt spesialisten har lagt til grunn, støttes av bevisbildet for øvrig, herunder om spesialisten har kjent til, og vurdert, alle bevisfakta. Spesielt vil det gjelde opplysninger som tilsier at den psykiske belastningsskaden kan skyldes andre forhold enn tjenesten i internasjonal operasjon. Foreligger slike opplysninger, må de vektes og vurderes etter de alminnelige prinsipper.»

Uttalelsen synes å stå i noe motstrid til Borgarting lagmannsretts dom LB-2017-57745 når det gjelder de rent medisinsk- og psykologfaglige vurderinger. På side sju uttaler retten følgende:

«De rent medisinsk- og psykologfaglige vurderinger som er foretatt i saken, kan lagmannsretten ikke overprøve. Riktignok kan retten prøve det faktiske grunnlaget for de sakkyndiges konklusjoner, men når de sakkyndige vitner mener å ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne utøve et forsvarlig faglig skjønn, legger lagmannsretten i likhet med tingretten til grunn at det første vilkåret i kompensasjonsforskriftens § 3 første ledd er oppfylt.»

Uttalelsen knytter seg ikke kun til spesialisterklæringen i saken, men også til vitneforklaringer i lagmannsretten fra psykologen som også hadde skrevet spesialisterklæringen i saken, samt vitneforklaring fra psykiateren som var rettsoppnevnt sakkyndig i tingretten og lagmannsretten.

Arbeidsgruppen har undersøkt de 35 sakene nemnda har behandlet med saksnummer 2017. I 12 av sakene tas det av ulike grunner ikke stilling til spesialisterklæringene. To saker ble hjemvist til SPK for innhenting av ny spesialisterklæring og fornyet behandling. Årsakene til dette var at sakkyndig psykolog eller psykiater var henholdsvis inhabil og hadde mistet sin autorisasjon. I 12 saker konkluderte nemnda i tråd med erklæringen fra den sakkyndige. Seks av disse sakene gikk i favør skadelidte, mens avslag ble gitt i de øvrige seks. I de øvrige ni⁷⁵ sakene konkluderte nemnda motsatt av den sakkyndige i spørsmålet om årsakssammenheng mellom tjenesten og veteranens psykiske plager. I alle disse sakene hadde den sakkyndige konkludert med at slik årsakssammenheng forelå. I tre av sakene kom nemnda imidlertid også

⁷⁵ Se sak 3/2017, sak 4/2017, Sak 10/2017, sak 11/2017, sak 15/2017, sak 17/2017, sak 19/2017, sak 20/2017 og sak 27/2017. I en av disse, sak 20/2017, var skadelidte tilkjent kompensasjon tilsvarende 50 % av 35 G etter ordningen del I. Vurderingen av årsakssammenheng gjaldt dermed ordningen del II.

til at det ikke forelå årsakssammenheng mellom veteranens psykiske plager og den ervervsmessige uførheten.⁷⁶ I to av sakene kom nemnda til at kravet uansett var foreldet.⁷⁷

I sakene der klagenemnda vurderer spesialisterklæringen for å ha lav bevismessig vekt er dette ofte begrunnet i at spesialisterklæringen i for stor grad bygger på klagers egne fremstilling av saken (amnese), uten at denne har støtte i tidsnær dokumentasjon.

I sak 10/2017 gir nemnda følgende begrunnelse for hvorfor spesialisterklæringen i det aktuelle tilfelle hadde begrenset vekt som verdi:

«Den sakkyndige, psykolog [N1], konkluderer i sin erklæring med at klager oppfyller kriteriene for PTSD. Som nevnt ovenfor bemerker nemnda at det foreligger svært lite dokumentasjon i saken fra før 2001. Den sakkyndige drøfter verken fraværet av slik dokumentasjon, eller går noe nærmere inn på klagers manglende aktiveringssymptomer i etterkant av tjenesten. Nemnda er av den oppfatning at erklæringen nærmest utelukkende baserer seg på klagers egen subjektive fremstilling av saken, og uten at dette er nærmere ettergått av den sakkyndige gjennom de objektive bevisene som foreligger. Av den grunn, og i tråd med den bevisvurderingen som er gjennomgått ovenfor, har erklæringen fra [N1] begrenset verdi.»

En annen faktor som etter nemndas syn kan bidra til å svekke spesialisterklæringens vekt som bevis, er dersom andre relevante årsaksforklaringen ikke er drøftet eller tilstrekkelig vektlagt. I sak 19/2017 gir nemnda følgende begrunnelse for hvorfor spesialisterklæringen ikke blir lagt til grunn:

«[N2] konkluderer på denne bakgrunn med at «(...) det er sannsynlighetsovervekt for at belastningen ved tjenesten i [X] har vært en medvirkende og ikke ubetydelig faktor for utviklingen av aktuelle PTSD, men ikke eneste faktor».

Etter nemdas syn foreligger det imidlertid ikke årsakssammenheng mellom skadelidtes psykiske plager og tjenesten i [X]. Det er nemdas vurdering at sakkyndighetsvurderingen ikke i tilstrekkelig grad legger vekt på at andre belastninger knyttet til samlivsbrudd og domfellelse for underslag har vært bidragende årsaker til klagers psykiske plager.

Av dokumentasjonen fremgår det at klager var relativt funksjonsfrisk og hadde et stabilt liv med utdanning og arbeid frem til år 2000. Etter nemdas vurdering var den utløsende årsaken til klagers psykiske lidelser at han falt ut av arbeidslivet i år 2000 i forbindelse med underslagssaken og fengslingen. I tillegg kommer skadelidtes tilleggsbelastninger i forbindelse med arbeidskonflikten i [Y] i 2015. Det er nemdas syn at tiden i [X] kan ha gjort klager mer sårbar for sykdom, men at det er hendelsene etter år 2000 som har utløst hans psykiske plager. Det er ikke dokumentert at det foreligger psykiske plager av betydning før år 2000.»

⁷⁶ Se vedtak 3/2017, 10/2017 og 27/2017

⁷⁷ Se vedtak 11/2017 og 19/2017

Arbeidsgruppen har diskutert om saker der det ligger til grunn en spesialisterklæring som nemnda ikke finner å kunne tillegge vekt, automatisk bør sendes tilbake til SPK for innhenting av en ny erklæring. Klagenemndas leder uttalte i møte med arbeidsgruppen at nemnda i slike tilfeller i dag foretar en konkret vurdering. I saker der nemnda på bakgrunn av øvrige bevis i saken med stor sikkerhet anser at det ikke foreligger årsakssammenheng, vil en hjemsendelse av saken til SPK kun føre til en unødvendig uttrekning av en vanskelig situasjon for veteranene. Nemnda avgjør i slike saker saken basert på de øvrige bevisene som foreligger.

En løsning som innebærer at en sakkyndig erklæring i slike tilfeller skal innhentes uansett, vil være kostnadsdrivende, både fordi utgifter til erklæringen dekkes av staten og fordi en ny erklæring vil fordra en ny behandling i SPK eller klagenemnd. Dermed har et slikt forslag administrative og økonomiske konsekvenser, se kapittel åtte. Et alternativ kan være at det innføres saksbehandlingsregler for tilsidesettelse av spesialisterklæringene. Arbeidsgruppen har diskutert ulike modeller for å innhente ytterligere uttalelser før avgjørelse som går mot den sakkyndige vurderingen treffes. Arbeidsgruppen ser og anerkjenner at ytterligere prosess for belyse saken fra sakkyndig hold vil være belastende for søkeren, og kan føre til at en sak som har versert lenge, blir ytterligere forlenget. Det er en uheldig virkning av slike tiltak, men et flertall i Arbeidsgruppen vil tillegge at slike problemer må aksepteres i lys av at tiltaket skjer i den skadelidte veteranens interesse.

Det anses som en fordel at saken slikt sett blir bedre belyst. Medlemmet Farmakis, som i arbeidsgruppen representerer en organisasjon på skadelidtsiden, mener at hensynet til sakens opplysning klart veier tyngre enn de eventuelle ulemper det vil medføre for veteranen at vedkommende må møte hos ny spesialist. Det vil dessuten kunne innebære en materiell fordel for veteranen at der oppnevnes en ny spesialist.

Bestemmelsen om at man må be om en ny uttalelse fra den samme spesialisten og i tilfelle å oppnevne en ny spesialist, innebærer etter flertallet syn ikke et brudd på reglene om fri bevisvurdering. Bestemmelsen innebærer kun at det innføres saksbehandlingsregler om at det må innhentes uttalelse fra spesialisten og i tilfelle en ny vurdering fra annen spesialist.

Et flertall i arbeidsgruppen bestående av Askeland, Farmakis, Lileng, Lysenstøen og Olsen foreslår etter dette at SPK og nemnda pålegges å sende erklæringer som vurderes satt til side tilbake den aktuelle spesialisten for en kommentar eller tilleggserklæring. Dersom SPK eller nemnda mener at erklæringen fortsatt ikke er tilfredsstillende, foreslår flertallet at vedkommende institusjon plikter å innhente en ny erklæring.

En forskriftsformulering av prosedyren nevnt ovenfor lyder som følger:

«Hvor forvaltningsorganet vil treffe en avgjørelse som helt eller delvis setter til side den sakkyndige vurdering, skal saken sendes tilbake til den sakkyndige for tilleggsuttalelse. Hvor forvaltningsorganet etter å ha fått tilleggsuttalelse, fortsatt vil sette til side den sakkyndiges vurdering, skal ny sakkyndig oppnevnes.»

Denne forskriftsbestemmelsen er plassert i forskriftens § 7-11.

Et mindretall bestående av Barth og Lunde mener dagens ordning bør bestå. Mindretallet viser til at det fortsatt vil være viktig at man innhenter en spesialisterklæring som er utarbeidet i samsvar med mandatet fra Forsvarsdepartementet. Utgangspunktet er likevel at det skal foretas en fri bevisbedømmelse i disse sakene. Hvilken vekt en spesialisterklæring får i bevisvurderingen vil imidlertid avhenge av en nærmere vurdering av erklæringen, herunder hvilket faktisk grunnlag erklæringen bygger på. Sakkyndige erklæringer eller sakkyndige vitner binder ikke forvaltningens vurderinger på noen måte. Forvaltningen må selv vurdere om konklusjonene fra de sakkyndige er i samsvar med det faktum som er fremlagt i saken ut fra det øvrige bevisbilde. Mindretallet viser her blant annet til Rt. 2005 s. 1050 (premiss 26 – 29). Det vises også til den over siterte dommen fra Gulating lagmannsrett i LG-2014-40180. Mindretallet viser forøvrig til den merbelastning en innhenting av en helt ny erklæring vil medføre for den enkelte veteran. Det er likevel ikke noe i veien for at forvaltningen ber om en tilleggsuttalelse eller innhenter en helt ny erklæring i en konkret sak, dersom den mener det er behov for det.

6 Særskilt om ny klageordning

6.1 Innledning

Et viktig punkt i arbeidsgruppens mandat, sett i lys av Innst. 28. S har vært å vurdere om det skal innføres en klageordning for saker om psykiske belastningsskader etter forsvarsloven § 55. Bakgrunnen for dette har vært ønske om bedre ivaretagelse av de skadelidtes rettsikkerhet. Som det har fremgått av fremstillingen innledningsvis, har det vært innført og praktisert en klageordning for personell som har vært i tjeneste før 2010. Dette er en ordning som opprinnelig var tiltenkt å være midlertidig. Spørsmålet er nå om det skal innføres en permanent klageordning for personell som har tjenestegjort etter 2010.

Arbeidsgruppen tolker mandatet i lys av stortingsdokumentet Innst. 28 S (2018-2019) slik at det *skal* innføres en klageordning. Innføring av en slik klageordning vil for øvrig være i tråd med de rettsikkerhetsgarantier som gjelder ellers i rettssystemet og for erstatningsordninger på sammenlignbare områder. Innføring av klageordning vil også helt klart være i tråd med de opprinnelige intensjonene bak ordningen: Å styrke rettighetene til veteraner som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Erfaringen med den eksisterende klagenemnda er at en klageordning kan styrke rettssikkerheten og bidra til regelutvikling og regelnyansering. En klageordning vil endelig bidra til å unngå at det reises søksmål for domstolene, eller i alle fall bidra til at antall saker for domstolene begrenses. Domstolsbehandling er ressurstappende for alle parter, også for samfunnet sett som helhet, og bør derfor unngås, forutsatt at veteranenes rettssikkerhet kan ivaretas på annen måte.

Etter dette tilrår arbeidsgruppen at en klageordning innføres. I det følgende drøftes det nærmere innholdet av slik klageordning. Det tas utgangspunkt i den eksisterende, tentativt midlertidige klageordningen, og vurderes ulike alternativer til denne, eller eventuelt justeringer i den eksisterende ordningen.

De skisserte alternativene vil gjelde for behandling av saker både etter den særskilte kompensasjonsordningen, saker om billighetserstatning og klagesaker etter forsvarslovens erstatningsbestemmelse.

6.2 Klageorganets kompetanse, sammensetning og virketid.

6.2.1 Generelt

Eksisterende ordning har en klagenemnd med to jurister og to representanter nominert av ulike organisasjoner, se 2011-forskriften § 13. Klagenemnda synes å ha fungert godt. Det kan likevel stilles spørsmål om den eksisterende nemnda som behandler klagesakene har den ideelle kompetanse og sammensetning for å behandle sakene. Arbeidsgruppen har derfor vurdert nærmere hvilken type kompetanse som trengs.

Arbeidsgruppen mener at det er nødvendig med to utenforstående jurister, fortrinnsvis med spesialkompetanse i personskadeerstatningsrett og generell forvaltningsrett. Det er videre bred enighet i arbeidsgruppen om at klagenemnda bør ha representasjon fra personer med erfaring fra internasjonale operasjoner. Erfaring fra felten gir inngående kjennskap til hvordan Forsvarets operasjoner i utlandet foregår og gjennomføres, og er nyttig for å kunne skille gode søknader om erstatning fra mindre gode. Representasjon av personer med slik

erfaringsbakgrunn bidrar også til å styrke legitimiteten til klageordningen. Legitimiteten er særskilt godt ivaretatt ved at det er to personer i nemnda som er nominert av personell- og veteranorganisasjoner.

Arbeidsgruppen har diskutert hvilken virketid klageorganet bør ha. Arbeidsgruppen mener det ressurskrevende i å skifte ut medlemmer kan begrenses noe ved å gjøre virketiden for både leder og medlemmer noe lenger enn under den eksisterende klagenemnd for kompensasjonssaker. Arbeidsgruppen foreslår at virketiden settes til fire år for medlemmer av nemnda, mens leder av nemnda oppnevnes for tre år om gangen.

6.2.2 Særlig om medisinsk kompetanse

Arbeidsgruppen har drøftet om nemnda i tillegg bør ha et medisinsk sakkyndig medlem. Tanken bak dette har vært at et medlem med slik kompetanse kan bidra i vurderingen av årsakssammenheng mellom påførte belastninger under tjenesten og skadelidtes ervervsmessige tap. Erfaringen man kan utlede av de sakene som har vært avgjort av SPK, klagenemnd og domstolene, er at sakens hovedspørsmål ofte er om det foreligger årsakssammenheng mellom traumer fra tjenesten og nedsatt ervervsevne lang tid etterpå. I den grad nemndsfunksjonen blir nokså tilsvarende den eksisterende klagenemnda (se om dette nedenfor), kan nemnda eventuelt forsterkes med medisinsk fagkompetanse.

Hovedargumentet for en slik løsning er at nemnda vil ha stor fordel av medisinskfaglig kompetanse, ettersom det medisinske årsaksforhold står sentralt i årsaksledd én. Det er dette årsaksleddet som har voldt de største vanskene med hensyn til bevisvurderingen. I tillegg kommer at leger og jurister «snakker ulike språk», og at det derfor er behov for en bedre dialog mellom representantene for fagtradisjonene. Drøftelsen av årsakskravet i Vedlegg 1 har vist at de ulike tradisjonene kan operere med ulike årsaksbegreper. Det er grunn til å tro at de utfordringene dette fører med seg lettere vil la seg avhjelpe dersom representanter for begge fagtradisjonene deltar i nemndsmøtene og drøfter sakene i fellesskap.

Et ankepunkt som har vært reist mot å styrke nemnda med et medisinsk sakkyndig medlem har vært at det medisinske fagkyndige medlemmet i kraft av sin kompetanse kan komme til å dominere over de andre medlemmene i vurderingen av årsaksspørsmål én. Et annet motargument har vært at spesialisterklæringene som utarbeides i forbindelse med saksbehandlingen hos SPK i tilstrekkelig grad ivaretar den medisinske fagkyndige funksjonen, mens det er en juridisk oppgave å ta stilling til årsakssammenheng etter forskriften. SPK og klagenemnda har også etterhvert god kompetanse på hva som forårsaker psykiske belastningsskader, og hvilke symptomer som typisk oppstår. Det kan være klargjørende å peke på at spørsmålet om hvorvidt symptomer som beskrives kan være konsekvenser av en psykisk belastningslidelse som følge av tjeneste, er en medisinsk vurdering. Spørsmålet om det foreligger sannsynlighetsovervekt for at det er tjenesten som er årsaken til plagene, er derimot en juridisk vurdering.

I møte mellom Arbeidsgruppen og klagenemndas leder fremkom det at sistnevnte ikke ser behovet for et medisinsk medlem av nemnda. Nemndslederen viste til at medlemmene har god erfaring med å lese sakkyndige vurderinger i et juridisk perspektiv, og at det vil forstyrre den juridiske vurderingen å få inn medisinsk sakkyndige i nemnda.

Det er også en bekymring at det kan oppstå konflikt om hvem dette medlemmet skal være.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn drøftet om det ville ha vært ønskelig å erstatte en av de to som nå sitter som representanter for veteranene med en medisinsk sakkyndig. Et flertall bestående av alle medlemmer utenom Askeland mener at nemnda bør ha samme forutsetning som nå.

Årsaken til dette er at den medisinsk-faglige kompetansen anses tilstrekkelig ivaretatt ved at det utnevnes uavhengige spesialister som utarbeider spesialisterklæringer. Arbeidsgruppens flertall har i rapporten også foreslått at det skal innhentes en ny spesialistvurdering der SPK eller Klagenemnda vil fravike en spesialistvurdering, se punkt 6.2.3.

Arbeidsgruppens mindretall, Askeland, mener at den beste løsningen er å styrke den nemndssammensetningen som i dag brukes i klagenemnda med en medisinsk sakkyndig. Mindretallet viser særskilt til at mange av sakene som har voldt tvil, har handlet om hvorvidt det kan etableres belegg for at skadelidte ville ha blitt ervervsufør dersom tjenesten tenkes borte. For dette spørsmålet er det etter mindretallets mening fruktbart for de juridisk kompetente medlemmene av nemnda å kunne stille konkrete og kritiske spørsmål til en medisinsk sakkyndig som kan vurdere den konkrete validiteten av den sakkyndiges utredning. Mindretallet mener også at sakene hvor den medisinske sakkyndiges uttalelse har blitt satt til side, setter grensegangen mellom juridisk og medisinsk kompetanse på spissen. Denne grensegangen har ofte budt på utfordringer innenfor generell personskadeerstatningsrett. Hvis nemnda blir tilført medisinsk kompetanse kan fagfolk med juridisk og medisinsk kompetanse komme i dialog for å formulere og løse de respektive problemene på en god måte.

6.3 Organisering av klageorgan – ulike alternativ

6.3.1 Innledning

Arbeidsgruppen har vurdert mulige utforminger av en ny klageordning. Det har vært enighet om at de ulike erstatnings- og kompensasjonsordningene som gjelder særskilt for veteraner etter internasjonale operasjoner bør følge det samme systemet for saksbehandling. Dette innebærer at en ny klageordning for saker om psykiske belastningsskader etter forsvarsloven § 55 inkorporeres i dagens klageordning for saker etter den særskilte kompensasjonsordningen og billighetserstatning. Arbeidsgruppen har vurdert hvordan denne felles klageordningen bør utformes i fremtiden. Alternativ 1 og 2 legger seg tett opp til dagens ordning, mens arbeidsgruppen under alternativ 3 til 6 har vurdert muligheten for å flytte klagebehandlingen til ulike allerede eksisterende nemnder.

6.3.2 Alternativ 1: Dagens ordning beholdes

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt den midlertidige ordningen kan gjøres permanent, slik at sakene etter kompensasjonsordningen, billighetserstatningssakene og sakene etter forsvarsloven behandles etter samme system som de to førstnevnte i dag. Instansene i klagebehandlingen vil da se ut på følgende måte:

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
SPK	FD	Permanent klagenemnd

Den midlertidige ordningen har fungert tilfredsstillende, og det har vært hensiktsmessig å bygge opp spesialkompetanse på området i sekretariatsfunksjonen som nå ligger under forsvarsdepartementet. Arbeidsgruppen ser likevel argumenter mot å gjøre ordningen permanent. For det første var ordningen som ble etablert tiltenkt å være midlertidig, og infrastrukturen som er bygget opp, har derfor også hatt en midlertidig karakter. Oppgavene ligger nå til en juridisk rådgiverenhet i Forsvarsdepartementet som ellers håndterer en helt annen type saker. Den valgte strukturen er derfor kanskje ikke den beste for en permanent ordning.

For det andre kan det rent prinsipielt oppfattes som uheldig at nettopp det departementet som representerer skadevoldersiden er det samme departementet som forbereder sakene via en sekretariatsfunksjon. I tillegg kommer at både i samfunnsdebatten og internt mellom SIOPS og FD, har det vært et tema at FD ikke bør være for tett involvert i klageordningen, fordi det er FD som på mange måter inntar skadevolders posisjon. Det kunne derfor av legitimitetshensyn være grunner til å flytte sekretariatsfunksjonen ut av FD.

Samtidig er det nedfelt i forskrift om klagenemnda for kompensasjonsordningen at nemnda er uavhengig og ikke kan instrueres av departementet i behandlingen av enkeltsaker. Sekretariatet har heller ikke myndighet til å fatte vedtak på vegne av nemnda, slik for eksempel Statens sivilrettsforvaltning (SRF) som sekretariat har i voldsofferstatningssaker der avgjørelsene ikke byr på vesentlig tvil.

På dette punktet kan nevnes at veteranorganisasjonene erfaringsmessig har vært opptatt av et høyt nivå av rettferdighet og rettsikkerhet i de prosessene som innføres i forbindelse med erstatningsordningene. En flytting av sekretariatsfunksjonen vil bidra til at ordningen fremstår som ideell fra et slikt synspunkt. Dette er likevel et argument av mindre vekt, siden andre erstatningsordninger har samme struktur på dette punktet, jf. for eksempel Norsk Pasientskadeerstatning, som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Det kan som nevnt over ligge stordriftsfordeler i å plassere sekretariatfunksjonen under en allerede eksisterende klageordning. Ulike alternativer for en slik løsning vurderes nedenfor. Arbeidsgruppen har av denne grunn vurdert opp mot hverandre ulike eksisterende ordninger.

6.3.3 Alternativ 2: Sekretariatsfunksjonen flyttes til statens sivilrettsforvaltning

Et alternativ er at den eksisterende klagenemnda gjøres permanent, og at sekretariatsfunksjonen flyttes til Statens sivilrettsforvaltning (SRF).

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
SPK	Statens sivilrettsforvaltning	Permanent klagenemnd

SRF er et statlig forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og ivaretar et bredt spekter av oppgaver knyttet til behandlingen både av enkeltsaker og direktoratsoppgaver. SRF har en egen erstatningsavdeling som ivaretar sekretariatsfunksjonen for en rekke organer, herunder erstatningsnemnda for voldsofre. I 2018 var antall årsverk 62.

SRF behandlet 604 klagesaker fra kontoret for voldsofferstatning i 2018.⁷⁸ SRFs oppgave som sekretariat er i utgangspunktet å forberede klagesaker for erstatningsnemnda. Nemnda har imidlertid gitt SRF fullmakt til selv å fatte vedtak i klagesaker der avgjørelsen ikke byr på vesentlig tvil. 2/3 av klagesakene avgjøres i tråd med fullmakten av SRF.⁷⁹ Fullmakten gjelder kun for klagesaker for voldsofferstatningsnemnda, og vil ikke få anvendelse på kompensasjonssakene. Nemnda har anledning til å omgjøre vedtakene fattet av SRF, men benyttet seg ikke av denne av omgjøringsadgangen i 2018.

Det er arbeidsgruppens syn at en flytting av sekretariatet til SRF kan bidra til å markere sivilsamfunnets ansvar for de skadde veteranene.

Fordelen med å legge sekretariatet for klagenemnda til SRF er for det første at det vil medføre stordriftsfordeler. Statens sivilrettsforvaltning har et stort juridisk fagmiljø. I tillegg til øvrig virksomhet fungerer SRF som sekretariat for Stortingets utvalg for rettferdsvederlag, Den rettsmedisinske kommisjon, Barnesakkyndig kommisjon, Barnevernets tvisteløsningsnemnd, Konkursrådet og Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Dette medfører bred erfaring og etablert infrastruktur for den typen oppgaver som overtakelse av sekretariatsfunksjonen i veteransakene vil innebære. På bakgrunn av dette kan plasseringen av sekretariatet for klagenemnda i SRF være mer naturlig enn dagens plassering i FD, hvor sekretariatsoppgavene på mange måter skiller seg ut fra øvrige arbeidsoppgaver. SRFs mangeartede oppgaver gjør også at det fra et skadelidtperspektiv vil være lite kontroversielt at de kobles inn i behandlingsskjeden, fordi SRF ikke er forbundet med visse typer skader eller skadelidtgrupper.

For det andre er det en fordel at SRF gjennom sitt virkeområde allerede har erfaring fra saker som ligner erstatningssakene for veteraner. Inngangsvilkårene for å søke voldsoffererstatning er at skadelidte har lidd personskade som følge av straffbar handling som krenker liv, helse eller frihet. Dersom dette er tilfelle skal erstatning for skade på person, menerstatning, oppreisning, erstatning til etterlatte eller tingsskade tilkjennes dersom vilkårene for dette er oppfylt. Dermed har fagmiljøet i SRF allerede kompetanse innenfor personskadeerstatning generelt, og oppreisningserstatning spesielt.

Voldsoffererstatningsordninger dekker også psykiske skader som følge av vold. Dette vil inkludere psykiske belastningslidelser som følge av voldshendelser. Dermed kan årsaksvurderingene etter voldsoffererstatningssystemet i visse saker ligne mer på dem i saker om

⁷⁸ Statens sivilrettsforvaltning. Årsrapport 2018, s. 8

⁷⁹ Statens sivilrettsforvaltning. «Rolla til statens sivilrettsforvaltning i klagebehandlingen», 2013

psykiske belastningslidelser som følge av internasjonale operasjoner, enn dem etter for eksempel pasientskadesystemet.⁸⁰

Forutsatt at antallet klager i voldsoffererstatningssaker og antallet klager i veteransakene holder seg på dagens nivå, vil førstnevnte utgjøre en langt større andel saker. Det kan derfor være en fordel om ansvaret for veteransakene låses til enkelte saksbehandlere, slik at disse opparbeider best mulig kompetanse.

En tredje fordel er at SRF er en etat, og dermed ikke er politisk styrt. En flytting kan ses slik at klagenemnda gjøres mer politisk uavhengig, ved at sekretariatet flyttes unna politisk kontroll.

Et spørsmål er om også klagenemnda bør underlegges Justis- og beredskapsdepartementet, eller om Forsvarsdepartementet bør beholde det administrative ansvaret. Argumentet om at nemnda og sekretariatet bør fjernes fra departementet som representerer skadevoldersiden, taler for at de underlegges Justis- og beredskapsdepartementet. Dette synspunktet må ses i sammenheng med de prinsipielle drøftelsene i Arbeidsgruppen som er referert i forbindelse med valg av budsjettpost, se punkt 4.2.2 foran.

En samlet Arbeidsgruppe mener en løsningen skissert i dette punktet, der SPK behandler sakene i første instans, mens SRF fungerer som sekretariat for en permanent klagenemnd, er det beste alternativet for en fremtidig klageordning. I det følgende drøftes allikevel alternative ordninger.

6.3.4 Alternativ 3: Pasientskadenemnda som klageorgan

Et alternativ er å legge klagebehandling av sakene til pasientskadenemnda, og la Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) fungere som sekretariat.

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
SPK	Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage)	Pasientskadenemnda – en egen nemnd med spesialkompetanse opprettes.

Per i dag består pasientklagenemndas kompetanse i å behandle klager over enkeltvedtak i Norsk Pasientskadeerstatning (NPE). NPE er et uavhengig forvaltningsorgan, og fungerer til en viss grad som et forsikringsselskap for offentlige og private aktører som yter helsehjelp og som er ansvarlige for skade som etter pasientskadeloven.⁸¹ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) fungerer som sekretariat for pasientskadenemnda i sakene. Pasientskadesystemet er i sin helhet underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Pasientskadesaker vil si erstatningskrav i de tilfeller der pasienter mener de har fått en skade etter behandlingssvikt i helsetjenesten.⁸² Erstatningen skal dekke etter pasientskadeloven § 2 dekke «lidt tap». Etter omstendighetene kan dermed både fysiske og psykiske skader kreves

⁸⁰ Se om dette i punkt 6.3.4

⁸¹ Pasientskadeloven §§ 7 og 8

⁸² Norsk pasientskadeerstatning. «Om NPE», 2019

dekket etter pasientskadeloven. Det følger likevel av pasientskadeordningens art at de fleste vurderinger vil knytte seg til fysiske skader, og det er grunn til å anta at særskilt kompetanse på psykiske belastningslidelser er liten.

Reglene for saksbehandling fremkommer av forskrift om Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda, og av forvaltningsloven. Avgjørelse om at erstatning skal ytes og dens størrelse regnes som enkeltvedtak i pasientskadelovens forstand.⁸³

Ved å flytte klagebehandlingen til Pasientskadenemnda vil man kunne trekke på stordriftsfordelene som ligger i en etablert infrastruktur. Det vil være naturlig at Helseklage, som er pasientskadenemndas sekretariat, overtar FDs funksjon. De juridiske medlemmene av nemnda kan rekrutteres fra de samme fagkompetente personer som Pasientskadenemnda benytter.

En stor fordel er at organisasjonen arbeider med og har spesiell fagkompetanse innenfor personskadeerstatning. Både nemndsmedlemmene og saksbehandlerne i sekretariatet har erfaring og kompetanse til å vurdere de praktisk viktige stridspunktene, nemlig om det er tilstrekkelig faktisk og rettslig årsakssammenheng mellom en hendelse og de aktuelle skader de skadelidte påberoper seg.

Pasientskadenemnda har totalt ca. 25 nemndsmedlemmer, og nemndas sammensetning varierer i ulike saker, etter rolle og tilgjengelighet. Nemndsbehandlingen skjer med tre eller fem medlemmer, avhengig av sakenes kompleksitet. Det er nemndas leder som i den enkelte sak avgjør sammensetningen av nemnda. Fordi sammensetningen varierer, er ikke pasientskadenemndas leder nødvendigvis den som leder nemnda i den enkelte sak.

Når Pasientskadenemnda settes med tre medlemmer, skal den ledes av et medlem som har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Ett medlem skal være brukerrepresentant og ett medlem skal som hovedregel være medisinsk sakkyndig. Nemnda settes med fem medlemmer når sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, jf. pasientskadeloven § 16 tredje ledd. I slike saker består nemnda av leder (jurist), nestleder (jurist), to leger, og en brukerrepresentant. Noen ganger i året settes såkalt femnemnd med de samme faste medlemmene, såkalt fastnemnd. Fastnemnd ledes av nemndsleder og tar ofte stilling til vanskelige og prinsipielle saker. Det avholdes ca. 50 møter i året.

Nemnda og sekretariatet behandlet i 1467 pasientskadesaker i 2018. Til sammenligning ble 25 saker behandlet av klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning i samme tidsrom. Dersom klagebehandlingen av sistnevnte saker legges til pasientskadenemnda vil de dermed utgjøre en liten andel av de behandlede sakene. Dette i kombinasjon med at sammensetningen i pasientskadenemnda varierer fra møte til møte, vil ha konsekvenser for kompetansen på psykiske belastningslidelser.

Saksbehandlingen i pasientskadenemnda er utelukkende skriftlig, og forskrift om norsk pasientskadeerstatning og pasientskadenemnda gir ikke skadelidte møterett. Erfaringen fra klagenemnda for kompensasjon- og billighetserstatning er at de fleste veteranene i dag benytter

⁸³ Pasientskadeloven § 14

seg av muligheten til å møte når saken deres skal behandles. Dette selv om det for mange er knyttet stort ubehag til å møte, og også i tilfelle der veteranene har lang reisevei. Det forutsettes på denne bakgrunn at møteretten anses som sentral av de skadelidte.

I pasientskadenemnda behandles også langt flere saker i hvert møte enn den nåværende klagenemnda i kompensasjonssakene. Det forberedes mellom 28–34 saker til hvert nemndsmøte, fordelt over to dager. Tiden per sak varierer fra 10 minutter til en time. Det er en fare for at behandlingen i Pasientskadenemnda på bakgrunn av dette kan oppfattes som mindre grundig enn behandling i Klagenemnda.

Gjennomgangen over viser at pasientskadenemnda er fleksibel. Dagens sammensetning av pasientskadenemnda, med blant annet to leger og en brukerrepresentant, er imidlertid spesielt tilpasset pasientskadesakene. Det gir lite mening å anvende denne på veteransakene. Arbeidsgruppen har tidligere kommet til at det vil være nødvendig at en fremtidig klagenemnd, i likhet med dagens, inkluderer medlemmer med erfaring fra internasjonale operasjoner. Et alternativ for veteransakene kan derfor være å foreslå en forsterket pasientskadenemnd, som også kan romme en eller to representanter som har felterfaring og kjennskap til veteranenes situasjon. Dette som erstatning for brukerrepresentantene og eventuelt medisinsk sakkyndige i dagens ordning.

I et anerkjennelsesperspektiv er det lite heldig at veteranene plasseres i kategori med pasienter. Det vil derfor være behov for også i navnet å skille mellom pasientskadenemnda slik vi kjenner den i dag og den forsterkede nemnda i veteransakene.

Helseklage har fem saksbehandlingsavdelinger som har ansvar for ulike fagområder, hvor av tre av disse jobber med pasientskadesaker og er sekretariat for Pasientskadenemnda.⁸⁴ De tre avdelingene sysselsetter omkring 50 ansatte.⁸⁵ Helseklage et stort juridisk fagmiljø med erfaring både innenfor spørsmål om medisinsk årsakssammenheng, personskadeerstatning og sekretariatsfunksjoner, herunder en egen avdeling som blant annet har jobbet med rekruttering av medisinsk sakkyndige. I likhet med SRF vil en flytting av sekretariatsfunksjonen til Helseklage derfor medføre stordriftsfordeler.

Et moment som taler imot å flytte sekretariatsfunksjonen til Helseklage er store utfordringer med lang saksbehandlingstid. Restansen har økt gjennom flere år. Gjennomsnittstiden for saker avsluttet i 2018 var 23 måneder, mot 20 måneder i 2017.⁸⁶ Bakgrunnen for den lange saksbehandlingstiden skal ha vært problemer med omstillingsprosessen i forbindelse med flytting av Helseklage fra Oslo til Bergen.⁸⁷ Situasjonen har blitt kritisert av sivilombudsmannen,⁸⁸ og har også ført til negative presseoppslag. Det vil sannsynligvis at det vil møte skepsis blant skadelidte å flytte saksbehandlingen av veteransakene over i et system som allerede lider under problemer med omstilling og lang saksbehandlingstid.

⁸⁴ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Årsrapport 2018, s. 11

⁸⁵ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Årsrapport 2018, s. 45

⁸⁶ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Årsrapport 2018, s. 47

⁸⁷ SOM-2016-1417

⁸⁸ Se for eksempel sakene SOM-2018-3391, SOM-2017-1470, SOM-2016-2051 og SOM-2016-1417

Det er ikke nødvendigvis slik at disse problemene overføres til veteransakene dersom de legges under pasientskadesystemet, fordi det primært er pasientskadesakene som er problemet enn de andre sakstypene Helseklage behandler. Det fremgår av Helseklages årsrapport at det er hos sekretariatet, og ikke pasientskadenemnda selv, at problemet ligger. Dersom særskilte ressurser settes av i Helseklage til behandling av veteransakene, kan man dermed komme utenom problemet med lang saksbehandlingstid. Samtidig vil den store restansen av saker naturligvis ha innvirkning på kapasiteten til pasientskadenemnda.

Arbeidsgruppen har kommet til at dette alternativet ikke kan føre frem.

6.3.5 Alternativ 4: Sakene følger pasientskadesystemet i sin helhet

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
NPE	Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage)	Pasientskadenemnda – en egen nemnd med spesialkompetanse opprettes

Uten at det egentlig har vært nevnt som et tema under opprettingen av arbeidsgruppen, kan det nevnes at det ville være mulig å erstatte saksbehandlingen i SPK med en ordinær saksbehandling i NPE. Da ville veteranerstatningsordningen falt helt inn i samme struktur som pasientskadeerstatningsaker. Forutsetningen for å velge et slikt alternativ er at det ligger stordriftsfordeler i et slikt skifte.

NPE behandlet 4403 erstatningskrav i 2018⁸⁹. Alle disse sakene var pasientskadesaker. Mens Helseklage behandler en rekke ulike typer saker, vil behandling av veteransakene i NPE, i likhet med i pasientklagenemnda, innebære et brudd med den typen saker som NPE behandler per i dag. Det foreligger forutsetningsvis derfor liten kompetanse om psykiske belastningslidelser i NPE på nåværende tidspunkt.

Behandlingen av kompensasjonssakene fordrer særskilt kunnskap om både psykiske belastningslidelser og internasjonale operasjoner, som SPK gjennom flere år har bygget opp. Dersom behandlingen flyttes vil det innebære at kompetansen må bygges opp på nytt, i et system som til nå kun har behandlet saker etter pasientskadeloven. NPE er riktignok i likhet med SPK situert i Oslo, og det er derfor mulig at man ville lykkes i å flytte deler av fagmiljøet over i NPE.

Et annet moment i vurderingen er at behandlingen i SPK i seg selv byr på stordriftsfordeler i dag. SPK forvalter flere personskadeerstatningsordninger på vegne av staten. Staten er selvassurandør og alle yrkesskader som inntreffer med staten som arbeidsgiver, saksbehandles i SPK. Når staten samtidig velger å pålegge seg selv et lovfestet objektivt erstatningsansvar for skader etter tjeneste i internasjonale operasjoner, bør disse sakene behandles av det organet som behandler alle andre typer yrkesskadesaker i staten.

⁸⁹ Norsk pasientskadeerstatning, «Vedtak», 2019

Sakene etter kompensasjonsordningen er ressurskrevende. Per i dag er det omlag 18 saksbehandlere som arbeider med sakstypen hos SPK.

Det fremkom i arbeidsgruppens møte med juridisk direktør i SPK at SPK er av den oppfatning at veteranerstatningssakene er best tjent med å behandles der.

Etter dette finner arbeidsgruppen at det foreligger få gode grunner til å flytte behandlingen av veteranerstatningssakene over til NPE.

Arbeidsgruppen har følgelig kommet til at alternativet ikke kan føre frem.

6.3.6 Alternativ 5: Finansklagenemnda

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
SPK	Finansklagenemndas sekretariat	Finansklagenemnda – en egen nemnd med spesialkompetanse opprettes

FD har tidligere bedt SPK om å vurdere muligheten for at Finansklagenemnda kan behandle klagene etter kompensasjonsordningen. SPK skal ha stilt seg positive til en slik ordning. Dette fremkommer av innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen til Stortinget vedrørende opprettelsen av en klageordning.⁹⁰

Finansklagenemnda er et utenomrettslig tvisteorgan, opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet, Finans Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Finansieringsselskapenes forening og Virke. Nemndas hovedoppgave er videre å løse tvister mellom finansselskaper og deres kunder. Nemnda består av fem nemnder med ulike saksområder. Dersom klageorgan for veteransakene legges til finansklagenemnda, vil det naturlige være at det opprettes en ny nemnd under paraplyen.

Finansklagenemnda behandler i dag blant annet saker knyttet til personforsikring, herunder dekning for sykdom, uførhet, ulykke og yrkesskade. I disse sakene ledes nemnda av en jurist og består forøvrig av fire faste medlemmer, hvorav to representerer forsikringsbransjen og to brukerorganisasjonene. Dersom nemnda skulle behandle veteranerstatningssakene ville det som over skissert vært nødvendig å gjøre justeringer i sammensetningen for denne sakstypen.

En ulempe med finansklagenemnda er at den har anledning til å avvise saker med komplekse årsakssammenhenger. Et annet minus er at nemndas virkeområde skiller seg fra sakene etter den særskilte kompensasjonsordningen. Dette ble anført som årsak til at stortingskomiteens flertall under nevnte behandling konkluderte med at finansklagenemnda ikke var egnet som klageorgan i veteransakene.⁹¹

⁹⁰ Innst. 28 S (2018-2019), s. 2

⁹¹ Innst. 28 S (2018-2019), s. 2

Arbeidsgruppen har etter en drøftelse kommet til at dette alternativet ikke vil føre frem.

6.3.7 Alternativ 6: Voldsoffererstatningssystemet

Et alternativ som har vært drøftet er om saksbehandlingen kan løftes over i voldsoffererstatningssystemet, som er bygget opp på følgende måte:

Avgjørelsesorgan	Sekretariat	Klageorgan
Kontoret for voldsofferstatning	Statens sivilrettsforvaltning	Erstatningsnemnda for voldsofre

Kontoret for voldsoffererstatning behandler saker om voldsoffererstatning i første instans, mens erstatningsnemnda for voldsofre er klageorgan. SRF utøver i dag sekretærfunksjon for sakene. Systemet er i sin helhet underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Regler om rett til erstatnings og saksbehandling fremkommer av voldsofferstatningsloven.

Voldsoffererstatning skal dekke lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden. Både økonomisk og ikke-økonomisk tap omfattes dermed av ordningen.

Erstatningsnemnda for voldsofre er klageorgan for saker etter voldsoffererstatningsloven. Nemnda har en leder og en varaleder, samt to medlemmer med personlige varamedlemmer. De to førstnevnte skal ha juridisk embetseksamen. Alle oppnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet for fire år av gangen. Samtlige av dagens nemndsmedlemmer er jurister.

I Ot.prp. nr. 4 (2000-2001), s. 33 konkluderte departementet med at ingen av medlemmene burde ha særlig tilknytning til skadelidte- eller skadevoldersiden. Som begrunnelse for dette ble det vist til at nemnda må ta stilling til vanskelige bevissspørsmål og juridiske problemstillinger som krever god juridisk innsikt og erfaring. Det ble også vist til hensynet til rettssikkerheten både for søkere og for de som påstås å ha forvoldt skaden, og at det på bakgrunn av dette ikke bør være grobunn for tvil om nemndas generelle habilitet.

Arbeidsgruppen mener som tidligere beskrevet ordningen med representanter foreslått av organisasjonene bør videreføres i en ny klagenemnd for veteransaker. Dette for å sikre den nødvendige forsvarsfaglige kunnskapen. Dette bryter til en viss grad med denne tanken bak sammensetningen i erstatningsnemnda for voldsofre. En løsning kunne som for en ordning etter pasientskadesystemet være å tilpasse nemnda ved behandlingen av veteranerstatningssakene.

Begrepet voldsoffer vil i et anerkjennelsesperspektiv by på utfordringer, og det er grunn til å tro at det vil føre til reaksjoner i skadelidtegruppen å bli plassert sammen med en slik kategori. En tilpasset nemnd under voldsoffererstatningssystemet krever derfor også et eget navn som svarer bedre til den typen erstatningkrav som behandles.

Det fremkommer av SRFs årsrapport for 2018 at kontoret for voldsoffererstatning over en lengre periode har hatt store kapasitetsutfordringer og en betydelig økning i restansesituasjonen. Restansen i desember 2018 var på 4568 saker.

Arbeidsgruppen har kommet til at dette alternativet ikke kan føre frem.

6.3.8 Konklusjon

Arbeidsgruppen anbefaler enstemmig at modell nummer to legges til grunn ved etablering av ny klageordning.

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan opprettes to parallelle nemnder for å senke saksbehandlingstiden i klagesakene. Dette vil ikke gi økte kostnader til saksbehandling, fordi det totale antallet saker vil være det samme. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at dette skaper risiko for ulik praksis. Gruppen anbefaler derfor at det bare opprettes én nemnd.

7 Spørsmålet om navneendring

Det følger av mandatet at det skal utredes om det kan være hensiktsmessig å bruke alternative benevnelser på erstatningsordningene for slik i større grads å indirekte gi veteranene høyere anerkjennelse enn gjeldende betegnelser. Det vises til at det i flere av grunnlagsdokumentene er referert til at veteranene bør få den «anerkjennelse de fortjener».

Arbeidsgruppen slutter seg til en oppfatning om at veteranene fortjener anerkjennelse for den innsatsen de har gjort og for det at de har gjort et offer for fellesskapet. Arbeidsgruppen oppfatter det som riktig og passende at erstatningsordningen gis et navn som gir positive assosiasjoner og som bidrar til å bringe bevissthet og oppmerksomhet omkring det faktum at veteranene har ofret sin helse for fellesskapets interesser.

Arbeidsgruppen har i denne forbindelse vurdert om det kan finnes en benevnelse for erstatningsordningen som har en adekvat «honnørvirkning». Det bør fortrinnsvis anvendes en betegnelse på ordningen som bringer positive assosiasjoner, og som speiler at samfunnet som helhet har grunn til å være takknemlig overfor veteraner som har pådratt seg skader for å forsvare landets interesser. Den valgte betegnelse må samtidig ha en rimelig presisjonsgrad mht. å peke mot den særskilte gruppen det er tale om, altså veteraner som har gjort tjeneste i internasjonale operasjoner. Betegnelsen bør ikke være så vid at den også omfatter eller gir assosiasjoner til personell som gjør tjeneste innenlands.

Arbeidsgruppen har vurdert navn som bygger på ordene «soldat», «veteran», «krigs» og «strids», men har funnet svakheter ved disse betegnelse. Ordene «soldat» og «veteran» er for upresise idet de like mye peker mot soldater i innlandet, som i utlandet. Ordet «strid» gir assosiasjoner til stridsdekorasjoner for heltedåder i krig.

Ordet som velges bør som nevnt helst gi assosiasjon til operasjoner i utlandet. Her kunne «krigs» passe bedre, men dette ordet er beheftet med flere svakheter hvis det skal brukes om internasjonale operasjoner. Her det tilstrekkelig å vise til at det tidvis har vært politisk ordskifte om hvorvidt det har vært korrekt å betegne Norges operasjoner utenlands som «krig». Videre vil ordet «krig» i dagens Norge i første rekke assosieres med soldater som tjenestegjorde under andre verdenskrig. Ord som «krigspensjon» og lignende har i de siste tiår vært forbeholdt den nevnte gruppen, og det er ikke uproblematisk å bruke samme betegnelse på en helt annen gruppe soldater fra en annen generasjon.

Med disse utgangspunkter har arbeidsgruppen forsøkt å tenke nytt og utradisjonelt om valg av navn og betegnelser.

Et av forslagene arbeidsgruppen har vurdert er begrepet «intopserstatning». «Intops» er et akronym⁹² for «internasjonale operasjoner». Betegnelsen «intopserstatning» kan dermed fange inn et presist begrepsinnhold: Dette er erstatning som tilkommer veteraner som har deltatt i internasjonale operasjoner. Betegnelsen «intops» anvendt for internasjonale operasjoner er godt innarbeidet i Forsvaret og blant veteranene.

⁹² En forkortelse

Det er også et ord som vil gjøre seg godt i kommunikasjonssammenheng, og som trolig vil være velegnet for innarbeidelse i befolkningen. Selv om ordet skulle være ukjent for de fleste i starten, vil nettopp det at befolkningen lærer seg innholdet i ordet, i seg selv bringe bevissthet om innsatsen, og dermed indirekte anerkjennelse til veteranene.

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning et spørsmål om den rette betegnelsen bør være *intoppskompensasjon* og ikke *intopserstatning*. Kompensasjon er for det første et mer presist begrep enn erstatning, idet pengebeløpene som betales til veteranene ikke motsvarer et nøyaktig utmålt økonomisk tap. Rent juridisk er det derfor noe upresist å kalle kompensasjonen for «erstatning». Det er nemlig mer tale om en «lump sum»-utbetaling, som dekker både økonomiske og ikke-økonomiske komponenter, og som tidvis vil overstige en utmåling etter vanlige erstatningsregler. Det er tale om en standardisert kompensasjon.

På den annen side ligger det en skade i bunnen i hvert tilfelle, en skade som blir erstattet via kompensasjonen. For den som er skadet, kan det oppleves som en større anerkjennelse å motta et pengebeløp i «erstatning», sammenlignet med «kompensasjon».

Det taler også imot å bruke begrepet «intoppskompensasjon» at en ytelse med betegnelsen kompensasjon allerede fremgår av Intoppsavtalen⁹³ som er inngått mellom Forsvarsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene, og at begrepet dermed er oppbrukt.

Sammenstilt med det rent lydmessig nokså tunge ordet «intops», vil også erstatning være å foretrekke i sammensetning med «intops». Ordet «intoppskompensasjon» er tungt å uttale. Når det gjelder argumentet om at utbetalingene reelt sett overstiger det som ville ha fulgt av erstatningsregler, kan det også gjøres gjeldende i relasjon til kompensasjon. Ordet «kompensasjon» innebærer etter sin ordkjerne at et tap veies opp. På den annen side innebærer ordet «overkompensasjon» at en kompensasjon kan omfatte mer enn det aktuelle tapet. Etter dette kan det hevdes at ordet «intoppskompensasjon» vil være den mest presise språklige betegnelsen. Som det fremgår, må fordelene med presisjon avveies mot det lydmessige, som representerer et praktisk hensyn i sammenhengen.

Etter en samlet vurdering har et flertall av arbeidsgruppens medlemmer bestående av alle medlemmer unntatt Farmakis landet på at betegnelsen bør være «intopserstatning».

Et mindretall, bestående av Farmakis, mener prinsippalt at navnet på erstatningsordningene bør være «krigsskadeerstatning», med følgende begrunnelse:

I forarbeidene til straffeprosesslovens tiende del, i Ot.prp. nr. 43 (1993-94), uttalte departementet bl.a. følgende om forholdet mellom krigstidsbestemmelsene og internasjonale operasjoner, under spesialkommentarene til § 463, på s. 29:

«Femte ledd er nytt i forhold til utvalgets utkast. Departementet foreslår en regel som gir Kongen adgang til å bestemme at reglene om militær rettergang i krig helt eller delvis skal gis anvendelse ved norsk deltakelse i internasjonale freds- og tvangsoperasjoner. Foruten å avskjære eventuell uenighet om vanskelige

⁹³ Særavtale for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner gjeldende fra 1. januar 2018 til 31. desember 2019

tolkningsspørsmål som kan oppstå dersom loven regulerer nærmere når krigstidsbestemmelsene skal tre i kraft, vil en delegasjonsbestemmelse åpne for anvendelse av det regelsett som i den enkelte situasjon er mest hensiktsmessig og fleksibelt.

Innenfor rammene av den konstitusjonelle praksis som har utviklet seg i tilknytning til grunnloven § 25, kan norske militære styrker delta i internasjonale operasjoner i utlandet. Eksempler på dette er norske troppers deltakelse i Tysklandsbrigaden etter andre verdenskrig, i FNs fredsbevarende styrker og i den internasjonale aksjonen i Gulfkrigen.

Også i framtiden kan det bli aktuelt for norske styrker å delta i internasjonale aksjoner der det kan bli nødvendig å engasjere seg mer direkte i væpnede konflikter enn hva som har vært tilfellet for de rent fredsbevarende styrker, dvs såkalt fredsopprettende styrker. Grunnloven er ikke til hinder for dette. Den formulering som er valgt, bygger på et utkast til lov om norsk deltakelse i internasjonale freds- og tvangsoperasjoner, som for tiden er under arbeid i Forsvarsdepartementet.

I aksjoner hvor de internasjonale styrker skal benyttes i regulære kamphandlinger, vil det kunne reises spørsmål om krigstidsbestemmelsene i den militære rettergangslovgivning vil få anvendelse overfor de norske styrkene som deltar, ut fra en generell fortolkning av begrepet «krigstid». Etter § 3 i militær rettergangslov kan militær rettergang tre i kraft for en enkelt avdeling dersom denne er «beordret satt på krigsfod». Departementet går ut fra at det vil være naturlig å legge til grunn som et utgangspunkt at krigstidsbestemmelsene i lovutkastet her først får anvendelse ved en krig eller krigstruende situasjon som direkte berører Norge som stat. Tolkningsresultatet vil imidlertid uansett avhenge av momenter som den konkrete konfliktsituasjon, hva slags oppgaver styrkene skal utføre, og bakgrunnen for den norske deltakelsen i operasjonen. Det vil derfor på forhånd være vanskelig å oppstille generelle regler eller retningslinjer for tolkningen. Etter lovutkastet vil forskjellene mellom rettergangsordningene i krigstid og fredstid være vesentlig mindre enn etter gjeldende rett. Departementet er likevel kommet til det vil være en fordel med en regel som åpner for at de ansvarlige myndigheter om nødvendig kan bestemme hvilke prosessregler som skal få anvendelse i slike tilfeller.»

Selv om departementet uttalte ovenfor at krigstidsestemmelsene i utgangspunktet først får anvendelse ved en krig eller krigstruende situasjon som direkte berører Norge som stat, mener mindretallet at skader som pådras i internasjonale operasjoner – uten at Norge som stat er berørt – likevel må anses som skader som har oppstått i krigslignende situasjoner, der den tjenestegjørende har vært involvert i væpnet konflikt.

I en slik situasjon vil begrepet «krigsskadeerstatning» gi veteranen anerkjennelse, og begrepet vil også fortelle omverden at veteranene har ofret sin helse for fellesskapets interesser.

Begrepet krigsskadeerstatning må slikt sett anses mer dekkende enn det noe mer diffuse begrepet «intopserstatning».

Etter mindretallets syn veier disse hensyn tyngre enn den rettslige diskusjonen om Norge som stat er berørt eller ikke.

Dessuten følger det av de siterte uttalelsene fra forarbeidene ovenfor, at krigstidsbestemmelsene vil kunne komme til anvendelse selv om Norge som stat ikke er berørt, jf. uttalelsen sitert ovenfor om at «[t]olkningsresultatet vil imidlertid uansett avhenge av momenter som den konkrete konfliktsituasjon, hva slags oppgaver styrkene skal utføre, og bakgrunnen for den norske deltakelsen i operasjonen».

At krigstidsbestemmelsene også kan komme til anvendelse i situasjoner der Norge som stat som ikke er berørt, styrker at navnet på erstatningsordningene bør være «krigsskadeerstatning».

Subsidiært mener mindretallet at begrepet «intopserstatning» kan benyttes. Selv om begrepet ikke i tilstrekkelig grad viser at veteranen har blitt skadet som følge av krigshandlinger, anses det stort sett likevel for å være dekkende for skaden som veteranen er påført under internasjonale operasjoner.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen har merket seg mandatets begrensning i at det ikke skulle legges opp til større kostnader for staten. Arbeidsgruppen har derfor til enhver tid sett hen til at ikke det foreslås kostnadsdrivende endringer. Hoveddelen av Arbeidsgruppens forslag gjelder endringer til styrking av veteranenes rettssikkerhet. Det er i første rekke tale om endringer vedrørende foreldelsesreglene og ulike ekstra prosedyrer for å forbedre veteranenes prosessuelle garantier. Det kan generelt være vanskelig å beregne merkostnader forbundet med slike tiltak. For noen av tiltakene kan det likevel med rimelig sikkerhet antas at de vil føre til økte kostnader for staten. Andre tiltak kan potensielt gi besparelser. Nedenfor gjengis en oversikt over foreslåtte endringer og hvilke kostnader eller besparelser disse kan tenkes å bringe med seg. Arbeidsgruppen nøyer seg med å oppgi hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som til enhver tid følger av flertallets forslag eller forslag fra en samlet Arbeidsgruppe.

Foreslåtte endringer er som følger:

Regelverket samles og forenkles, som beskrevet under punkt 4.2. Dette vil ikke føre til økte kostnader, men kan potensielt bringe en besparelse, fordi de ulike reglene blir lettere tilgjengelige.

Et flertall i Arbeidsgruppen foreslår at årsaksreglene som er utviklet i praksis blir kodifisert og gitt forankring i forskrift. Dette alternativet er tiltenkt å videreføre den praksis som er etablert. Det vil derfor ikke medføre økte kostnader, men kan potensielt spare kostnader i det en kodifisering kan bidra til å senke motivasjonen for å føre klage- og domstolsprosess.

En samlet Arbeidsgruppe foreslår å innføre spesielle regler om foreldelse. Reglene gjør på flere punkter unntak fra de alminnelige foreldelsesreglene, som så langt har gjeldt for veteranenes erstatningskrav. Regelendringene vil virke slik at veteraner sjeldnere får avslått sin søknad på grunn av at kravet anses å være foreldet. Basert på det faktum at klagenemnda i løpet av 2019 i flere saker har avslått søknader med den hovedbegrunnelse at kravet var foreldet, vil forslaget nominelt føre til økte kostnader for staten.⁹⁴ Det skal imidlertid bemerkes at det her kun er tale om å gi erstatning til veteraner som materielt er berettiget til slik erstatning, men som under dagens regime vil risikere å bli avskåret på grunnlag av foreldelsesreglene. Det kan spørres om det å innvilge materielt berettigede søknader kan regnes som en økt kostnad. Et flertall i Arbeidsgruppen har foreslått at endringene i foreldelsesreglene bare skal gjelde for veteraner som har tjenestegjort etter 1. januar 2010. Begrunnelsen for dette er delvis ønsket om å begrense økonomiske og administrative konsekvenser, nærmere om dette i punkt 4.2.1 foran. De foreslåtte endringer antas ikke å medføre særlig høye økte kostnader, og eventuelle slike kostnader vil fordeles over mange fremtidige budsjettår.

En samlet Arbeidsgruppe foreslår å flytte sekretariatfunksjonen til Statens Sivilrettsforvaltning. Dette vil på kort sikt medføre innkjøringskostnader. På lang sikt vil det etter Arbeidsgruppens syn bli en besparelse fordi det ligger mange stordriftsfordeler i å legge sekretariatfunksjonen til en enhet som er spesialisert på denne typen virksomhet.

⁹⁴ Se kapittel 4.5.3 ovenfor.

Et flertall i Arbeidsgruppen vil beholde den sammensetningen av klagenemnda som hittil har blitt brukt i medhold av 2011-forskriften. En slik videreføring av eksisterende sammensetning vil ikke medføre økte kostnader.

Et flertall i Arbeidsgruppen foreslår innført en ny prosedyre for de tilfeller hvor klagenemnda eller SPK vil sette til side konklusjoner i en sakkyndig utredning som er utarbeidet i saken. Tilbakesending for uttalelsene fra den sakkyndige og eventuell oppnevning av ny sakkyndig vil medføre økte kostnader.

Arbeidsgruppen går samlet inn for at domstolsbehandlingen av intopssakene skal kunne innebære prøvning av alle sider av saken, slik at det også kan tas stilling til utmålingsspørsmål under saken, jf. punkt 5.3 ovenfor. Endringen vil medføre en besparelse idet saker som har vært i domstolen ikke lenger vil bli sendt tilbake for ny behandling i SPK.

Arbeidsgruppens forslag om navneendring vil på kort sikt kunne medføre kostnader i form av ny skilting og annen identifisering av erstatningsordningen.

9 Forslag til lov- og forskriftstekst

9.1 Forslag til ny forsvarslov §§ 55 og 56

§ 55 Erstatningsansvar ved personskade

Staten skal erstatte tap som er påført dem som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner på grunn av skade eller sykdom som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon etter 1. januar 2010. Ansvarer omfatter også psykiske belastningsskader. Avgjørelsen kan påklages til særskilt klagenemnd.

Den som har fått erstatning etter denne bestemmelsen, kan ikke få ytterligere erstatning fra staten på annet grunnlag.

For øvrig gjelder yrkesskadeforsikringsloven §§ 12, 13 første ledd, 14 og 15.

Departementet kan gi forskrift om utmåling og utbetaling.

Departementet kan gi forskrift om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av å delta i internasjonale operasjoner og om kompensasjon for personell som har tjenestegjort i utenlandske operasjoner før 1. januar 2010. Utbetaling etter forskriften skal samordnes med andre erstatningsutbetalinger fra staten.

§ 56 Nærmere bestemmelser om erstatning

Foreldelse av erstatningskrav som nevnt i § 55 første ledd avbrytes ved søknad om erstatning. Søknaden må være fremmet for SPK før kravet er foreldet etter reglene i foreldelsesloven og denne lov.

Krav om erstatning foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg kunnskap om skaden og den ansvarlige, men tidligst 3 år etter at skadelidte den dag det offentlige fattet vedtak om uføretrygd og innvilget yrkesskade etter folketrygdens regler helt eller delvis grunnet psykisk belastningsskade.

Foreldelsesloven § 9 andre ledd får ikke anvendelse for krav om erstatning etter § 55 første ledd.

Ved søksmål for domstolene kan alle sider ved saken prøves. Domstolene kan treffe ny avgjørelse i saken.

9.2 Forslag til ny forskrift om intopserstatning

Forskrift om særskilt kompensasjons- og erstatningsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner (Intopserstatning)

Kapittel 1. Formål og virkeområde

§ 1-1. Formål

Formålet med forskriften er å gi økonomisk kompensasjon til tilsatte og tidligere tilsatte i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, som har pådratt seg en psykisk belastningsskade som følge av tjenestegjøring i en internasjonal operasjon.

§ 1-2. Virkeområde

Forskriften gjelder for personer som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon.

Forskriftens kap. 2 gjelder rett til billighetserstatning for psykiske belastningsskader for alt personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon.

Forskriftens kapittel 3 gjelder kun for militært personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon i perioden 1. januar 1978 og frem til og med 31. desember 2009.

Forskriftens kapittel 4 gjelder kun for personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon fra og med 1. januar 2010.

Som internasjonal operasjon regnes enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter.

Kapittel 2. Billighetserstatning

§ 2-1. Rett til billighetserstatning for psykiske belastningsskader

Den som er påført en psykisk belastningsskade som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon, har rett til billighetserstatning.

Rett til billighetserstatning har også politi som har gjort tjeneste i internasjonale operasjoner, og militært og sivilt tilsatte på tjenestereise til internasjonale operasjoner. Som internasjonale operasjoner regnes i denne sammenhengen også operasjoner som ikke krever bruk av militære styrker.

Psykiske belastningsskader som medfører en varig medisinsk invaliditet på minst 15 prosent, gir rett til billighetserstatning.

§ 2-2. Billighetserstatningens størrelse og utmåling

Den som blir varig medisinsk invalid med 54 prosent eller mer, skal ytes erstatning tilsvarende seks ganger folketrygdens grunnbeløp på utbetalingstidspunktet. Ved lavere medisinsk invaliditet reduseres erstatningen tilsvarende.

§ 2-3. Billighetserstatning til etterlatte

Hvis det er fremmet krav om billighetserstatning, og erstatningen ikke er utbetalt før den erstatningsberettigede dør, skal erstatningen etter § 45 og § 46 utbetales til de etterlatte. Som etterlatte regnes den skadelidtes

- a) ektefelle
- b) samboer
- c) barn under 20 år
- d) andre som for en vesentlig del ble forsørget av avdøde

Som samboer regnes den som har bodd sammen med den skadelidte i ekteskapslignede forhold på samme folkeregistrerte adresse de siste to årene før skadetidspunktet. Det gjelder likevel ikke et krav til felles botid hvis de på skadetidspunktet har eller venter felles barn og eier felles bolig.

Etterlatte barn under 20 år skal ha minst 40 prosent av erstatningsbeløpet, selv om avdøde etterlater seg ektefelle, samboer eller andre som for en vesentlig del ble forsørget av avdøde.

§ 2-4. Foreldelse

Erstatningskrav som følge av psykiske belastningsskader som er påført før 1. januar 2005, foreldes tidligst 1. januar 2008. For øvrig gjelder foreldelsesloven.

Kapittel 3. Særskilt kompensasjon

§ 3-1. Virkeområde

Dette kapittelet gjelder for militært personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon i perioden 1. januar 1978 og frem til og med 31. desember 2009.

Del I

§ 3-2. Vilkår for kompensasjon

Personer som har pådratt seg varig psykisk belastningsskade som følge av tjenestegjøring i internasjonal operasjon og som har medført varig ertvsmessig uførhet, har krav på kompensasjon etter dette kapittelet.

De alminnelige krav til årsakssammenheng gjelder. Det må være sannsynlighetsovervekt for at tjenesten i en internasjonal operasjon er årsak til den psykiske belastningsskaden. For å legge til grunn slik årsakssammenheng, må det blant annet fremlegges en spesialisterklæring utarbeidet i samsvar med mandat fra Forsvarsdepartementet.

Dersom skadelidte innen søknadstidspunktet uansett ville ha blitt helt ervervsufør av andre årsaker enn den psykiske belastningsskaden påført av tjenesten, har skadelidte ikke rett til erstatning.

Denne regelen gjelder tilsvarende så langt skadelidte uansett ville ha blitt delvis ervervsufør.

§ 3-3. Kompensasjonens størrelse

Ved 100 prosent varig ervervsmessig uførhet ytes kompensasjon tilsvarende 35 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved lavere ervervsmessig uførhet enn 100 prosent reduseres kompensasjonen tilsvarende.

Ved beregningen av kompensasjonen legges folketrygdens grunnbeløp på oppgjørstidspunktet til grunn for beregningen.

Del II

§ 3-4. Vilkår for kompensasjon

Personer som oppfyller vilkårene for kompensasjon etter § 4, og som i tillegg oppfyller de beviskrav og bevistema som gjelder etter det lovfestede objektive ansvaret i forsvarspersonelloven § 55, har krav på kompensasjon etter del II av denne ordningen.

§ 3-5. Kompensasjonens størrelse

Ved 100 prosent varig ervervsmessig uførhet ytes kompensasjon tilsvarende 65 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved lavere ervervsmessig uførhet enn 100 prosent reduseres kompensasjonen tilsvarende.

Ved beregningen av kompensasjonen legges folketrygdens grunnbeløp på oppgjørstidspunktet til grunn for beregningen.

§ 3-6. Kompensasjon til etterlatte

Dersom skadelidte dør før kompensasjonen i sin helhet har kommet til utbetaling eller hvis Statens pensjonskasse har mottatt krav fra skadelidte etter denne forskrift, men oppgjøret ikke er kommet til utbetaling før skadelidte dør, utbetales gjestående kompensasjon til de etterlatte etter fjerde ledd.

Som etterlatte regnes:

a) ektefelle

b) registrert partner

c) samboer. Som samboer regnes en person som avdøde har bodd sammen med i ekteskapslignede forhold, og det fremgår av Folkeregisteret at de har hatt samme bolig i de ni siste månedene. For samboere som har felles barn og felles bolig gjelder ikke krav til ni måneders bofellesskap på samme folkeregistrerte adresse.

d) barn under 20 år. Disse skal ha minst 40 prosent av kompensasjonsbeløpet selv om det finnes etterlatte som nevnt i bokstav a, b eller c.

e) andre som for en vesentlig del ble forsørget av avdøde.

En person anses ikke som ektefelle etter første ledd bokstav a når det på dødsfallstidspunktet er avsagt dom for, eller gitt bevilling til separasjon eller skilsmisse. Dette gjelder selv om avgjørelsen ikke er rettskraftig eller endelig. En person regnes ikke som samboer dersom det på dødsfallstidspunktet forelå forhold som var til hinder for at lovlig ekteskap kunne inngås.

Dersom skadelidte ikke har etterlatte etter andre ledd tilfaller kompensasjonen skadelidtes dødsbo.

Utbetaling av kompensasjon til etterlatte i henhold til denne forskrift § 6 utbetales som en engangsyttelse.

Kapittel 4. Erstatning for psykiske belastningsskader etter forsvarsloven § 55

§ 4-1. For krav om erstatning for psykiske belastningsskader

Vilkår for rett til erstatning for psykiske belastningsskader som følge av tjenestegjøring i en internasjonal operasjon fra og med 1. januar 2010 følger av forsvarsloven § 55.

§ 4-2. Utmåling og utbetaling av erstatning

Reglene på skadetidspunktet legges til grunn ved utmålingen av erstatningen.

Erstatning skal utbetales som en engangsyttelse. Hvis det samlede beløpet utgjør mer enn ni ganger folketrygdens grunnbeløp, kan den skadelidte velge å få utbetalt erstatningen helt eller delvis i terminer. Før utbetalingene starter, skal Statens pensjonskasse informere om konsekvensene av valget mellom engangsutbetaling og terminytelser.

Ytelser i terminer skal utbetales månedlig frem til oppnådd pensjonsalder og er å regne som avdrag på det totale erstatningsbeløpet.

Utbetales erstatningen til etterlatte, skal ytelsene i terminer omgjøres til en engangsutbetaling.

§ 4-3. Erstatningens størrelse

Ved 100 prosent varig ervervsmessig uførhet ytes erstatning tilsvarende 65 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved lavere ervervsmessig uførhet enn 100 prosent reduseres erstatningen tilsvarende.

Ved beregningen av erstatningen legges folketrygdens grunnbeløp på oppgjørstidspunktet til grunn for beregningen.

Kapittel 5. Diverse bestemmelser

§ 5-1. Forholdet til andre ytelser

Kompensasjon og erstatning etter denne forskrift og forsvarsloven § 55 kommer i tillegg til lovbestemte trygdeytelser og utbetaling av private forsikringer.

Utbetaling etter denne forskrift og forsvarsloven § 55 reduseres krone for krone dersom det er utbetalt erstatning eller annen kompensasjon fra staten for den påførte skade.

Allerede utbetalt kompensasjon og erstatning etter denne forskrift og forsvarsloven § 55 kommer til fradrag krone for krone i erstatning som utbetales på annet rettslig grunnlag fra staten.

Kompensasjon etter dette kapittel 3 Del I § 3-3 kommer til fradrag krone for krone i kompensasjon som utbetales etter denne forskrift Del II § 3-5.

Erstatning skal utbetales etter det regelverket som gir skadelidte høyest ytelse.

§ 5-2. Terminvise ytelser

Utbetaling av kompensasjon skal som hovedregel gis som en engangsytelse. Dersom det samlede beløpet utgjør mer enn 9 ganger folketrygdens grunnbeløp, kan skadelidte velge å få engangsytelsen helt eller delvis utbetalt terminvis.

De terminvise ytelser utbetales månedlig frem til pensjonsalder og er å regne som avdrag på det totale kompensasjonsbeløpet.

Statens Pensjonskasse skal informere generelt om konsekvensene ved valget mellom engangsutbetaling og terminvise ytelser ved utmålinger av det samlede kompensasjonsbeløpet.

§ 5-3. Etteroppgjør ved endringer i ervervsmessig uførhet

Er kompensasjonen fastsatt etter § 4 og § 4a i denne forskrift, kan skadelidte kreve etteroppgjør dersom den varige ervervsmessige uføregraden som følge av skaden endrer seg vesentlig. Krav om etteroppgjør må fremsettes innen 5 år etter at oppgjøret var avsluttet.

Ved etteroppgjør etter denne forskrift, beregnes først differansen mellom kompensasjonen skadelidte fikk ved oppgjøret og den kompensasjonen skadelidte ville ha fått ved oppgjøret om den nye ervervsmessige invaliditetsgraden var blitt lagt til grunn. Deretter beregnes tilleggskompensasjon på grunnlag av folketrygdens grunnbeløp på det nye oppgjørstidspunktet. Samlet kompensasjon kan ikke overstige 35 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Denne bestemmelsen skal forstås på samme måte som § 5-1 i forskrift 21. desember 1990 nr. 1027 om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring. Ved terminvise utbetalinger beregnet etter § 7, kan etteroppgjør bare få virkning for fremtidige utbetalinger.

Kapittel 6. Saksbehandlingsregler

§ 6-1. Saksbehandlingsregler

Søknad om erstatning og kompensasjon etter denne forskriften fremmes til Statens pensjonskasse. Det samme gjelder søknad om erstatning etter forsvarsloven § 55.

Vedtak fattet av Statens pensjonskasse kan påklages til særskilt nemnd utpekt av Forsvarsdepartementet.

For øvrig gjelder lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

§ 6-2 Kontradiksjon

Forvaltningsorganet kan bare bygge sin avgjørelse på de påstandsgrunnlag og rettslige grunnlag som er anført, og som søker har fått anledning til å uttale seg om.

§ 6-3. Dekning av advokatutgifter og spesialisterklæring

Rimelige og nødvendige utgifter til utarbeidelse av spesialisterklæring og utgifter til juridisk bistand i anledning saken dekkes i den utstrekning skadelidte kan dokumentere psykisk belastningsskade og tjeneste i internasjonal operasjon. Offentlig salærsats benyttes.

§ 6-4 Foreldelse

For kompensasjon og erstatning etter denne forskrift gjelder lov av 18.mai 1979 om foreldelse av fordringer, med de unntak som følger av forsvarsloven § 56

Kapittel 7. Klage

§ 7-1 Klagenemndas kompetanse

Klagenemnda for krav om erstatning, kompensasjon og billighetserstatning (Intopserstatning) for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens pensjonskasse etter denne forskriften kapittel 2, 3 og 4.

§ 7-2. Forholdet til forvaltningsloven m.m.

Forvaltningsloven gjelder for nemndas virksomhet, med de særlige regler som følger av denne forskriften.

Innenfor rammene av forvaltningsloven og denne forskriften kan nemnda fastsette nærmere retningslinjer for sin saksbehandling.

§ 7-3. Frist for fremsettelse av klage

Begrunnet klage må være skriftlig og fremsendes Statens pensjonskasse senest seks uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

§ 7-4 Forholdet mellom nemnda og Forsvarsdepartementet

Nemnda er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Departementet kan ikke instruere nemnda om behandlingen av enkeltsaker som nevnt i § 1 eller omgjøre nemndas vedtak i slike saker.

§ 7-5. Sammensetning og oppnevning

Nemnda oppnevnes av Forsvarsdepartementet og skal bestå av fire medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og ett av medlemmene skal være jurister uten tilknytning til Forsvaret.

Av de øvrige to medlemmer skal ett medlem med varamedlem oppnevnes etter forslag fra Veteranforbundet SIOPS, Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner og Norske Reserveoffiserers Forbund og ett medlem med varamedlem skal oppnevnes etter forslag fra Befalets Fellesorganisasjon, Norges Offisersforbund, Norsk Tjenestemannslag, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening og Personellforbundet.

§ 7-6. *Fungeringsperiode*

Nemndas leder og leders varamedlem oppnevnes for en periode på tre år. De øvrige medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for en periode på fire år.

Det er adgang til å gjenoppnevne medlemmer og varamedlemmer. Finner oppnevningen sted i løpet av en periode, gjelder oppnevningen likevel bare til hovedperiodens slutt.

§ 7-7 *Sekretariat*

Statens sivilrettsforvaltning stiller sekretariat for nemnda.

§ 7-8. *Nemndas sammensetning i den enkelte sak*

Nemnda skal i hver sak settes med alle fire medlemmer. Dersom en eller flere ikke kan møte, skal det innkalles varamedlemmer i henhold til § 4.

Dersom ett av medlemmene i nemnda får uventet forfall og man ikke rekker å innkalle varamedlem, kan nemnda være beslutningsdyktig dersom de øvrig møtende finner det ubetenkelig at saken behandles.

§ 7-9. *Møterett*

Skadelidte kan etter eget ønske møte personlig i nemnda for å avklare uklarheter og gi tilleggsopplysninger i saken. Skadelidte har rett til å la seg bistå av en advokat eller annen fullmektig.

Dersom nemnda anser det som nødvendig for sakens opplysning kan saksbehandler fra Statens pensjonskasse gis adgang til ytterligere å kommentere saken i nemndsmøte.

§ 7-10. *Nemndas vedtak*

Nemndas vedtak skal treffes i møte og skal begrunnes.

Nemnda treffer vedtak med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet er lederens stemme avgjørende.

Vedtak fattes på bakgrunn av den skriftlige saksfremstilling, nemndas møte og etter muntlige drøftelser mellom medlemmene i nemnda.

Når særlige forhold tilsier det, kan vedtak treffes ved skriftlig saksbehandling, uten at nemnda møtes. Ved skriftlig saksbehandling gis nemndas medlemmer ved påtegning uttrykk for votingen og begrunnelsen for den.

Nemndas vedtak protokollføres. Eventuelle tilleggsopplysninger av betydning for avgjørelsen, fremført i møtet, skal tas inn i protokollen.

Vedtak utferdiges i originaleksemplar som undertegnes av møtelederen. Ett eksemplar oppbevares av sekretariatet i eget arkiv. Ett eksemplar sendes Statens pensjonskasse og ett sendes part i saken.

Nemndas vedtak kan ikke påklages.

§ 7-11 *Ny sakkyndig vurdering*

Hvor forvaltningsorganet vil treffe en avgjørelse som helt eller delvis setter til side den sakkyndige vurdering, skal saken sendes tilbake til den sakkyndige for tilleggsuttalelse. Hvor forvaltningsorganet etter å ha fått tilleggsuttalelse, fortsatt vil sette til side den sakkyndiges vurdering, skal ny sakkyndig oppnevnes.

§ 7-12 *Anmodning om å overta behandlingen av en sak*

Nemnda kan etter anmodning fra skadelidte, beslutte å overta behandlingen av en sak som ikke er ferdigbehandlet hos Statens pensjonskasse. For at slik overtakelse skal kunne besluttes, må det ha gått minst to år siden Statens pensjonskasse mottok skadelidtes krav. Nemndas beslutning kan ikke påklages.

Før nemnda beslutter å overta behandlingen av en sak i medhold av første ledd, skal nemnda informere skadelidte skriftlig om at det ikke er klagerett over nemndas vedtak i saken. Skadelidte skal samtidig gis en frist på tre uker til å trekke sin anmodning om at nemnda overtar behandlingen av saken.

Varsel som nevnt i andre ledd kan unnlates dersom det klart framgår av skadelidtes anmodning at han eller hun er innforstått med at det ikke er klagerett over nemndas vedtak i saken.

Nemndsvedtaket kan ikke påklages.

§ 7-13 Godtgjørelse

Nemndas medlemmer tilkommer utvalgsgodtgjørelse fastsatt av Forsvarsdepartementet.

§ 7-14. Sakskostnader

Rimelige og nødvendige utgifter til juridisk bistand og til utarbeidelse av spesialisterklæring i anledning klagebehandlingen dekkes i den utstrekning skadelidte kan dokumentere psykisk belastningsskade og tjeneste i internasjonal operasjon. For juridisk bistand anvendes offentlig salærsats. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 36.

Nemndas avgjørelser om sakskostnader kan ikke påklages.

§ 7-15. Partsoffentlighet

Skadelidte har krav på innsyn i nemndas dokumenter i den utstrekning som følger av forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn. Krav om innsyn kan avgjøres av nemndas sekretariat. Forsvarsdepartementet er klageinstans.

Nemnda er ikke klageinstans i saker om partsinnsyn hos Statens pensjonskasse.

§ 7-16. Dokumentoffentlighet

Offentleglova gjelder for nemndas virksomhet. Krav om innsyn kan avgjøres av nemndas sekretariat. Forsvarsdepartementet er klageinstans.

Nemndas vedtak skal være offentlig tilgjengelig i anonymisert form. Offentliggjøring skal likevel unnlates dersom det ikke er mulig å sikre full anonymitet for den avgjørelsen angår eller andre som har krav på taushet.

Nemnda er ikke klageinstans i saker om innsyn etter offentleglova hos Statens pensjonskasse.

§ 7-17. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft når kongen bestemmer.

10 Kilder

10.1 Litteratur

Advokatforeningen. «Forslag til endringer i stykkprisene», 16. oktober 2019, <https://www.advokatforeningen.no/contentassets/5865bfcd1c0d4314adee6e246b9d0390/notat---advokatforeningens-forslag-til-endringer-i-stykkprisforskriften-for-2021.pdf>

Bakke-Jensen, Frank. «Svar på skriftlig spørsmål fra Bjørnar Moxnes (R) til Forsvarsministeren», 20. mai 2019, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=76124>

Brynildsen, Claus Krag. *Forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner med kommentarer* (2014).

Forsvarets sanitet, «Unifil-undersøkelsen 2016», https://forsvaret.no/aktuelt_/ForsvaretDocuments/UNIFIL-undersoeekelsen%202016.pdf

Gjelsvik, Nikolaus, *Innledning til rettsstudiet*, Kristiania 1924

Hagstrøm, Viggo og Stenvik, Are. *Erstatningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 2015

Holte, Ida Elisabeth Alnes. «Erstatning for psykiske senskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 2016 s. 71-90.

Johnsen, Grethe E. og Bøe, Hans Jacob. «Norske afghanistanveteraner: stigma, barrierer og helsehjelp, artikkel om afghanistansveteraners psykiske helse», tidsskriftet *Psykologi*, 4. september 2016.

Kjelland, Morten. Morten Kjelland, *Erstatningsrett – en lærebok*, 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget 2019

Kjønstad, Asbjørn. *Folketrygdens uførepensjon*. 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 1992

Koziol, Helmut. *The basic questions of tort law*, Sramek Verlag, Wien 2010.

Lødrup, Peter. *Lærebok i erstatningsrett*, 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget 2009 s. 345

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. «Årsrapport 2018», <https://helseklage.no/media/2385/aarsrapport-2018-nasjonalt-klageorgan-for-helsetjenesten-uu.pdf> hentet 10. oktober 2019

Norsk pasientskadeerstatning, «Om NPE», 9. august 2019, <https://www.npe.no/no/Om-NPE/> hentet 10. oktober 2019.

Norsk pasientskadeerstatning, «Vedtak», 5. august 2019, <https://www.npe.no/no/Om-NPE/statistikk/statistikkoversikt/vedtak/> hentet 10. oktober 2019.

Nygaard, Nils. *Skade og ansvar*. 6. utg., Bergen: Universitetsforlaget, 2007

Ravnaas, Paal. «Ubrukte erstatningspenger dekker Ingstad-berging», Forsvarets Forum 14. mai 2019 <https://forsvaretsforum.no/veteranpenger-g%C3%A5r-til-regningen-etter-helge-ingstad-hevingen> hentet 10. oktober 2019

Regjeringen, «I tjeneste for Norge – Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste», 2010, https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettsversjon.pdf

Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget» Dokument 3:1 (2018-2019), <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/riksrevisjonensoppfolgingavforvaltningsrevisjonersomerbehandletavstortinget.pdf>

Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner», Dokument 3:9 (2013-2014), <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/dok3-201314-009.pdf>

Røed, Anne Cathrine. *Foreldelsesloven med kommentarer*, 2. utg., Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2011.

Schei, Tore; Bårdsen, Arnfinn; Nordén, Dag Bugge; Reusch, Christian; Øie, Toril M. *Twisteloven med kommentarer Bind II*, 2. utgave: Universitetsforlaget, 2013.

Skag, Miriam. *Startpunktet for foreldelse*, Bergen: Cappelen Damm Akademisk, 2012.

Skoghøy, Jens Edvin. *Twisteløsning*, 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2017.

Zimmermann, Reinhard og Kleinschmidt, Jens. «Prescription; general framework and special problems concerning damages claims» i *European Tort Law*. Helmut Koziol og Barbara Steininger (red.), 2007.

Statens sivilrettsforvaltning. «Rolla til Statens sivilrettsforvaltning i klagebehandlinga», 22. november 2013, <https://www.sivilrett.no/rolla-til-statens-sivilrettsforvaltning-i-klagebehandlinga.305308.no.html> hentet 10. oktober 2019.

Statens sivilrettsforvaltning. «Årsrapport 2018», <https://img4.custompublish.com/getfile.php/4448048.2254.tbnwbmkwwbjuk/Årsrapport+2018.pdf?return=www.sivilrett.no> hentet 10. oktober 2019

Sørum, Tom og Ness, Jan Gunnar. «Allment akseptert medisinsk viten – et blindspor i årsaksvurderingen», i *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2014 nr. 3.

10.2 Lover og forskrifter

- | | |
|------|---|
| 2017 | Forskrift 24. juni 2017 nr. 997 om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarstilsatteforskriften) |
| 2016 | Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) |
| 2011 | Forskrift 24. juni 2011 nr. 651 om klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner |
| 2009 | Forskrift 22. desember 2009 nr. 1768 om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner |
| 2004 | Forskrift 2. desember 2004 nr. 1563 om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. |
| 2004 | Lov 2. juli 2004 nr. 59 om forsvarspersonell (forsvarspersonelloven) |
| 2001 | Lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. (pasientskadeloven) |

2001	Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatnings fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)
1997	Forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v. (salærforskriften)
1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
1989	Forskrift 21. desember 1989 nr. 1927 om standardisert erstatning etter yrkesskedeforsikringsloven
1989	Lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskedeforsikring (yrkesskedeforsikringsloven)
1979	Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven)
1969	Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven)
1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1966	Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven)
1961	Lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogner gjer (bilansvarslova)
1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

10.3 Forarbeider

Innst. 28 S (2018-2019)	<i>Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å sikre ankerett for veteraner i erstatningssaker om personskader, og om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Karin Andersen, Nicholas Wilkinson og Petter Eide om å sikre veteraner i internasjonale operasjoner etter 2010 klageadgang på vedtak i erstatningssaker om psykiske skader som følge av utenlandstjeneste</i>
-------------------------	--

Representantforslag 220 S (2017–2018)	<i>Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Karin Andersen, Nicholas Wilkinson og Petter Eide om å sikre veteraner i internasjonale operasjoner etter 2010 klageadgang på vedtak i erstatningssaker om psykiske skader som følge av utenlandstjeneste</i>
Representantforslag 203 S (2017–2018)	<i>Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å sikre ankerett for veteraner i erstatningssaker om personskader</i>
NOU 2011: 16	<i>Standardisert personskadeerstatning</i>
Høringsbrev 15. oktober 2010	<i>Forsvarsdepartementet. Høringsbrev om styrking av rettighetene til veteraner etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, 15. oktober 2010</i>
Ot.prp. nr. 67 (2008-2009)	<i>Om lov om endring i lov av 2. juli 2004 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)</i>
St.prp. nr. 48 (2007-2008)	<i>Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier</i>
Innst. S. nr. 318 (2007-2008)	<i>Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier</i>
Ot.prp. nr. 4 (2000-2001)	<i>Om lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)</i>
Ot.prp. nr. 76 (1994-1995)	<i>Om lov om endringer i lov 18 mai 1979 nr 18 om foreldelse av fordringer (forelding av krav på skadebot)</i>
Ot.prp. nr. 42 (1994-95)	<i>Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjonen)</i>
Ot.prp. nr. 43 (1993-94)	<i>Om lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (rettergangsmåten i militære straffesaker)</i>
Ot.prp. nr. 44 (1988-1989)	<i>Om lov om yrkesskadeforsikring</i>

10.4 Dommer

LB-2017-57745

LG-2014-40180

Rt-2012-1215

Rt. 2009 s. 1356

Rt. 2005 s. 1050

Rt. 2000 s. 320

Rt. 1999 s. 1473

Rt. 1992 s. 64

Rt. 1982 s. 588

10.5 Vedtak fra klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning

20/2012

1/2017

3/2017

4/2017

6/2017

7/2017

9/2017

11/2014

14/2017

15/2017

16/2017

17/2017

18/2017

19/2017

20/2017

10/2017

26/2017

27/2017

28/2017

33/2017

37/2017

10.6 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

SOM-2016-1417

SOM-2016-2051

SOM-2017-1470

SOM-2018-3391

10.7 Avtaler

Hovedtariffavtalen i staten (HTA) 1. mai 2018 – 30. april 2020 for LO Stat, Unio og YS Stat.

Protokoll til særavtale om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, 15. november 2017.

Protokoll til særavtale om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, 16. mai 2000.

Særavtale om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner (intops-avtalen), gjeldende fra 1. januar 2018 til 31. desember 2019.

10.8 Retningslinjer, rundskriv m.m.

Forsvarsdepartementet. «Retningslinjer om styring og forvaltning av særskilt kompensasjonsordning for veteraner med psykiske belastningsskader», 14. november 2014.

Forsvarsdepartementet, «Presiserende tolkningsnotat», 7. november 2014.

Forsvarsdepartementet. «Tolkningsnotat – forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader», 22. november 2010

Forsvarsdepartementet. «Mandat for psykiatrisk/psykologisk sakkyndig med krav fremmet etter forskrift av 22. desember 2009 nr. 1768 om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner».

Justis- og beredskapsdepartementet. Rundskriv nr. G-01/2017, «Erstatningskrav mot staten – belastning av budsjettkapittel 471, post 71 og frafall av foreldelsesinnsigelse», 4. april 2017.

Årsaksvurderingen i veteransaker

1 Innledning

Arbeidsgruppen konstaterer at mange saker som har blitt påklaget eller tatt til domstolene handler om hvorvidt årsaksvilkårene i 2009-forskriftens § 3 er oppfylt.

Dette gjelder kompliserte juridiske spørsmål. Etter å ha forankret tiltaket i Arbeidsgruppen, har arbeidsgruppens leder derfor gått igjennom årsaksvilkårene de lege lata, med tanke på å vurdere om regelverket bør justeres (de lege ferenda). En tilpasset versjon av rettsdogmatisk metode er anvendt.⁹⁵ Av fremstillingstekniske hensyn er denne gjennomgangen plassert i en egen utredning, som vedlegges Arbeidsgruppens rapport.

Utredningen i vedlegget her gjelder kun årsaksvilkårene de lege lata, mens vurderingen av om vilkårene bør endres fremgår av rapportens punkt 4.3.

Nedenfor presenteres først i punkt 2 nærmere strukturen i årsaksvilkårene i veteransaker, før det i punkt 3 gis en oppsummering av innholdet i klagenemndas og SPKs praktisering av årsaksvilkårene. Deretter gjennomgås i punkt 4 alminnelige årsaksregler i erstatningsretten med det formål å vise hvordan disse får anvendelse i saker om veteranerstatning. I punkt 5 analyseres den spesielle årsaksregelen som er anvendt av nemnda og SPK nærmere i lys av gjennomgangen i punkt 4. I punkt 6 gis en kritisk vurdering av utviklingen i praksis og en anbefaling.

2 Strukturen i årsaksvilkårene

Regelen i § 3 inneholder i sitt første ledd som nevnt to årsaksvilkår, eller mer presist, krav om at det er årsakssammenheng i to ledd: For det første må «tjenestegjøring i internasjonal operasjon» ha ført til «varig psykisk belastningsskade» (årsaksledd 1). For det andre må den psykiske belastningsskaden ha «medført» «varig ervervsmessig uførhet» (årsaksledd 2).

Det presiseres i 2009-forskriften at det må være sannsynlighetsovervekt for at tjenesten har ført til psykisk belastningsskade, altså det første årsaksleddet, jf. § 3 andre ledd andre punktum. Utsagnet kan neppe forstås antitetisk. Det er all grunn til å bygge på at det gjelder et krav til sannsynlighetsovervekt også for det andre årsaksleddet (belastningsskaden er årsak til nedsatt ervedsevne).

I § 3 andre ledd presiseres det at «alminnelige krav til årsakssammenheng» gjelder. Innholdet i disse alminnelige krav vil bli presentert straks nedenfor. Det er i denne forbindelse et særskilt spørsmål om den praksis som er etablert, kan sies å være en del av «alminnelige krav til årsakssammenheng» (se punkt 4 og 5 nedenfor), dette fordi nemnda og SPK langt på vei har utviklet sin egen tolkning av årsaksvilkårene.

⁹⁵ Arbeidsgruppens leder, Bjarte Askeland, har bakgrunn som professor i rettsvitenskap (2005-2019) ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, med erstatningsrett som fagfelt.

De to årsaksleddene blir ikke sjelden konvertert til ett helhetlig vurderingstema. Man spør hvorvidt skadelidte ville ha blitt ervervsufør selv om tjenesten i internasjonale operasjoner tenkes borte, se for eksempel LE-2016-111616 (staten frifunnet) og LE-2017-99060 (skadelidte fikk medhold).

Det nevnte vurderingstemaet er viktig i den praksis som har utviklet seg i klagenemnda og i SPK. Arbeidsgruppens leder bygger denne slutningen på en undersøkelse av alle saker behandlet i nemnda med saksnummer fra 2017, samt en rekke stikkprøver fra SPKs avgjørelser.⁹⁶ Siden vurderingstemaet er sentralt, har Arbeidsgruppen prioritert å undersøke nærmere det rettskildemessige grunnlaget for vurderingstemaet, hvorvidt det fungerer godt retts teknisk, og endelig om temaet tilstrekkelig i varetar rettssikkerhetsmessige krav til erstatningsordningen. Arbeidsgruppen antar at en nærmere undersøkelse av disse spørsmålene vil gi et godt utgangspunkt for å vurdere om regelverket trenger revisjon, jf. innledningen ovenfor og mandatet.⁹⁷

3 Om praksis fra SPK og klagenemnd vedrørende årsaksvilkår

Undersøkelsen viser at sakene fra 2017 stort sett ender i favør av staten. Hvor årsaksvilkåret er hovedtemaet, blir det oftest funnet tilstrekkelig bevist at skadelidte ville ha blitt helt eller delvis ervervsmessig ufør også dersom tjeneste tenkes borte. På dette grunnlag konstateres det at det ikke er tilstrekkelig årsakssammenheng mellom den skade som er påført under tjenesten og den delen av ervervsuførheten skadelidte krever erstatning for.⁹⁸

Det er et godt belegg for at klagenemnda og SPK gjennom praksis i årene før 2017 og i 2017 har utviklet en tilnærming til årsaksspørsmålet som er en *tilpasset versjon* av resonnementet i en prinsipielt viktig høyesterettsdom, nemlig Rt. 1999 s. 1473. Praksisen kan sies å operere med en egen årsaksregel, som ikke har noe motstykke i alminnelig personskadeerstatningsrett, nærmere om dette nedenfor.

Med denne tilnærmingen er det ikke avgjørende at skadelidtes tjeneste har vært en nødvendig og ikke uvesentlig årsak til at skadelidte faktisk er ervervsmessig ufør på avgjørelsestidspunktet. Nemnda legger nemlig vekt på at skadelidte *ville ha blitt ufør* med en viss prosent *uansett*, et stykke på vei via samme resonnement som i Rt. 1999 s. 1473, nærmere om dette i pkt. 4 og 5 nedenfor.

Man anvender dermed på mange måter en «hybrid» av anerkjente årsakslærer knyttet til samvirkende og selvstendig virkende årsaksfaktorer. Via denne konstruksjonen unngår man å gjøre den feilen lagmannsretten ble kritisert for i Rt. 1999 s. 1473, nemlig å legge til grunn at

⁹⁶ Det har kommet frem opplysninger om at alle avslag i SPK har blitt påklaget, og at SPK i høy grad har rettet seg etter nemndas materielle avgjørelser. Dette forholdet bekreftes av de stikkprøver Arbeidsgruppen selv har gjort mht. avgjørelser fra SPK. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at avgjørelser fra nemnda er representativ for praksis i begge organene (SPK og Nemnda).

⁹⁷ En gjennomgang av regelverket finnes i Ida Elisabeth Alnes Holte, «Erstatning for psykiske senskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 2016 s. 71-90. Se også Claus Krag Brynildsens kommentar til 2009-forskriften (2014).

⁹⁸ I en del saker fra 2017 blir søknadene alene, prinsipielt eller subsidiært/alternativt løst ved å konkludere med at søknad er for sent fremsatt og at kravet derfor er foreldet, se om dette punkt 4.5.3 i rapporten.

samvirkende årsaksfaktorer kan utløse en *forholdsmessig erstatning* basert på de samvirkendes ulike bidrag (se dommen s. 1478-1479). At årsaksvurderinger ikke skal ende i en proratarisk fordeling mellom samvirkende årsaker er for øvrig poengtert i øvrig høyesterettspraksis, se særlig Passiv røyk-dommen Rt. 2000 s. 2014.

Resultatet av den etablerte praksisen i klagenemnda blir likevel noe nær det samme som ved en proratarisk fordeling, fordi man isolerer hvilken andel av skadelidtes ervervsmessige uførhet som kan tilbakeføres til *andre årsaksfaktorer* enn tjenesten. Ved å legge til grunn som bevist at disse øvrige årsaksfaktorer isolert sett og uavhengig av tjenesten, hypotetisk ville ha ført til en viss prosentandel av eksisterende ervervsuførhet, blir resultatet en proratarisk fordeling av ansvaret, som altså ikke er vanlig ellers i erstatningsretten. I øvrige deler av erstatningsretten er resultatet etter anvendelse av årsaksreglene «enten eller», eller det som internasjonalt er kalt «all or nothing-approach».⁹⁹

Rettsanvendelsen er likevel korrekt slik den blir gjennomført og beskrevet, idet man som nevnt legger til grunn at *en del* av skadelidtes ervervsuførhet er et produkt av andre årsaker som hypotetisk sett ville ha virket uansett. Når dette er nevnt, finnes det eksempler på domstolsavgjørelser som ikke vurderer årsaksspørsmålet korrekt.¹⁰⁰

I det følgende kapittelet skal det vises hvordan generelle årsakslærer kan anvendes i veteransaker, og pekes på elementer i den utviklede praksis som kan anses problematiske.

4 Generelle årsakslærer anvendt i veteransaker

4.1 Generelle årsakslærer

I personskadeerstatningsretten vil de fleste saker hvor vilkårene for erstatning er oppfylt, gjelde tilfeller av *samvirkende* årsaker til en skade. Den årsaksfaktoren påstått skadevolder bærer ansvar for, virker med andre ord oftest sammen med andre faktorer. Slik var situasjonen i den kjente og viktige P-pille II-dommen (Rt. 1992 s. 64), som kan tjene som eksempel: Her virket P-pillen, som produsenten var ansvarlig for, sammen med skadelidtes bruk av alkohol og tobakk på en slik måte at skadelidte fikk hjernetrombose (tett blodåre i hjernen). I dommen ble det viktige årsakskravet ved samvirkende årsaker formulert. Den ansvarlige årsak må være nødvendig og ikke uvesentlig årsak til skade.

Med ordet «nødvendig» siktet man til testen fra «betingelsel læren», som er mye brukt i vestlige lands erstatningsrett. Den går ut på at man spør om skaden ville ha skjedd hvis årsaken tenkes borte. Hvis skaden ville ha skjedd likevel (altså uavhengig av om den ansvarlige årsaksfaktoren inntraff), er årsaksfaktoren ikke en årsak i juridisk forstand. I P-pilledom II kom man til at trombosen ikke ville ha inntruffet dersom p-pillen tenkes borte.

P-pilledom II gav også et prejudikat for at den ansvarlige årsak må være «ikke uvesentlig». I dommen ble dette presisert til «så vesentlig at det er naturlig å knytte ansvar til den».

⁹⁹ Se for eksempel Helmut Koziol, *The basic questions of tort law*, Wien 2010 s. 24.

¹⁰⁰ Se gjennomgangen av praksis fra domstolene i punkt 6.2 nedenfor.

Også i veteransakene kan man operere med samvirkende årsaksfaktorer, betingelseslærens test og kravet til ikke uvesentlig årsaksfaktor. Dette kan forekomme i begge de to årsaksspørsmålene.

4.2 Samvirkende årsaksfaktorer i årsaksledd 1

Nødvendige, samvirkende årsaksfaktorer kan for det første forekomme i relasjon til årsakssammenheng nr. 1: At tjenestegjøringen førte til psykisk belastningsskade.

Det forekommer at en veteran får psykiske skader som kvalifiserer for «belastningsskade» noen år etter at tjenesten var ferdig. Opplevelser under tjenestegjøringen kan i så fall virke sammen med andre inntrykk og påvirkninger skadelidte er utsatt for, slik at vedkommende får en psykisk belastningsskade. Slike inntrykk kan være samlivsbrudd eller stress i en sivil jobbsituasjon, eller andre dramatiske livshendelser, slik som tap av en nærstående. Ofte vil den psykiske belastningen som kan tilbakeføres til tjenesten være en *nødvendig* årsak til skaden, jf. betingelseslæren: Det var også andre årsaker til veteranens psykiske belastningsskade nå, men det ville ikke ha vært en slik skade dersom tjenesten tenkes borte. Oftest vil tjenesten også være en *ikke uvesentlig* årsak til skaden, slik at vilkårene etter alminnelig erstatningsrett er oppfylt. En psykisk belastningsskade som er resultat av et slikt samvirke, tilfredsstiller årsaksledd 1. Hvis en psykisk belastningsskade som er resultat av et slikt samvirke, fører til varig tap av ervervsevne (årsaksledd 2), skal skadelidte i utgangspunktet ha erstatning.

4.3 Særlig om «tilstrekkelig årsak»

I og med at det i 2009-forskriftens § 3 andre ledd er positivt sagt at «alminnelige krav til årsakssammenheng» gjelder, må det legges til grunn at det er nok at tjenesten var en *nødvendig årsak i et sett av samvirkende årsaksfaktorer*, slik det er beskrevet ovenfor. Tjenesten kan med andre ord godt ha samvirket med andre påvirkninger slik at resultatet samlet sett har blitt en varig psykisk belastningsskade. Det kreves ikke etter forskriftens ordlyd at den internasjonale tjenesten alene skal ha vært en *tilstrekkelig* årsak til den varige psykiske belastningsskaden. Dette følger av omforent oppfatning av de alminnelige årsaksvilkårene i juridisk litteratur.¹⁰¹

Som det vil fremgå har SPK og nemnda likevel innfortolket et krav om at tjenesten skal være en «nødvendig» og «tilstrekkelig» årsak til den psykiske belastningsskaden.¹⁰² Dette står strengt tatt i en viss motstrid til henvisningen til «alminnelige krav til årsakssammenheng», jf. gjennomgangen av denne for samvirkende årsaksfaktorer ovenfor.

Hvis man tar nemndas formulering på ordet, innføres det en innskrenkende fortolkning av forskriftens ordlyd til skadelidtes ugunst: Mens forskriften krever at tjenesten er en nødvendig,

¹⁰¹ Se for eksempel Rt. 1992 s. 64 på s. 70, jf. for eksempel Nils Nygaard, *Skade og ansvar*, 6. utg. Bergen 2007 s. 336-338 og Viggo Hagstrøm og Are Stenvik, *Erstatningsrett*, 2. utg. Oslo 2019 s. 363.

¹⁰² Se for eksempel vedtak 11/2015, som er symptomatisk for nemndas klargjøring av det rettslige vurderingstemaet. Her heter det: «Etter betingelseslæren vil den psykiske belastningsskaden være årsak til skadelidtes ervervsuførhet dersom den har vært en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for uførhetens inntreden.»

samvirkende årsak til psykisk belastningsskade, krever nemnda at tjenesten er *tilstrekkelig* årsak til skadelidtes psykiske belastningsskade.

En slik innskrenkende tolkning uten holdepunkter i andre rettskildefaktorer er problematisk i forhold til legalitetsprinsippet, i hvert fall dersom man forutsetter at erstatningsordningen er en rettighetsordning av offentligrettslig karakter, jf. punkt 4.2 i rapporten. Her kan det vises til Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015, s. 230:

«Det følger av lex superior-prinsippet at hvis det først er gitt bestemmelse om et eller annet i lov, må forvaltningen ha kompetanse i lov for å fravike dette.»

Resonnementet gjelder adgangen til å tolke en rettighetslov innskrenkende. Det samme resonnementet kan gjøres gjeldende i relasjon til en forskrift gitt med hjemmel i lov eller stortingsvedtak, som gir rettigheter til borger.

Det kan etter dette se ut som nemndas praksis utfordrer reglene som er nedfelt i 2009-forskriften. Arbeidsgruppen skal nedenfor undersøke om nemndas praksis *likevel* kan anses forenlig med forskriftens krav, basert på at rettspraksis gir grunnlag for en særregel innenfor «alminnelige årsaksvilkår» på annet grunnlag, se punkt 5 nedenfor.

4.4 Samvirkende årsaker i årsaksledd 2

Det kan også forekomme samvirkende årsaker i årsaksledd 2; spørsmålet om den psykiske belastningsskaden har ført til tap av ervervsevne. Det er tenkelig at en veteran som har en psykisk belastningsskade, som i alle fall delvis skyldes tjenestegjøringen, blir utsatt for andre livshendelser som virker sammen med belastningsskaden slik at resultatet blir tap av ervervsevne.

Den psykiske belastningsskaden kan eksempelvis virke sammen med alkoholmisbruk, samlivsbrudd eller tap av en nærstående person. Et slikt samvirke av belastninger kan føre til at vedkommende mister eller får redusert sin ervervsevne. Den psykiske belastningsskaden fra tjenesten kan likevel være en nødvendig årsak: Det var de ulike faktorene som *til sammen* gjorde at skadelidte falt ut av arbeidslivet, men vedkommende ville ikke ha falt ut dersom ikke den psykiske belastningsskaden fra tjenesten hadde oppstått.

Som det fremgår, kan det etter forskriftens ordlyd være tale om samvirkende årsaksfaktorer i første og andre årsaksledd. Det kan likevel være grunnlag for erstatning, så lenge skaden ikke ville ha skjedd dersom tjenesten tenkes borte, jf. betingelseslærens test, nevnt i P-pilledom II Rt. 1992 s. 64.

4.5 Samtidig samvirkende og suksessivt samvirkende årsaksfaktorer

I alminnelige erstatningsrett opereres det med en sontring mellom samtidige og suksessive årsaksfaktorer.¹⁰³

¹⁰³ Sontringen er for eksempel brukt i relasjon til konkurrerende årsaksfaktorer i Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* hhv. s. 401-403 og 403-408.

Tjenestegjøringen kan i det første årsaksleddet virke samme med andre årsaksfaktorer på to måter: Det kan være tale om *samtidig virkende* samvirkende årsaker, og det kan være tale om *suksessive* samvirkende årsaker. Ved *samtidig samvirke* må man tenke seg at den belastningen veteranen er utsatt for i tjenesten virker sammen med en annen hendelse i livet, for eksempel tap av en nærstående, som ikke har noen sammenheng med tjenesten. Selv om årsakene til påvirkningen av veteranens helse kommer etter hverandre i tid, er poenget i denne sammenheng at virkningen inntreffer i samme tidsrom, og uten at den ene virkningen er en følge av den andre virkningen. Hvis de to nevnte hendelsene til sammen gir skadelidte en psykisk belastningsskade som fører til tap av ervervsevne, er vilkårene etter alminnelig erstatningsrett oppfylt, så langt tjenesten var nødvendig og ikke uvesentlig, jf. ovenfor. Selv om årsakene inntreffer på forskjellig tidspunkt, virker de, som nevnt, sammen samtidig, og kan dermed rubriseres som samvirkende, *samtidig virkende* årsaksfaktorer.

Varianten *suksessivt samvirke* innebærer at den ene årsakens virkning fører til at en annen årsak inntreffer. Denne varianten er mest praktisk for årsaksledd 2. I noen tilfeller vil den psykiske belastningsskaden *føre til en annen tilstand* som virker sammen med skaden slik at veteranen blir ervervsufør. Her er en praktisk variant at den psykiske belastningsskaden fører til alkoholmisbruk, som i sin tur leder til at veteranen ikke lenger takler arbeidslivet.¹⁰⁴ I begrepet (og betegnelsen) «suksessiv» ligger at den andre samvirkende årsaken kommer etter den første, ansvarlige årsaken i tid, og er forårsaket av den første årsaken. Siden den psykiske belastningsskaden var en nødvendig årsak til alkoholmisbruket, var den også en nødvendig årsak til tap av ervervsevnen. Også her foreligger det samvirkende årsaker som kvalifiserer for ansvar etter alminnelige erstatningsrettslige årsaksregler.

I praksis fra SPK og nemnda ser man sjelden spor av at det er drøftet hvorvidt det foreligger samvirkende årsaker i årsaksledd 1 eller 2. Dette skyldes at interessen konsentreres om det spesielle årsaksvilkåret knyttet til hypotetisk årsak til skaden dersom tjenesten tenkes borte, jf. punkt 5 nedenfor. Ved vurderingen av om de etablerte regler og den etablerte praksis bør endres, er det likevel nyttig og hensiktsmessig å ha med beskrivelsen av reglene ovenfor.

4.6 Konkurrerende, selvstendige årsaksfaktorer

I noen tilfeller vil ikke betingelselærens test gi et riktig resultat, utfra en normativ vurdering som er anerkjent i erstatningsrettslig praksis og teori. Hvor to årsaksfaktorer *hver for seg er tilstrekkelige* til å volde skaden, vil det ikke hjelpe å spørre om skaden ville ha skjedd hvis den ene tenkes borte.¹⁰⁵ Svaret på spørsmålet vil riktignok bli ja, og man kunne da tro at svaret var at det ikke foreligger årsakssammenheng. Man kan likevel ikke så enkelt konstatere at den første årsaken ikke var årsak.

Et eksempel kan klargjøre: Dersom to fabrikker forurenser en elv, er begge delaktige i at elven blir forurenset. Hvis man spør om elven ville være ren og ikke forurenset dersom den ene fabrikken var borte, ville imidlertid svaret bli nei. Etter betingelselæren må derfor begge

¹⁰⁴ En slik suksessivt, samvirkende årsak var påberopt i nemndas sak 11/2015, uten at skadelidte ble hørt med dette påstandsgrunnlaget. I sak 5/2017 ble det påstått at den psykiske belastningsskaden hadde ført til en somatisk lidelse; overvekt.

¹⁰⁵ Se for eksempel Nygaard, *Skade og Ansvar* s. 224.

fabrikker frifinnes. Dette er utilfredsstillende, for vi har likevel behov for å pålegge ansvar. Mye kan da tale for å pålegge begge fabrikker ansvar. De er begge årsaker til skaden slik den fant sted. I rettspraksis har man da også løst dette problemet ved å innføre solidarisk ansvar for begge skadevoldere.¹⁰⁶ Også på andre områder har man på normativt grunnlag kommet til at det er årsakssammenheng likevel, selv om betingelseslæren gir negativt resultat.¹⁰⁷

Eksempelen viser at betingelseslæren noen ganger må suppleres med en annen årsakslære. Selv om skaden ville ha skjedd uavhengig av «vår» skadevolder, bør vår skadevolder anses som årsak, erstatningsrettslig sett.¹⁰⁸

I årsaksledd 2 er det noen ganger spørsmål om konkurrerende årsaksfaktorer til veteranens ervervsuførhet. Konkurransen gjelder imidlertid forholdet mellom en ansvarlig årsak (psykisk belastningsskade påført av tjenesten) og én eller flere ikke-ansvarlige årsaker.

I SPKs og klagenemndas praksis ser det ut til at betingelseslæren anvendes i sin alminnelige form uten at det problematiseres at det er tale om to (eller helst flere) konkurrerende årsaker til den ervervsmessige uførheten. En nærmere problematisering av tilnærmingen følger i punkt 5.

5 Nærmere om årsaksvurderingen anvendt i klagenemnd og SPK

5.1 Introduksjon

Praksis fra klagenemnd og SPK i veteransakene opererer med et annet fokus enn de samvirkende årsaker. Mange av premissene i de toneangivende avgjørelsene konsentreres om årsaksledd 2, altså spørsmålet om den psykiske belastningsskaden har ført til ervervsuførhet. For dette spørsmålet drøfter man om den psykiske belastningsskaden var en nødvendig og *tilstrekkelig* årsak til nedsatt ervervsevne. For å besvare dette spørsmålet, benyttes betingelseslærens hypotetiske test på samme måte som i Rt. 1999 s. 1473. Man spør om skadelidte ville ha tapt sin ervervsevne dersom den psykiske belastningsskaden som skyldes tjenesten tenkes borte.

Det vanligste synes imidlertid å være at man *slår sammen* de to årsaksspørsmålene i bestemmelsen, og spør om skadelidte ville ha vært ervervsufør selv om tjenesten i internasjonale operasjoner tenkes borte. Man spør altså bare om virkningen i ledd 2 ville ha inntrådt dersom betingelsen i ledd 1 tenkes borte. Dette er en kraftig forenkling av vurderingstemaet, men forenklingen er likevel riktig, fordi det andre årsaksspørsmålet avhenger av det første. Betingelseslæren må være oppfylt for begge årsaksspørsmål, og det er blir derfor også korrekt om man spør om begge spørsmål under ett. Dette særlig fordi spørsmålet formuleres hypotetisk med utgangspunkt i årsakskravet i første spørsmål og virkningskravet i

¹⁰⁶ Rt. 1931 s. 1071 (Vestfos)

¹⁰⁷ Nygaard, *Skade og ansvar* s. 335- 336. Nygaard løser det normative problemet ved å anvende «realiseringslæren», se om denne Nygaard, *Skade og ansvar* s. 330-332. Hans poeng er at den ansvarlige årsak faktisk har virket historisk i tid og rom, og at det derfor kan pålegges ansvar, selv om betingelseslæren gir et annet resultat, se s. 335 nederst.

¹⁰⁸ Se Rt. 1931 s. 1071, Nygaard, *Skade og ansvar* s. 333-334.

det andre spørsmålet. Man spør: Ville skadelidte hatt varig tapt ervervsevne dersom vedkommende ikke hadde utført tjeneste? Hvis svaret er ja, konstateres at tjenesten ikke er årsak.

Med denne innfallsvinkelen, ledes rettsanvenderens fokus lett mot andre mulige årsaksfaktorer til at skadelidte har varig nedsatt ervervsevne. Det typiske for denne typen drøftelse er derfor at det løftes frem andre hendelser i livet til veteranen eller andre trekk ved hans medisinske konstitusjon som kan forklare at han i dag har mistet ervervsevnen. Tilnærmingen er logisk uangripelig dersom man kan bevise at det med overveiende sannsynlighet var andre årsaker som førte til at skadelidte ble ervervsufør. Men det kan være verd å merke seg at man implisitt opererer med ganske strenge krav:

For å nå det resultat at det *ikke* er årsakssammenheng må man komme til at tjenesten ikke var en nødvendig, samvirkende årsak til en psykisk belastningsskade (årsaksledd 1) eller, hvis den var slik samvirkende årsak, at den psykiske belastningsskaden fra tjenesten ikke var en nødvendig, samvirkende årsak til tapet av ervervsevne (årsaksledd 2). Dette er en svært krevende oppgave, så lenge det er et langt tidsspenn mellom påstått årsak og påstått virkning.

Det bemerkes i tillegg at Høyesterett ved flere anledninger har slått fast at det er skadevolder som har bevisbyrde og tvilsrisiko for at skade ville ha oppstått uansett, jf. blant annet Rt. 1999 s. 1493 på s. 1479. Dette innebærer altså at skadevolder må bevise, i henhold til det alminnelige sivilrettslige beviskravet om sannsynlighetsovervekt, at skadelidte ville ha tapt ervervsevne hvis tjenesten tenkes borte. I nemndas og SPKs behandling av årsaksspørsmålene forekommer det at dette kravet til skadevoldersidens beviser nevnes innledningsvis.¹⁰⁹ Likevel ser man lite igjen av at påstått skadevolders bevisbyrde på dette punktet blir gjort til tema i en nærmere vurdering av om bevisgrunnlaget er godt nok på dette punktet.

5.2 Den spesielle årsaksregelen utviklet av nemnda og SPK

Formuleringene i nemndas avgjørelser tyder på at nemnda reelt benytter seg av en regel basert på læren om *konkurrerende* årsaksfaktorer, jf. punkt 4. 5 ovenfor. Særlig nemndas henvisning til at tjenesten må være en «tilstrekkelig» årsaksfaktor peker tydelig mot den nevnte læren. Poenget for nemnda synes å være at det ikke vil være årsakssammenheng dersom skaden uansett ville ha inntrådt, jf. eksempelet med elven. Da vil nemlig betingelseslæren ikke gi grunnlag for å si at tjenesten er årsak; skaden ville jo ha skjedd uansett. En slik tilnærming følger av sitatet nedenfor, hentet fra avgjørelse i sak 11/2015. I saken benyttes følgende formulering, som går igjen i mange av nemndas avgjørelser:

«Selv om man skulle finne at skaden skadelidte ble påført under tjeneste, var en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for 100 % ervervsuførhet, tilkommer skadelidte likevel ikke full erstatning, dersom det sannsynliggjøres at skadelidte ville ha vært helt

¹⁰⁹ Se for eksempel sak 11/2015, sitert nedenfor.

eller delvis ufør også om tjenesten tenkes borte, jf. Rt. 1999 s. 1473. Det er skadevolder som har bevisbyrden for at skadelidte uansett ville ha falt ut.»¹¹⁰

Den praksis som er bygget opp gjennom nemndas og SPKs videreutvikling av årsaksvurderingen i Rt. 1999 s. 1473, har fungert godt i den forstand at like saker har blitt behandlet likt. Det er likevel ikke til å komme forbi at det rettslige vurderingstemaet krever et rettsfaktum som er vanskelig å bevise, og som etter sin art krever bevisførsel om hendelser langt tilbake i tid. Det er et tankekors at regelverket etter omstendighetene innbyr til den samme bevisvurdering som foreldelsesreglene søker å avskjære gjennom 20-årsfristen i fel. § 9 andre ledd. Dette vil være tilfelle dersom den skadelidte søker erstatning 20 år etter tjenesten. Med den årsakstest nemnda og SPK legger til grunn vil saken avhenge av om man kan bevise at skadelidte ville hatt utvikling mot ervervsuførhet dersom tjenesten tenkes borte. Derfor må man ofte vurdere hvilken betydning tjenesten hadde da den fant sted, altså et bevistema som gjelder hendelser lagt tilbake i tid.

I tillegg er det gjeldende vurderingstema for årsakssammenheng beheftet med noen svakheter, som meget vel kan være en forklaring på at legitimiteten til nemndas avgjørelser i alle fall antydningssvis har blitt angrepet av representanter for skadelidtes side. Svakheterne er som følger:

Det materielle grunnlaget for regelen bygger i første rekke på en enkelt Høyesterettsdom avsagt under dissens, nemlig Rt. 1999 s. 1473. I denne saken ble en kvinne skadet i en trafikkulykke og krevde erstatning for lidt og fremtidig tap som følge av ervervsuførhet. Hun var etter ulykken ikke lenger i stand til å arbeide, og dette krevde hun erstatning for av trafikksforsikreren. Slik hennes liv utviklet seg, virket trafikkulykken rent faktisk sammen med en medisinsk svakhet hos henne slik at hun til slutt ikke lenger maktet å arbeide. Da saken kom til Høyesterett, fant et flertall av dommerne at kvinnen ville ha blitt ervervsufør på et visst tidspunkt, *helt uavhengig* av om trafikkskaden hadde inntrådt eller ikke. Høyesteretts flertall mente altså at den medisinske svakheten kvinnen hadde *uansett* ville ha ført til nedsatt ervervsevne dersom trafikkulykken tenkes borte. Enklere formulert: Skaden ville ha skjedd uansett.

Dommen gjelder, som vi ser, en noe annen situasjon enn veteransakene, som ofte har en ansvarshendelse som finner sted mens skadelidte er tidlig i tyve-årene. Ansvarshendelsen er nemlig veteranens tjeneste i internasjonal operasjon. Sakens avgjørelse skal derfor i mange saker treffes kanskje 10, 20 eller 30 år etter ansvarshendelsen.

I Høyesterettsdommen fra 1999 skjedde ansvarshendelsen mye nærmere sakens avgjørelse i tid. Ansvarshendelsen var en bilulykke i 1989, og saken kom få år etterpå for domstolene. Denne forskjellen i det tidsmessige aspektet i de to sakstypene får til dels alvorlige konsekvenser for overføringsverdien fra dommen, jf. drøftelsen straks nedenfor.

¹¹⁰ Det kan ha interesse at saken i Rt. 1999 s. 1473, som det henvises til, i rettslitteraturen er rubrisert under «konkurrerende suksessive årsaksfaktorer», se eksempelvis Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* s. 405.

5.3 Forholdet til tidsbegrenset årsakssammenheng

Saken i Rt. 1999 s. 1473 har gitt viktige avklaringer for det som er kalt læren om tidsbegrenset årsakssammenheng. Dette er en egen type årsakssammenheng som i første rekke har blitt analysert i relasjon til personskader.¹¹¹

Etter læren om «tidsbegrenset årsakssammenheng» vil påstått ansvarlig skadevolder ikke hefte for skadevirkninger som ville ha inntrådt uansett. Dette gjelder typisk situasjoner hvor skadelidte allerede før skaden skjer, har en skade som uansett ville ha medført at skadelidte ble syk og ervervsufør på et tidspunkt i livet, for eksempel ved fylte 50 år. Et eksempel kan være at en skadelidt har en langsomtvirkende sykdom av typen Multippel Sklerose (MS), som uansett vil gjøre vedkommende ervervsufør ved fylte 50 år. Dersom en skadevolder påfører den aktuelle personen en skade før dette tidspunktet inntreffer, blir skadevolder bare ansvarlig for *tidsperioden frem til skadelidte fyller 50 år*, for på dette tidspunktet ville skadelidte ha blitt ervervsufør uansett. Siden skadevolderens ansvar bare gjelder for et avgrenset tidsrom; tapet i erverk frem til fylte 50 år, brukes begrepet «tidsbegrenset årsakssammenheng».

Dette er forstått slik at påstått skadevolders ansvar opphører i det øyeblikket man når det tidspunktet skadelidte ville ha blitt ervervsufør uavhengig av skaden, jf. for eksempel Kjellands formulering: Hvis skadelidte har en iboende helsemessig svakhet (særlig sårbarhet), vil denne «innhente og avløse ansvarshendelsen som årsak».¹¹²

I Rt. 1999 s. 1473 ble det implisitt lagt til grunn tidsavgrenset årsakssammenheng for trafikkforsikrerens ansvar. Høyesterett viser at de bekjenner seg til en slik tenkemåte, særlig gjennom følgende formulering:

«Det er ikke mulig med sikkerhet å angi når As delvise ervervsuførhet ville ha inntrådt om ulykken ikke hadde funnet sted. Som fremhevet av de sakkyndige under ankeforhandlingen, ville den nedsatte arbeidsevne høyst sannsynlig utvikle seg over noen tid. Den tvil som her måte gjøre seg gjeldende, har kommet A til gode ved at hun ved byrettens dom er rettskraftig tilkjent full erstatning for lidt tap for årene 1990-1996. Jeg ser det slik at den uførhet som ikke er skadebetinget, ville ha gjort seg gjeldende i løpet av disse årene.»

Som det fremgår, legger Høyesterett til grunn at skadelidtes medisinske konstitusjon ville ha gjort seg gjeldende uansett i løpet av et gitt tidsrom, 1990-1996. Denne forståelsen skaper et logisk og juridisk problem når vurderingstemaet fra Rt. 1999 s. 1473 overføres til veteransakene: Anvendelsen av regelen fra Rt. 1999 s. 1473 forutsetter at skadelidte ville ha blitt ervervsufør av andre grunner enn tjenesten på et tidspunkt som inntreffer *før* søknadstidspunktet. Dette kan man nok i noen saker hevde på bakgrunn av fremlagte sakkyndige rapporter, men kanskje ikke for alle.

¹¹¹ Se om tidsavgrenset årsakssammenheng, Morten Kjelland, *Særlig sårbarhet i personskadeerstatningsretten*, Oslo 2008 s. 283-350

¹¹² Se Kjelland, *Særlig sårbarhet* s. 303.

Resonnementet forutsetter at skadelidte *uten tjeneste* ville ha blitt ervervsufør *før* han nå har blitt ervervsufør *med tjeneste* bak seg. Den omstendighet at skadelidte først nå, på søknadstidspunktet, altså etter å ha gjennomlevd tjenesten og hatt en utvikling mot ervervsuførhet som først nå har kulminert i varig ervervsuførhet, kan imidlertid noen ganger *i seg selv tale mot* at skadelidte uten tjenesten ville ha blitt ufør på et tidligere tidspunkt.

Nemnda og SPK ser ikke ut til å ha problematisert det tidsmessige og spørsmålet om tidsbegrenset årsakssammenheng i særlig grad. De fleste avgjørelser synes å konsentrere seg om hvorvidt skadelidte ville ha blitt ervervsufør uansett – på et eller annet tidspunkt. Men den juridiske strukturen i reglene krever egentlig at uførhet uavhengig av tjenesten ville ha inntrådt *før* søknadstidspunktet. For forskriften krever bare varig uførhet på søknadstidspunktet. Hvis den antatte, hypotetiske uførheten ville ha trådt inn på et senere tidspunkt, skal skadelidte ha erstatning.

5.4 Spørsmålet om betydningen av at tjenesten har kommet først

Resonnementet bak løsningen av årsaksspørsmålet i praksis er at man bygger på konkurrerende årsaksfaktorer. Som følge av at et sett av konkurrerende årsaksfaktorer ville ha gjort skadelidte ervervsufør uansett, legges det ikke avgjørende vekt på at skadelidte rent faktisk har blitt ervervsufør på grunn av psykisk belastningsskade. Dette er det egentlige innholdet i sitatet fra praksis som er gjengitt ovenfor. I nemndas praksis ser det ikke ut til at man problematiserer hvorvidt de konkurrerende årsaker til ervervsuførhet kom før eller etter tjenesten. Noen av avgjørelsene legger vekt på livshendelser som forekommer etter tjeneste, for eksempel tiltakende alkoholmisbruk eller samlivsbrudd.

Dette kan synes problematisk i lys av erstatningsrettens øvrige regler. Etter alminnelig erstatningsrettslig årsakslære er første årsak den ansvarlige, selv om det kommer en hendelig årsak etterpå. Dette gjelder i alle fall når den første årsak fører til en «ferdig skade».¹¹³ Regelen kan også ha slagvidde for andre tilfeller.¹¹⁴

Juridisk teori er imidlertid delt i spørsmålet om hvorvidt den første påstått ansvarlige årsak alltid skal bære ansvar når den hypotetiske årsak inntreffer senere.¹¹⁵ En fløy av teorien mener at den første ansvarlige årsak blir ansvarlig uansett hva som måtte skje senere, dersom den kommer først i tid.¹¹⁶ Det har også interesse at to av de nye bøkene om alminnelig erstatningsrett i sine nyeste utgaver av 2019, har uttrykt en bevegelse i retning av standpunktet om at den første ansvarlige årsak blir ansvarlig uansett.¹¹⁷ En annen fløy av rettsforskere må forstås slik at det

¹¹³ Se Nygaard, *Skade og ansvar* s. 334 og Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* s. 403.

¹¹⁴ Se for eksempel Nygaard, *Skade og ansvar* s. 336 jf. s. 335.

¹¹⁵ Se for en oversikt over de ulike synspunkter i teorien, Bjarne Askeland, «Om hypotetisk hendelig skadeårsak i erstatningsretten», *TfR* 2017 s. 447-488 på 352-355.

¹¹⁶ Se f.eks. Oscar Platou, *Privatrettens almindelige del* 1914 s. 567, Magne Strandberg, «Effektivitet og kausalitet», *Rættferd* 2014 s. 79-101 på s. 100 og Askeland, Om hypotetisk, hendelig årsak punkt 2.2

¹¹⁷ Se Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* s. 403-408 på s. 406 og Morten Kjelland, *Erstatningsrett – en lærebok*, 2. utg., Oslo 2019 s. 258.

en senere inntrådt hendelse kan medføre at den første ansvarlige årsak ikke bærer ansvar. Dette begrunnes særlig i Høyesterettsdommen Rt. 1939 s. 736, som gjelder tingsskade.¹¹⁸

Diskusjonen om hvilken årsak som kommer først er riktignok ikke fullt ut overførbar til temaet for veteransakene, fordi diskusjonen i sin klassiske form opererer med en «ferdig skade» og ikke en skade som er varig, og derfor medfører et løpende tap, år for år. Det logiske poenget blir likevel noe nær det samme: Hvis tjenesten har lagt grunnlaget for skadelidtes uførhet, kan man vanskelig legge vekt på andre årsaksfaktorer som inntreffer etterpå. Tjenesten har da allerede lagt grunnlaget for en psykisk belastningsskade, som etter hvert resulterer i ervervsuførhet, med tap år for år. En videreføring av teoriens synspunkter skulle da være at staten bærer ansvar for den skade som ble voldt ved tjenesten, fordi denne kom først i tid.

Dersom man derimot kan se skadelidtes hypotetiske uførhet av andre årsaker som en *iboende risiko i skadelidtes konstitusjon*, kan det stille seg annerledes.¹¹⁹ Svakheter i skadelidtes konstitusjon vil da nemlig være der allerede før skadepåvirkningen i tjenesten finner sted. Hvor skaden skyldes skadelidtes medisinske konstitusjon, er man i juridisk teori enige om at det ikke blir ansvar for en senere inntrådt påstått ansvarlige årsaksfaktor. Synspunktet er at skadelidte allerede er rammet av en skade. Man kan for eksempel tenke seg at skadelidte fra fødselen hadde en svakhet i sin medisinske konstitusjon som ville ha gjort seg gjeldende uansett i 40-årsalderen. I et slik tilfelle kan det antagelig forsvares at skadelidte ikke får erstatning, jf. prinsippet om tidsavgrenset årsakssammenheng.

Annerledes stiller det seg med årsaksfaktorer som ikke ligger i skadelidtes konstitusjon, men som inntreffer *etter* at skadelidte er ferdig med sin tjeneste. Her kan man tenke seg dramatiske livshendelser og påkjenninger, så som tap av nære familiemedlemmer eller samlivsbrudd. Dette er årsaker som inntreffer etter at den først ansvarlige årsak – tjenesten – har påbegynt sin virkning. Det er i strid med den nevnte læren (om at første årsak er ansvarlig uansett) å bygge på at slike årsaker ville ha gjort skadelidte ufør uansett. Dette fordi hendelsene inntreffer etter at tjenesten, og den skadevirkningen tjenesten representerer, har påbegynt sin virkning. En slik rettsanvendelse er ikke parallell med, og har ikke dekning i, rettsanvendelsen i Rt. 1999 s. 1473. Høyesterettsdommens *resonnement* bygger helt tydelig på at skadelidte hadde sykdommer og svak medisinsk konstitusjon *allerede før* trafikkkulykken inntrådte i 1989. Her kan det vises til førstvoterendes opprøp av hennes plager *før* 1989 nederst på s. 1479 i dommen.

Det er tillitvekkende at lederen for klagenemnda selv under intervjuet med Arbeidsgruppen fremhevet at årsaksbildet i veteransakene var nokså forskjellig fra det som ble lagt til grunn i Rt. 1999 s. 1473. Hun fremhevet at årsaksbildet ofte ble dominert av hendelser som hadde inntrådt etter tjenesten, mens det i Rt. 1999 s. 1473 gjaldt en trafikkkulykke som inntraff med ett slag. Denne observasjonen vil Arbeidsgruppen, på bakgrunn av studier av praksis, si seg enig i. Det kan imidlertid spørres om man ikke bør trekke visse rettslige konsekvenser av denne observasjonen.

¹¹⁸ Se f. eks. Peter Lødrup, *Lærebok i erstatningsrett*, 6. utg. Oslo 2009 s. 345 og Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* s. 404-406. Lødrup tar et visst forbehold for personskader i fremstillingen på s. 346.

¹¹⁹ Se redegjørelsen for såkalte «inherente årsaksfaktorer» i Askeland, *Hypotetisk, hendelig årsak* s 370 flg., særlig s. 374-379

Nettopp den nevnte forskjellen mellom Rt. 1999 s. 1473 og veteransakene gir grunnlag for å hevde at nemnda og SPK gjennom sin praksis har bygget opp en særskilt regel om årsakssammenheng, som egentlig ikke ligger innenfor «de alminnelige krav til årsakssammenheng», jf. 2009-forskriften § 3 andre ledd første punktum. Dette kan være akseptabelt ut fra det spesielle saksforholdet man har for seg. Det kan ofte være behov for at man innenfor spesielle deler av erstatningsretten utvikler varianter av de alminnelige reglene. Slik rettsutvikling finnes det mange eksempler på.¹²⁰ I relasjon til legalitetsprinsippet er det likevel problematisk at forskriften henviser til at alminnelig årsakslære skal legges til grunn, mens nemnda har utviklet en praksis som går noe lenger enn det som har dekning i Høyesteretts praksis på området. Dette er bakgrunnen for at Arbeidsgruppen foreslår en kodifisering av regelen i samleforskriftens § 3-2 tredje ledd.

6 Vurdering av nemndas praksisbaserte årsaksregel

6.1 Sterke og svake sider ved den etablerte praksisen

SPK og klagenemnda har, som vist, utviklet en særskilt praktisering av årsaksvurderinger med utgangspunkt i Rt. 1999 s. 1473. Denne praksisen legger stor vekt på om skadelidte ville ha blitt ervervsufør uansett. Det er imidlertid ikke problematisert hvordan det tidsmessige aspektet skal slå ut. Det kan virke som at nemnda og SPK legger til grunn at den aktuelle skadelidte uavhengig av tjenesten ville ha blitt ufør på et tidspunkt før søknadstidspunktet, og derfor ikke har krav på noe erstatning.

Praksisen som er utviklet er konsistent, og klagenemnda har en sikker hånd ved anvendelsen av denne. Selv om vurderingstemaet er hypotetisk, kan testen i mange tilfeller fungere på bakgrunn av at det kan vektlegges hvilke livshendelser skadelidte er utsatt for som ikke har sammenheng med tjenesten. Det kan bygges på en presumpsjon om at disse livshendelsene er årsaken til nedsatt ervervsevne og ikke de påvirkninger som fant sted under tjenesten, kanskje flere tiår tilbake. Påpekningen av andre mulige årsaker kan styrkes med å vise til at det ikke finnes funn av symptomer eller andre medisinske funn i den tiden tjenesten foregikk eller like etter denne.

Det er betydelig overbevisningskraft i argumentasjon som løfter frem dette synspunktet på ulike måter. Det kan nevnes at et av Arbeidsgruppens intervjuobjekter formulerte et synspunkt om at det er underlig at tjenesten har vært symptomfri i tretti år, for så plutselig å skulle være årsak til nedsatt ervervsevne. I de samme 30 årene kan det så ha inntrådt en rekke livshendelser som lett kan bedømmes som sannsynlige årsaksfaktorer til nedsatt ervervsevne. Denne typen resonnementer er egnet til å begrunne nemndas nektelse av erstatning. Det skal likevel bemerkes et par punkter som innebærer en svakhet ved tilnærmingen:

For det første ser man sjelden eller aldri at SPK eller nemnda drøfter hvorvidt ulike livshendelser i alle fall delvis skyldes tjenesten, jf. det som ovenfor er skrevet om samvirkende,

¹²⁰ Jf. f.eks. spesielle regler i pasientskadeloven (2001) §§ 2 og 3 og spesielle årsaksregler i naturskadeerstatningsloven (2017) § 4.

suksessive årsaker. Et resonnement som forklarer nedsatt ervervsevne med depresjon, alkoholisme eller samlivsbrudd, kan lett overse eller underspille at den psykiske belastningen fra tjenesten kan ha vært nødvendige og ikke uvesentlige årsaker til de nevnte tilstandene. Hvis situasjonen er slik, vil vilkårene for erstatning etter alminnelige regler være oppfylt jf. at tjenesten da har vært en nødvendig, ikke uvesentlig årsaksfaktor til nedsatt ervervsevne. Dersom veteranens liv rent faktisk har artet seg som beskrevet, er det nokså vanskelig å føre bevis for hva som ville ha skjedd dersom tjenesten tenkes borte.

For det andre: Hvis man skal ta på alvor det hypotetiske hendelsesforløpet som legges til grunn, kreves det at man erstatter den tiden veteranen var i tjeneste med *en annen type beskjeftigelse*. Denne beskjeftigelsen ville med sannsynlighet ha vært innenfor Norges grenser og med et mindre dramatisk innhold hva gjelder ytre inntrykk. Det ville ofte ha vært et bidrag til veteranenes utdanning eller sivile praksis. Resonnementer om at ervervsuførheten ville ha inntrådt uansett underspiller at veteranen med en viss sannsynlighet med den hypotetiske utviklingen ville ha fått et positivt innslag i livet sitt. Det kan ikke utelukkes som et moment i en bevisvurdering at det året han hadde vært hjemme, i stedet for i utenlandstjeneste, ville ha ledet ham inne på veier som brakte ham bort fra for eksempel depresjon eller alkoholmisbruk. At man ut fra en nærmest deterministisk tankegang ser bort fra at tjenesteåret har vært en årsak til helsemangler i det som rent faktisk ble livet til veteranen, kan hevdes å være en form for dristig forutsetning for hele praksisen på dette området. Det kan på dette punktet passe å vise til den skepsis som ble uttrykt i Rt. 1999 s. 1473 (på s. 1481) da grunnlaget for denne doktrinen ble etablert:

«Det er generelt problematisk å ta stilling til hvordan helsetilstanden til en person ville ha utviklet seg dersom vedkommende ikke var blitt skadet.»

De nevnte resonnementene kan isolert sett tale for en omlegging av årsakskravet i retning av regler som i større grad bygger på det som *faktisk har hendt* i stedet for en drøftelse av hva som *ville ha skjedd* hvis tjenesten tenkes borte.¹²¹ En hypotetisk spekulasjon om utvikling i et menneskes liv når en dramatisk påkjenning over tid i de formative år tenkes borte, er både psykologisk, rasjonelt og i et rettssikkerhetsperspektiv en angripelig tilnærming. Det angripelige elementet kan, sammen med ytre forhold, så som at sakkyndige erklæringer ikke følges opp, bidra til at veteranene opplever praktiseringen av regelverket som urettferdig.

Arbeidsgruppens leder nøyer seg med å påpeke disse mulige svakhetene ved dagens regelverk.

6.2 Årsaksvurderingens komplikasjonsnivå

Komplikasjonene knyttet til årsaksvurderingene ligger etter Arbeidsgruppens oppfatning i tre plan. For det første er det, som vist, utviklet en egen praksis for veteransakene, som står i et noe anstrengt forhold til forskriftens ordlyd. For det andre er vurderingstemaet som er utviklet i kjølvannet av Rt. 1999 s. 1473 utpreget hypotetisk, og innbyr til vanskelige vurderinger for de

¹²¹ Her kan det vises til Gjelsviks mye siterte anbefaling: «Ein lyt leggja vekt på det som hende, ikkje det som ville ha hendt.», jf. Nikolaus Gjelsvik, *Innleiding til rettsstudiet*, Kristiania 1924 s. 162

sakkyndige, med en ytterligere komplikasjon knyttet til at det de sakkyndige skriver, skal «oversettes» begge veier, fra jus til medisin og fra medisin til jus. Endelig leder det samlede komplikasjonsnivået til at en del saker fra tingrettene har bygget på formuleringer under rettsanvendelsen, som etter Arbeidsgruppens oppfatning er diskutabel. Det kan her vises til følgende saker: Nord-Troms Tingrett 2. desember 2016, sak 16-071963. Sitat fra s. 15:

«Retten er etter en samlet bevisvurdering kommet til at NNs psykiske lidelser er sammensatt, og bygget på ulike årsaksforhold i tillegg til tjenestegjøring som omfattende somatiske forhold, samlivsbruddet, familiefæder, trakassering og alkoholmisbruk. Retten finner det ikke bevist at det kan knyttes slik virkning til tjenesteoppholdet i Libanon at NNs psykiske lidelser ikke ville ha oppstått om han ikke ville ha tjenestegjort.» (Arbeidsgruppens uthevninger)

Mens den siste setningen treffer i relasjon til etablert vurderingstema, er første setning nokså tvetydig, og kan lett forstås som at tjenesten er en *samvirkende* årsak. I så fall kunne det være grunnlag for erstatning, jf. drøftelsen ovenfor i punkt 4.2.

Noe lignende gjør seg gjeldende i sak fra Nedre Romerike tingrett av 15. april 2016, sak 15-098729TVI-NERO s. 16:

«Etter en samlet bevisvurdering har retten kommet til at As nåværende totale funksjonsbortfall og ervervsmessige uførhet ikke alene skyldes den psykiske belastningslidelsen han ble påført gjennom FN-tjenesten i Libanon. Hans psykiske lidelser er sammensatt og forårsaket av selvstendig virkende forhold knyttet til hans livssituasjon, som depressive reaksjoner etter brudd i nære relasjoner, store somatiske plager over tid, utfordringer i lærerjobben og skadelig bruk av alkohol. Retten slutter seg til klagenemndas konklusjon om at han uansett ville ha blitt delvis ervervsufør om FN-tjenesten tenkes bort.»

Også her er det en viss motstrid mellom premissene om samvirkende årsaker i de først siterte setninger og konklusjonen i siste setning.

Det kan videre nevnes at i sak fra Bergen tingrett av 14. juli 2017, sak 16-099322TVI – BERG/1 er det vanskelig å se samsvar mellom den sakkyndiges vurdering gjengitt i dommen på s. 16 og tingrettens fokusering på manglende symptomer på samme side. Sakkyndige synes mot slutten å vurdere om FN-tjenesten skal stå for den «overveiende betydningen i årsaksbildet», noe som ikke er riktig vurderingstema, jf. gjennomgangen ovenfor.

Det forekommer også en del uttalelser om bevisbyrdevurderinger som ikke er så godt forenlige med Høyesteretts praksis, se Hedmarkens tingretts dom av 07.04.2017 sak 16-153592TVI-HEDM s. 11.

Gjennomgang av praksis i tingrettene etterlater et inntrykk av årsaksvurderingene er kompliserte for dommerne, og at det er en tendens til at man støtter seg på klagenemndas formuleringer og konklusjoner, uten at den selvstendige vurderingen formuleres på helt betryggende og presis måte.

Det er ikke med dette påstått at det har falt materielt uriktige avgjørelser, men tingrettenes håndtering av spørsmålene bestyrker en oppfatning av at det rettslige vurderingstemaet er blitt så komplisert at det komplikasjonsnivået i seg selv utgjør en utfordring for rettsanvendelsen. På dette grunnlaget har Arbeidsgruppen vurdert alternative rettsvilkår, se punkt 4.3.3 i rapporten.

6.3 Konklusjon

Arbeidsgruppens leder anbefaler på bakgrunn av gjennomgangen at den så langt praksisbaserte forståelsen av årsaksregelen i 2009-forskriftens § 3 undergis politisk vurdering og kodifiseres så langt det politiske nivået ønsker regelen opprettholdt.

Registrerte søkere til erstatning etter kompensasjonsordningene (35G/65G)

Status ved utgang av måned	Detaljert status ved utgang av måned	2019 (per 4. desember)	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Totalt		817	777	727	663	594	518	473	405	321	213	2
Innvilget	Totalt	338	329	325	314	301	259	212	166	107	49	-
	(1) Innvilget - kun 35G	98	94	91	84	85	85	121	165	107	49	-
	(2) Innvilget - 65G	240	235	234	230	216	174	91	1	-	-	-
Avslått	Totalt	192	169	145	113	97	92	67	48	29	7	-
	(3) Avslått - ingen åpne kompensasjonssaker	147	118	102	84	75	65	45	33	15	5	-
	(4) Avslått - har åpne kompensasjonssaker	45	51	43	29	22	27	22	15	14	2	-
Under arbeid som kompensasjonssak	Totalt	134	137	141	149	140	120	155	161	164	153	1
	(7) Under arbeid som kompensasjonssak	134	137	141	149	140	120	155	161	164	153	1
Henlagt	Totalt	127	120	99	76	54	47	39	30	21	4	-
	(5) Henlagt - har åpne kompensasjonssaker	22	24	15	9	6	9	10	6	4	1	-
	(6) Henlagt - ingen åpne kompensasjonssaker	105	96	84	67	48	38	29	24	17	3	-
Flyttet til annen ordning	Totalt	26	22	17	11	2	-	-	-	-	-	1
	(8) Flyttet til annen ordning	26	22	17	11	2	-	-	-	-	-	1

Kilde: Statens pensjonskasse, 4. desember 2019

Forklaringer til vedlegg 2:

Tallene under et år i tabellen angir totalt antall unike registrerte søkere til kompensasjonsordningen f.o.m. opprettelse av ordningene t.o.m. utgangen av gjeldende år.

Alle de registrerte søkerne er fordelt på søkerens status ved utgangen av hvert år.

En søker til kompensasjonsordningene kan være registrert med flere saksnumre hos SPK, og sakene kan også bytte erstatningsordning, f.eks. fra 35 G til billighetserstatning. I tillegg har mange av sakene blitt behandlet flere ganger etter gjenåpning.

Dette betyr søkerens status:

(1) Innvilget - kun 35G

Søkeren har fått innvilget kompensasjon etter 35G-ordningen, men ikke etter 65G. I noen tilfeller kan søkeren være tilkjent erstatning etter 65G-ordningen selv om søkeren kun er registrert med en 35G-sak. Dette er ikke registrert i statistikken over.

(2) Innvilget - 65G

Søkeren har fått innvilget kompensasjon etter 65G-ordningen.

(3) Avslått - ingen åpne kompensasjonssaker

Søkeren har aldri fått innvilget en kompensasjonssak, men har fått minst ett avslag på en kompensasjonssak. Søkeren har ingen kompensasjonssaker som er under arbeid eller gjenåpnet.

(4) Avslått - har åpen kompensasjonssak

Søkeren har aldri fått innvilget en kompensasjonssak, men har fått minst ett avslag på en kompensasjonssak. Søkeren har kompensasjonssaker som er under arbeid eller gjenåpnet.

(5) Henlagt - har åpen kompensasjonssak

Søkeren har aldri fått innvilget eller avslått en kompensasjonssak, men har fått minst en henleggelse på en kompensasjonssak. Søkeren har minst én kompensasjonssaker som er under arbeid eller gjenåpnet.

(6) Henlagt - ingen åpne kompensasjonssaker

Søkeren har aldri fått innvilget eller avslått en kompensasjonssak, men har fått minst en henleggelse på en kompensasjonssak. Søkeren har ingen kompensasjonssaker som er under arbeid eller gjenåpnet. Søkeren har ingen kompensasjonssaker som er under arbeid eller gjenåpnet.

(7) Under arbeid som kompensasjonssak

Søkeren har aldri fått innvilget, avslått eller henlagt en kompensasjonssak. Søkeren har minst én kompensasjonssak som er under arbeid eller gjenåpnet. (F.eks. en gjenåpnet billighetssak, som er flyttet til kompensasjonsordningen.)

NB! Merk at en søker kan bytte status fra et år til det neste. F.eks. fra *Innvilget - kun 35G* til *Innvilget - 65G*, eller fra *Avslått - ingen åpne kompensasjonssaker* til *Avslått - har åpen kompensasjonssak*.

Tall og forklaringer er innhentet fra Statens pensjonskasse.