

Høringsnotat

Dato: 23.06.2020

Saksnr: 18/4535

Høringsfrist: 1. oktober 2020

Forslag til endringer i politiloven – erstatning for skader under politioperativ trening

Innhold

1. Høringsnotatets hovedinnhold.....	2
2. Bakgrunn	2
3. Gjeldende rett	2
3.1 Folketrygdloven og yrkesskadeloven.....	2
3.2 Nærmere om vilkårene for yrkesskadeerstatning	3
3.3 Gjeldende særregler for militært personell	4
4. Departementets forslag	5
4.1 Innledning.....	5
4.2 Ny hjemmel for erstatning for skader under politioperativ trening	5
4.3 Omfang og årsakssammenheng	6
4.4 Avgrensning mot lidelser som har utviklet seg over tid	7
4.5 Fremsettelse av krav og utmåling av erstatning	7
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	8
6. Forslag til endringer i politiloven	9

1. Høringsnotatets hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sender med dette på høring et forslag til ny bestemmelse i politiloven som gir politiansatte krav på erstatning av staten for skader som skyldes pålagt politioperativ trening, og som ikke dekkes etter yrkesskedeforsikringsloven § 11. Forslaget innebærer at skadelidte skal stilles økonomisk som om Statens pensjonskasse anerkjente skaden som en yrkesskade.

2. Bakgrunn

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1 annet ledd. Under politiets myndighetsutøvelse kan maktanvendelse være påkrevet. Politiet utøver makt ved for eksempel pågripelse, ransaking og beslag, innbringelse og fremstilling. For å håndtere slike situasjoner kreves opplæring, øvelse og trening. De senere årene har dessuten trenings- og øvingsaktiviteten økt og blitt mer systematisk enn tidligere.

Politiet er risikoutsatt under politioperativ trening. Flere polititilsatte har opplevd å få skader under trening som ikke er blitt godkjent som yrkesskade, av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) eller Statens pensjonskasse (SPK), etter dagens regelverk.

Spørsmålet om yrkesskadedekningen for tilsatte i politiet har fått økt oppmerksomhet de siste årene, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i politiet. I 2018 ble en arbeidsgruppe med representanter fra Politiets Fellesforbund (PF) og Politidirektoratet (POD) nedsatt av Hovedarbeidsmiljøutvalget for politi- og lensmannsetaten (HAMU). I rapporten 18. september 2018 viste arbeidsgruppen blant annet til at gjeldende regelverk skaper usikkerhet for de tilsatte, noe som kan påvirke innsatsen på for eksempel trening for innsatspersonell (IP-trening). Arbeidsgruppen fremmet derfor også forslag om nedsettelse av et offentlig utvalg med mandat til å utrede om dagens regelverk gir god nok dekning for polititilsatte som bli skadet i tjenesten, med mål om eventuell lovendring. HAMU støttet arbeidsgruppens forslag, og ba POD om å oversende nødvendig saksunderlag til Justis- og beredskapsdepartementet slik at regelverket for yrkesskadedekning blir tilpasset politiets særlige behov. Arbeidsgruppens forslag har etter dette vært under vurdering i departementet, i samråd med POD.

3. Gjeldende rett

3.1 Folketrygdloven og yrkesskadeloven

Det er to samvirkende ordninger på yrkesskadeområdet. Den ene er folketrygdlovens regler om yrkesskader, og den andre er yrkesskedeforsikringsloven som pålegger arbeidsgivere å forsikre sine tilsatte. I tillegg har Hovedtariffavtalen i staten (HTA) § 24, regler om ytelser ved

yrkesskade. Denne bestemmelsen sikrer arbeidstakerne erstatning på 15 G ved 100 prosent ervervsmessig uførhet som følge av yrkesskade. Har skadelidte bare tapt deler av sin ervervsevne, reduseres erstatningen tilsvarende. Der hvor HTAs bestemmelser gir bedre dekning enn yrkesskadeforsikringsloven, utbetales tillegget i henhold til HTA § 24 nr. 12.

Folketrygdloven hører under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og håndheves av NAV. Yrkesskadeforsikringsloven hører under Justis- og beredskapsdepartementet (JD), og håndheves av arbeidsgivers forsikringsselskap (for statens del Statens pensjonskasse (SPK)). Regelverkene skal til sammen sikre skadelidte full erstatning ved yrkesskader og yrkessykdommer. De ordinære trygdeytelsene, med ev. tillegg av yrkesskadefordeler i folketrygden vil vanligvis ligge i bunnen, mens yrkesskadeforsikringen i praksis er et supplement til ytelsene fra folketrygden.

Der skaden eller sykdommen bare godkjennes som yrkesskade etter yrkesskadeforsikringsloven, ytes full erstatning. Godkjennes et tilfelle bare etter folketrygden, vil skadelidte kun få yrkesskadetrygdytelser – altså ikke full erstatning. Folketrygdens yrkesskadedekning går i stor grad ut på at andre ytelser etter folketrygdloven ytes på lempeligere vilkår.

3.2 Nærmere om vilkårene for yrkesskadeerstatning

Det er et grunnleggende felles vilkår for rett til økonomisk kompensasjon etter folketrygdloven og yrkesskadeforsikringsloven at det foreligger en «yrkesskade». Hovedregelen etter begge lover er at yrkesskadedekningen i utgangspunktet kun gjelder for skader som skyldes arbeidsulykke. Hva som regnes som arbeidsulykke følger av folketrygdloven § 13-3 andre ledd, som fastslår at *«[s]om arbeidsulykke regnes en plutselig eller uventet ytre hending som medlemmet har vært utsatt for i arbeidet. Som arbeidsulykke regnes også en konkret tidsbegrenset ytre hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid.»*

Arbeidsulykkesbegrepet i yrkesskadeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav a skal forstås på samme måte som i folketrygdloven, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 89. Det nærmere innholdet i arbeidsulykkesbegrepet er fastlagt gjennom omfattende forvaltnings- og rettspraksis, herunder dommer fra Høyesterett, jf. blant annet *Rt. 2005 side 1757*, *Rt. 2006 side 1642* («*footballspillerdommen*») og *Rt. 2009 side 1626* («*musikklærerdommen*»).

Arbeidsulykkesbegrepet oppstiller krav til den skadevoldende hendelsen, og bestemmer dermed hvilke hendelser på arbeidsplassen som er rettslig relevante. Et krav om arbeidsulykke innebærer at ikke alle skader som inntreffer på arbeidsplassen gir grunnlag for yrkesskadetrygd. Om en hendelse oppfyller vilkårene for å være en arbeidsulykke beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. Pålagt organisert trening i arbeidstiden vil i utgangspunktet være omfattet av yrkesskadeforsikringen. Også individuell trening i arbeidstiden kan

være dekket av yrkesskedeforsikringen dersom arbeidsgiver har pålagt de tilsatte denne treningen.

I relasjon til skader som oppstår under politioperativ trening har problemstillingen typisk vært at skaden ikke anses oppstått som følge av en «plutselig eller uventet» hendelse, og heller ikke anses å være «usedvanlig» i forhold til den polititilsattes arbeid. Den faller dermed utenfor arbeidsulykkebegrepet. Flere nyere avgjørelser fra Trygderetten knyttet til skader i forbindelse med trening på fysisk maktutøvelse innen politiet har stadfestet avslag på krav om yrkesskadedekning. Felles for avgjørelsene synes å være at Trygderetten ikke fant sannsynliggjort avvik fra det normale av slik karakter at arbeidstaker kunne sies å ha vært utsatt for en upåregnelig hending eller at belastningen var usedvanlig. I sakene hvor skade under øvelse har blitt godkjent som yrkesskade, har det foreligget momenter ut over det forventede for situasjonene, for eksempel overdreven maktbruk.

Det foreligger ikke avgjørelser fra Høyesterett hvor Trygderettens avgjørelser knyttet til skader i forbindelse med trening på fysisk maktutøvelse innen politi og fengselsvesen har vært prøvd. Det foreligger en sak fra Eidsivating lagmannsrett 2020-03-19 om trening i kriminalomsorgen, hvor trygderettens kjennelse ble kjent ugyldig. Av dommen fremgår at hovedinntrykket av nyere trygderettspraksis er at skader under øvelser i fysisk maktutøvelse sjelden blir ansett som arbeidsulykker.

Yrkesskedeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav c har en sikkerhetsventil som innebærer at skader som ikke skyldes arbeidsulykke, men annen skade og sykdom, kan godkjennes som yrkesskade dersom de skyldes påvirkning fra skadelige stoffer eller arbeidsprosesser. Bestemmelsen i bokstav c omfatter ifølge forarbeidene ikke såkalte belastningslidelser, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 89. Høyesterett har slått fast at § 11 første ledd bokstav c ikke er ment å ha et vidt anvendelsesområde, men skal fungere som en sikkerhetsventil for tilfeller som ligger helt opp til hva som dekkes etter bokstav a eller bokstav b, jf. Rt. 2004 side 261, Rt. 2008 side 1646, Rt. 2011 side 368 og Rt. 2013 side 645.

3.3 Gjeldende særregler for militært personell

Militært tilsatte er som hovedregel yrkesskadedekket som alle andre arbeidstakere – dvs. med et krav om arbeidsulykke – også under obligatorisk trening. Det er imidlertid enkelte lovmessige unntak fra dette kravet for spesielle grupper militært personell, jf. folketrygdloven § 13-8. I denne gruppen finner vi blant annet vernepliktige, hvor yrkesskadedekningen gjelder ved enhver skade eller sykdom som er påført eller oppstått i tidsrommet fra de møter til tjeneste til de blir dimittert, og militært personell som deltar i internasjonale operasjoner, og er yrkesskadedekket ved enhver skade eller sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet. Videre er militært tilsatte yrkesskadedekket ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått når de deltar i manøver

eller utfører oppdrag under feltmessige forhold, jf. § 13-8 første ledd bokstav a og d, sammenholdt med andre og tredje ledd.

Yrkesskadeforsikringsloven har ikke særregler for militært personell.

Bakgrunnen for militæres særregler i folketrygden er historisk, og en del av reglene for dem er over tid blitt faset ut eller foreslått utfaset. Særregler på yrkesskadeområdet utover folketrygdlovens særregler for militært personell følger primært av lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) med tilhørende forskrifter. Etter forsvarsloven § 55 skal staten erstatte tap som er påført dem som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner på grunn av skade eller som sykdom som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon etter 1. januar 2010.

4. Departementets forslag

4.1 Innledning

Trening er nødvendig for å sikre tilfredsstillende kvalitet i polititjenesten og sørge for at staten har den polititjenesten som samfunnet har behov for. Skal politiet berge liv og helse, må de trene mest mulig virkelighetsnært.

Politiets innsatspersonell (IP) pålegges fysisk trening som en del av sin arbeidstid for å opprettholde IP-godkjenningen. Også annet personell kan bli pålagt slik trening. Usikkerhet om dekningen etter yrkesskadeforsikringen reiser spørsmål om hvor mye trening og innsats politidistriktene kan pålegge de tilsatte. Det reiser også spørsmål om tilsatte kan reservere seg mot å trene med innsats, fordi de ikke ønsker å ta risikoen ved å måtte bære både behandlingsutgifter og uførisiko selv. Uklarheten kan dessuten påvirke innsats under trening, for eksempel gjennom vegring mot å trene realistiske scenarier slik som terror, alvorlig kriminalitet, væpnede operasjoner, livvaktjeneste og andre kritiske hendelser.

En del situasjoner er særegne for politiet, eksempelvis utøvelse av makt, og herunder opplæring, øvelse og trening for å håndtere slike situasjoner, samt risikoen for psykiske lidelser etter uforberedte mentale eksponeringer eller belastninger og/eller mangelfull bearbeidelse etter slike hendelser. Etter departementets vurdering er det behov for en mer forutsigbar ordening som er bedre tilpasset utfordringene som følger av politiets spesielle arbeidsoppgaver.

4.2 Ny hjemmel for erstatning for skader under politiooperativ trening

Departementet anser det ikke hensiktsmessig å foreslå endringer i folketrygdlovens universelle arbeidsulykkebegrep for å sikre polititilsatte bedre rettigheter enn i dag. Slike endringer vil få konsekvenser for alle som i dag omfattes av yrkesskadelovgivningen. Det fremstår lite formålsrettet og vil kunne medføre betydelig kostnadsøkning for arbeidsgiverne. Dertil kommer at en slik endring ikke vil sikre full erstatning. Det anses heller ikke hensiktsmessig å forankre særregler om utvidet dekning for polititilsatte i folketrygdloven eller

yrkesskadeforsikringsloven. Departementet foreslår derfor en egen hjemmel i politiloven § 23 a som sikrer polititilsatte full erstatning for skader som skyldes pålagt politioperativ trening.

Formålet med den foreslåtte bestemmelsen er å dekke skader som oppstår under politioperativ trening, men som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven § 11, typisk fordi de ikke anses omfattet av arbeidsulykkebegrepet. Forslaget innebærer at disse sakene behandles som om skaden var en yrkesskade etter yrkesskadeforsikringsloven, der erstatningsutmålingen tuftes på yrkesskadeforsikringslovens prinsipper.

Departementets forslag begrenser særordningen til polititilsatte som skades under operativ trening – både fordi en bredere tilnærming vil reise langt flere problemstillinger og spørsmål om presedensvirkninger, og fordi det er i disse sakene behovet for særskilt vern synes størst.

Militært personell som deltar i internasjonale operasjoner er yrkesskadedekket ved enhver skade som er påført eller oppstått under opphold i utlandet. I forsvaret defineres internasjonale operasjoner som «bruk av militære styrker i utlandet for å skape, bevare eller gjenopprette fred og stabilitet», jf. forsvarsloven § 3. Norsk politi deltar også i internasjonale operasjoner, men uten å være beordret til tjeneste slik som Forsvarets personell. Politiet er dekket av særavtale om forsikringsordninger ved tjenestegjøring i internasjonale operasjoner (INTOPS) av 15. november 2017. Maksimumsutbetaling etter denne særavtalen er 65 G. Departementet mener denne avtalen gir rimelig dekning for politi som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Antall personskader i forbindelse med internasjonale tjenester er begrenset – anslagsvis fem per år – og det er lite erfaring med avslag på krav om yrkesskadedekning i forbindelse med disse sakene.

Departementet har vurdert om skader som oppstår under politioperativ trening i stedet burde foreslås dekket som om det var en yrkesskade etter folketrygdloven. Skadelidte ville i så fall stilles økonomisk som om NAV anerkjente skaden som en yrkesskade. Dette ville imidlertid gi lavere erstatning til skadelidte enn den foreslåtte løsningen, som gir full erstatning for den skadelidtes reelle tap og rimeligvis anses som en bedre løsning for personellet som omfattes.

4.3 Omfang og årsakssammenheng

Den foreslåtte bestemmelsen omfatter enhver som er tilsatt i politiet, og skal gi bedre dekning for skader som skyldes «politioperativ trening» som er pålagt av arbeidsgiver. Av forslaget til tredje ledd fremgår at begrepet «polititilsatte» i denne sammenheng omfatter enhver som gjør arbeid eller utfører verv i politiets tjeneste. Definisjonen er ment å tilsvare definisjonen av «arbeidstaker» i yrkesskadeforsikringsloven § 2, og innebærer at også politihøyskolestudenter som er i praksis vil kunne omfattes når de deltar i pålagt politioperativ trening.

Det er krevende å gi en presis beskrivelse av hva som regnes som «politioperativ trening». Ordningen er ment å omfatte trening på utfordrende politioppgaver som typisk innebærer maktbruk og redningstjeneste, hvilket innebærer at treningens konkrete, risikopregede karakter vil være avgjørende. Polititjenesten er i stadig utvikling og endring. Det vil kunne komme nye treningsmomenter og -metoder, og det vil kunne bli nye stillingskategorier og endringer i stillingsinnhold til ansatte i politietaten. Ordningen må være vid nok til å kunne fange opp slike endringer. Praktiske behov for mer detaljerte beskrivelser av hvilke typer trening som omfattes, og hva som regnes som «pålagt» trening kan ivaretas gjennom forskrift, jf. forslaget til forskriftshjemmel i § 23 a tredje ledd.

Innsatspersonell vil være pålagt operativ trening i henhold til sertifiserings- og vedlikeholdsprogram, men ordningen vil også kunne omfatte polititjenestepersoner og andre ansatte i politiet som pålegges operativ trening fordi de har begrenset politimyndighet. Øvelser og kurs faller inn under trening.

Skaden som oppstår må ha sammenheng med de spesielle politioppgavene det trenes på. Et overtråkk under en løpetur eller vondt i ryggen etter en runde med knebøy, vil falle utenfor den foreslåtte ordningen. Slik trening har ingen spesiell sammenheng med politiets operative oppgaver. Det vil være annerledes hvis øvelsen er å evakuere personer og man pådrar seg en ryggskade mens man bærer en markør. Skader under kurs i arrestasjonsteknikk er et annet eksempel på hva som er omfattet. Det er ikke grunn til å skille mellom de som utfører øvelsen og de som blir brukt som markører. Også instruktører og andre som medvirker i denne typen trening vil kunne omfattes.

Kravet til årsakssammenheng som ligger i at skaden må «skyldes» politioperativ trening skal forstås på samme måte som årsakskravet i yrkesskadeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav c, det vil si som en henvisning til alminnelige erstatningsrettslige årsaksregler.

4.4 Avgrensning mot lidelser som har utviklet seg over tid

Folketrygdloven § 13-3 tredje ledd avgrensner arbeidsulykkesbegrepet negativt mot fysiske og psykiske lidelser som har utviklet seg over tid. Begrunnelsen for avgrensningen i folketrygdloven § 13-3 tredje ledd er at sykdommer/lidelser dette gjelder er alminnelig utbredte, og kan skyldes påvirkninger og belastninger utenom arbeidsmiljøet. Dessuten har de ofte uklare og sammensatte årsaksforhold. Av samme grunner foreslår departementet å presisere i utkastet til § 23 a at lidelser som nevnt i folketrygdloven § 13-3 tredje ledd ikke dekkes etter særregelen i politiloven.

4.5 Fremsettelse av krav og utmåling av erstatning

Den foreslåtte ordningen er ment å være subsidiær, og omfatter derfor etter sin ordlyd bare skader som ikke dekkes etter yrkesskadeforskringsloven § 11. De situasjoner der skadelidte har krav på dekning i medhold av ett av de tre

alternative grunnlagene for yrkesskedeforsikring i § 11 bokstav a til c vil dermed være utelukket fra ordningen.

Ordningens subsidiære karakter innebærer at det må foretas en vurdering av forholdet til yrkesskedeforsikringsloven i forbindelse med fremsettelse av kravet. Departementet legger til grunn at det i utgangspunktet vil være naturlig at kravet fremsettes til og behandles av SPK, som dermed også vil måtte vurdere hvilket regelverk som kommer til anvendelse. Nærmere regler om når og hvordan krav skal fremmes kan fastsettes i forskrift, jf. forslaget til forskriftshjemmel i tredje ledd. Det kan også være aktuelt å sette frister for å fremme krav, og å bestemme at skadelidte også må ha forsøkt å få tapet dekket etter reglene i folketrygdloven.

Forslaget til § 23 a andre ledd fastslår at erstatningen skal utmåles etter reglene som gjelder for yrkesskedeforsikring. Det er gitt regler om utmåling i yrkesskedeforsikringsloven § 13 og forskrift 21. desember 1990 nr. 1027 om standardisert erstatning etter lov om yrkesskedeforsikring.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Politi- og lensmannsetaten har ikke oversikt over antall innmeldte yrkesskader. I politiets avvikssystem registreres kun personskader som oppstår i forbindelse med utførelse av arbeid, og som følges opp i HMS-sporet for å kunne iverksette korrigerende og forebyggende tiltak.

I perioden 2010 til 2018 er det i gjennomsnitt meldt inn cirka 470 slike personskader per år. Det finnes ingen statistisk informasjon om alvoret i personskadene. Størstedelen av skadene er imidlertid av mindre alvorlig karakter, og de fleste personskadene ender ikke opp som yrkesskade.

Personskadene er fordelt på ulike aktiviteter. De fleste personskadene oppstår ved pågripelse/ransaking og ved trening. POD viser til at tilbakemelding fra tilsatte og nylige uttalelser fra trygderetten viser at avslag på krav om erstatning for yrkesskadeytelser i hovedsak knytter seg til personskader som har oppstått ved operativ trening (arrestasjonsteknikk). POD anslår at et gjennomsnitt på cirka 30 pst. av de meldte personskadene har skjedd under trening.

POD har på bakgrunn av opplysninger innhentet hos SPK beregnet at gjennomsnittlig utbetaling per skade utgjør om lag 230 000 kr. Basert på politiets avvikssystem og rapporten fra den partssammensatte arbeidsgruppen, legger POD til grunn at det er om lag 14 avslag på yrkesskadeerstatning per år.

På bakgrunn av foreliggende tallmateriale, som er noe usikkert, har POD beregnet at forslaget vil føre til årlige utgifter på om lag 3 mill. kr. Merutgifter som følge av forslaget dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets budsjettramme.

Arbeidsgiver er formelt ikke part i yrkesskadebehandling utover meldingen om yrkesskade. Det antas ikke at SPK får flere saker til behandling, eller at deres saksbehandling blir mer tidkrevende. Forslaget antas derfor ikke å medføre administrative konsekvenser av betydning for SPK.

For politiet kan de foreslåtte endringene få positive effekter som vanskelig kan kvantifiseres. Slike effekter kan være redusert usikkerhet og økt forutsigbarhet for tilsatte, redusert behov for ytterlige oppfølging hos ulike aktører i saken, redusert antall klager, samt at det tilrettelegges for realistisk øving som bidrar til bedre håndtering av politioppgaver og samfunnssikkerhet.

6. Forslag til endringer i politiloven

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) skal ny § 23 a lyde:

§ 23 a *Erstatning ved politioperativ trening*

Politiansatte har krav på erstatning av staten for skader som skyldes pålagt politioperativ trening, og som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven § 11. Lidelser som nevnt i folketrygdloven § 13-3 tredje ledd dekkes ikke.

Erstatningen skal utmåles som om skaden var en yrkesskade etter yrkesskadeforsikringsloven.

Som politiansatte etter første ledd regnes enhver som gjør arbeid eller utfører verv i politiets tjeneste. Departementet kan i forskrift gi regler om hva som regnes som pålagt politioperativ trening, og om når og hvordan krav skal fremmes. Departementet kan også bestemme i forskrift at skadelidte først må ha forsøkt å få tapet dekket andre steder.