

**HØRINGSNOTAT FRA FORSVARSDEPARTEMENTET**

**OM ENDRINGER I  
FORSVARSPERSONELLOVEN**

**TILTAK RETTET MOT VETERANER ETTER  
INTERNASJONALE OPERASJONER**

Juli 2008

HØRINGSNOTAT

OM ENDRINGER I FORSVARSPERSONELLOVEN – TILTAK RETTET MOT  
VETERANER ETTER INTERNASJONALE OPERASJONER

*Innholdsfortegnelse*

<b>1. Innledning</b>	<b>4</b>
<b>2. Sammendrag</b>	<b>6</b>
<b>3. Bakgrunn</b>	<b>8</b>
3.1 Terminologi	8
3.2 Nærmere om tjenesten i internasjonale operasjoner	8
3.3 Erstatningskrav	10
3.4 Nærmere om skadetyperne	10
<b>3.4.1 Generelt</b>	<b>10</b>
<b>3.4.2 Særlig om psykiske skader</b>	<b>11</b>
3.5 Arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter	12
<b>3.5.1 Oversikt over tidligere tiltak</b>	<b>12</b>
<b>3.5.2 Arbeidsgrupper mv.</b>	<b>14</b>
<b>3.5.3 Det videre arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter</b>	<b>16</b>
3.6 Andre tiltak	16
<b>3.6.1 Tiltak som er satt i verk</b>	<b>16</b>
<b>3.6.2 Tiltak som det arbeides med</b>	<b>17</b>
<b>3.6.3 Særlig om forskning</b>	<b>18</b>
3.7 St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier (Langtidsplanen) jf. Innst.S.nr.318 (2007-2008)	18
3.8 Ny arbeidsskedeforsikringslov og særregler for militærpersoner	20
<b>4. Endring av formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven</b>	<b>22</b>
4.1 Innledning	22
4.2 Gjeldende rett	22
4.3 Vurdering	22
<b>5. Rett til ett års oppfølging fra Forsvaret</b>	<b>23</b>
5.1 Innledning	23
5.2 Gjeldende rett	23
5.3 Vurdering	26
<b>5.3.1 Behovet for lovfestet rett til oppfølging</b>	<b>26</b>
<b>5.3.2 Oppfølging ved psykiske belastningsskader</b>	<b>27</b>
<b>5.3.3 Rett til annen oppfølging og forskriftshjemmel</b>	<b>27</b>
<b>6. Styrking av erstatningsvernet</b>	<b>29</b>
6.1 Innledning	29
6.2 Gjeldende rett	29
<b>6.2.1 Generelt</b>	<b>29</b>
<b>6.2.2 Trygd og pensjon</b>	<b>29</b>
<b>6.2.3 Erstatning</b>	<b>30</b>
<b>6.2.4 Særlig om det ulovfestede objektive ansvaret</b>	<b>30</b>
<b>6.2.5 Nærmere om forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.</b>	<b>32</b>
<b>6.2.6 Særlig om årsakssammenheng i erstatningsretten</b>	<b>32</b>
<b>6.2.7 Rettsstilstanden i andre nordiske land</b>	<b>33</b>

6.3	Vurdering	34
6.3.1	<i>Behov for å styrke rettighetene</i>	35
6.3.2	<i>Valg av modell for økonomisk kompensasjon</i>	38
6.3.3	<i>Utforming og rekkevidde</i>	46
6.3.4	<i>Krav om årsakssammenheng</i>	49
6.3.5	<i>Tilbakevirkning</i>	50
6.3.6	<i>Foreldelse</i>	51
6.3.7	<i>Nærmere om utmåling av erstatning</i>	53
6.3.8	<i>Forholdet mellom forsvarspersonelloven og andre ansvarsgrunnlag</i>	56
6.3.9	<i>Forholdet til andre lovarbeid</i>	57
<b>7.</b>	<b>Forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven</b>	<b>58</b>
7.1	Innledning	58
7.2	Gjeldende rett	58
7.3	Vurdering	58
<b>8.</b>	<b>Konsekvenser av lovforslaget</b>	<b>59</b>
8.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	59
8.1.1	<i>Innledning</i>	59
8.1.2	<i>Skadestatistikk</i>	59
8.1.3	<i>Anslag over kostnader ved lovforslaget</i>	60
8.1.4	<i>Gevinster ved lovforslaget</i>	63
8.1.5	<i>Departementets vurdering</i>	64
8.2	Andre vesentlige konsekvenser	64
<b>9.</b>	<b>Ikrafttredelse</b>	<b>65</b>
<b>10.</b>	<b>Lovutkast</b>	<b>66</b>

## 1. INNLEDNING

Regjeringen har vært opptatt av å sikre at norske kvinner og menn som sendes ut i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet, skal kunne føle seg trygge på at de får nødvendig oppfølging før, under og etter endt oppdrag, og at de har et erstatningsvern som fanger opp skader tjenesten påfører dem. Dette er mennesker som gjør en betydelig innsats for Norge, og for internasjonal fred og sikkerhet.

I 2006 ble det nedsatt to arbeidsgrupper for å kartlegge gjeldende regelverk, identifisere problemområder, samt vurdere behovet for styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner. Arbeidsgruppene ble ledet av Forsvarsdepartementet. Den ene (ekstern arbeidsgruppe) var i tillegg sammensatt av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet ved Politidirektoratet og Forsvaret. Den eksterne arbeidsgruppens mandat var blant annet å gjennomgå og presisere de rettigheter veteraner har overfor det offentlige i henhold til gjeldende regelverk, og å identifisere de problemer som er knyttet til veteranenes rettigheter i henhold til gjeldende regelverk. Arbeidsgruppen skulle også vurdere behovet for endringer av gjeldende regelverk eller nytt regelverk for å styrke veteranenes rettigheter overfor det offentlige, herunder synliggjøring av gruppen. Den andre arbeidsgruppen (intern arbeidsgruppe) var i tillegg til Forsvarsdepartementet sammensatt av representanter fra Forsvaret, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og FN-Veteranenes landsforbund. Den interne arbeidsgruppens mandat var blant annet å kartlegge hvilke rettigheter veteranene har, og vurdere hvilke rettigheter gruppen bør ha, overfor Forsvaret som arbeidsgiver. Arbeidsgruppen skulle avslutningsvis komme med en anbefaling for endringer og tiltak som kunne bidra til å styrke gruppens rettigheter overfor arbeidsgiver ytterligere. Arbeidsgruppene avga sine rapporter i 2007, og omtales nærmere under punkt 3.5.2 nedenfor.

På bakgrunn av arbeidsgruppens funn og konklusjoner har Forsvarsdepartementet utredet et lovforslag om styrking av veteraners rettigheter. Vi har blant annet utredet ulike kompensasjonsordninger for skadet personell, og styrking av retten til oppfølging. I dette høringsnotatet foreslås det å innta bestemmelser i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (forsvarspersonelloven) som gir den enkelte soldat lovfestet rett til oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste i en internasjonal operasjon, samt å lovfeste et objektivt erstatningsansvar for skader på personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Forslagene er en helt sentral del av Forsvarsdepartementets arbeid med å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner.

Dette høringsnotatet har blitt til i nært samarbeid med en referansegruppe bestående av veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret. Norges offisersforbund, Krigsskoleutdannede offiserers landsforbund, Befalens fellesorganisasjon, Personellforbundet, Norsk tjenestemannslag, FN-Veteranenes landsforbund og Veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner) har deltatt her. I tillegg har Forsvarsdepartementet involvert andre berørte departement gjennom en kontaktgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Regjeringens arbeid for å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner er også omtalt i St.prp. nr. 1 (2007-2008) for Forsvarsdepartementet, og i St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier (Langtidsplanen) jf. Innst.S.nr.318 (2007-2008). I Langtidsplanen uttales det i kapittel 8.3 at;

”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”.

I Langtidsplanen kapittel 8.3.3 vises det til at den eksterne arbeidsgruppen pekte på at ”visse skadetyper, herunder særlig psykiske senskader, ikke i tilstrekkelig grad hadde erstatningsvern” etter de gjeldende regler. Det fremholdes at;

”Regjeringen utreder nå blant annet et styrket erstatningsvern, herunder et lovfestet objektivt erstatningsansvar”.

Forsvarsdepartementet viser i den sammenheng også til Innst.S.nr.318 (2007-2008) hvor det under punkt 2.7.1 uttales;

”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.

Komiteen noterer at det er iverksatt tiltak for bedre å ivareta medarbeidere før, under og etter utenlandsoperasjoner, og at det synes å være vesentlig høyere bevissthet rundt denne problematikken nå enn det har vært tidligere. Komiteen anser dette som positivt, men vil peke på at det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer.

(...)

Komiteen viser videre til at Regjeringen utreder et styrket erstatningsvern for personell som blir skadet i internasjonale operasjoner, og at dette skjer i samarbeid med veteran- og personellorganisasjoner. Komiteen forventer at resultatet av dette arbeidet skal forelegges Stortinget så snart som mulig.

Komiteen understreker viktigheten av oppfølging av de medarbeiderne som vender tilbake til det sivile samfunn, spesielt grenaderer og vervede. Oppfølgingen må sikre at eventuelle problemer kan håndteres på et tidligst mulig tidspunkt, før problemene får utvikle seg til et større skadeomfang. ”

## 2. SAMMENDRAG

Regjeringen arbeider aktivt for å styrke veteranenes rettigheter. Det er satt i verk en rekke ulike tiltak for å styrke oppfølgingen av, og rettighetene til veteraner. Dette gjelder både på det økonomiske og det medisinske området, i tillegg til rådgivning og støtte til å løse praktiske problemer. Regjeringen vil også bidra til at veteranene får økt anerkjennelse i samfunnet generelt.

Begrepet ”veteran” defineres i denne sammenheng som sivilt eller militært personell som har deltatt i skarpe militære operasjoner utenlands. Lovforslagene som omtales her foreslås innført i forsvarspersonelloven kapittel III og vil således kun omfatte personer som tjenestegjør i internasjonale operasjoner i utlandet. Sivile er omfattet av denne definisjonen fordi mange sivile personellkategorier i kraft av deres funksjoner vil anses å delta direkte i fiendtlighetene og dermed ha samme folkerettslige status (kombattantstatus) som militært personell i væpnet konflikt, jf. punkt 6.3.3.

Deltakelse i internasjonale operasjoner er i dag en sentral og integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Deltakelse er i stadig større grad en naturlig del av arbeidsoppgavene til ansatte i Forsvaret. Personellet er i noen tilfeller eksponert for sanseintrykk og fysisk og psykisk påvirkning som kan være atskillig mer dramatisk enn personell møter i Norge. Selv om det inntreffer forholdsvis få skader er skadepotensialet gjerne langt større enn hjemme. I 2007 påviste en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet at regelverket som regulerer rett til erstatning for dette personellet ikke i tilstrekkelig grad fanger opp personellets særskilte yrkesrisiko. Det er blant annet påvist at dagens regelverk i for liten grad klarer å fange opp dem som får psykiske belastningsskader. Det vil si psykiske skader som utvikler seg over tid eller som er et utslag av langvarig psykisk påkjenning. Arbeidsgruppens rapport har ikke vært gjenstand for alminnelig høring. Etter overleveringen til forsvarsministeren har Forsvarsdepartementet gått grundig gjennom rapporten. Det er departementets vurderinger og forslag som presenteres i det følgende, og som er gjenstand for denne høringen.

Forsvarsdepartementet har utredet flere mulige kompensasjonsordninger. I tråd med arbeidsgruppens forslag, i samarbeid med veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret, og i forståelse med en rekke andre departement, foreslås det å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar for skader og sykdommer som deltakere i internasjonale operasjoner pådrar seg i tjenesten. Forslaget vil kunne gi rett til erstatning for psykiske belastningsskader og andre skadetyper og sykdommer som ikke har erstatningsvern i dag. I tillegg foreslås lovfesting av en rett til inntil ett års oppfølging fra Forsvaret. Bestemmelsene foreslås innført i forsvarspersonelloven som et motstykke til de pliktene personellet pålegges, og da særlig beordringsplikten til internasjonale operasjoner. I tillegg foreslås en endring i forsvarspersonellovens formålsbestemmelse for å synliggjøre personellgruppen. Det foreslås også innføring av forskriftshjemler, blant annet en hjemmel for å forankre forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven.

Forslagene begrunnes med at det er tale om en personellgruppe som i utgangspunktet har arbeidsoppgaver som skiller seg vesentlig fra dem arbeidstakere har hjemme i Norge. De utfører arbeidsoppgavene på fremmed territorium, på vegne av den norske stat. De må opptre bevæpnet og være forberedt på å ta liv. Mange arbeider under konstant trussel fra fiender som ofte skjuler seg blant sivilbefolkningen. Innholdet i trusselen er risiko for angrep med et stort skadepotensiale som det kan være vanskelig å gardere seg mot. Både militært og visse

grupper sivilt personell kan beordres til deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette er med andre ord en personellgruppe som samfunnet krever særlig mye fra.

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet innebærer at det gis nye regler for denne personellgruppen for å veie opp for den særskilte yrkesrisikoen som gjør seg gjeldende for deltakere i internasjonale operasjoner. Forslagene antas ikke å få konsekvenser for andre arbeidstakergrupper fordi det er denne særlige yrkesrisikoen som motiverer særreglene, ikke en generell mangel ved dagens yrkesskadelovgivning.

### 3. BAKGRUNN

Forsvaret har de senere år endret seg fra å være et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar som brukes hjemme og ute hver eneste dag – med internasjonale operasjoner som en naturlig del av tjenesten for de ansatte. De samme avdelinger skal i hovedsak løse oppgaver både nasjonalt og internasjonalt – noe som stiller meget store krav til medarbeiderne. Komplexiteten og dynamikken i dagens militære operasjoner, kombinert med et vedvarende behov for utvikling og effektivisering, stiller høye krav til den enkeltes kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

De aller fleste soldater og andre som deltar i internasjonale operasjoner kommer hjem uten fysiske og psykiske skader. Undersøkelser og studier publisert av Forsvarets sanitet (FSAN) viser at det store flertallet av veteraner angir positive effekter som økt selvtillit og stress-toleranse etter tjeneste i internasjonale operasjoner. Samtidig vet vi at deltakelse i operasjonene medfører risiko for både fysiske og psykiske skader. Antallet skader og skadenes alvorlighetsgrad øker som hovedregel i takt med operasjonens intensitet og graden av strid.

#### 3.1 Terminologi

I dette notatet brukes gjennomgående begrepet psykiske belastningsskader i betydningen psykiske skader som utvikler seg over tid eller som er et utslag av langvarig psykisk påkjenning. Grunnen til at Forsvarsdepartementet fremhever denne typen skader er at disse skadene ikke er omfattet av dagens yrkesskadeforsikringslov. Deltakere i internasjonale operasjoner har heller ikke et tilstrekkelig vern mot denne typen skader etter andre erstatningsregler, samtidig som våre erfaringer viser at dette personellet er særlig utsatt for denne typen psykiske skader. Psykiske skader som oppstår som en umiddelbar reaksjon på et traume eller en kortvarig psykisk påkjenning vil til sammenligning ha et bedre erstatningsvern etter yrkesskadeforsikringsloven, eventuelt det ulovfestede objektive ansvaret. Begrepet psykisk belastningsskade er hentet fra forskrift av 2. desember 2004 nr. 1563 om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Begrepet er ikke definert i forskriften. Den praksis som har utviklet seg viser imidlertid at begrepet ikke tolkes slik at det trekker opp en skarp grense mellom ulike typer psykiske skader. Det er således ikke et avgrensende begrep, men et begrep som beskriver de psykiske skadene det særlig har vært viktig å omfatte.

#### 3.2 Nærmere om tjenesten i internasjonale operasjoner

Norge har siden 1947 deltatt i over 40 internasjonale operasjoner. Et stort antall norske kvinner og menn har tjenestegjort i operasjonene. I 2007 hadde Forsvaret omtrent 600 årsverk dedikert til slik tjeneste. De fleste tjenestegjør i seks måneder om gangen, men noen har kortere deployeringsperioder. Det vil si at rundt 1500 personer tjenestegjorde utenfor landets grenser i 2007. I 2008 er det beregnet at deltakelsen vil utgjøre omtrent 700 årsverk og involvere rundt 1400 personer.

Personellgruppen som deltar i internasjonale operasjoner består av både erfarne offiserer med lang fartstid i Forsvaret og av spesialtrente og erfarne vervede mannskaper. Dette personellet er blant de best trente og utrustede i Forsvaret. Den største delen av deltakerne i den enkelte kontingent er likevel unge personer som blir rekruttert under, og vervet etter førstegangstjenesten. Også disse er i dag gjenstand for grundig trening og seleksjon før utreise. I tillegg er en gruppe av personellet personer med sivil kompetanse som rekrutteres kort tid før utreise. Disse gjennomgår en forberedende tjeneste før utreisen. Regjeringen styrker fortreeningen før utreise ved innføring av en misjonsspesifikk treningsperiode.



Det er en tendens til at deltakelse i internasjonale operasjoner fordeles nokså ujevnt mellom ulike avdelinger og personellkategorier. Den tyngste belastningen ligger naturlig nok på mange av de operative enhetene, samt de funksjonene som gir direkte støtte til disse. I Langtidsplanen tas det til orde for å dempe denne belastningen, og derved også skaderisikoen, ved i større grad å trekke på ressursene i alle forsvarsgrenene, og ved å tilstrebe lengre rotasjonstid. Forsvaret skal tilstrebe et belastningsnivå som setter Forsvaret i stand til å ivareta sine oppgaver på lang sikt, og samtidig ivaretar medarbeidernes helse.

Kort tid mellom hvert utenlandsopphold skaper særlige utfordringer for den enkeltes familie og familieliv. Forsvarets familiepolitikk skal bidra til tilhørighet, større forståelse for tjenesten og til å motivere personellet og deres familier. Det fremgår av Langtidsplanen at Forsvaret skal prioritere nær kontakt med og god oppfølging av familiene. En slik dialog skal gi økt trygghet, god informasjon og forståelse for det oppdraget som løses.

Forsvaret har vært gjennom en periode med betydelige nedbemanninger og store strukturelle endringer. Omstillingen fra et stort invasjonforsvar til et mindre, fleksibelt innsatsforsvar har vært nødvendig. Samtidig er det liten tvil om at det har vært krevende for medarbeiderne. Dagens rekrutteringssituasjon og konkurransen med det sivile arbeidsmarkedet er en utfordring. For å sikre at Forsvaret også i fremtiden skal kunne bemannes med den rette kompetansen, har det som del av denne omleggingen vært igangsatt store personellreformer. Dette inkluderer blant annet innføring av generell beordringsadgang også til operasjoner utenfor Norge, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004) og St.prp. nr. 42 (2003-2004). Det følger nå av forsvarspersonelloven § 11 at befal og vervede mannskaper er underlagt en generell beordringsplikt til tjeneste i internasjonale operasjoner. Det samme gjelder tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, som tilhører bestemte kategorier fastsatt av Forsvarsdepartementet, jf. forsvarspersonelloven § 11 annet ledd.

Forslagene til tiltak for å styrke veteranenes rettigheter må ses i lys av dette. Hittil har Forsvaret primært fulgt opp personell som fortsetter i tjenesten også etter hjemkomst fra en internasjonal operasjon, mens de øvrige verken har fått et tilbud om oppfølging, eller hatt formelle rettigheter overfor Forsvaret som tidligere arbeidsgiver.

Innholdet i tjenesten i internasjonale operasjoner varierer mye fra tjenestested til tjenestested, og fra kontingent til kontingent. Mens enkelte for eksempel opplevde seks måneder uten spesielle påkjenninger i Libanon, har andre vært i regulære kamphandlinger i lengre perioder i samme område. Mens noen har fått oppleve at deres tilstedeværelse medførte stabilitet og gjenoppbygging, har andre opplevd ødeleggelse og håpløshet. Mens noen har sette konkrete positive resultater av sitt arbeid, har andre bevitnet overgrep uten å ha mandat til å gripe inn. Undersøkelser fra FSAN tyder på at personellet opplever det som særlig belastende ikke å kunne beskytte og hjelpe sivilbefolkningen.

Det er grunn til å understreke at personellet i noen tilfeller er eksponert for sanseinntrykk og fysisk og psykisk påvirkning som kan være atskillig mer dramatisk enn personell møter i Norge. Selv om det inntreffer forholdsvis få skader er skadepotensialet gjerne langt større enn hjemme. Og personellet er i mange tilfeller utsatt for et vedvarende fysisk og psykisk press i form av for eksempel miner, IED'er (Improvised Explosiv Device), selvmordsbombere og snikskyttere. Personellet som deltar i internasjonale operasjoner er i mange tilfeller i krigsområder, deltar i og utsettes for regulære krigshandlinger, og opplever i stor grad at de er "i krig". Dette selv om Norge ikke har vært i krig verken i folkerettslig eller internrettslig forstand. Det oppleves gjerne som ekstra belastende at man ofte ikke kjemper mot noen uni-

formert fiende. Fienden tilstreber å gå i ett med sivilbefolkningen og skjuler seg gjerne bak uskyldige mennesker. Det kjempes ikke nødvendigvis med konvensjonelle stridsmidler, men med virkemidler som gjerne rammer blindt og som man vanskelig kan gardere seg mot. Utviklingstrekk i operasjonsmønster og operasjonskonsepter tyder på at norske mannskaper vil kunne måtte delta i denne type operasjoner også i tiden fremover.

### 3.3 Erstatningskrav

Forsvarsdepartementet har de senere år mottatt et økende antall saker hvor tidligere deltakere i internasjonale operasjoner krever erstatning for psykiske belastningsskader. Det vil si psykiske skader som har utviklet seg over tid eller som er et utslag av langvarig psykisk påkjenning. Siden 2001 dreier det seg om ca. 80 saker. Grunnlaget for kravene er det ulovfestede objektive ansvaret. Dette er et erstatningsrettslig ansvarsgrunnlag som er utviklet gjennom lang tids rettspraksis. Ansvarsspørsmålet avgjøres her ut fra en helhetsvurdering av blant annet hva som fremstår som en rimelig risikoplassering, sett på bakgrunn av den aktuelle risikoens art og størrelse, hvem som har interessen av den skadevoldende virksomheten og skadevolderens og skadelidtes evne til å pulverisere tap. Det er problematisk å angi klart hva vilkårene for ansvar på dette grunnlag er. Det er nærmere redegjort for dette ansvarsgrunnlaget under punkt 6.2.4 nedenfor. Pr. april 2008 hadde departementet 56 krav til behandling.

Siden 2005 har Statens Pensjonskasse mottatt ca. 234 krav om billighetserstatning etter forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. fra personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon.

De fleste sakene relaterer seg til den norske innsatsen i United Nations Interim Force in Libanon, forkortet UNIFIL, i perioden 1978-1998. Det er også fremmet krav fra personell som har tjenestegjort i Irak, på Balkan og i Somalia på 1990-tallet, og i Afghanistan på begynnelsen av 2000-tallet.

### 3.4 Nærmere om skadetyperne

#### 3.4.1 Generelt

Her under punkt 3.4.1 gis en kort oversikt over erfaringer med skader og sykdom etter deltakelse i internasjonale operasjoner. Under punkt 3.4.2 redegjøres det nærmere for erfaringene med psykiske skader. Opplysningene under disse punktene er basert dels på tall og beskrivelser gitt av FSAN i 2007 til arbeidet med arbeidsgrupperapportene som er nærmere omtalt under punkt 3.5.2. Dels på en utredning FSAN har utført på oppdrag fra Forsvarsdepartementet i 2008 i forbindelse med NOU 2008:10 Yrkesykdommer. Og dels basert på departementets egne erfaringer, herunder fra behandling av erstatningskrav.

Generelt synes tallmaterialet fra FSAN å vise at det er noe høyere forekomst av sykdom og skade i internasjonale operasjoner enn ved førstegangstjeneste. Når det gjelder fordelingen mellom ulike skadekategorier er denne i hovedsak den samme. Det forekommer imidlertid en del skader i internasjonale operasjoner som ikke forekommer blant arbeidstakere i Norge. Dette gjelder blant annet tropesykdommer, skader påført av IED'er og posttraumatiske plager etter belastende opplevelser i krigs- og kriseområder.

Det er viktig å være oppmerksom på at det er en rekke faktorer som kan medføre at det er en noe høyere forekomst av sykdom og skade i internasjonale operasjoner. Det kan for det første skyldes at det er særlig krevende forhold under tjenesten i internasjonale operasjoner. Men tallene fra førstegangstjenesten er ikke nødvendigvis komplette i den forstand at de førstegangstjenestegjørende kan ha oppsøkt sivile leger i større grad enn dem som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Dette vil ikke FSAN kunne fange opp.

På den annen side har FSAN i utredningen fra 2008 ”vedrørende sykdom og skade i operasjoner i utlandet” fremholdt at det er grunn til å påpeke at Norges deltakelse i internasjonale operasjoner, med noen få viktige unntak, har vært betydelig mindre eksponert for reelle krigshandlinger enn soldatene fra flere av våre allierte land. Visse utviklingstrekk i operasjonsmønster og operasjonskonsepter tilsier etter FSANs syn at norske mannskaper fremover vil komme til å delta i operasjoner som i større grad kan kalles krigshandlinger.

Dertil kommer det 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. I forlengelsen av dette minnes det om at personellet i internasjonale operasjoner før utreise har gjennomgått en grundigere seleksjon, herunder medisinske og fysiske tester, enn de som er inne til førstegangstjeneste. Det gjøres ekstra grundige forberedelser i forkant av deployering til en internasjonal operasjon, og det fokuseres særskilt på gode rutiner og sikkerhet for avdelingen og personellet. FSAN tolker derfor tallene slik at infeksjonssykdommer generelt, og fordøyelsessykdommer spesielt *er* ekstra fremtredende under operasjoner i utlandet.

Enkelthendelser kan endre statistikken og skadebildet fullstendig. Den 7. februar 2006 ble norske soldater forlagt i Maymaneh i Afghanistan angrepet av en bevæpnet folkemengde infiltrert av opprørere. Situasjonen var lenge svært dramatisk, og de norske styrkene måtte skyte med skarpt for å forsvare seg. Man antar at flere afghanere ble drept, og flere norske soldater ble skadet. Hendelsen viser at risikoen ved tjeneste i internasjonale operasjoner er betydelig i den forstand at *skadepotensialet* er større enn ved vanlig tjeneste i Norge. FSAN mener derfor det er grunnlag for å fastholde at tjeneste i internasjonale operasjoner medfører en høyere risiko enn tjeneste i Norge og at enkelthendelser kan gi mange og alvorlige skader.

FSAN understreker for øvrig at deres utredning er utarbeidet på grunnlag av tilgjengelige data. FSAN tar forbehold om at det fremdeles er viktige utfordringer knyttet til datakvaliteten på deres tallmateriale.

Når det gjelder psykiske skader viser FSANs undersøkelser at det er visse opplevelser eller faktorer som gir betydelig økt risiko for posttraumatiske plager. Dette er å være i alvorlig tvil om hva en skal gjøre i en militær situasjon, å bli militært ydmyket under tjenesten, og frykt for å bli skadet eller miste livet under tjenesten. Disse kan sies å forekomme i høyere grad under operasjoner i utlandet enn i annen militærtjeneste, ordinært arbeid og i dagliglivet ellers. Likevel er antall *egenrapporterte* plager lavere for deltakere i internasjonale operasjoner. Det kan henge sammen med at dette personellet som nevnt er grundig selektert og således en gruppe som på forhånd er tilnærmet helt frisk. 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. I mellomtiden kan tjenesteforholdet til Forsvaret være avsluttet. Hvis skadelidte da rapporterer plagene til sin fastlege er det ikke sikkert FSAN og Forsvarets helseregister får inn opplysningene. Dette kan også medføre at tallene blir lave.

### 3.4.2 Særlig om psykiske skader

De fleste erstatningskravene departementet har mottatt fra deltakere i internasjonale operasjoner stammer fra veteraner som har eller hevder å ha diagnosen posttraumatisk stressyndrom (Post Traumatic Stress Disorder, PTSD). Diagnosen PTSD fastsettes i Norge etter Verdens helseorganisasjons diagnosesystem ICD 10 (International Statistical Classification of

Diseases and Related Health Problems). Denne lidelsen kan ramme personer som har vært utsatt for en eller flere potensielt traumatiserende hendelser slik som vold, ulykker, naturkatastrofer eller krigshandlinger.

Det mest vanlige symptomet på PTSD er at man ufrivillig gjenopplever deler av den traumatiske hendelsen. Dette kan arte seg som mareritt eller gjentatte og påtrengende bilder eller andre sensoriske inntrykk fra hendelsen. Minner fra den traumatiske hendelsen vekker intens ubehag og/eller andre psykologiske reaksjoner. Et annet viktig symptom ved PTSD er unnvikelse fra situasjoner som kan minne om den eller de traumatiske hendelsene. Andre symptomer er en vedvarende forhøyet beredskap i form av å være anspent, skvetten og på vakt overfor farer, økt irritabilitet, konsentrasjonsproblemer og søvnproblemer.

Det kan synes å være en viss uenighet mellom ulike psykiatriske miljøer om hva som skal til for å kunne stille diagnosen. Forsvarsdepartementet har ved flere anledninger opplevd at psykiaterer stiller diagnosen PTSD uten at enkelthendelser eller konkrete traumer er dokumentert. Enkelte synes å mene at det er tilstrekkelig for å stille diagnosen at skadelidte har symptomer på PTSD. Spørsmålet har ikke kommet på spissen i rettslig sammenheng.

Posttraumatisk stresslidelse utgjør kjernen i et posttraumatisk spektrum av psykiske forstyrrelser. PTSD har en høy forekomst av komorbid depresjon, dvs. samtidig forekommende depresjon, ofte opp mot 50 %. Andre komorbide tilstander til PTSD er rusmiddelmisbruk, angstlidelser, spesifikke fobier, panikklidelse, personlighetsforstyrrelser og somatiserings-tilstander, det vil si at psykiske problemer ”omgjøres” til fysiske plager.

Symptomene på PTSD opptrer ofte innen den første måneden etter en traumatisk hendelse. I sjeldnere tilfeller opptrer symptomene først måneder eller år etter hendelsen. Mange opplever en naturlig tilheling i de påfølgende månedene og årene etter en traumatisk hendelse.

I tillegg til personer med PTSD er det fremmet erstatningskrav fra personer med selvstendige angstlidelser, personlighetsforstyrrelser, depresjon og flere andre psykiske diagnoser. Til dels betydelig rusmisbruk er vanlig.

Det er ikke slik at kun bestemte diagnoser gir rett til behandling eller erstatning. Det avgjørende i erstatningsrettslig sammenheng er at vilkårene for erstatning, om ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og årsakssammenheng, er oppfylt. Det er viktig å understreke at disse vilkårene kan være oppfylt uavhengig av hvilken diagnose skadelidte får.

### **3.5 Arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter**

#### **3.5.1 Oversikt over tidligere tiltak**

Forsvarsdepartementet og Forsvaret har iverksatt flere tiltak for å ivareta personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner. Dette er en utsatt og svært viktig personellgruppe, med behov for spesielt tilpassede oppfølgings-, trygde- og erstatningsordninger.

Forsvaret legger stor vekt på trening i forkant av utreise. I samarbeid med våre allierte gjøres det videre grundige undersøkelser av forholdene i landene norsk personell skal reise til. FSAN, i samarbeid med sivile kompetansemiljøer, lager vaksineprogram som alle deltakere må gjennomgå før utreise. Den medisinske kontrollen før, under og ved avsluttet tjeneste har i lang tid vært svært viktig for Forsvaret. Norge har vært internasjonalt ledende når det gjelder vektlegging av katastrofepsykiatri i Forsvaret, og det er et veletablert sivilt/militært samarbeid på dette området. Blant annet har vi regionale stressmestringsteam som både opererer i Norge og kan reise ut til operasjonsområdene på kort varsel for å bistå utsatte avdelinger.

Ved innføringen av den nye folketrygdloven i 1997 ble den eksisterende retten til yrkesskadefordelene ved ”enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet” videreført, jf. folketrygdloven § 13-8.

Den 16. mai 2000 ble det inngått en sentral protokoll om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner, til særavtalen for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Protokollen utvider vernet i yrkesskedeforsikringsloven og hovedtariffavtalen ved at erstatningsdekningen gjelder hele døgnet, og ved at maksimal utbetaling settes til 65 G. Vilkåret om arbeidsulykke gjelder for øvrig på samme måte som etter yrkesskedeforsikringsloven. Erstatningsnivået for personell uten forsørgeransvar, som omkommer i tjenesten, ble i november 2007 økt fra 4 G til 10 G.

Forsvarssjefen opprettet Forsvarets helseregister i 2001. Helseregisteret har konsesjon fra Datatilsynet til å behandle personopplysninger. Ved behandlingen av Innst. O. nr. 94 (2003-2004) ble registeret besluttet videreført i en mer permanent ramme jf. § 8 tredje ledd i lov av 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger. Formålet med Forsvarets helseregister er å få et bedre erfaringsgrunnlag i Forsvaret for å sikre Forsvarets ansatte en tryggere tjeneste og et tryggere arbeidsmiljø. Helseregisteret bidrar til at FSAN holdes kontinuerlig oppdatert hva gjelder skader og sykdom av fysisk og psykisk art som personell har pådratt seg i forbindelse med tjenesten. Registeret skal også dokumentere konkrete hendelser, som er potensielt traumatiserende, samt miljøforhold som kan ha innvirkning på den enkeltes helse på kort og lang sikt.

Forsvarsdepartementet har siden 2004 bidratt med ressurser til Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Senteret driver forsknings- og undervisningsarbeid om blant annet traumer som deltakere i internasjonale operasjoner kan oppleve. NKVTS kan benytte anonymiserte data fra helseregisteret i sin forskning.

Med virkning fra 1. januar 2005 ble det innført en forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Utbetaling etter forskriften kan betegnes som en billighetserstatning. Det utbetales inntil 6 G i erstatning.

Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) ble opprettet av forsvarssjefen 1. februar 2006. FVA har til formål å følge opp veteraner, og primært dem som ikke lenger tjenestegjør i Forsvaret. FVA kan besvare spørsmål, gi veiledning og sette veteraner og pårørende i kontakt med fagmiljøene i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Dette er allerede blitt et viktig kontaktpunkt for dem som har tjenestegjort. FVA har et nært samarbeid med de frivillige veteranorganisasjonene.

Forskriften om erstatning for psykiske belastningsskader ble i 2006 endret av denne regjeringen til å gi full utbetaling på 6 G allerede ved 54 prosent varig medisinsk invaliditet. Forskriftsendringen ble gitt tilbakevirkende kraft for allerede utbetalte erstatninger og innebar en dobling av erstatningsnivået.

I 2006 presenterte Sosial- og helsedirektoratet en rapport som tok til orde for at Forsvaret skulle bygge opp en behandlingsskapitet stor nok til å tilby psykologisk og psykiatrisk behandling i inntil ett år etter endt tjeneste. Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er senere blitt enig om en ansvarsdeling hvor Forsvaret skal tilby helsemessig oppfølging det første året etter endt tjeneste, før det sivile helsevesenet på vanlig måte overtar

ansvaret. Forsvarsdepartementet har tatt initiativ til, og arbeider med, å utvide behandlingskapasiteten til FSAN i tråd med forslaget.

### 3.5.2 Arbeidsgrupper mv.

Sommeren 2006 gav regjeringen sin tilslutning til å nedsette to arbeidsgrupper som skulle kartlegge gjeldende regelverk, identifisere problemområder, samt vurdere behovet for styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner. Arbeidsgruppene ble nedsatt i november 2006, og har vært ledet av Forsvarsdepartementet. Den ene (ekstern arbeidsgruppe) har i tillegg vært sammensatt av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet ved Politidirektoratet og Forsvaret. Den eksterne arbeidsgruppen hadde følgende mandat;

- Gjennomgå og presisere de rettigheter veteraner har overfor det offentlige i henhold til gjeldende regelverk, herunder deres rettigheter i forhold til folketrygdloven.
- Identifisere de problemer som er knyttet til veteranenes rettigheter i henhold til gjeldende regelverk.
- Vurdere behovet for endringer av gjeldende regelverk eller nytt regelverk for å styrke veteranenes rettigheter overfor det offentlige, herunder synliggjøring av gruppen.
- Det skal redegjøres for andre sammenlignbare lands ordninger for veteraner, herunder foretas en sammenfattende vurdering i forhold til nasjonalt regelverk.
- Arbeidsgruppen skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.
- Arbeidsgruppen skal gi innspill til prosessen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet om oppfølging av NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring.

Den eksterne arbeidsgruppen startet sitt arbeid 2. november 2006. Det ble avholdt 13 møter. Videre ble det avholdt to møter med en referansegruppe bestående av veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret. Referansegruppen ble også forelagt utkastet til rapport til uttalelse. I ett av møtene deltok representanter for den svenske Forsvarsmakten, som også arbeider med veteraners rettigheter. Arbeidsgruppen fikk videre orienteringer fra bl.a. sjef for Kontor for psykiatri og stressmestring ved Nasjonal Militærmedisinsk Poliklinikk (NMP), psykiater Jon G. Reichelt, og Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) ved Jan A. Molberg. Teksten i den beskrivende del ble i det alt vesentligste skrevet av arbeidsgruppens medlemmer. Deler av teksten ble forelagt Lovavdelingen i Justisdepartementet for uttalelse. FSAN bistod arbeidsgruppen med å innhente statistiske opplysninger.

Den andre arbeidsgruppen (intern arbeidsgruppe) var i tillegg til Forsvarsdepartementet sammensatt av representanter fra Forsvaret, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og FN-Veteranenes landsforbund. Den interne arbeidsgruppen hadde følgende mandat;

- Arbeidsgivers ansvar og nærmere hvilke rettigheter veteranene har og bør ha overfor Forsvaret som arbeidsgiver.
- Arbeidsgruppen skal i denne forbindelse kartlegge arbeidsgivers ansvar og rolle i dag, herunder arbeidsgivers juridiske ansvar og etablert praksis for øvrig på området.
- I arbeidet må videre veteranenes rettigheter kartlegges både for veteraner som fremdeles er tilsatt i Forsvaret og for de veteraner som har avsluttet sitt tilsetningsforhold i Forsvaret. Det skal også redegjøres for, samt gjøres en sameligning med andre nordiske lands juridiske ansvar og praksis.
- Arbeidsgruppen skal avslutningsvis komme med en begrunnet anbefaling for endringer og tiltak med hensyn til arbeidsgivers ansvar som kan bidra til å styrke gruppens rettigheter overfor arbeidsgiver ytterligere.

Den interne arbeidsgruppen avholdt til sammen 10 møter. Gruppens rapport ble forelagt referansegruppen bestående av veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret til uttalelse.

De to arbeidsgruppene avga sine rapporter til forsvarsministeren i august 2007. Rapportene slår fast at Forsvaret driver en særegen virksomhet som i vesentlig grad skiller seg fra annen statlig virksomhet, særlig ved deltakelse i internasjonale operasjoner. De aller fleste deltar frivillig, men det er en generell beordringsplikt til tjeneste i internasjonale operasjoner for befal og vervede mannskaper. Det samme gjelder tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, som tilhører bestemte kategorier fastsatt av Forsvarsdepartementet, jf. § 11 annet ledd. Personellet oppholder seg til tider i meget risikofylte områder og under krevende forhold. De aller fleste kommer hjem med positive erfaringer. Arbeidsgruppene mener imidlertid at det må erkjennes at skader, herunder psykiske skader, kan forekomme så lenge Forsvaret er engasjert i denne typen virksomhet. Forsvaret bør derfor ha et ansvar for å dekke tap som oppstår som følge av skade i slik tjeneste. Dette er også i tråd med de hensyn og den interesseavveining som danner grunnlaget for yrkesskadeforsikringsloven. Vi viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 44 (1988-89) Om lov om yrkesskadeforsikring side 5 hvor hensynene bak yrkesskadeforsikringsloven omtales;

”Dette begrunnes for det første med et *rettferdssynspunkt*. Arbeidstakerne påtar seg en særskilt og nødvendig risiko i arbeidsgivers og samfunnets interesse. Hvis denne risikoen gir seg utslag i skade, bør det økonomiske tap ses som en produksjonsomkostning som må bæres av arbeidsgiveren. Dekning på objektivt grunnlag er viktig også for å *forebygge konflikter* på arbeidsplassen. Gjensidige beskyldninger om hvem som er skyld i en skade kan ha uheldige virkninger på arbeidsmiljøet og dermed på produktiviteten. For det tredje vil lovregler om kompensasjon på objektivt grunnlag ved yrkesskade *fremme likhet*. Til slutt kan slike bestemmelser utformes med sikte på *forebyggelse av skade*.”

Den eksterne arbeidsgruppen kartla som en del av sitt arbeid de eksisterende økonomiske rettighetene ved personskaade. Deltakere i internasjonale operasjoner er dekket av de alminnelige trygdeordningene etter folketrygdloven. I tillegg er de omfattet av yrkesskadefordelene i folketrygdloven ”ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått i utlandet”, jf. folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav f jf. tredje ledd.

Retten til erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven er betinget av at personellet har vært utsett for en yrkesskade i form av en ”arbeidsulykke”, eller at de har pådratt seg en av de godkjente yrkessykdommene. Særlig psykiske belastningsskader faller normalt utenfor ”arbeidsulykke”-begrepet og yrkesskadevernet fordi slike skader ofte er et resultat av mer langvarig påvirkning, heller enn en eller flere enkelthendelser. Slike skader er heller ikke godkjent som yrkessykdom. Forskriften om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. fra 2005 var ment å bøte på denne mangelen ved erstatningsvernet. Dette er en billighetserstatningsordning, hvor det utbetales inntil 6 G. Statens Pensjonskasse står for saksbehandlingen av kravene. Pr. 1. april 2008 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 234 krav om billighetserstatning. I ca. 150 saker etter forskriften er det til nå utbetalt til sammen ca. 34,5 millioner kroner.

Mange som får slik billighetserstatning anfører å ha et økonomisk tap som overstiger det beløpet de mottar. Det fremmes da erstatningskrav direkte mot Forsvarsdepartementet etter det ulovfestede objektive ansvaret. Departementet har mottatt ca. 80 erstatningskrav fra denne gruppen, hvorav ca. 56 nå er under behandling, mens 10 har ført til utbetaling av til sammen ca. 29 millioner kroner. Vilkårene for erstatning på dette grunnlaget er vage, skjønnsmessige og langt på vei uavklarte. Departementets erfaring er at den kompliserte behandlingen av kravene skaper mye usikkerhet for den enkelte og høyt konfliktnivå mellom arbeidsgiver og

arbeidstaker. Forsvarsdepartementet har erfart at enkelte personer på grunn av sin psykiske tilstand ikke ser seg i stand til å følge opp sin egen sak.

På denne bakgrunn konkluderer den eksterne arbeidsgruppen med at de eksisterende ordninger for økonomisk kompensasjon ved yrkesskade ikke alltid er egnet til å fange opp en del av de skader og sykdommer som de tjenestegjørende risikerer å bli utsatt for. Arbeidsgruppens hovedanbefaling er at det nødvendige arbeid iverksettes for å utrede forslaget om å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar i forsvarspersonelloven nærmere, med sikte på å innføre en slik lovregel. Dette vil bli lettere å forholde seg til enn dagens ulovfestede objektive ansvar, og det vil bli et mer omfattende ansvar som favner blant annet psykiske belastningsskader. Den eksterne arbeidsgruppen har i tillegg fremmet en rekke andre forslag.

Referansegruppen fremsatte i fellesskap et alternativt forslag til modell for kompensasjon for økonomisk tap i form av en krigs-/veteranpensjon.

Hovedanbefalingen til den interne arbeidsgruppen er å lovfeste en rett til ett års oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste. FSAN har tidligere startet oppbygging av behandlingsskapasiteten for å tilby helsemessig oppfølging det første året etter endt tjeneste. Det nye ved en lovfesting er at oppfølging fra Forsvaret også blir en *rettighet* for dem som har tjenestegjort og en *plikt* for Forsvaret. Det foreslås også å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å synliggjøre at Forsvaret har et bevisst forhold til oppfølging av personell, og at Forsvaret anser dette som svært viktig. Den interne arbeidsgruppen har i tillegg fremmet en rekke andre forslag.

### **3.5.3** *Det videre arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter*

Arbeidsgruppenes rapporter har ikke vært gjenstand for alminnelig høring. Etter overleveringen til forsvarsministeren har Forsvarsdepartementet gått grundig gjennom rapportene. Det er departementets vurderinger og forslag som presenteres i dette høringsnotatet. I punkt 4 til 7 nedenfor redegjør Forsvarsdepartementet for våre lovforslag.

I punkt 3.6 nedenfor presenteres tiltakene som er iverksatt etter at arbeidsgruppene avga sine rapporter, og tiltakene departementet og Forsvaret vil arbeide videre med i tiden fremover. I punkt 3.7 nedenfor presenteres Langtidsplanen for Forsvaret nærmere. I punkt 3.8 redegjøres det for arbeidet med den nye arbeidsskadeforsikringsloven og forholdet til militærpersoner.

## **3.6 Andre tiltak**

### **3.6.1** *Tiltak som er satt i verk*

Det er satt i gang en rekke ulike tiltak, utover dem som krever lovendring, for å styrke oppfølgingen av, og rettighetene til personell som deltar og har deltatt i internasjonale operasjoner. Arbeidet på dette området er imidlertid i stadig utvikling slik at presentasjonen ikke kan anses som uttømmende.

Forsvarsdepartementet har tatt initiativ til tettere dialog og samarbeid med Statens Pensjonskasse om dokumentasjonsinnhenting og behandling av erstatningskrav fra veteraner.

I forsvarsbudsjettet for 2007 ble støtten til FN-Veteranenes Landsforbund økt. Midlene gikk blant annet til kameratstøttearbeid og ulike tiltak for veteranene og deres familier. Støtten til frivillige organisasjoner, både i form av praktisk tilrettelegging og økonomiske tilskudd, ble videreført på samme nivå i forsvarsbudsjettet for 2008.



Forsvaret har økt fokuset på forebyggende og oppfølgende tiltak i operasjonsområdene. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom avtalen som er inngått mellom Forsvarsdepartementet og personellorganisasjonene, som blant annet bidrar til en langsiktig sikring av legedekning i Afghanistan. Det har også vært fokus på den medisinske evakueringskapasiteten, og fra april 2008 har Forsvaret stasjonert tre helikoptre i Afghanistan.

Forsvarssjefen er i 2008 gitt i oppdrag å gjennomgå debrifingsrutinene og å formalisere minstekrav til oppfølging. Forsvarsdepartementet har også tatt initiativ til økt fokus på holdningsarbeid rundt rutiner for dokumentasjon av hendelser. Både ledere i Forsvaret og personellet må gjøres bevisst på viktigheten av at hendelser rapporteres, dokumenteres og at eventuelle helsemessige konsekvenser meldes. Det er behov for større åpenhet om psykiske konsekvenser av dramatiske hendelser. Dersom rapporteringsrutinene bedres kan man, gjennom aktiv bruk av Forsvarets helseregister, dokumentere konsekvensene potensielt traumatiserende hendelser har for enkeltindivider.

I 2008 ble det videre besluttet at Forsvaret skal opprette et senter for velferd og rekreasjon for Forsvarets veteraner på Bæreia. Senteret skal ikke være en del av FSANs rehabiliteringsressurser, men brukes til rekreasjon og samlinger for veteraner fra operasjoner innenlands og utenlands.

Behandlingskapasiteten ved Nasjonal Militærmedisinsk Poliklinikk (NMP) og Forsvarets stressmestringsteam skal styrkes gjennom nytilsetninger. Det er allerede tilsatt flere nye fagfolk, og en rekke stillinger er utlyst. På denne måten blir Forsvaret i stand til å ta en del av oppfølgingsansvaret ved å tilby veteranene psykiatrisk og psykologisk oppfølging i inntil ett år etter avsluttet tjeneste. Den totale behandlingskapasiteten vil øke, og vi ser for oss at et smidig system for samordning av behandlingstilbudet mellom Forsvaret og det sivile helsevesen på sikt kan bidra til gjensidig kompetanseheving og erfaringsutveksling. Det er også viktig at Forsvarets regionale stressmestringsteam dimensjoneres slik at de blir bedre i stand til å gi et regionalt helsetilbud til veteranene der de bor, samtidig som teamene får økt evne til å bistå de operative avdelingene ved hendelser i operasjonsområdene.

Høsten 2007 fikk FSAN i oppdrag å utrede blant annet hva slags ”nye” sykdommer (tropsykdommer og annet) som deltakere i internasjonale operasjoner risikerer å pådra seg i utlandet, herunder om personellet har tilstrekkelig vern gjennom dagens erstatningsregler ved yrkessykdommer. Det har resultert i en utredning fra FSAN vedrørende sykdom og skade i operasjoner i utlandet, som ble overlevert til Forsvarsdepartementet 15. mai 2008. Rapporten er benyttet av Forsvarsdepartementet i forbindelse med nærværende høringsnotat. Videre er den sendt som Forsvarets og Forsvarsdepartementets innspill til det medisinske ekspertutvalget som Arbeids- og inkluderingsministeren har nedsatt for å utrede, vurdere og foreslå endringer i hvilke sykdommer som kan likestilles med yrkesskade. Utvalget avga sin innstilling, NOU 2008:10 Yrkessykdommer, 24. juni 2008.

### **3.6.2 Tiltak som det arbeides med**

I tiden fremover vil Forsvarsdepartementet og Forsvaret arbeide videre for å styrke oppfølgingen av, og rettighetene til personell som deltar og har deltatt i internasjonale operasjoner. Vi vil blant annet arbeide for at veteranene skal få økt anerkjennelse både innad i Forsvaret og utad i samfunnet generelt.

Den eksterne arbeidsgruppen, som vurderte de økonomiske rettighetene ved personskaade, skriver på s. 77-78 i sin rapport at den;

”opplever at ettårsfristen i lov om Statens Pensjonskasse § 27 fjerde ledd [for å sette frem krav om uførepensjon] kan være problematisk i forhold til personell som har pådratt seg psykiske senskader etter deltakelse i internasjonale operasjoner. Arbeidsgruppen vil foreslå at Forsvarsdepartementet fremmer forslag til Fornyings- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med en revisjon av pensjonsloven”.

Forsvarsdepartementet mener at bestemmelsen kan hindre veteraner fra å fremme krav, og at den sender ut et feil signal til denne gruppen. Vi vil derfor ta initiativ overfor Fornyings- og administrasjonsdepartementet for å få opphevet ettårsfristen for å melde krav om uførepensjon til Statens Pensjonskasse.

Den eksterne arbeidsgruppen har også påpekt at reglene om opptjeningstid i lov om Statens Pensjonskasse kan slå uheldig ut for deltakere i internasjonale operasjoner. Forsvarsdepartementet vil undersøke regelverket nærmere og eventuelt ta initiativ overfor Fornyings- og administrasjonsdepartementet for å få innført regler om full opptjeningstid som favner alle som blir skadet som følge av deltakelse i en internasjonal operasjon.

Forsvarsdepartementet vil utarbeide en egen regelverksamling for veteranbestemmelser som kan gjøres tilgjengelig både elektronisk og i papirformat.

### **3.6.3 Særlig om forskning**

Det er avgjørende at personellpolitikken og tiltak for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner, er basert på en grundig kartlegging av relevante data og vitenskapelig metoder. Innen helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS) har Forsvaret et ansvar for å støtte forskning og utvikling for å redusere risikoen for ulykker, skader og sykdom. Dette arbeidet skal prioriteres.

Forsvarsdepartementet erkjenner at kunnskapen om så vel helsemessige, klimatiske og tekniske utfordringer som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner trenger å styrkes. Dette henger sammen med at rammene for norsk deltakelse ikke er statiske, at verdensbildet stadig er i endring, at det epidemiologiske bildet ikke er statisk, og at det er en rivende teknologisk utvikling internasjonalt. For om mulig å komplettere vår kunnskap er det nødvendig med fortsatt høyt og økende fokus på forskning.

Forsvaret skal ha en helhetlig politikk for forskning og utvikling, også innenfor personell- og kompetansefeltet, jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008) og St.prp. nr. 1 (2007-2008). En slik helhetlig politikk må sees i sammenheng med forsvarssektorens totale forsknings- og utviklingsportefølje. Forskning innen kompetanse- og personellområdet skal blant annet gi Forsvaret økt kunnskap om hvordan organisasjonen bør ta vare på og videreutvikle medarbeiderne samt skape mangfold, jf. Innst. S. nr. 31 (2007-2008) og St.meld. nr. 36 (2006-2007). Denne forskningen skal konsentreres om spesifikke problemstillinger relatert til Forsvaret, ikke duplisere annen forskning, og foregå med utgangspunkt i etablerte kompetansemiljøer. Arbeidet ivaretas ved Forsvarets deltakelse i Nasjonalt kompetansesenter mot vold og traumatisk stress (NKVTS) og andre relevante forskningsmiljøer, først og fremst FSAN. Ressursene i FSAN og NKVTS skal koordineres slik at Forsvaret får tilgang til et relevant fagmiljø innen psykiatri knyttet til militære operasjoner. Data fra Forsvarets helseregister og NMP skal, i anonymisert form, kunne benyttes i slik forskning.

### **3.7 St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier (Langtidsplanen) jf. Innst.S.nr.318 (2007-2008)**

Langtidsplanen ble lagt frem for Stortinget våren 2008 og trekker opp hovedlinjene for den fremtidige veteranpolitikken. Det fremgår av planen at hovedmålsettingen for Forsvarets

personellpolitikk er å legge grunnlaget for å rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset Forsvarets behov og oppgaver.

Det er viktig for regjeringen å sikre at personellet ivaretas på best mulig måte. Dette gjelder ikke minst for personell fra internasjonale operasjoner. Å ta vare på den enkelte medarbeider og dennes familie er et satsningsområde for Forsvaret. Den kompetanseutvikling og de muligheter, men også de belastninger slik tjeneste medfører, må fordeles jevnt.

Det fremheves i Langtidsplanen at regjeringen arbeider med å styrke veteranenes rettigheter. De kvinner og menn som deltar for Norge i internasjonale operasjoner skal føle seg trygge på at de får den oppfølging de har behov for. Det legges også stor vekt på å videreføre den gode dialogen Forsvaret har med familier og pårørende, for å skape økt trygghet og forståelse for det oppdraget som skal løses. Personellet er Forsvarets viktigste ressurs, og Forsvaret skal være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv på en god måte.

En utfordring i kommende langtidsperiode vil være å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Innenfor enkelte personellkategorier vil det også være behov for en oppbemanning. Nettopp derfor er det viktig å sikre at de virkemidlene som skal benyttes i fremtiden er gode og hensiktsmessige, både med tanke på å motivere og ta vare på de medarbeiderne vi har, og for å utvikle personellkorpset i forhold til fremtidens behov.

I Langtidsplanen heter det videre at personell som har behov for helsemessig oppfølging etter internasjonale operasjoner, skal gjennom FSAN sikres et lett tilgjengelig tilbud om oppfølging i inntil ett år etter endt tjeneste. Det er iverksatt tiltak for å styrke psykiatritjenesten i Forsvaret slik at den kan ivareta denne oppgaven. Ved behov for ytterligere helsetjenester ut over ett år, skal det sivile helsevesenet overta behandlingsansvaret.

Forsvarsdepartementet viser videre til Innst.S.nr.318 (2007-2008) hvor det under punkt 2.7.1 uttales;

”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.

Komiteen noterer at det er iverksatt tiltak for bedre å ivareta medarbeidere før, under og etter utenlandsoperasjoner, og at det synes å være vesentlig høyere bevissthet rundt denne problematikken nå enn det har vært tidligere. Komiteen anser dette som positivt, men vil peke på at det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer.

(...)

Komiteen viser videre til at Regjeringen utreder et styrket erstatningsvern for personell som blir skadet i internasjonale operasjoner, og at dette skjer i samarbeid med veteran- og personellorganisasjoner. Komiteen forventer at resultatet av dette arbeidet skal forelegges Stortinget så snart som mulig.

Komiteen understreker viktigheten av oppfølging av de medarbeiderne som vender tilbake til det sivile samfunn, spesielt grenaderer og vervede. Oppfølgingen må sikre at

eventuelle problemer kan håndteres på et tidligst mulig tidspunkt, før problemene får utvikle seg til et større skadeomfang. ”

### 3.8 Ny arbeidsskadeforsikringslov og særregler for militærpersoner

I NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring ble det fremmet forslag om en omfattende revisjon av trygde- og erstatningsreglene ved yrkesskader. I dag inneholder folketrygdloven en rekke regler som gir gunstigere ytelser dersom den skadede har pådratt seg en yrkesskade eller en yrkessykdom. Blant annet gjelder det særretter til, og ved beregning av, uførepensjon og alderspensjon, det gis full utgiftsdekning, det gjelder særregler for sykepenger, og det gis rett til særskilt menerstatning fra folketrygden. Forslaget innebærer at et høyere ytelsesnivå på yrkesskadeerstatningen trer i stedet for dagens yrkesskadefordeler etter folketrygdloven. På den måten søkes det totale ytelsesnivået videreført.

Formålet med endringen er blant annet en betydelig forenkling av dagens komplekse regelverk. Det vil bli én ”inngangsport” til den nye erstatningsytelsen, mens det i dag oppstilles potensielt ulike vilkår i folketrygdloven og yrkesskadeforsikringsloven. For de fleste arbeidstakere vil endringen trolig få liten økonomisk betydning.

For grupper som har rett til folketrygdens yrkesskadefordeler på andre vilkår enn de alminnelige, vil endringen imidlertid kunne medføre at de i visse tilfeller i fremtiden ikke har rett til noen ytelser, mens de etter dagens regler ville hatt rettigheter etter folketrygdloven. Disse og andre forslag i NOUen er nå til behandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, hvor det er iverksatt et omfattende lov- og utredningsarbeid som blant annet skal resultere i revisjon av dagens yrkessykdomsliste jf. punkt 3.6.1, ny yrkesskadelovgivning, og etablering av en ny saksbehandlingsenhet.

Militærpersoner, herunder blant annet vernepliktige og deltakere i internasjonale operasjoner, har etter folketrygdloven § 13-8 rett til yrkesskadefordelene på andre vilkår enn de alminnelige. Disse særreglene for militærpersoner har en lang historisk tradisjon. Dette bygger dels på en erkjennelse av at det gjelder en særskilt yrkesrisiko ved militær aktivitet, dels på at flere grupper militærpersoner er fratatt inntektsmulighet når de gjennomfører pålagt tjeneste, og dels på at militærpersoner i stor grad er underlagt beordringsplikt. Historisk har man også tatt i betraktning den spesielle karakter arbeidet til militærpersoner har, og lagt vekt på hensyn som ”vederlag for verdifull innsats”, ”æresbevisning” mv., og at det moralsk sett er rimelig at staten har regelverk som fanger opp skader militærpersoner pådrar seg, jf. NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring punkt 11.5.2 med videre henvisninger.

Vi har lang historisk tradisjon for legater, fond og sykekasser som skulle ivareta skadde militærpersoner og etterlatte etter personer som omkom i tjenesten. De fleste av disse er avviklet i nyere tid, men noen er fortsatt virksomme, som Krigshospitalkassen av 1769 (Hæren).

Ved lov om uføretrygd for militærpersoner av 19. juni 1953 (MUT) ble det gitt særregler for militærpersoner som gav rett til stønad ved mén som var en følge av skade eller sykdom påført eller oppstått under militær tjenestegjøring i fredstid. Etter lov av 12. desember 1958 om yrkesskadetrygd § 10 første ledd gjaldt en særbestemmelse for militærpersoner om at enhver legemsskade eller sykdom som ble påført eller oppstod under tjenestegjøringen skulle anses som yrkesskade. Regelen ble senere inkorporert i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd. Ved den nye folketrygdloven av 1997 ble § 13-8 slik vi kjenner den i dag innført. Bestemmelsen medførte noen innskjerpinger i regelverket, men var i hovedtrekk en videreføring av den tidligere rettstilstanden. Det er også klart at den samme personkrets som omfattes av

folketrygdloven § 13-8 er dekket av yrkesskedeforsikringsloven, jf. redegjørelsen i NOU 2004:3 Arbeidsskedeforsikring punkt 10.4.3.

Folketrygdloven § 13-8 lyder i dag

”§ 13-8. Militærpersoner o.a.

Følgende grupper av medlemmer er yrkesskadedekket:

- a) vernepliktige og frivillig tjenestegjørende etter lov av 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt,
- b) vernepliktige og frivillig tjenestegjørende etter lov av 17. juli 1953 nr. 28 om heimevernet,
- c) tjenestepiktige og frivillig tjenestegjørende etter lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret,
- d) tjenestepiktige etter lov av 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner,
- e) tjenestepiktige og frivillig tjenestegjørende etter lov av 21. november 1952 nr. 3 om tjenestepikt i politiet,
- f) militært personell som deltar i internasjonale fredsoperasjoner,
- g) yrkesbefal, kontraktsbefal og vervet personell,
- h) personer som etter avtale deltar i Forsvarets tjeneste som lotter.

Medlemmer som nevnt i første ledd bokstavene a til e er yrkesskadedekket ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått i tidsrommet fra de møter til tjeneste til de blir dimittert.

Medlemmer som nevnt i første ledd bokstav f er yrkesskadedekket ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet.

Medlemmer som nevnt i første ledd bokstav g er yrkesskadedekket etter bestemmelsene som gjelder for arbeidstakere. Når medlemmene deltar i manøver eller utfører oppdrag under feltmessige forhold, gjelder likevel bestemmelsene i andre ledd i denne paragrafen.

Medlemmer som nevnt i første ledd bokstav h er yrkesskadedekket under kurs, øvelser og annen tjeneste for Forsvaret.”

Forsvarsdepartementet har avgitt flere høringsuttalelser og hatt tett dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet om de endringene i regelverket, særlig knyttet til folketrygdloven § 13-8, som er foreslått gjennom NOU 2004:3 Arbeidsskedeforsikring. Det er Forsvarsdepartementets syn at militærpersoners økonomiske vern ved skader og sykdommer ikke bør svekkes. Forslaget i NOU 2004:3 Arbeidsskedeforsikring er imidlertid at de tradisjonelle særreglene for militærpersoner ikke videreføres i den generelle lovgivningen hvor de har vært regulert siden 1961. Forsvarsdepartementet mener at særreglene for militærpersoner skal videreføres, og går derfor inn for at reglene videreføres i særlovgivning under Forsvarsdepartementet slik denne type regler også tidligere har vært regulert. Vi viser i den forbindelse til NOU 2004:3 Arbeidsskedeforsikring punkt 11.5.5 som peker på at det er mulig å kompensere bortfallet av særreglene i folketrygdloven ved forbedring av ordninger utenfor den generelle lovgivningen.

Forsvarspersonelloven kapittel III inneholder i dag bestemmelser om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. At departementet nå foreslår å styrke veteranens rettigheter ved å innta nye bestemmelser i forsvarspersonelloven, som er en særlov under Forsvarsdepartementet, må ses i sammenheng med den øvrige utviklingen som er skissert her.

Det er vår vurdering at det ikke er noen grunn til å avvende den øvrige utviklingen da det allerede er påvist at militærpersoners særlige yrkesrisiko ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens regelverk.

## 4. ENDRING AV FORMÅLSBESTEMMELSEN I FORSVARSPERSONELLOVEN

### 4.1 Innledning

Det er viktig at personellet som tjenestegjør i internasjonale operasjoner blir synliggjort i lovgivningen. For det første vil en stadig større del av Forsvarets personell ha deltatt i internasjonale operasjoner. For det andre innebærer slik tjenestegjøring en særegen risiko for deltakerne. For det tredje er det ekstra krevende å tjenestegjøre på fremmed territorium, under fremmede politiske og klimatiske forhold, i land som ofte er preget av opprevne samfunnsstrukturer og ødelagt infrastruktur. For det fjerde innebærer slik deltakelse en belastning for familielivet og de pårørende til personellet som deltar. For det femte er både militært og sivilt personell underlagt beordringsplikt og vil bli beordret til slik deltakelse. For det sjette er norsk deltakelse av meget stor betydning for Norge som medlem av og aktør i internasjonale organisasjoner. God ivaretagelse av personellet er avgjørende for gjennomføringsevnen.

Det foreslås derfor å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å tydeliggjøre Forsvarets ansvar for veteraner etter internasjonale operasjoner og synliggjøre denne gruppen.

### 4.2 Gjeldende rett

Forsvarspersonelloven § 1 lyder i dag;

”§ 1. Formål

Formålet med loven er å legge til rette for en hensiktsmessig anvendelse av Forsvarets personellressurser for å sikre gjennomføringen av Forsvarets oppgaver nasjonalt og internasjonalt.”

### 4.3 Vurdering

Stadig flere av de ansatte i Forsvaret vil få erfaring fra tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, og vil kunne ikle seg honnørbegrepet ”veteran”. Slik tjeneste er en sentral del av Forsvarets virksomhet, og i tiden fremover vil stadig tjenestegjørende personell i større grad enn tidligere delta i internasjonale operasjoner som en naturlig del av sitt arbeid. I lys av denne utviklingen er det behov for å presisere og fremheve at Forsvaret har et helhetlig ansvar for sitt personell, og i særlig grad dem som skal delta, deltar, eller har deltatt i internasjonale operasjoner.

Forsvarsdepartementet foreslår derfor å innta følgende bestemmelse som ny § 1 annet ledd;

”Forsvaret har et særlig ansvar for at personell som deltar i internasjonale operasjoner og deres pårørende blir godt ivaretatt før, under og etter endt tjeneste.”

Dette bør etter departementets syn inntas i formålsbestemmelsen for at det allerede innledningsvis i loven skal signaliseres hvilken betydning personellgruppen har. Det vises her også til punkt 5 nedenfor om oppfølging etter endt tjeneste. Utvidelsen av formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å styrke oppfølgingen.

Rettslig sett vil utvidelsen av formålsbestemmelsen kunne ha betydning ved tolkning av alle bestemmelsene om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. At pårørende er særskilt nevnt i bestemmelsen er ment som et signal til rettsanvenderne om at hensynet til de pårørende er et relevant hensyn i vurderingen av spørsmål knyttet til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

## 5. RETT TIL ETT ÅRS OPPFØLGING FRA FORSVARET

### 5.1 Innledning

I Langtidsplanen legges det opp til at 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.

Rett til oppfølging er et vidt begrep og kan etter omstendighetene favne en rekke ulike typer tiltak overfor dem som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) har til formål å følge opp veteraner, og bistår i dag primært dem som ikke lenger tjenestegjør i Forsvaret. FVA ble opprettet av forsvarssjefen 1. februar 2006. De kan besvare spørsmål, gi veiledning og sette veteraner og pårørende i kontakt med fagmiljøene i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Dette er allerede blitt et viktig kontaktpunkt for dem som har tjenestegjort. FVA har et nært samarbeid med de frivillige veteranorganisasjonene.

Forsvarsgrenene har også bygget opp en rekke oppfølgingstilbud, primært for dem som fortsatt er i tjeneste. Dette spenner fra at man har utvist fleksibilitet knyttet til forlengelse av midlertidige tilsetningsforhold i tilfeller hvor personellet har blitt skadet, praktisk tilrettelegging på arbeidsplass, i noen spesielle tilfeller har man hjulpet til å tilrettelegge skadelidtes bolig, og blant annet Hærens styrker (HSTY) Administrativ foresatt avdeling (AFA) gir skadet personell og etterlatte veiledning i forhold til rettigheter overfor NAV og helsevesenet.

Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet har tidligere blitt enige om at Forsvaret skal bygge opp sin kapasitet og kompetanse innen psykiatrisk og psykologisk oppfølging av veteraner etter internasjonale operasjoner, og at målet er at Forsvaret skal ha et helsetilbud i inntil ett år etter endt tjeneste, slik at Forsvaret og det sivile helsevesenet får tid til å tilrettelegge for en mest mulig hensiktsmessig oppfølging av den skadede. I løpet av dette året skal det innledes et samarbeid om tilrettelegging av behandling slik at overføring av den skadede til det sivile helsevesenet er koordinert både behandlingsmessig og praktisk. Målet er å bygge opp et lett tilgjengelig tilbud om oppfølging. Psykiatrisk og psykologisk oppfølging av skadede veteraner skjer i dag for Forsvarets del ved Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk (NMP) og de regionale stressmestringsteamene. Det er iverksatt tiltak for å styrke psykiatri-/psykologtjenesten i Forsvaret slik at den kan ivareta de nye oppgavene.

I tillegg til psykiatrisk og psykologisk oppfølging har de lokale avdelingene og FSAN et stående tilbud om annen helsemessig oppfølging. Det er primært rettet mot stadig tjenestegjørende. NMP tilbyr også annen helsemessig oppfølging, og forsvarssjefen har ved flere anledninger presisert at NMP ikke vil avvise veteraner som henvender seg dit med helseproblemer som kan skyldes tjenesten i en internasjonal operasjon.

Under punkt 5.2 nedenfor redegjøres det for gjeldende rett på dette området. Under punkt 5.3 gis det en nærmere vurdering av forslaget om å lovfeste en rett til oppfølging fra Forsvaret, og innholdet i en slik rett.

### 5.2 Gjeldende rett

#### Oppfølging fra Forsvaret før og under tjenesten

Forsvaret skal undersøke personellens helse før deltakelse i internasjonale operasjoner, herunder utarbeide vaksineprogram. Personellet har plikt til å la seg undersøke og vaksinere, jf. *forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner*

§ 5. Forsvaret skal videre ivareta den fysiske og psykiske helse så lenge personellet tjenestegjør i utlandet (jf. også Langtidsplanen kapittel 8.3.2).

Oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste

Etter endt tjeneste i en internasjonal operasjon, ved hjemkomst til Norge, opphører Forsvarets ansvar for personellens helsetilbud. Forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner § 31 pålegger likevel Forsvaret visse plikter overfor skadet personell. Det følger av bestemmelsen at;

”§ 31. Medisinsk oppfølging etter hjemkomst til Norge

Forsvaret har ansvar for at personell med fysiske eller psykiske skader som følge av tjenestegjøring i internasjonale operasjoner får den nødvendige oppfølging i det sivile helsevesen etter hjemkomst til Norge. Dette ansvaret inkluderer blant annet å vise personell til rette i det sivile helsevesen, og å bistå vedkommende person og det sivile helsevesen på områder hvor Forsvaret besitter spesiell kompetanse. Ansvaret for den medisinske oppfølgingen gjelder uavhengig av om personellet fortsatt har et tilsettingsforhold til Forsvaret.”

Bestemmelsens første punktum pålegger Forsvaret et ansvar for at skadet personell ”får den nødvendige oppfølging i det sivile helsevesen”. Dette ansvaret er nærmere beskrevet i annet punktum hvor det fremgår at Forsvaret ”blant annet” skal ”vise personell til rette”. Departementet legger til grunn at det her oppstilles et veiledningsansvar. Dette gjelder ved skader som viser seg under og kort tid etter deltakelse i en internasjonal operasjon. Dersom skader viser seg lengre tid etter endt tjeneste vil det regelmessig være vanskeligere å påvise at det er forhold under tjenesten som er årsak til skaden, jf. formuleringen ”som følge av tjenestegjøring”. Det skal imidlertid være en lav terskel for å gi slik veiledning så lenge det ikke er usannsynlig at skaden har sammenheng med tjenesten. Vi viser her til bestemmelsens siste punktum hvor det presiseres at ansvaret gjelder uavhengig av om personellet fortsatt har et tilsettingsforhold til Forsvaret. Det gjelder med andre ord et forholdsvis vidtrekkende veiledningsansvar overfor personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon.

Veiledningens innhold er å ”vise personell til rette i det sivile helsevesen”. Ved tolking av bestemmelsen må det ses hen til at andre offentlige organer, herunder det sivile helsevesenet, selv har en veiledningsplikt. Det følger av *lov av 10. februar 1967 om behandlingmåten i forvaltningssaker* § 11 at;

”§ 11. (veiledningsplikt).

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. (...)

Også andre lover inneholder bestemmelser om veiledning fra offentlige myndigheter om helsetjenester med videre. *Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter* § 2-1 tredje ledd lyder;

”§ 2-1. Rett til nødvendig helsehjelp

(...)

Helsetjenesten skal gi den som søker eller trenger helsehjelp, de helse- og behandlingssmessige opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett.”

*Lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene* § 2-1 annet ledd lyder;



”§ 2-1. (Rett til helsehjelp)

(...)

Helsetjenesten skal gi den som søker eller trenger helsehjelp de opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett, og se til at det ikke påføres unødig utgift, tap, tidsspille eller uleilighet.”

**Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.** § 4-1 lyder;

”§ 4-1. Opplysning, råd og veiledning.

Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.”

Forsvarets veiledningsplikt erstatter ikke det sivile helsevesenets, NAVs eller og andre offentlige myndigheters veiledningsplikt, men må antas å supplere denne. Vi antar at det i praksis ofte vil være snakk om å orientere den skadede om hvor han kan henvende seg og til en viss grad om hvilke rettigheter han har. Formålet med veiledningen er at den skadede ”får den nødvendige oppfølging”. Denne supplerende veiledningen gis blant annet av Forsvarets veteranadministrasjon.

For det andre har Forsvaret i visse spesielle tilfeller ”hvor Forsvaret besitter spesiell kompetanse”, plikt til å ”bistå” den skadede og det sivile helsevesen. Dette er ikke ment som en vidtrekkende plikt – på de fleste områder vil det sivile helsevesenet både ha kompetanse og kapasitet som overstiger Forsvarets. Og selv i tilfeller der Forsvaret har en slik plikt, vil det overordnede behandlingsansvaret fortsatt ligge hos det sivile helsevesenet.

Utover det som følger av bestemmelsen har ikke personellet rett til oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste. På linje med andre virksomheter har Forsvaret en bedriftshelsetjeneste for dem som fortsatt har et tjenesteforhold til Forsvaret, men ikke noe behandlingsansvar.

Mange vil likevel oppleve at de blir *tilbudt* ulike former for medisinsk behandling fra NMP, lokale avdelinger av FSAN og de regionale stressmestringsteamene, jf. punkt 5.1. Forsvaret har hatt som målsetning å tilby blant annet psykiatrisk og psykologisk oppfølging i inntil ett år etter endt tjeneste, men har i dag ikke noen plikt til å yte helsetjenester etter endt tjeneste. Dette gjelder enten personellet fortsetter i Forsvaret eller går over i sivil stilling. I begge tilfeller skal personellrets rett til helsetjenester og behandling ivaretas av det sivile helsevesenet.

#### Oppfølging fra det sivile helsevesenet mv.

Rett til behandling i det sivile helsevesenet følger for det første av **lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter**. Lovens § 2-1 første og annet ledd lyder:

”§ 2-1. Rett til nødvendig helsehjelp

Pasienten har rett til øyeblikkelig hjelp. Pasienten har rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten.

Pasienten har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Retten gjelder bare dersom pasienten kan ha forventet nytte av helsehjelpen, og kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt. Spesialisthelsetjenesten skal fastsette en frist for når faglig forsvarlighet krever at en pasient som har en slik rettighet, senest skal få nødvendig helsehjelp.

(...)”

Også *lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene* inneholder bestemmelser om medisinsk behandling og minimumsrettigheter. Lovens § 2-1 første ledd lyder:

”§ 2-1. (Rett til helsehjelp)

Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommune der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg.”

### Rettsstilstanden i Sverige

Forsvarsdepartementet har også sett nærmere på rettsstilstanden i *Sverige*. Der har man en egen lov om utenlandsstyrken i det svenske forsvaret, Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Denne særloven inneholder bestemmelser om unntak og tillempling av andre lover, herunder regler om arbeidstid og rett til erstatning, se nærmere punkt 6.2.7. Videre inneholder særloven bestemmelser om rehabilitering. Det stilles opp et utredningsansvar for det svenske forsvaret, en plikt til å tilrettelegge for arbeidstrening, en plikt til å medvirke til omskolering eller yrkesutdanning som kan bedre den skadedes inntektsevne, og en plikt til å gi økonomisk støtte til utdanning som foranlediges eller forlenges av skaden. Det skal også gis økonomisk støtte til andre tiltak som fremmer den skadedes muligheter til å vende tilbake til arbeidslivet, samt støtte til nødvendige hjelpemidler. Etter særlovens § 8 gjelder ansvaret i tre år fra arbeidstrening eller omskolering innledes. I særlige tilfeller kan ansvaret utvides til totalt 5 år.

Alt personell får tilsendt flere spørreskjemaer i denne perioden, hvorav det siste sendes fem år etter hjemkomst. Det arrangeres også gjensynstreff fra tre til seks måneder etter hjemkomst. Sverige benytter også frivillige organisasjoner som en del av oppfølgingen av personellet. Organisasjonene gis tilbud om kurs og opplæring i regi av det svenske forsvaret.

## **5.3 Vurdering**

Under punkt 5.3.1 drøftes behovet for å innføre en lovfestet rett til oppfølging fra Forsvaret. Under punkt 5.3.2 redegjøres det for forslaget om å lovfeste rett til oppfølging ved psykiske belastningsskader. Under punkt 5.3.3 redegjøres det nærmere for forslaget om å lovfeste rett til annen oppfølging, og forslaget om å innføre en forskriftshjemmel.

### **5.3.1 Behovet for lovfestet rett til oppfølging**

Forsvarsdepartementets erfaring er at de aller fleste veteraner kommer hjem fra deltakelse i internasjonale operasjoner uten skader og med positive erfaringer.

Som det er nærmere redegjort for under punkt 3.2 og 3.4 utsettes norsk personell for en særegen risiko under deltakelse i internasjonale operasjoner. Samfunnet må ta inn over seg at personell omkommer og blir skadet. I denne situasjonen er Forsvarsdepartementet opptatt av at personellet og deres pårørende skal kunne ha forutsigbare rettigheter. Som det er redegjort for under punkt 5.2 har personell som blir skadet blant annet rett til medisinsk behandling fra det sivile helsevesenet, og rett til veiledning fra alle offentlige institusjoner, herunder NAV. Vi har også redegjort for at personellet allerede i dag har en rett til veiledning fra Forsvaret. Det er viktig å understreke at denne retten i prinsippet ikke er tidsbegrenset. Forsvaret har også plikt til å bistå skadet personell og det sivile helsevesen på områder hvor Forsvaret besitter spesialkompetanse. Som det fremgår av punkt 5.1 har de som blir skadet også flere ulike oppfølgingstilbud som ikke er forankret i lov eller forskrift. Som vi kommer nærmere tilbake til under punkt 5.3.3 er det imidlertid ikke bare de som blir skadet som kan ha behov for oppfølging. Spørsmålet er da om det er behov for å lovfeste en rett til noen av disse tilbudene.

Departementet antar at en lovfesting først og fremst vil gi personellet og deres pårørende forutberegnelighet for rettsstillingen ved skader. Dette er rettighetssiden ved en lovfesting.

Vi anser dette som svært viktig. Det er ønskelig å signalisere at Forsvaret tar ansvar for personell som blir skadet under tjeneste i internasjonale operasjoner. Men en lovfesting forplikter også de til enhver tid bevilgende og utøvende myndigheter.

Innen norsk rett er det for øvrig et velkjent virkemiddel å sikre tilbud om tjenester til en gruppe ved å gi lovbestemmelser om rett til slike tjenester. Det vises her blant annet til bestemmelsene som allerede er omtalt under punkt 5.2.

### 5.3.2 *Oppfølging ved psykiske belastningsskader*

Som et ledd i styrkingen av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner har Forsvarsdepartementet utarbeidet følgende forslag til lovfesting av en rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret;

”§ 12 a. Rett til oppfølging

Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har rett til **psykiatrisk og psykologisk oppfølging** fra Forsvaret i inntil ett år etter endt tjeneste. Forsvaret har plikt til å tilby slik oppfølging og til å sørge for at overgangen til det sivile helsevesenet skjer på en for personellet betryggende måte.”

Departementet mener at NMP eller de regionale stressmestringsteamene i Forsvaret vil kunne stå for den praktiske gjennomføringen av oppfølgingen. Forsvaret bygger for tiden opp behandlingsskapasitet her. Forsvarets behandlingsskapasitet innen andre områder tilsier at det ikke lovfestes en eksplisitt rett til helsetjenester generelt. Rett til annen helsemessig oppfølging behandles nærmere under punkt 5.3.3 nedenfor.

Det er viktig å presisere at en rett til behandling fra Forsvaret ikke fratår personellet rett til behandling i det sivile helsevesenet og heller ikke medfører at det sivile helsevesenet kan nedprioritere veteraner.

Det sentrale ved denne oppfølgingen fra Forsvaret er at Forsvaret vil kunne ha mulighet for å møte veteranene på en annen måte enn det sivile helsevesenet, og stille med et fagmiljø som får anledning til å spesialisere seg på de psykiske lidelser som er hyppigst forekommende blant personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon. Departementet har grunn til å tro at den medisinske oppfølgingen i løpet av dette året vil kunne være tilstrekkelig for mange av de skadede, særlig dersom man kommer raskt i gang med behandling og oppfølging. I den grad lidelsen har et lengre behandlingsperspektiv vil den vesentligste oppgaven for Forsvaret i dette året være å tilrettelegge for at den skadede kan få tilfredsstillende behandling av det sivile helsevesenet. Det er intensjonen med forslaget at det skal være stor grad av fleksibilitet i det systemet som utvikles, slik at ingen opplever å stå uten et tilbud. Dette er det enighet om mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

### 5.3.3 *Rett til annen oppfølging og forskriftshjemmel*

Som et ledd i styrkingen av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner har Forsvarsdepartementet utarbeidet følgende forslag til lovfesting av en rett til ”annen oppfølging” fra Forsvaret;

”§ 12 a. Rett til oppfølging

(...)

Forsvaret har plikt til å tilby **annen oppfølging** i inntil ett år etter endt tjeneste i den grad det er rimelig ut fra personellens helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i og omfanget av oppfølging etter første og annet ledd.”

Det foreslås lovfestet en rett til ”annen oppfølging” i inntil ett år etter endt tjeneste. Dette oppfølgingsansvaret kan etter omstendighetene omfatte alt fra helsemessig oppfølging til veiledning innen offentlige tjenester, studieveiledning, utdanningstilbud mv. Dette ansvaret må ses i sammenheng med ansvaret etter forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner § 31 som er presentert under punkt 5.2. Det er departementets intensjon at det nye ansvaret som nå foreslås lovfestet skal gå lenger enn ansvaret etter forskriften. Forskriften trekker således opp minimumsrettigheter også for den foreslåtte lovbestemmelsen. Etter det året hvor dette mer omfattende ansvaret gjelder, vil ansvaret etter forskriften tre inn. Som tidligere nevnt er ikke dette ansvaret tidsbegrenset.

NMP, forsvarsgrenene og Forsvarets veteranadministrasjon vil kunne stå for den praktiske gjennomføringen av oppfølgingen. Det foreslås at det innføres en forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i oppfølgingen. Vi antar at det her vil kunne skje en viss utvikling over tid. Mens behovet i dag synes å være størst for psykiatrisk og psykologisk oppfølging, og generell veiledning, kan det i fremtiden oppstå andre behov. Disse vil kunne fanges opp gjennom en endring av forskriften.

Personellet får rett til slik oppfølging ”i den grad det er rimelig ut fra personellets helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers”. Bestemmelsen er ment å gi anvisning på at det skal skje en bred rimelighetsvurdering både når det gjelder *om* det skal gis oppfølging og *hvilken* oppfølging som skal gis. Bakgrunnen for dette er ønsket om å lage et fleksibelt system som kan utvikle seg i tråd med utviklingen i operasjonsmønstret til de norske styrkene og de utfordringene personellet møter etter endt tjeneste. Det understrekes at det ikke er et vilkår at personellet har pådratt seg en skade for at de skal kunne benytte denne retten til oppfølging. Også andre vil kunne ha behov for veiledning med videre etter endt tjeneste. Personellets helsetilstand vil imidlertid etter bestemmelsen være et moment i vurderingen av hvilken oppfølging som tilbys. Vurderingen må for øvrig skje innenfor rammen som trekkes opp av den foreslåtte forskriften. Departementet gjør oppmerksom på at den aktuelle forskriften vil bli sendt på høring på vanlig måte når det materielle innholdet er utformet.

## 6. STYRKING AV ERSTATNINGSVERNET

### 6.1 Innledning

Gjennom rapporten fra den eksterne arbeidsgruppen, som har vurdert de økonomiske rettighetene til deltakere i internasjonale operasjoner som rammes av personskade, har det blitt påvist at dagens regler for erstatning ved yrkesskade ikke i tilstrekkelig grad fanger opp den yrkesrisiko som deltakere i internasjonale operasjoner utsettes for. Arbeidsgruppen tar til orde for å styrke erstatningsvernet.

Regjeringen har ved flere anledning, senest ved fremleggingen av Langtidsplanen for Forsvaret våren 2008, gitt uttrykk for at den har som mål å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner.

### 6.2 Gjeldende rett

#### 6.2.1 *Generelt*

I utgangspunktet har deltakere i internasjonale operasjoner gode trygde- og erstatningsordninger. Tradisjonelt har militærpersoner hatt et godt utbygget økonomisk sikkerhetsnett ved skader og sykdommer gjennom særlovgivning og andre regelverk. Vi antar at dette har sin årsak i en erkjennelse av at så vel arbeidstiden, arbeidsoppgavene og arbeidsbelastningen i ikke ubetydelig grad avviker fra normalarbeidstakerens. Historisk har man også tatt i betraktning den spesielle karakter arbeidet til militærpersoner har og lagt vekt på hensyn som ”vederlag for verdifull innsats”, ”æresbevisning” mv. og at det moralsk sett er rimelig at staten har regelverk som fanger opp skader militærpersoner pådrar seg, jf. NOU 2004:3 Arbeidsskade-forsikring punkt 11.5.2 med videre henvisninger. Dertil er mange militærpersoner gjennom vernepliktsloven og heimevernsloven pålagt en straffesanksjonert plikt til å tjenestegjøre. I 2005 ble det gjennom forsvarspersonelloven innført beordringsplikt til deltakelse i internasjonale operasjoner for både militært og sivilt personell. Det vises for øvrig til punkt 3.8 hvor dette er nærmere omtalt.

#### 6.2.2 *Trygd og pensjon*

Deltakere i internasjonale operasjoner er dekket av de alminnelige trygdeordningene etter folketrygdloven, herunder rett til sykepenger, stønad ved utgifter til helsetjenester, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon, og alderspensjon.

Etter folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav f jf. tredje ledd er de i tillegg omfattet av yrkesskadefordelene i folketrygdloven ”ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått i utlandet”. Dette innebærer at det gjelder en rekke særregler ved beregning av, og mildere vilkår for rett til, folketrygdens alminnelige ytelser. Blant annet gjelder det særregler for sykepenger, det gis full utgiftsdekning ved utgifter til helsetjenester, og det gjelder særregler ved beregning av rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon og alderspensjon. I tillegg gis det rett til særskilt menerstatning fra folketrygden. Trygdevernet er med andre ord utvidet i betydelig grad. Bestemmelsen i § 13-8 er i hovedsak en videreføring av eldre regler. Det vises her til redegjørelsen under punkt 3.8.

Deltakere i internasjonale operasjoner er også medlemmer i Statens Pensjonskasse. Medlemskapet gir rett til alderspensjon, uførepensjon, enke-/enkemannspensjon og barnpensjon etter nærmere regler. Det vises til punkt 6.3.2.2 hvor denne retten til uførepensjon er gitt bred omtale.

### 6.2.3 Erstatning

Ved innføringen av *yrkesskadeforsikringsloven* i 1990 ble militærpersoner inkludert i det alminnelige erstatningsvernet ved yrkesskader. Det følger av yrkesskadeforsikringsloven § 10 at loven kun omfatter skader som påføres ”i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden”. Det følger av § 11 at arbeidstakere kan få erstatning etter loven dersom de har vært utsatt for en yrkesskade, i form av en ”arbeidsulykke”, eller en sykdom som er definert som ”yrkessykdom”, og derved likestilt med yrkesskade. I ”arbeidsulykke”-begrepet ligger det at skadelidte må ha vært utsatt for en plutselig eller uventet ytre hending 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<sup>1</sup>. Dette innebærer at det stilles opp vilkår for hvordan skaden må inntreffe. Fysiske og psykiske belastningsskader som utvikler seg over tid er ikke omfattet av loven.

*Hovedtariffavtalen* (HTA) inneholder egne bestemmelser om ytelser ved yrkesskade, jf. HTA § 24. Også her er det et vilkår at skadelidte har vært utsatt for en yrkesskade. I noen tilfeller vil Hovedtariffavtalen gi gunstigere utmåling enn reglene i yrkesskadeforsikringsloven. Det regelverket som gir skadelidte best uttelling skal legges til grunn.

Gjennom *protokoll av 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner*, som knytter seg til lokal særavtale for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, utvides vernet i yrkesskadeforsikringsloven og Hovedtariffavtalen ved at erstatningsdekningen gjelder hele døgnet, det vil si også i fritiden i operasjonsområdet. I tillegg er maksimal utbetaling satt til 65 G. Denne gunstige særordningen vil normalt gi vesentlig høyere erstatningsutbetaling enn yrkesskadeforsikringsloven. Det regelverket som gir skadelidte best uttelling skal legges til grunn.

Personell som faller utenfor vernet i yrkesskadeforsikringsloven, Hovedtariffavtalen og protokollen av 16. mai 2000 kan ha rett til erstatning etter andre ansvarsgrunnlag. I *skadeserstatningsloven § 2-1* stilles det opp regler for arbeidsgivers erstatningsansvar for feil eller forsømmelser fra arbeidstakeres side. Arbeidsgiveransvaret innebærer at personellet kan få rett til erstatning dersom kolleger eller ledere kan klandres for at skaden skjedde. Forsvaret kan også bli erstatningsansvarlig dersom en av Forsvarets motorvogner er involvert i skaden, jf. *bilansvarsloven § 4* jf. § 16 første og fjerde ledd.

*Forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.* omtales nærmere under punkt 6.2.5 nedenfor.

### 6.2.4 Særlig om det ulovfestede objektive ansvaret

Når vilkårene for erstatningsansvar etter yrkesskadeforsikringsloven mv. ikke er oppfylt, er det normalt kun erstatningsansvar etter *det ulovfestede objektive ansvaret* som kan lede til at skadelidte får utbetalt full erstatning for skader etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. I forhold til ulovfestet objektivt ansvar avgjøres ansvarsspørsmålet ut fra en helhetsvurdering av blant annet hva som fremstår som en rimelig risikoplassering, sett på bakgrunn av den aktuelle risikoens art og størrelse, hvem som har interessen av den skadevoldende virksomheten og skadevolderens og skadelidtes evne til å pulverisere tap.

---

<sup>1</sup> Legaldefinisjonen er inntatt i folketrygdloven § 13-3. Det er sikker rett at begrepet i yrkesskadeforsikringsloven skal ha samme innhold

Det ulovfestede objektive ansvaret er utviklet gjennom lang tids rettspraksis. Det er problematisk å angi klart hva vilkårene for ansvar på dette grunnlag er. Nils Nygaard skriver i sin bok ”Skade og ansvar” (2007) på side 256 at;

”Eit vurderingstema av meir overordna karakter, som går igjen i domsmaterialet, er om den påstått ansvarlege er *nærmare til å bera risikoen* – eller dei økonomiske fylgjene av skaden – enn den tilfeldig skadelidne. Den som har si interesse knytt til risikokjelda vil iallfall stå nærmast til å pårekna skade, jamvel om det ikkje alltid er mogleg for han å hindra at skade skjer. Dersom den påstått ansvarlege er nærmast til å bera tapet, blir tapet velta over på han. Minstekrava om at risikoen må vera stadig, typisk, ekstraordinær, osv., er nærmare presiseringar av vilkår for at han *kan* vera nærmast, slik at tapet *kan* veltas over.”

Vurderingstemaet er med andre ord vagt og skjønnsmessig. Det sentrale ved vurderingen av dette ansvarsgrunnlaget er en interesse- og risikovurdering. Normalt er det avgjørende hvordan risikoen vurderes. Rettspraksis har stilt opp såkalte minstekrav. Først ses risikoen fra en objektiv synsvinkel. Det må være en stadig risiko for skader, og skadene må være et typisk utslag av risikoen. I andre omgang ses risikoen fra skadelidtes synsvinkel. For skadelidte må skaden være et utslag av en ekstraordinær risiko. Dette blir tolket slik at skadelidte må ha vært utsatt for noe helt upåregnelig eller på annen måte særlig dramatisk. I praksis er ofte det springende punkt i forhold til ansvarsgrunnlaget hvorvidt skadelidte kan dokumentere å ha vært utsatt for en eller flere slike enkelthendelser.

I denne vurderingen kan man komme til at skadelidte selv er nærmest til å bære risikoen, eller man kan komme til at arbeidsgiver er nærmest. Det foretas i disse tilfelle en konkret vurdering, og rettspraksis viser at det skal en del til før erstatning tilkjennes etter dette ansvarsgrunnlaget.

Gjennom de skjønnsmessige vilkårene åpner systemet for en viss fleksibilitet. Det er få begrensninger med hensyn til hva som kan trekkes inn i vurderingen av hvem som er nærmest til å bære ansvaret. På den annen side gir dette ansvarsgrunnlaget skadelidte svært liten grad av forutberegnelighet. Den som for eksempel pådrar seg en belastningsskade ved tjenestegjøring i en internasjonal operasjon har liten mulighet til å vite om han kan få erstattet det tap han eventuelt lider.

Forsvarsdepartementet har videre erfart at vurderingen av om skadelidte har vært utsatt for en ekstraordinær risiko er en særlig ressurskrevende og vanskelig skjønnsmessig vurdering. Det er foreløpig lite rettspraksis med direkte overføringsverdi. Det er ikke avklart hvor terskelen skal ligge. Det kan for eksempel spørres om det er tilstrekkelig at skadelidte har opplevd ”vanlige krigshendelser” slik som beskytning, trusler, granatnedslag, eksplosjoner etter selvmordsangrep, tilbakeholdelse eller andre former for kidnapping, nærkontakt med døde og sårede, og opplevelse av avmaktsfølelse i kontakt med lidende sivile. Vi antar at det er nødvendig at skadelidte har opplevd en direkte og reell trussel mot sitt eget liv.

Denne situasjonen medfører at saksbehandlingen blir komplisert, og får et visst preg av å være rettsskapende virksomhet. På denne bakgrunn er Forsvarsdepartementet bekymret for at det kan være vanskelig å sikre denne skadelidtegruppen likebehandling over tid. Et annet moment er at det ofte heller ikke er mulig å vise til konkrete vilkår som ikke er oppfylt, dersom vi etter en helhetsvurdering kommer til at skadelidte ikke har krav på erstatning. Dette kan være tungt for skadelidte å akseptere, og mangelen på et lovfestet ansvarsgrunnlag med klare vilkår kan således være konfliktskapende.

Forsvarsdepartementet har mottatt ca. 80 erstatningskrav etter det ulovfestede objektive ansvaret. Omlag 56 er nå under behandling, mens 10 har ført til utbetaling av til sammen ca. 29 millioner kroner.

### **6.2.5** *Nærmere om forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.*

Med virkning fra 1. januar 2005 ble det innført en **forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.** Utbetaling etter forskriften kan betegnes som en billighetserstatning. Forskriften er i dag forankret i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. St.prp.nr.1 (2004-2005). Den ble endret ved forskrift av 15. august 2006 nr. 977 ved at maksimalerstatningen på 6 G skal utbetales allerede ved 54 prosent varig medisinsk invaliditet. Forskriftsendringen ble gitt tilbakevirkende kraft for allerede utbetalte erstatninger og innebar en dobling av erstatningsnivået.

Forskriften er ment å bøte på de manglene i erstatningsvernet ved psykiske belastningsskader man etterhvert har blitt oppmerksom på. Statens Pensjonskasse står for saksbehandlingen av kravene. Pr. 1. april 2008 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 234 krav om billighetserstatning. I ca. 150 saker etter forskriften er det til nå utbetalt til sammen ca. 34,5 millioner kroner.

Det gjelder ikke noe krav om skade med økonomisk tap. Utmålingskriteriet er graden av (psykisk betinget) varig medisinsk invaliditet. Det sentrale vilkåret etter forskriften er at det sannsynliggjøres at det er årsakssammenheng mellom tjenestegjøringen og skaden. Det gjelder med andre ord et vanlig årsakskrav, men det stilles derimot ikke strenge krav til dokumentasjon av hendelser osv. En forutsetning for at ordningen skal fungere er at det er en viss terskel for å innhente vurderinger fra mer enn én sakkyndig. Det er kun adgang til å innhente en ny erklæring dersom det kan påvises alvorlige feil ved den foreliggende erklæringen eller prosessen rundt innhenting av denne. Samlet sett er det en vesentlig lavere terskel for å utbetale erstatning etter forskriften enn det er etter alminnelige erstatningsregler. Det er imidlertid på det rene at mange som får slik billighetserstatning anfører å ha et økonomisk tap som overstiger det beløpet de mottar. Forskriften løser med andre ord ikke de erstatningsrettslige utfordringene.

Det vises for øvrig til punkt 7 hvor forskriften er nærmere omtalt og hvor det foreslås gitt en ny forskriftshjemmel i forsvarspersonelloven slik at forskriften kan forankres der.

### **6.2.6** *Særlig om årsakssammenheng i erstatningsretten*

Kravet om årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og det økonomiske tapet er et grunnvilkår i erstatningsretten. Kravet står sentralt uavhengig av ansvarsgrunnlag, men kan ha et ulikt innhold. Etter yrkesskadeforsikringsloven må det være årsakssammenheng mellom yrkesskaden og tapet. Etter skadeserstatningsloven § 2-1 må det være årsakssammenheng mellom en ansatts feil eller forsømmelse og tapet. Etter det ulovfestede objektive ansvaret må det være årsakssammenheng mellom en risiko som har vært ekstraordinær for skadelidte og det økonomiske tapet. Dersom det er andre faktorer som har ført til tapet oppstår ikke erstatningsansvar.

Kravet til årsakssammenheng er fyldig omtalt i den juridisk litteraturen. Fremstillingen her tar derfor kun sikte på å peke på hovedproblemstillingene og eventuelle forhold som særlig gjør seg gjeldende i forhold til personskader og tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Det sondres mellom faktisk årsakssammenheng og rettslig avgrensning i årsakssammenheng.



Problemstillingen knyttet til vurderingen av den faktiske årsakssammenhengen er om en faktor har hatt evne til, og rent faktisk har ledet til et annet resultat enn det resultatet som ville inntruffet om faktoren ikke hadde vært virksom. Som oftest må det foretas en vurdering i flere ledd; det må ha funnet sted en ytre påvirkning som har ført til skaden; skaden må ha forhindret skadelidte fra å arbeide; fraværet fra arbeidslivet må ha ført til et økonomisk tap. Nils Nygaard, ”Skade og ansvar” (2007), skriver på side 322-323 at;

”Poenget er at den påstått ansvarlege årsaksfaktoren – gjennom fleire eller færre ledd – har hatt slik *innverknad på skaderesultatet* at det er naturleg å karakterisera den som ei årsak til realskaden. Det er altså tale om *samanheng i den faktiske hendingsgangen*. (...) Dessutan er det eit rettsleg minstekrav eller kvalitetskrav at den påstått ansvarlege årsaksfaktor er *så vidt vesentleg* i årsaksbildet at det er naturleg å knyta ansvar til den (...).”

Når det gjelder personskader og sykdommer er mange av leddene i stor grad et medisinsk spørsmål. Man må ta stilling til om den ytre påvirkningen *kan* ha ført til skaden, og om skaden er av en slik *art og omfang* at den forhindrer skadelidte fra å jobbe. Ved skader som er en umiddelbar reaksjon på ytre påvirkning, vil den faktiske årsakssammenhengen normalt være uproblematisk å fastslå. Ved mer diffuse fysiske lidelser, fysiske sykdommer, psykisk sykdom og ved påståtte følgeskader, kan den faktiske/medisinske årsakssammenhengen være atskillig mer usikker. Særlig gjelder dette når det har gått lang tid mellom den ytre påvirkningen og konstateringen av skade eller sykdom. Ofte vil det være mer enn én faktor som har ledet til et sykdomsutbrudd, og det kan skyldes rene tilfeldigheter at sykdom viser seg på det tidspunktet og den måten den gjør. Det kreves imidlertid ikke positiv kunnskap om årsakssammenhengen. Det er tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for at det foreligger faktisk årsakssammenheng. Det er skadelidte som må sannsynliggjøre at vilkåret om årsakssammenheng er oppfylt.

Den rettslige avgrensningen i årsakssammenheng går ut på at man kan avgrense mot uventede, fjerne og avledede skader av hensyn til skadevolder. Dette omtales gjerne som et krav om påregnelighet eller et spørsmål om den påstått ansvarlige faktor er adekvat. Dette kan knytte seg til selve skadefølgen, eller måten skaden skjer på. I tillegg blir det et spørsmål om den påstått ansvarlige årsaksfaktor er uvesentlig i det totale årsaksbildet. Vi går ikke nærmere inn på den rettslige avgrensningen i årsakssammenhengen. Det redegjøres for kravet til årsakssammenheng etter et nytt lovfestet objektivt erstatningsansvar nedenfor under punkt 6.3.4.

#### **6.2.7 Rettstilstanden i andre nordiske land**

Forsvarsdepartementet har også sett nærmere på rettstilstanden i andre nordiske land. I likhet med dagens norske regler er det *svenske* regelverket fragmentert og sammensatt av en rekke ulike ordninger. I Sverige har man, i tillegg til de grunnleggende sosiale ytelsene (tilsvarende den norske folketrygden), for det første en egen lov om utenlandsstyrken i det svenske forsvaret, Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Denne særloven inneholder bestemmelser om unntak og tillempling av andre lover, herunder særregler om erstatning. Det følger av lovens § 5 at den svenske arbeidsskadeforsikringsloven (1976:380) gjelder fra reisen til tjenestestedet påbegynnes og til hjemreisen fra tjenestestedet er fullført; ”Skada som inträffar under denna tid skall anses som arbetskada, om övervägande skäl talar för det.” Også skader på fritiden *utenfor* operasjonsområdet kan etter omstendigheten omfattes. Særloven stiller også opp andre særregler.

For det andre stiller Förordning (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten opp Statens riskgaranti. Etter ordningen utbetales inntil 22 prisbasbelopp (22 x 41.000,- SEK = 902.000,- SEK) ved dødsfall eller varig invaliditet.

For det trede er det inngått en egen avtale om ”ersättning vid olycksfall och dödsfall under utlandstjänstgöring”. Avtalen gjelder ved ulykker og dødsfall under internasjonale operasjoner. Avtalens formål er å kompensere for bortfall av forsikringsmulighet. Avtalen kan kompensere for privat tegnede forsikringer som ikke kommer til utbetaling på grunn av force majeure-klausuler (begrensninger i ansvaret ved krig og lignende), eller dersom det høye risikonivået har gjort det umulig å tegne private forsikringer på rimelige vilkår. Gjennom denne avtalen trer altså arbeidsgiver inn i og på et vis garanterer for forsikringsutbetalinger etter private forsikringer.

Det gjelder også noen andre ordninger, herunder en gruppelivsforsikring, som vi ikke går nærmere inn på.

I **Danmark** har de også en rekke ordninger som sammen utgjør erstatningsvernet til personell som pådrar seg personskader under internasjonale operasjoner. For det første har personellet, i tillegg til de grunnleggende sosiale ytelsene, gjennom lov om arbeidsskadesikring (jf. lov-bekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006) erstatningsvern mot ”arbejdsskade”, det vil si ”arbejdsulykke” og ”erhvervsygdomme”. Dette er en generell lov som gjelder alle danske arbeidstakere. I slike tilfeller kan det ytes erstatning for inntektstap som følge av skaden, mén(erstatning (på inntil 699.000,- DKK avhengig av invaliditetsgrad), utgiftsdekning, og forsørgertap(erstatning. Det danske regelverket åpner for at psykiske belastningsskader kan gi rett til erstatning.

For det andre har det danske forsvaret særlige erstatnings- og godtgørelsesordninger til personell som deltar i internasjonale operasjoner. Formålet med disse ytelsene er å kompensere for at det ikke er mulig, eller uforholdsmessig dyrt, å tegne private forsikringer for dette personellet. Vilkårene for utbetaling er at personellet er påført varig mén og at dette er pådratt som følge av arbeidet, eller er forårsaket av de særlige forhold i operasjonsområdet. Ved 100 % varig mén utbetales 3.377.500,- DKK. Ved fritidsskader utbetales inntil 1.699.660,- DKK uavhengig av om personellet blir skadet i operasjonsområdet. Ved dødsfall skilles det mellom tap av forsørger og erstatning til etterlatte som ikke ble forsørget. Ved forsørgertap utbetales 2.252.000,- DKK. I andre tilfeller utbetales 1.124.500,- DKK til dødsboet.

For det trede kan erstatningsansvar for det danske forsvaret bli aktuelt i andre tilfeller etter alminnelige erstatningsregler, herunder arbeidsgiveransvar (tilsvarende som den norske skadeserstatningsloven § 2-1).

Det gjelder også noen andre ordninger, herunder en gruppelivsforsikring, som vi ikke går nærmere inn på.

### 6.3 Vurdering

Den eksterne arbeidsgruppen som har vurdert de økonomiske rettighetene ved personskade har foreslått å utrede styrking av erstatningsvernet til deltakere i internasjonale operasjoner med sikte på å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar i forsvarspersonelloven, jf. punkt 3.5.2. Forsvarsdepartementet har utredet mulige kompensasjonsordninger, herunder et lovfestet objektivt erstatningsansvar. Det første spørsmålet man må ta stilling til er om det er behov for å styrke de økonomiske rettighetene til deltakere i internasjonale operasjoner som pådrar seg personskade, eller om dagens rettsstilstand kan videreføres. Dette drøftes under

punkt 6.3.1 nedenfor. Under punkt 6.3.2 drøftes ulike mulige kompensasjonsordninger. Under punkt 6.3.3 drøftes den nærmere utformingen av nye lovregler. Under punkt 6.3.4 gjøres det nærmere rede for årsakskravet etter den nye bestemmelsen. Under punkt 6.3.5 drøftes tilbakevirkning. Under punkt 6.3.6 drøftes foreldelse. Under punkt 6.3.7 redegjøres det nærmere for regler om utmåling av erstatning, herunder om utmåling i form av løpende ytelser. Under punkt 6.3.8 drøftes forholdet mellom forsvarspersonelloven og andre ansvarsgrunnlag. Under punkt 6.3.9 omtales avslutningsvis forholdet til andre lovarbeid.

### **6.3.1 Behov for å styrke rettighetene**

Det er redegjort for gjeldende rett under punkt 6.2. Ved vurderingen av om det er behov for å styrke rettighetene tas det utgangspunkt i de skadelidtegruppene som tidligere, blant annet av den eksterne arbeidsgruppen og av referansegruppen, er fremhevet som problematiske i forhold til dagens regler.

#### Psykiske belastningsskader

Dette gjelder for det første personer som pådrar seg psykiske belastningsskader. Her brukes av og til også den mindre presise betegnelsen psykiske senskader. Skadene det siktes til er psykiske skader som utvikler seg over tid eller som er et utslag av langvarig psykisk påkjenning, jf. også punkt 3.1. Dersom skadelidte kan påvise at han har vært utsatt for en eller flere dramatiske og livstruende hendelser i sitt arbeid, **og** medisinske sakkyndige kan si at det er mer enn 50 prosent sannsynlig 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 kan vise til en eller flere slike hendelser. Og selv blant dem som har opplevd å være i livstruende situasjoner er det mange som riktignok kan knytte de psykiske plagene til tjenesten som sådan, men ikke til bestemte hendelser. Da har de ikke rett til yrkesskadeerstatning etter dagens praksis, og i de fleste tilfeller heller ikke erstatning på ulovfestet objektivt grunnlag.

#### Tropesykdommer mv.

For det andre gjelder dette personer som pådrar seg tropesykdommer og andre sykdommer som ikke er vanlig forekommende i Norge. Det kan være problematisk å få slike sykdommer godkjent som yrkessykdom. Kun et fåtall slike diagnoser er inntatt på dagens yrkessykdomsliste. Det finnes en sikkerhetsventil i yrkesskadeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav c, men vi forstår rettspraksis slik at denne er forholdsvis snever. Det vises for øvrig til den eksterne arbeidsgruppens rapport hvor det er inntatt en fyldig redegjørelse om bestemmelsen i kapittel 7.4.

I tillegg til disse to kategoriene som har utilstrekkelig vern etter dagens regler, vil Forsvarsdepartementet fremheve at ordlyden i folketrygdloven, Høyesteretts dom inntatt i Rt 2006 s. 1642 og forsikringspraksis kan tyde på at den generelle terskelen for å anse en skade som en arbeidsulykke er høyere for deltakere i internasjonale operasjoner enn for andre arbeidstakere.

#### Folketrygdloven

”Arbeidsulykke”-begrepet er utformet og tolkes slik at terskelen for at en hendelse kan anses som et avvik fra det normale arbeidet og således kan bli ansett som en arbeidsulykke, blir høyere jo mer risikofylt arbeidet er. Det følger av folketrygdloven § 13-3 annet ledd at det må dreie seg om en ”plutselig eller uventet ytre hending”, eventuelt en ”hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende

arbeid”. Tatt på ordet innebærer bestemmelsen at det skal mer til for å få en skade godkjent som yrkesskade i et yrke med høy risiko og store påregnelig belastninger. Tilsvarende gjelder for yrkesskadeforsikringsloven.

Høyesteretts dom inntatt i Rt 2006 s. 1642

I Rt. 2006 s. 1642 (fotballspillerdom) uttaler Høyesterett:

”(36) Hva som må anses plutselig og uventet vil måtte bedømmes ut fra i hvilken sammenheng hendelsen finner sted. Mens det å skli, falle eller bli dyttet overende, i en rekke sammenhenger har vært ansett tilstrekkelig til å tilfredsstille lovens krav, vil slike hendelser klart nok ligge innenfor rammen for arbeidet til en profesjonell fotballspiller. Dette innebærer en form for **relativisering av kravet til ulykkeshendelse**. Den ordinære utførelse av arbeidet, herunder sammenstøt med motspillere, vil selv om de fører til skade, normalt ikke kunne anses som yrkesskade. Spørsmålet er hvor vesentlig avviket fra det ordinære må være for at en arbeidsulykke foreligger.

(37) Det er på det rene at risikoen for skade for en profesjonell fotballspiller er betydelig. **Som nevnt faller en vesentlig del av denne risikoen utenfor yrkesskadedekningen, da skaden er et resultat av den ordinære utførelse av arbeid.** Det følger av § 13-3 annet ledd sammenholdt med lovforarbeidene og Trygderettens praksis for andre typer arbeidsulykker, at det ikke er grunnlag for å oppstille et krav om et betydelig avvik fra det ordinære.” (vår utheving)

Dommen synes å gi anvisning på at personer i et yrke preget av høy risiko i større grad må forvente skader, og derfor ikke kan ha de samme forventninger til trygde- og erstatningsvern. Forsvarsdepartementet minner om at militærpersoner når det gjelder trygdereglene tradisjonelt har hatt et særregulert vern nettopp for å kompensere for den spesielle yrkesrisikoen gruppen har. Det gjelder også særregler innenfor erstatningsretten. Vi viser i den forbindelse til punkt 3.5.1, og punktene 6.2.3 og 6.2.5 og omtalen der av protokollen av 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner, og forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.

Forsikringspraksis

Praktiseringen av ”arbeidsulykke”-begrepet har etter Forsvarsdepartementets syn vist at det oppstilles en relativt sett høyere terskel for at hendelser i internasjonale operasjoner kan anses å ligge utenfor det ordinære i vedkommendes tjeneste. I praksis synes ”vanlige krigshendelser” å falle utenfor erstatningsvernet ved psykiske skader, ved at hendelsen ikke anses for å avvike fra rammen for arbeidet til en deltaker i en internasjonal operasjon. Dermed blir den generelle terskelen for at deltakere i internasjonale operasjoner skal få rett til erstatning høyere enn for mange andre arbeidstakergrupper.

Forsvarsdepartementets vurdering av behovet for å styrke rettighetene

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at deltakere i internasjonale operasjoner har et særlig behov for forutberegnelighet og for et omfattende erstatningsvern, nettopp på grunn av de meget spesielle forhold som knytter seg til slik tjeneste. Det er tale om en personellgruppe som i utgangspunktet har arbeidsoppgaver som skiller seg vesentlig fra dem arbeidstakere har hjemme i Norge. De utfører arbeidsoppgavene på fremmed territorium, på vegne av den norske stat. De opererer under fremmede klimatiske forhold, ofte i land hvor infrastrukturen er rasert, og maktstrukturene er uoversiktelige. Personellet blir i stor grad ansett som angreps- og terrormål, og mange arbeider under konstant trussel fra fiender som ofte skjuler seg blant sivilbefolkningen. De angripes med miner, skjulte sprengladninger og av selvmordsbombere. Personellet er bevæpnet og de kommer opp i situasjoner hvor de kan måtte ta andres liv. Trussel- og spenningsnivået er vedvarende, uten at personellet har mulighet til å trekke seg ut.

Og innholdet i trusselen er angrep med et stort skadepotensiale som det kan være vanskelig å gardere seg mot. Fra 2005 er både militært og visse grupper sivilt personell i tillegg underlagt en generell beordringsplikt. Det vil si at de kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner. Beordringsadgangen benyttes.

Forsvarsdepartementet kan ikke se at andre grupper i samfunnet møter de samme eller tilsvarende utfordringer i sitt arbeid når det gjelder fysiske og psykiske påkjenninger.

Under disse forhold er det departementets syn at det er uheldig at denne gruppens rett til erstatning ved personskader avhenger av ”arbeidsulykke”-begrepet som er utformet og tolkes slik at terskelen for at en hendelse kan anses som et avvik fra det normale arbeidet, og således kan bli ansett som en arbeidsulykke, blir høyere jo mer risikofyllt arbeidet er. Vi mener at denne personellgruppen er utsatt for en særskilt risiko i sitt yrke som ikke ivaretas av det generelle erstatningsvernet ved yrkesskader. Det er derfor behov for mer omfattende ansvarsregler som kan ivareta gruppens yrkesrisiko. Behovet skyldes ikke en generell svakhet ved yrkesskade-regelverket, men et spesielt problem som rammer deltakere i internasjonale operasjoner.

Vi viser til at det også er høyst uklart hvilke skader det ulovfestede objektive ansvaret kan favne, det gir personellet liten forutberegnelighet, medfører komplisert saksbehandling, høyt konfliktnivå mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og en rekke rettslige prosesser. Et viktig hensyn bak innføringen av yrkesskadeforsikringsloven var å redusere og forebygge konflikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. På grunn av at særlig psykiske belastningsskader faller utenfor den alminnelig yrkesskadedekningen, opplever Forsvaret og Forsvarsdepartementet et høyt konfliktnivå i slike saker og at dette hensynet ikke oppfylles. Det er vår klare oppfatning at det ulovfestede objektive ansvarsgrunlaget har vist seg lite egnet til å løse denne typen erstatningssaker.

På bakgrunn av erkjennelsen av at deltakere i internasjonale operasjoner er særlig eksponert for potensielt traumatiserende opplevelser i sitt yrke, er det Forsvarsdepartementets syn at det er behov for å styrke de økonomiske rettighetene til deltakere i internasjonale operasjoner. Staten bør på en klar og tydelig måte ta ansvar for skader som oppstår som følge av at personellet tjenestegjør i en internasjonal operasjon. Forsvarsdepartementet viser i den sammenheng også til Innst.S.nr.318 (2007-2008) hvor det under punkt 2.7.1, uttales;

”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.

Komiteen noterer at det er iverksatt tiltak for bedre å ivareta medarbeidere før, under og etter utenlandsoperasjoner, og at det synes å være vesentlig høyere bevissthet rundt denne problematikken nå enn det har vært tidligere. Komiteen anser dette som positivt, men vil peke på at det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer.

(...)

Komiteen viser videre til at Regjeringen utreder et styrket erstatningsvern for personell som blir skadet i internasjonale operasjoner, og at dette skjer i samarbeid med veteran- og personellorganisasjoner. Komiteen forventer at resultatet av dette arbeidet skal forelegges Stortinget så snart som mulig. ”

Forslaget om å styrke personellgruppens rettigheter er således dels et resultat av at dagens erstatningsvern ved yrkesskader ikke er tilstrekkelig til å fange opp den særskilte risiko deltakere i internasjonale operasjoner utsettes for. Samtidig er det naturlig å se forslaget som et balanserende tiltak i forhold beordringsplikten og de øvrige særlige tjenestelige plikter personellet er pålagt.

Vi vil i denne sammenheng også vise til redegjørelsen under punkt 3.8 for den tradisjonelle særreguleringen av militærpersoners økonomiske rettigheter ved skader. Det er lang tradisjon for å gi særregler for denne gruppen. Denne tradisjonen har utviklet seg i en tid hvor det alminnelige trygde- og erstatningsvernet var dårligere utbygget enn det er i dag, men dagens militærpersoner, og i særdeleshet deltakere i internasjonale operasjoner, møter nå en lang rekke nye og spesielle utfordringer som gjør at det stadig er behov for særregler for denne gruppen. Dette tok man konsekvensene av ved innføring av folketrygdloven av 1997, jf. § 13-8 første ledd bokstav f jf. tredje ledd. Dette har man tatt konsekvensene av når man fremforhandlet protokollen av 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner. Og dette har man tatt konsekvensen av når man innførte forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Når det er påvist at vernet ved yrkesskader fortsatt ikke fanger opp personellets særegne yrkesrisiko i tilstrekkelig grad, må man ta konsekvensen av det, og styrke de økonomiske rettighetene ved personskade.

### **6.3.2 Valg av modell for økonomisk kompensasjon**

Spørsmålet er da hvordan man på en best mulig måte kan bøte på de problemene som er påpekt knyttet til dagens erstatningsvern, og styrke rettighetene til personer som blir skadet under deltakelse i internasjonale operasjoner. Forsvarsdepartementet har sett på ulike modeller. Det har vært tett dialog mellom Forsvarsdepartementet og veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret om disse spørsmålene, og tillegg har Forsvarsdepartementet involvert andre berørte departement gjennom en kontaktgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Vi anser det ikke som et alternativ å videreføre dagens rettstilstand hvor personer med blant annet psykiske belastningsskader i de aller fleste tilfeller er henvist til å søke erstatning på grunnlag av det ulovfestede objektive ansvaret, jf. punkt 6.2.4 og 6.3.1. Det er etter vårt syn behov for nye ordninger som kan veie opp for at dagens ordninger ikke i tilstrekkelig grad fanger opp skader som de tjenestegjørende risikerer å pådra seg. Vi konstaterer at det er et bredt og uensartet spekter av tilfeller det er ønskelig å fange opp, jf. punkt 6.3.1. Det er behov for et generelt sikkerhetsnett som favner både psykiske belastningsskader, tropesykdommer mv., og som kan motvirke at terskelen for erstatning for denne gruppen generelt sett heves, for eksempel når det gjelder fysiske skader. Det er på denne bakgrunn man må foreta et valg mellom de ulike løsningsalternativene.

I det følgende drøftes et forsikringsbasert system under punkt 6.3.2.1. Under punkt 6.3.2.2 drøftes et pensjonsbasert kompensasjonssystem. Under punkt 6.3.2.3 drøftes en utvidelse av den eksisterende billighetserstatningsordningen i forskrift av 2. desember 2004 nr. 1563 om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Under punkt 6.3.2.4 drøftes etablering av en særskilt kompensasjonsordning. Under punkt 6.3.2.5 drøftes ulike erstatningsbaserte kompensasjonssystemer, herunder innføring av en ny objektiv ansvarsregel i forsvarspersonelloven.

### 6.3.2.1 Forsikringsbasert system

Forsvarsdepartementet er kjent med at det i det svenske forsvaret er et system med lave erstatningsytelser, men hvor arbeidsgiver samtidig trer inn i og på et vis garanterer for de forsikringsordninger som personellet selv har gått til anskaffelse av. På denne måten kan personellet langt på vei selv avgjøre hvor godt dekket de skal være.

Imidlertid får den enkelte et stort ansvar for å sette seg inn i og tegne forsikringsavtaler, og for å sørge for at disse ikke utløper eller misligholdes. Det dreier seg om unge personer som ofte finner det vanskelig å planlegge for fremtidige forhold. Vi antar at mange personer i en tidlig fase av livet kan komme til å velger bort forsikringer dersom de må prioritere. Under enhver omstendighet vil et slikt system kun klare å fange opp den typen og graden av risiko man ellers kan forsikre seg mot under hjemlige forhold, og det er langt fra sikkert at det er tilstrekkelig under forhold hvor de private forsikringene nettopp trer ut av kraft og myndighetene skal tre inn. En mer overordnet innvending er at et system hvor staten skal garantere for forsikringsordninger som ellers bortfaller er at det setter de alminnelige konkurransemessige prinsipper ut av spill, og fritar forsikringsbransjen fra et ansvar for å utrede og tilby forsikringsløsninger som de i en del tilfeller burde tatt – typisk der hvor den som kommer til skade har oppholdt seg i et område hvor risikoen for skader ikke er spesielt høy. Det forhindrer på den måten selskapene fra å utvikle forsikringsprodukter som de selv kan tilby til deltakere i internasjonale operasjoner.

Uansett er departementet av den oppfatning at det bør være statens oppgave å sørge for en grunnsikring til personellet ved skader eller død i internasjonale operasjoner. På denne bakgrunn finner ikke departementet det riktig å vurdere et forsikringsbasert system nærmere.

### 6.3.2.2 Pensjonsbasert system

En referansegruppe bestående av veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret har overfor arbeidsgruppen som vurderte de økonomiske rettighetene ved personskade fremmet et forslag om innføring av en veteran-/krigspensjon. Departementet oppfatter forslaget som en type uførepensjon som skal komme til utbetaling ved skader og sykdommer som forhindrer skadelidte fra å ta del i arbeidslivet.

Forslaget har sin vesentligste styrke i at ytelsene ”spares opp” over tid, slik at en pensjonsytelse både utad, og for den som mottar den, kan oppleves som mer verdig enn for eksempel en erstatningsytelse. Dertil vil ytelsene bli utbetalt løpende, slik at det blir mer forutsigbart for den enkelte. Organisasjonene fremhever dette som en vesentlig fordel.

Statstjenestemenn, herunder deltakere i internasjonale operasjoner, har allerede en egen uførepensjon gjennom Statens Pensjonskasse, som gir et tillegg til ytelsene fra folketrygden. Denne ytelsen er basert på opptjeningstid. Mange unge som reiser ut på utenlandsoppdrag vil kun ha kort opptjeningstid fra før. Dersom uførheten oppstår i tjenesten vil imidlertid tiden fram til aldersgrensen regnes med når uførepensjonen beregnes. Det er den faste arbeidsinntekt på uføretidspunktet som legges til grunn når uførepensjon beregnes, jf lov om Statens Pensjonskasse § 28. Videre beregnes uførepensjonen på bakgrunn av den tjenestetid medlemmet ville ha fått om vedkommende var blitt stående i stillingen til aldersgrensen (60 år). En person som blir ufør som for eksempel 30 åring, vil ha full pensjonsgivende tjenestetid ved beregning av uførepensjon siden tiden fram til vedkommende er 60 år regnes med. En person som blir ufør som 50 åring, og som har vært medlem i 5 år på uføretidspunktet, vil ved beregningen av uførepensjon få regnet 15 år som pensjonsgivende tjenestetid. Full uførepensjon utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget forutsatt at vedkommende har full opptjeningstid og blir helt ufør fra en 100 prosent stilling.

Dersom skadelidte har vært utsatt for en skade eller sykdom som er en umiddelbar følge av usedvanlig påkjenning eller ulykkestilfelle i tjenesten, blir den pensjonsgivende opptjenings-tiden alltid regnet som full opptjenings-tid, dvs. 30 år, jf lov om Statens Pensjonskasse § 29. Statens Pensjonskasse har opplyst at dekning etter § 29 gis når det også gis yrkesskade-dekning etter folketrygdloven §§ 13-3 og 13-4.

Dersom uførheten oppstår etter at vedkommende ikke lenger er i tjeneste, kan det gis oppsatt uførepensjon fra Pensjonskassen. Vilkåret er at vedkommende har mer enn tre års pensjonsgivende tjenestetid og det også gis uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad fra folketrygden. Oppsatt uførepensjon beregnes som en oppsatt alderspensjon. En oppsatt pensjonsrett medfører at kravet til full tjenestetid er mellom 30 og 40 år. Kravet avhenger av når vedkommende først ble medlem og hvor lang tid det da er igjen til aldersgrensen. Også ved tilståelse av oppsatt uførepensjon kan det gis utvidet pensjonsdekning etter § 29. Utvidet pensjonsrett etter § 29 gjelder fram til uførepensjonen/opsatt uførepensjon erstattes av alderspensjon/opsatt alderspensjon. Ved overgangen til alderspensjon/opsatt alderspensjon kan pensjonsytelsen bli redusert. Dette skyldes at den utvidede pensjonsretten etter § 29 bare gjelder uførepensjon/opsatt uførepensjon.

Både det generelle pensjonssystemet og det særskilte vernet i lov om Statens Pensjonskasse er under revisjon (pensjonsreform), henholdsvis av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. En eventuell innføring av en ny pensjonsytelse kalt en veteran- eller krigspensjon vil etter Forsvarsdepartementets vurdering ikke kunne skje isolert, men vil måtte ses i sammenheng med den forestående pensjonsreformen. Vi mener det er viktig å gjennomføre en rask styrking av veteraners rettigheter. Dette tidsaspektet taler etter vår vurdering for at man ikke satser på et pensjonsbasert system i denne omgang – vi ønsker ikke å måtte avvente en rekke andre prosesser for å kunne styrke vernet for dette personellet. Når det gjelder behovet for utbetaling av løpende ytelser kan et lovfestet objektivt erstatningsansvar imøtekomme kravet, dersom det samtidig innføres en hjemmel for å kunne utbetale erstatning som løpende ytelser.

Vi viser for øvrig til St.meld. nr. 47 (2002-2003) Gransking av pionerdykkernes forhold i Nordsjøen punkt 3.2 hvor det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker på flere problemstillinger knyttet til etablering av en særskilt pensjonsordning, og derfor ikke finner å kunne anbefale dette. Stortingets flertall gikk istedenfor inn for å etablere en særskilt kompensasjonsordning for pionerdykkerne, jf. Innst.S.nr.137 (2003-2004), jf. punkt 6.3.2.4 nedenfor.

Tilleggsmomenter av betydning er at den eksterne arbeidsgruppen først og fremst har pekt på mangler ved erstatningsvernet. Ved valg av løsningsalternativer er departementet opptatt av å velge et alternativ som i størst mulig grad bøter på de manglene som er påpekt. I forlengelsen av dette skal det pekes på at mange av veteranene som allerede har havnet utenfor arbeidslivet vil kunne ha lidt et betydelig økonomisk tap før kravs-/søknadstidspunktet. Dette vil ikke et pensjonsbasert system kunne fange opp. På denne måten er ikke et pensjonsbasert system så målrettet. Det er etter vår mening således større behov for erstatningsytelser enn pensjonsytelser.



**6.3.2.3** Utvidelse av den eksisterende billighetserstatningsordningen i forskrift av 2. desember 2004 nr. 1563 om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv.

En mulig kompensasjonsordning som vil kunne styrke de økonomiske rettighetene til veteraner med skader etter deltakelse i internasjonale operasjoner er å endre forskrift av 2. desember 2004 nr. 1563 om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Denne forskriften er nærmere omtalt under punkt 6.2.5. Det vises også til punkt 7.

For det første vil ytelsesnivået måtte endres. For det andre vil forskriftens innretning, som i dag er mot ”psykiske belastningsskader” jf. forskriftens § 3, måtte endres til også å omfatte andre skadetyper. For det tredje vil man måtte vurdere å åpne opp for at forskriften på nytt skulle gis tilbakevirkende kraft, eventuelt for en begrenset periode.

En fordel med denne kompensasjonsordningen vil være at den vil kunne bli meget enkel å administrere dersom man velger å beholde den gjeldende terskelen for å utbetale ”erstatning”. Videre kan det argumenteres med at ordningen vil være forholdsvis enkel å etablere da det kun kreves forskriftsendring. Forholdet til forskriftens hjemmel vil imidlertid måtte avklares. Forsvarsdepartementet antar at omgjøring av forskriften til en fullverdig kompensasjonsordning, i alle fall ytelsesmessig, ville gå ut over forskriftshjemmelen. Sammen med en endring av ytelsesnivået vil de øvrige endringene medføre at forskriften endrer karakter. En slik forskriftsendring forutsetter da trolig stortingsbehandling og et nytt stortingsvedtak (plenarvedtak).

Den tyngste innvendingen mot en kompensasjonsordning basert på en utvidelse av forskriften er at den har en svært lav terskel for utbetaling. Det stilles svært små krav til dokumentasjon, det kreves ikke noe økonomisk tap, og forskriften praktiseres slik at det er tilstrekkelig at en fastlege tar stilling til spørsmålet om den medisinske årsakssammenhengen. Forsvarsdepartementet mener dette er uheldig av flere grunner. For det første antas det å være særlig krevende å få gjennomslag for etablering av en slik ordning. For det andre vil det kunne svekke den statlige kompensasjonsordningens anseelse hos mottakerne. For det tredje vil det kunne undergrave ordningens legitimitet utad at terskelen er så lav. For det fjerde er det uheldig fordi det vil kunne skape forventninger om lignende ordninger på andre livsområder. Da forskriften ble innført var det en nær sammenheng mellom det moderate ytelsesnivået og den lave terskelen for utbetaling.

Det er Forsvarsdepartementets syn at en kompensasjonsordning basert på en utvidelse av forskriften ikke er en god løsning på de utfordringer som vi ønsker å løse. På denne bakgrunn finner ikke departementet det riktig å vurdere denne kompensasjonsordningen nærmere. Departementet mener derimot at det er ønskelig å beholde en egen billighetserstatningsordning med ytelsesnivå som i dag, som et sikkerhetsnett for den som faller utenfor andre ordninger.

**6.3.2.4** Etablering av en særskilt kompensasjonsordning

En mulig kompensasjonsordning som vil kunne styrke de økonomiske rettighetene til veteraner med skader etter deltakelse i internasjonale operasjoner er å etablere en særskilt kompensasjonsordning. Denne løsningen ble blant annet foreslått av det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet som en kompensasjonsordning overfor pionerdykkerne i Nordsjøen. Ved stortingsvedtak i 2004 ble det således etablert en ny statlig støtteordning til pionerdykkerne i Nordsjøen maksimert til 40 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ordningen ble gjort gjeldende for dykkere som hadde utført dykkeroppdrag i Nordsjøen underlagt norsk

petroleumslovgivning i perioden fra og med 1965 til og med 1990. Ordningen omfattet både dem som oppfylte vilkårene for en yrkesskade og personer med annen skade og sykdom, der som denne skyldes arbeidsrelaterte forhold knyttet til dykking i Nordsjøen i perioden 1965-1990. Som annen skade/sykdom ble også ansett psykiske lidelser, herunder posttraumatisk stressyndrom. Utbetalingene av kompensasjon ble gradert etter uføregrad ved uførepensjon fra folketrygden, og knyttet opp til grunnbeløpet i folketrygden.

Ordningen trådte i kraft 1. juli 2004, og fristen for å søke støtte ble satt til 1. juli 2006. Det vil si at ordningen ble etablert som en løsning på eldre saker, ikke med tanke på fremtidige tilfeller. Forsvarsdepartementet vil bemerke at behovet for å finne en rimelig løsning på sakene med skadde veteraner fra slutten av 1970-tallet og utover er et vesentlig motiv også for Forsvarsdepartementets arbeid.

Juridisk sett er imidlertid de problemstillingene vi har påpekt, og som vi nå forsøker å rette på, like aktuelle for tiden fremover som for fortiden, jf. punkt 6.3.1. Vi har grunn til å tro at det har vært en utvikling når det gjelder seleksjon, trening, stressmestring, debriefing, og når det gjelder styrkenes mandat og mulighet til å reagere på overgrep, som samlet sett gjør at utfordringene med skader hos veteraner ikke vil bli større i tiden fremover enn de har vært så langt. Men det er departementets klare syn at vi ved valg av kompensasjonsordning må se fremover og bygge et robust system som gir dagens og fremtidens tjenestegjørende tilstrekkelig trygghet for sin økonomiske stilling dersom det skulle oppstå skader. Vi viser i denne sammenheng til at beordringsplikten, som etter departementets syn er et svært tungtveiende argument for innføring av særordninger, først fikk virkning fra 2005. En særskilt kompensasjonsordning som kun virker tilbake i tid er med andre ord utilstrekkelig.

Departementet ser det slik at det som kjennetegner en særskilt kompensasjonsordning nettopp er at den ikke, eller bare delvis, er opphengt i de alminnelige grunnvilkårene for erstatning. Utbetaling etter en slik ordning innebærer således normalt ikke erkjennelse av erstatningsansvar. Dersom en særskilt kompensasjonsordning skal etableres også med tanke på fremtidige skader vil det være naturlig å vurdere denne løsningen opp mot et erstatningsbasert kompensasjonssystem.

Forsvarsdepartementet ønsker å etablere et kompensasjonssystem som skal kunne vare langt inn i fremtiden. En særskilt kompensasjonsordning vil etter vårt syn ha et midlertidig preg. Vi mener videre at de erstatningsrettslige grunnvilkårene om økonomisk tap og årsakssammenheng bør gjelde for den kompensasjonsordningen vi etablerer for å sikre ordningens legitimitet, og dette er ikke uforenelig med å bøte på det behovet for å styrke de økonomiske rettighetene som vi har identifisert.

Dersom man velger å etablere en ordning på siden av erstatningsretten risikerer man også at det oppstår spørsmål om ytelsen kommer i stede for, eller i tillegg til erstatning, slik spørsmålet var i Høyesterettsdommen inntatt i Rt. 2007 s. 1415.

Det klart mest ryddige er etter vårt syn å etablere en ny kompensasjonsordning innenfor erstatningsrettens system. Forsvarsdepartementet vil fremheve at dette også har en ikke ubetydelig signaleffekt overfor de skadede veteranene, og at det best bidrar til å oppfylle regjeringens overordnede målsetning om ”at veteranene snarest mulig skal tilbake til en normal situasjon hvor de benytter seg av samfunnets alminnelige ordninger”, jf. Langtidsplanen kapittel 8.3. Det er Forsvarsdepartementets syn at det ikke er ønskelig å etablere en særskilt kompensasjonsordning og at dette heller ikke er en god løsning på de utfordringer

som vi ønsker å løse. På denne bakgrunn finner ikke departementet det riktig å vurdere dette nærmere.

#### 6.3.2.5 Erstatningsbasert system

Under punkt 6.3.2.1 til 6.3.2.4 har departementet redegjort for og drøftet ulike modeller for hvordan man kan styrke rettighetene til personer som blir skadet under deltakelse i internasjonale operasjoner. Som nevnt innledningsvis under punkt 6.3.2 er det et bredt og uensartet spekter av tilfeller det er ønskelig å fange opp, jf. punkt 6.3.1, og departementet ser det ikke som et alternativ å videreføre dagens rettstilstand. Spørsmålet er da om en erstatningsbasert kompensasjonsordning vil kunne veie opp for at dagens ordninger ikke i tilstrekkelig grad fanger opp skader som de tjenestegjørende risikerer å pådra seg, samtidig som det kan innrettes som et generelt sikkerhetsnett som favner både psykiske belastningsskader, tropesykdommer mv., og som kan motvirke at terskelen for erstatning for denne gruppen generelt sett heves, for eksempel når det gjelder fysiske skader.

En ny erstatningsbasert kompensasjonsordning vil kunne målrettes mot dem som lider økonomisk tap *som følge av* at de faller utenfor arbeidslivet. Den vil kunne gjelde generelt uten hensyn til om man har tegnet forsikring eller opptjent rett til pensjon. Og den vil kunne kompensere både for manglende dekning under forsikringer, pensjonsordninger og dagens erstatningsregler. En erstatningsbasert kompensasjonsordning regulert i særlovgivning under Forsvarsdepartementet vil kunne etableres forholdsvis raskt, uavhengig av andre tunge prosesser. Gjennom en erstatningsordning som pålegger staten et erstatningsansvar understrekes det at det er et offentlig ansvar å sørge for en anstendig grunnsikring for personellet som deltar i internasjonale operasjoner på vegne av Norge. En ny erstatningsregel i særlovgivningen vil også innebære en viktig anerkjennelse av personelllets innsats og de utfordringene skadet personell opplever.

Departementet mener videre at en ny erstatningsregel vil ha et varig preg som gjør at personellet kan innrette seg etter den, og at en slik regel kan utformes slik at det gir personellet den nødvendige trygghet. En erstatningsytelse vil kunne kompensere tap oppstått før, og frem, til kravs-/søknadstidspunktet, samtidig som den vil kunne fange opp både gamle saker og være et system for fremtiden. En slik regel vil komme i tillegg til dagens billighetserstatningsordning og kunne bli utfylt av denne. Det vil i så fall ikke være behov for noen særskilt kompensasjonsordning, og som nevnt over under punkt 6.3.2.4 er det departementets syn at en kompensasjonsordning innenfor erstatningsretten vil være atskillig mer ryddig og sikre ordningens legitimitet på en bedre måte. Vi viser her til at en erstatningsbasert kompensasjonsordning vil bli knyttet opp mot skadelidtes økonomiske tap slik at det ikke skjer verken en over- eller underkompensasjon.

Det er etter dette Forsvarsdepartementets vurdering at et erstatningsbasert system både er det mest målrettede, det mest fleksible, og det systemet som raskest kan innføres. Departementet har derfor falt ned på denne løsningen.

#### Ulike erstatningsbaserte kompensasjonsordninger

Spørsmålet er da hvordan et erstatningsbasert system bør innrettes. Man kan tenke seg et vern som tar utgangspunkt i dagens "arbeidsulykke"-begrep, men stiller mildere krav. Man kan også tenke seg et system som tar utgangspunkt i dagens regler, men som eksplisitt omfatter psykiske belastningsskader, forskjellige typer tropesykdommer mv., samt slår fast at det ikke skal være høyere terskel for erstatning for denne arbeidstakergruppen.

Forsvarsdepartementet mener at slike systemer både ville være kompliserte å etablere, kompliserte å håndheve og dertil virke prosessledende og konfliktskapende. Snart ville det oppstå behov for å gjøre tillegg i listen over skader og sykdommer som særskilt skulle være omfattet for denne gruppen. De særskilte forhold som gjør seg gjeldende når det gjelder klima, miljø og sanitære forhold gir et særlig uoversiktlig skadebilde. Et tilleggsmoment her er at vi ikke vet hvilke internasjonale operasjoner norske styrker vil ta del i i fremtiden. I denne uforutsigbare situasjonen er det et tankekors at jo nærmere man kommer et kasuistisk system med spesifikke diagnoser osv. som vilkår for erstatning, dess mindre trygghet og forutberegnelighet får personellet.

### Lovfestet objektivt erstatningsansvar

I det følgende drøftes innføring av et lovfestet objektivt erstatningsansvar. Det vil etter Forsvarsdepartementets syn være en rekke fordeler med en egen ansvarsregel på lovfestet objektivt grunnlag, som kun stiller krav til økonomisk tap og årsakssammenheng. En slik regel vil for det første gi personellet en langt større grad av forutberegnelighet med hensyn til om de vil kunne få erstatning for fysiske og psykiske skader og sykdommer som pådras under, og psykiske belastningsskader som viser seg etter, deltakelse i en internasjonal operasjon. Når det ikke stilles krav om at tilstanden må skyldes en arbeidsulykke eller en yrkessykdom, og det heller ikke kreves at skadelidte har vært utsatt for en ekstraordinær risiko, minimeres faren for at skader og sykdommer som rimeligvis burde gitt rett til erstatning faller utenfor erstatningsordningene. Departementet vil fremholde at dette er et forhold som må tillegges vekt.

For det andre vil en slik regel bidra til å oppnå intensjonen med dagens yrkesskadeforsikringslov om å dempe konfliktnivået mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i etterkant av en skade. Som det er redegjort for tidligere, er situasjonen i dag slik at den kompliserte vurderingen etter det ulovfestede objektive ansvaret i mange tilfeller bidrar til et økt konfliktnivå.

For det tredje vil departementet fremheve at et objektivt ansvar vil være en videreføring av prinsippet i folketrygdloven § 13-8 tredje ledd jf. første ledd bokstav f. Dersom denne bestemmelsen oppheves i tråd med forslaget i NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring vil personellet få sine eksisterende økonomiske rettigheter ved personskade svekket om den nye erstatningsregelen foreslås utformet snevrere enn dagens § 13-8.

For det fjerde vil en slik ansvarsregel, dersom den gis tilbakevirkende kraft, kunne løse problemet med at soldater med psykiske belastningsskader som er konstatert før 1. januar 1990, faller utenfor den alminnelige yrkesskadeforsikringsdekningen.

Et argument mot innføringen av en slik ansvarsregel er at det kan stille personell som deltar i internasjonale operasjoner gunstigere erstatningsrettslig sett enn andre arbeidstakergrupper. Det kan tenkes at innføring av et lovfestet objektivt ansvar for personskader på personell som deltar i internasjonale operasjoner vil kunne utløse krav om å styrke erstatningsvernet til andre arbeidstakergrupper. Sett i forhold til det begrensede vernet denne gruppen har i dag, særlig ved psykiske belastningsskader, er Forsvarsdepartementet på det rene med at forslaget innebærer en styrking av personellgruppens erstatningsvern.

Denne problemstillingen er også drøftet under punkt 6.3.1. Vi vil fremheve at deltakere i internasjonale operasjoner er eksponert for en helt særegen yrkesrisiko som det er påvist at de ikke har tilstrekkelig erstatningsvern mot. Forsvarsdepartementet kan ikke se at andre grupper i samfunnet møter de samme eller tilsvarende utfordringer i sitt arbeid når det gjelder fysiske og psykiske påkjenninger. På denne bakgrunn bør ikke forslaget få konsekvenser for

andre grupper arbeidstakere. Her må man også ta i betraktning at deltakelse i internasjonale operasjoner i tiden fremover vil ha et sterkere element av plikt, samtidig som det må forventes at tjenesten fortsatt vil medføre en høyere og annen type risiko enn andre yrkesgrupper opplever. Dette er således en personellgruppe som samfunnet krever spesielt mye fra.

En femte fordel med en lovfestet objektiv ansvarsregel er symbolverdien. En slik regel vil markere at myndighetene og samfunnet anerkjenner og verdsetter den betydelige og risikofylte innsatsen til personellet som deltar i internasjonale operasjoner, og er opptatt av å sikre at de har et fullgodt erstatningsrettslig vern for det tilfellet at de skulle komme til skade som følge av deltakelsen. Dette argumentet må ses i sammenheng med at det inntil nylig har vært vanskelig å tegne private forsikringer mot slike skader.<sup>2</sup>

Mot innføring av en slik regel kan det da anføres at den må antas å ville medføre økte erstatningsutbetalinger. Vi vil redegjøre nærmere for de økonomiske og administrative konsekvensene nedenfor under punkt 8.1. Forsvarsdepartementet vil imidlertid fremholde at eventuelle økte erstatningsutbetalinger vil skyldes krav hvor det er årsakssammenheng mellom tjenesten i internasjonale operasjoner og senere skader. Etter departementets syn er det i utgangspunktet ikke urimelig at disse skadene gis et reelt erstatningsrettslig vern.

Rettstekniske hensyn tilsier at det bør innføres en objektiv ansvarsregel. Muligheten til å oppnå en forenklet saksbehandling har en klar egenverdi. Videre er det i mange tilfelle svært vanskelig å dokumentere at vilkårene for arbeidsulykke, eller ekstraordinær risiko etter objektivt ansvar etter ulovfestet rett, er oppfylt. Det vises også til referansegruppen som har fremhevet at journaler og andre avgjørende dokumenter ofte ikke eksisterer lenger når personer med psykiske belastningsskader vil kreve erstatning mange år etter endt tjeneste. Et lovfestet objektivt ansvar vil bli atskillig lettere å forholde seg til, virke konfliktdempende, og gi stor grad av forutberegnelighet. Både den enkelte og deres familier vil få en større grad av trygghet og forutberegnelighet for sin rettsstilling ved skader.

Ved valg av innretningen på en erstatningsbasert kompensasjonsordning må man også ta i betraktning at lovfestede objektive ansvarsregler ikke er ukjent i norsk rett, heller ikke i forhold til personskadeerstatning. Vi viser i den forbindelse blant annet til luftfartsloven § 11-1, bilansvarsloven § 4, skadeerstatningsloven § 2-1 (hvor ansvaret er objektivt for den ansvarlige arbeidsgiver), den langt på vei tilsvarende bestemmelsen i sjøloven § 151, produktansvarsloven § 2-1 og § 3-3<sup>3</sup>, og forurensingsloven § 55. Også yrkesskadeforsikringsloven stiller opp en objektiv ansvarsregel hvoretter arbeidsgivers forsikringsselskap blir erstatningsansvarlig uavhengig av egen og arbeidsgivers eventuelle skyld. (Ansvaret etter yrkesskadeforsikringsloven er imidlertid som kjent begrenset til yrkesskader og yrkessykdommer.) Til grunn for den typen objektive ansvarsregler som er nevnt her ligger det både et ønske om klare og forutberegnelige regler, og en bevisst interesseavveining av hensynet til henholdsvis eieren av luftfartøyet og motorvognen, arbeidsgiveren, skipsrederen, produsenten og forurenseren på den ene siden, og hensynet til skadelidte på den annen side. I motsetning til tilfeller som behandles etter det ulovfestede objektive ansvaret, har lovgiver i de lovregulerte tilfellene *på forhånd* foretatt denne interesseavveiningen. Hensynet til at skaden skal

---

<sup>2</sup> Flere av personellorganisasjonene i Forsvaret har i den senere tid forhandlet frem forsikringsordninger som medlemmene kan tegne og som gir dekning også under utenlandsoperasjoner

<sup>3</sup> I kommentarene til denne bestemmelsen i Norsk lovkommentar betegner Nils Nygaard denne bestemmelsen som et ”reint årsaksansvar”

repareres, det vil si at skadelidtes økonomiske tap skal erstattes, anses å veie tyngre enn hensynet til for eksempel eieren av luftfartøyet. Ved denne vurderingen står veiing av risikoen helt sentralt. Nils Nygaard, Skade og ansvar (2007), skriver således på side 254:

”Eigaren eller innehavaren av verksemda eller tingen som skaper risiko, er normalt nærmare til å bera tapet enn den tilfeldig skadelidne. Drifta eller tingen som skaper risiko, er normalt i eigarens eller innehavarens interesse. Skadebotutlegg på grunn av denne risikoen kan ofte reknast som driftkostnader.

(...)

Interesseveginga vil iblant også kunne ha ei viss støtte i ein analogi til oreigningstanken, at den interesse som blir ofra for ei større samfunnsinteresse, bør få vederlag.”

Ved innføring av et lovfestet objektivt erstatningsansvar vil lovgiver slå fast at staten er nærmere til å bære det økonomiske ansvaret for skader og sykdommer som påføres deltakere i internasjonale operasjoner, enn den enkelte som får skader og lider økonomisk tap som følge av tjenestegjøringen. Vi viser igjen til punkt 3.8 hvor det redegjøres for den tradisjonelle særreguleringen av militærpersoners økonomiske rettigheter ved skader. Vi viser også til punkt 6.3.1 hvor det fremheves at personellgruppen allerede er omfattet av flere særregler, men at man likevel ikke i tilstrekkelig grad har klart å fange opp personelletts særegne yrkesrisiko.

Etter den foranstående drøftelsen er det på det rene at et lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag er den mest hensiktsmessige innretningen til en erstatningsbasert kompensasjonsordning for deltakere i internasjonale operasjoner. Departementet foreslår derfor at det innføres et lovfestet objektivt erstatningsansvar i forsvarspersonelloven. Denne loven oppstiller allerede en rekke rettigheter og plikter mellom personellet og arbeidsgiver, herunder beordringsplikten, jf. §§ 11 og 12.

Vi vil drøfte den nærmere utformingen av lovforslaget under punkt 6.3.3 nedenfor. Det presiseres imidlertid allerede her at det vil ligge klare begrensninger i ansvaret både i form av kravet om økonomisk tap og kravet om årsakssammenheng mellom skaden/tapet og tjenesten. Vi vil også komme nærmere tilbake til utformingen av og innholdet i disse kravene nedenfor.

### **6.3.3 Utforming og rekkevidde**

Forsvarsdepartementet foreslår at det inntas en ny paragraf i forsvarspersonelloven om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner. Ansvarsregelen foreslås inntatt i første ledd og utformet slik:

§ 12 b. Objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner

”Forsvaret er uansett skyld ansvarlig for enhver skade og sykdom som oppstår som følge av at sivilt eller militært personell tjenestegjør i en internasjonal operasjon, herunder psykiske belastningsskader etter utført tjeneste forut for denne bestemmelses ikraft-tredelse.”

Formuleringen ”uansett skyld” er identisk med den objektive ansvarsregelen i luftfartsloven § 11-1. Formuleringen innebærer at Forsvaret, som nåværende eller tidligere arbeidsgiver, pålegges et objektivt erstatningsansvar. Det er med andre ord uten betydning om Forsvaret, dennes representanter eller skadelidtes kolleger kan klandres for at skaden eller sykdommen oppstår. Ved innføringen av en slik objektiv regel frigjør man seg fra risikoplasseringsvurderingen rettsanvenderen må foreta etter det ulovfestede objektive ansvaret, herunder om risikoen er stadig, typisk og ekstraordinær, jf. punkt 6.3.2.5 over. Dersom lovgiver slutter seg til Forsvarsdepartementets forslag vil risikoplasseringsvurderingen anses foretatt av lovgiver

på forhånd av en eventuell skade eller sykdom. Det vises for øvrig til punkt 6.3.2.5 hvor dette er nærmere omtalt.

Med begrepet ”ansvarlig for” menes økonomisk ansvarlig. Det er et grunnleggende vilkår for retten til erstatning at skadelidte har lidt et økonomisk tap. Dette vilkåret skal gjelde her tilsvarende som i den alminnelige erstatningsretten.

Forsvarsdepartementet foreslår videre at bestemmelsen skal omfatte ”enhver skade og sykdom”. Departementet vil fremheve at dette er en enkel regel, samtidig som den er en videreføring av prinsippet i folketrygdloven § 13-8 tredje ledd jf. første ledd bokstav f. Dersom denne bestemmelsen oppheves i tråd med forslaget i NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring vil personellet få sine eksisterende økonomiske rettigheter ved personskade svekket om det her hadde blitt foreslått en snevrere regel. I formuleringen ”enhver” ligger det at en endelig og sikker diagnose ikke kan kreves. Det avgjørende er at skadelidte er påført en tilstand som svekker hans ervervsevne.

Det ligger imidlertid en begrensning i at bestemmelsen kun omfatter skader og sykdom som ”oppstår som følge av” at personellet tjenestegjør i en internasjonal operasjon. I dette ligger det et krav om årsakssammenheng mellom tjenesten og skaden eller sykdommen, jf. nedenfor under punkt 6.3.4.

Ordlyden ”enhver skade og sykdom” omfatter også forsørgertapserstatning ved dødsfall. Det avgjørende her er om dødsfallet er en følge av at sivilt eller militært personell tjenestegjør i en internasjonal operasjon. Departementet antar at det må kreves klare holdepunkter for at dødsfallet ville inntruffet uavhengig av tjenesten, for at å det skal kunne være aktuelt å avvise de etterlattes erstatningskrav.

For øvrig antar departementet at tredjemanns interesser kun er vernet av bestemmelsen i den grad et økonomisk tap utledes direkte fra at sivilt eller militært personell pådrar seg en personskade under tjenestegjøring i en internasjonal operasjon, jf. bestemmelsens overskrift. Rekkevidden av et ansvar overfor tredjemann begrenses på vanlig måte av reglene om årsakssammenheng, jf. punkt 6.3.4 nedenfor.

Det objektive ansvaret vil med departementets forslag omfatte både sivilt og militært personell som ”tjenestegjør i en internasjonal operasjon”. 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. Dette er tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater. Disse vil i stor grad tjenestegjøre på de samme stedene og på lik linje med militært personell. Det kan dreie seg om alle typer støttepersonell, herunder maskinfører, sjåfører, ingeniører og jurister. Dette er personell som i mange tilfeller vil bevege seg rundt sammen med det militære personellet, som vil bo i de samme leirene, og som vi må forvente vil bli identifisert med det militære personellet. En rekke sivile personellkategorier vil dessuten i kraft av deres funksjoner anses å delta direkte i fiendtlighetene og dermed ha samme folkerettslige status (kombattantstatus) som militært personell i væpnet konflikt. Det følger av Ot. prp. nr. 60 (2003-2004) s. 28 at Forsvaret derfor etter omstendighetene må vurdere å la sivile personellkategorier ikles uniform, bevæpnes og gis militær grad. Departementet mener derfor at det ikke kan gjøres forskjell på gruppene

Bestemmelsen åpner for at krav som er oppstått før bestemmelsen trer i kraft kan behandles etter bestemmelsen. Nærmere om dette nedenfor under punkt 6.3.5.

Når det gjelder foreldelse vil departementet trekke opp to alternativer som vi ønsker høringsinstansens syn på. Det første alternativet er det som er inntatt i lovutkastet, hvor det i annet ledd er foreslått inntatt en bestemmelse som for en begrenset tidsperiode forskyver på foreldelsesfristen;

”Krav som følge av psykiske belastningsskader som er påført før 1. juli 2009 foreldes tidligst 1. juli 2012.”

Det andre alternativet er at det ikke gis en egen bestemmelse om foreldelse. Da vil det i utgangspunktet gjelde alminnelige foreldelsesregler, jf. lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Dersom man velger dette alternativet må det imidlertid etter vårt syn skje under forutsetning av at departementet skal være varsom med å påberope foreldelse. Nærmere om dette nedenfor under 6.3.6.

I tredje ledd foreslår departementet inntatt en forskriftshjemmel.

”Departementet gir forskrift om utmåling av erstatning etter første ledd, herunder om begrensning av erstatningsansvaret ved skadelidtes medvirkning. Dersom skadelidte krever det skal Forsvaret legge til rette for at utbetalingen helt eller delvis skal skje i form av løpende ytelser.”

Erstatningen som skal utmåles etter den nye forskriften skal dekke de samme poster som dagens yrkesskadeforsikringslov. Første setning gir departementet kompetanse til å utforme de nærmere reglene. Den åpner i tillegg for at det kan gis regler om begrensning av erstatningsansvaret ved skadelidtes medvirkning. Det gjelder i dag ulike utmålingsregler og medvirkningsregler i skadeserstatningsloven og yrkesskadeforsikringsloven. Etter yrkesskadeforsikringsloven § 14 forutsetter avkorting forsett eller grov uaktsomhet, mens det etter skadeserstatningsloven § 5-1 er tilstrekkelig med simpel uaktsomhet på skadelidtes side. Det er ikke avklart hvilke regel som vil bli inntatt i den nye arbeidsskadeforsikringsloven. NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring foreslår at det skal gjelde et krav om forsett eller grov uaktsomhet, jf. lovutkastet § 5-4.

Forsvarsdepartementet antar at det vil være naturlig å knytte den nye forskriften tett opp til utmålingsreglene i den nye arbeidsskadeforsikringsloven, men har ikke tatt endelig stilling til dette spørsmålet. I så fall vil det være naturlig at det også henvises til denne lovs medvirkningsbestemmelse. Det kan imidlertid ta flere år før disse reglene trer i kraft og vi kjenner ikke i dag innholdet i dem. I denne situasjonen ønsker ikke departementet gjennom lov å knytte seg opp til ett bestemt system for utmåling og medvirkning. Departementet vil komme tilbake til hvilke løsninger som skal gjelde i mellomtiden, og presiserer at den aktuelle forskriften vil bli sendt på høring på vanlig måte når det materielle innholdet er utformet.

Uavhengig av hvilket system man velger er det Forsvarsdepartementets intensjon at personell som er skadet etter år 2000 skal få erstatningen utmålt etter protokoll av 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner, som knytter seg til lokal særavtale for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Maksimal erstatning etter bestemmelsen er 65 G. Personell som er skadet før denne protokollen trådte i kraft vil uansett ikke kunne få utmålt erstatning etter denne, men etter de utmålingsregler departementet utformer, eller knytter seg opp til, gjennom den nye forskriften.



Annet punktum legger føringer for utforming av utmålingsreglene ved at departementet pålegges å muliggjøre utmåling av erstatning helt eller delvis som løpende ytelser. Nærmere om dette nedenfor under punkt 6.3.7.

#### 6.3.4 *Krav om årsakssammenheng*

Kravet om årsakssammenheng blir sentralt etter den nye bestemmelsen i forsvars-personelloven. Vilkåret er foreslått utformet slik;

”(...) ansvarlig for enhver skade og sykdom som oppstår **som følge av at** sivilt eller militært personell **»tjenestegjør i en internasjonal operasjon** (...).”

Ordlyden ”som følge av” er benyttet da denne synes å være vel innarbeidet i ulike lov og forskriftsbestemmelser, blant annet luftfartsloven § 11-1 og forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. § 3. Formuleringen gir anvisning på at de alminnelige ulovfestede årsaksregler skal gjelde. Vi viser i den forbindelse til punkt 6.2.6 hvor gjeldende rett er omtalt nærmere.

Det kreves ikke positiv kunnskap om årsakssammenhengen. Det er tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for at det foreligger faktisk årsakssammenheng. Det presiseres at årsakskravet, slik det er formulert, innebærer at skadelidte må sannsynliggjøre at skaden han har pådratt seg har oppstått som en følge av at sivilt eller militært personell ”tjenestegjør i en internasjonal operasjon”. Det er ikke nødvendig å kunne sannsynliggjøre at skaden skyldes en eller flere bestemte enkelthendelser, eller en konkret belastning. Det er tilstrekkelig å knytte årsakssammenhengen til tjenesten som sådan.

En av hovedinnvendingene mot dagens erstatningsrettslige situasjon har vært at mange skadelidte har store vanskeligheter med å knytte skaden til bestemte enkelthendelser. Dette er særlig krevende når det dreier seg om psykiske belastningsskader, hvor skaden gjerne materialiserer seg mange år etter tjenestegjøringen, og hvor det egentlig ikke er én hendelse som alene har påført skaden. Den samme utfordringen vil skadelidte med en del fysiske skader oppleve. Referansegruppen har her pekt på blant annet fysiske skader som følge av kjemisk og biologisk forurensing etter krigføring. Vi antar at det kan være tilsvarende vanskelig å sannsynliggjøre årsakssammenheng ved en del sykdommer som kan skyldes klimatisk påvirkning med videre.

Ved den foreslåtte bestemmelsen kommer vi disse skadelidtegruppene i møte. Det har vært ønskelig å foreslå et årsakskrav som er mildere enn årsakskravet etter yrkesskedeforsikringsloven og det ulovfestede objektive ansvaret. Dette må også ses i sammenheng med de foreslåtte endringene i trygdevernet ved yrkesskader som blant annet er omtalt under punkt 3.8. Det foreslåtte årsakskravet er da mildere enn dagens erstatningsregler, men er ment å stille noe strengere krav enn folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav f jf. tredje ledd som i realiteten stiller et svært mildt krav. Etter denne bestemmelsen er det tilstrekkelig at skaden eller sykdommen er ”påført eller oppstått under opphold i utlandet”. Departementet mener at vårt forslag er et kompromiss som ikke i for stor grad svekker rettighetene personellet i dag har etter folketrygdloven.

Skaden eller sykdommen må ha sammenheng med at skadelidte ”tjenestegjør i en internasjonal operasjon”. I det ligger det at det ikke er tilstrekkelig at skaden eller sykdommen er påført eller oppstått under opphold i utlandet. Det kreves noe sterkere tilknytning til tjenesten. Et minimumskrav vil være at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen (årsaksevne). Dette vil i stor grad være et medisinsk spørsmål. Et annet minimumskrav vil være at skaden eller sykdommen ikke ville ha oppstått dersom tjenestegjøringen tenkes borte.

Det kan således ikke kreves erstatning dersom en arvelig sykdom tilfeldigvis materialiserer seg mens personen oppholder seg i operasjonsområdet. Dersom det kan sannsynliggjøres at en ellers arvelig sykdom er *fremskyndet* som følge av at personen tjenestegjør i en internasjonal operasjon, kan det imidlertid utbetales erstatning for ervervstap i den perioden skadelidte ville ha vært frisk dersom tjenestegjøringen tenkes borte.

Departementet antar at kjønnsykdommer normalt ikke vil ha tilstrekkelig tilknytning til tjenestegjøringen. Tilsvarende hvis man pådrar seg skader i et barslagsmål. En skade pådratt under fysisk trening vil imidlertid ha tilstrekkelig tilknytning til tjenesten. Tilsvarende dersom skaden pådras under en vennskapskamp i fotball mot et lokalt lag for å skape gode relasjoner til sivilbefolkningen. Dersom en sykdom forekommer i operasjonsområdet, men ikke i Norge eller andre land skadelidte har oppholdt seg i utenom tjenesten, er det etter departementets syn en presumsjon for at den har oppstått som følge av at personen har tjenestegjort i en internasjonal operasjon.

Både psykiske og fysiske følgeskader er omfattet av erstatningsvernet. Her vil det etter vanlig årsakslære likevel kunne være grunnlag for en rettslig avgrensning i årsakssammenhengen. Bestemmelsen vil etter omstendighetene kunne påberopes av pårørende eller andre som eventuelt får følgeskader eller blir smittet av smittsomme sykdommer. Også her vil det imidlertid kunne være grunnlag for en rettslig avgrensning i årsakssammenhengen. For øvrig vil det nærmere innholdet av årsakskravet etter departementets syn måtte utformes i praksis.

### 6.3.5 *Tilbakevirkning*

Forsvarsdepartementet har vurdert om den nye ansvarsregelen bør gis tilbakevirkende kraft. Vi anser spørsmålet som komplisert. Mot tilbakevirkning taler at det vil stille personer som er skadet i internasjonale operasjoner gunstigere enn andre skadelidtegrupper. Dette forholdet er drøftet inngående blant annet under punkt 6.3.1 og vi viser til denne drøftelsen. Det er departementets syn at den aktuelle skadelidtegruppen skiller seg vesentlig fra andre skadelidtegrupper. Det er påvist at gruppen gjennom mange år ikke har hatt tilstrekkelig erstatningsrettlig vern mot visse skadetyper, særlig gjelder dette psykiske belastningsskader. Dette tilsier at det vil være rimelig å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft, i alle fall for de psykiske belastningsskadene del. Vi viser også til at de betydelige utfordringene departementet har hatt ved håndtering av de eldre erstatningskravene hele tiden har vært et vesentlig motiv for arbeidet med å innføre nye erstatningsregler. Dagens regler har ikke vist seg egnet til å håndtere kravene jf. bla. punkt 6.2.4, og dette har skapt et høyt konfliktnivå mellom arbeidsgiver og de tidligere arbeidstakerne. Etter Forsvarsdepartementets og veteran- og personellorganisasjonenes syn er det et klart behov for å finne en løsning på disse eldre sakene, og det kan best gjøres ved å la dem være omfattet av den nye erstatningsregelen. Vi viser også til punkt 3.3 hvor erstatningskravene er nærmere beskrevet. Siden 2001 har departementet mottatt ca. 80 krav. Siden 2005 har Statens Pensjonskasse mottatt ca. 234 krav om billighetserstatning etter forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. De fleste sakene relaterer seg til den norske innsatsen i United Nations Interim Force in Libanon, forkortet UNIFIL, i perioden 1978-1998.

Regler om tilbakevirkende kraft skaper en viss uforutsigbarhet for staten. Departementet mener imidlertid at særlig antallet krav om billighetserstatning gir en god pekepinn på det potensielle omfanget av erstatningskrav. Ved innføring av forskriften ble den gitt tilbakevirkende kraft, men foreldelsesreglene ble bare suspendert for en kortere periode, jf. den løsningen som er foreslått som alternativ én under punkt 6.3.6 nedenfor. Denne perioden er nå over, og vi har derfor grunn til å tro at antallet krav etter denne ordningen vil være en god indikator på omfanget.

Departementet vil også fremheve at erstatningsordninger og særskilte kompensasjonsordninger fra staten også i andre tilfeller har blitt gitt tilbakevirkende kraft. Vi har allerede omtalt forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Forskriftens § 2 første ledd lyder;

”§ 2. Forskriftens virkeområde

Forskriften gjelder for personell som har tjenestegjort i en internasjonal operasjon, **herunder personell som har utført tilsvarende tjeneste forut for denne forskrifts ikrafttredelse.**”

Departementet vil også fremheve den særskilte kompensasjonsordningen som ble etablert for Nordsjødykkerne. Som omtalt under punkt 6.3.2.4 trådte ordningen i kraft 1. juli 2004, og fristen for å søke støtte ble satt til 1. juli 2006. Det vil si at ordningen ble etablert utelukkende som en løsning på eldre saker, ikke med tanke på fremtidige tilfeller. Etter dette foreslår departementet at den objektive ansvarsregelen gis tilbakevirkende kraft.

Spørsmålet er da hvordan en bestemmelse om tilbakevirkende kraft skal innrettes. Forsvarsdepartementet har foreslått følgende formulering;

”Forsvaret er uansett skyld ansvarlig for enhver skade og sykdom som oppstår som følge av at sivilt eller militært personell tjenestegjør i en internasjonal operasjon, **herunder psykiske belastningsskader etter utført tjeneste forut for denne bestemmelses ikrafttredelse.**”

Med den valgte formuleringen gjelder det objektive ansvaret for psykiske belastningsskader som er oppstått forut for ikrafttredelsen til den nye ansvarsregelen, på lik linje med psykiske belastningsskader som er oppstått etter bestemmelsens ikrafttreden. Ved at tilbakevirkningen kun gjelder for psykiske belastningsskader begrenses tilbakevirkningen. Vi mener at denne begrensningen er nødvendig fordi begrunnelsen for å gi regelen tilbakevirkende kraft er knyttet sterkt opp til at denne typen skader etter internasjonale operasjoner ikke har hatt et tilstrekkelig erstatningsvern så langt. Tilsvarende problematisk har situasjonen, etter departementets erfaring, ikke vært ved andre skadetyper. Det kan også argumenteres med at tilbakevirkning for andre skadetyper potensielt kunne bli meget omfattende. På denne bakgrunn foreslår departementet å gi den objektive ansvarsregelen tilbakevirkende kraft kun for psykiske belastningsskader.

Et særlig spørsmål er da hvordan tilbakevirkningen vil bli håndtert i praksis. Dette har departementet drøftet både med andre berørte departement og med veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret. I samråd med både departementene og organisasjonene foreslås det at Forsvarsdepartementet *ikke* av eget tiltak skal gjenoppta krav som tidligere er avslått. Det er enighet om at skadelidte selv må fremme saken sin på nytt dersom han ønsker å få den prøvet etter det nye ansvarsgrunnlaget. Staten ved Forsvarsdepartementet vil kun bære nye utgifter skadelidte har til juridisk bistand mv. dersom det er grunnlag for å erkjenne erstatningsansvar etter de nye reglene.

#### **6.3.6 Foreldelse**

Som nevnt under punkt 6.3.3 ønsker departementet høringsinstansenes syn på to alternative tilnærminger til foreldesspørsmålet. Foreldelse er juridisk sett et helt annet spørsmål enn tilbakevirkende kraft som er behandlet under punkt 6.3.5. Det blir imidlertid kunstig å se spørsmålene isolert. Skadelidte med psykiske belastningsskader får liten glede av at et nytt regelverk gis tilbakevirkende kraft dersom staten påberoper at erstatningskravet er foreldet når

eldre erstatningskrav fremmes. Det er derfor et behov for å se nærmere på foreldelses-spørsmålet også.

Etter vårt syn er det to måter man kan komme de skadelidte i møte på. Enten ved å gi lov-regler som særregulerer foreldesspørsmålet, eller gjennom forarbeidene ved å legge føringer på praktiseringen av foreldelsesreglene. I forhold til det første alternativet har vi ut-arbeidet følgende utkast til ny lovbestemmelse;

”Krav som følge av psykiske belastningsskader som er påført før 1. juli 2009 foreldes tidligst 1. juli 2012.”

Gjennom bestemmelsen forskyves foreldelsesfristen for en begrenset tidsperiode. Det skal bemerkes at regelen kun er foreslått å omfatte ”psykiske belastningsskader” jf. punkt 3.1 og 6.3.5. Dette begrunnes dels med at det er denne gruppen som etter departementets erfaring særlig har opplevd utfordringer med dagens regelverk. Dels begrunnes dette med at denne skadelidtegruppen nettopp på grunn av skadens art vil kunne ha særlige utfordringer med å ivareta sin rettsstilling under dagens regelverk.

Krav som følge av skader som er påført før 1. juli 2009 vil foreldes på vanlig måte dersom de fremmes etter 1. juli 2012. Dersom de fremmes i tidsrommet mellom disse to datoene innebærer imidlertid forslaget at staten er avskåret fra å påberope foreldelse. Tilsvarende ble gjort da forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. ble fastsatt i 2004. Det er departementets erfaring at bestemmelsen i forskriften har fungert etter intensjonen; det åpnes for at eldre krav kan fremsettes uten hensyn til foreldelsesreglene, men ved at det gis en slik åpning kun for et begrenset tidsrom legges det likevel et visst press på skadelidtegruppen om å fremme kravene, slik at det blir mulig å få avsluttet de eldre sakene. Dette bør være i alle parter interesse. Tidspunktet 1. juli 2009 er valgt fordi departementet vil arbeide for at endringsloven skal tre i kraft fra denne dato. Tidspunktet 1. juli 2012 er valgt fordi det etter vårt syn vil gi de skadelidte rimelig tid til å fremme sine krav. Dersom endringslovens ikrafttredelse forskyves bør disse datoene forskyves tilsvarende.

Departementet gjør oppmerksom på at det i dag er praksis for at det vedtas fristforlengelse, i den grad kravet ikke allerede er foreldet, så lenge departementet behandler saken, jf. lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer § 28 nr. 1 annet punktum. Denne praksisen vil bli videreført.

Det andre alternativet er at det ikke gis en egen bestemmelse om foreldelse. Da vil det i utgangspunktet gjelde alminnelige foreldelsesregler, jf. lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Dette spørsmålet vil da i stor grad måtte finne sin løsning i praksis. Dersom man velger dette alternativet må det etter vårt syn skje under forutsetning av at departementet skal være varsom med å påberope foreldelse. Det er for så vidt i tråd med hvordan foreldelsesreglene praktiseres i dag i saker hvor det fremmes krav om erstatning for psykiske belastningsskader. I dag er imidlertid ikke denne praksisen forankret noe sted. Dersom dette alternativet velges er det ønskelig at det gis føringer i lovens forarbeider for hvordan foreldelsesreglene skal praktiseres. Dette er ikke minst viktig av hensyn til de skadelidtes forutberegnelighet. Spørsmålet har også en side til det grunnleggende prinsipp om likebehandling. Dette hensynet ivaretas best gjennom klare foreldelsesregler. Det vises i denne sammenheng også til Statens personalhåndbok punkt 10.23 hvor det heter at;

”Når det gjelder selve vurderingen av om foreldelsesinnsigelsen skal frafalles i det enkelte tilfelle, må denne finne sted ut fra en konkret rimelighetsbetraktning. Viktige momenter vil i denne forbindelse være om den som innehar kravet ville lide et uforskyldt tap dersom innsigelsen gjøres gjeldende. Dersom dette er tilfellet, viser praksis at man nesten uten unntak frafaller foreldelsesinnsigelsen. Det vil ved vurderingen også være av betydning hvorvidt foreldelsen kan bebreides det offentlige. Dersom det offentlige kan bebreides for at kravet er foreldet, har man i praksis vært svært liberal med å frafalle foreldelsesinnsigelsen.”

Vi antar at disse synspunktene vil være relevante i denne sammenheng. Etter departementets syn er det særlig praktisk at skadelidte kan lide et uforskyldt rettskap dersom han er påført en psykisk belastningsskade. Som nevnt vil denne skadelidtegruppen nettopp på grunn av skadens art kunne ha særlige utfordringer med å ivareta sin rettsstilling under dagens regelverk.

### 6.3.7 Nærmere om utmåling av erstatning

#### 6.3.7.1 Erstatning som løpende ytelser

Som nevnt under punkt 6.3.3 foreslår departementet at det inntas en forskriftshjemmel i bestemmelsens tredje ledd;

”Departementet gir forskrift om utmåling av erstatning etter første ledd, herunder om begrensning av erstatningsansvaret ved skadelidtes medvirkning. Dersom skadelidte krever det **skal Forsvaret legge til rette for** at utbetalingen helt eller delvis skal skje i form av **løpende ytelser**.”

Når det gjelder første punktum vises det til drøftelsen under punkt 6.3.3. Annet punktum legger føringer for utforming av utmålingsreglene ved at departementet pålegges å muliggjøre utmåling av erstatning helt eller delvis som løpende ytelser.

Bestemmelsens hovedregel er, i tråd med skadeserstatningsloven § 3-9, at erstatning for personskade og tap av forsørger fastsettes til en engangssum. Dette fremkommer ved at skadelidte aktivt må kreve utmåling som løpende ytelser. Det er tilstrekkelig at kravet fremsettes på utmålingstidspunktet.

Med ”løpende ytelser” menes at man etter beregning av skadelidtes tap fastsetter en årlig, kvartalsvis eller månedlig sum som fortløpende utbetales til skadelidte. Skadeserstatningsloven § 3-9 åpner også for utmåling av erstatning som løpende ytelser;

”§ 3-9. (engangserstatning eller terminvise beløp.)

Erstatning for personskade og tap av forsørger fastsettes til en engangssum, med mindre retten av særlige grunner finner å burde fastsette erstatningen helt eller delvis til terminbeløp. For betaling av terminbeløp kan den erstatningsansvarlige pålegges å stille sikkerhet. Når det finnes grunn til det, kan tingretten i den rettskrets der skadelidte har alminnelig verneting, etter begjæring av en part ved kjennelse helt eller delvis omgjøre terminbeløp til engangserstatning.”

For at erstatningen skal utmåles som en løpende ytelse etter skadeserstatningsloven kreves det at det foreligger ”særlige grunner”. I den juridiske teorien er det antatt at dette er et forholdsvis snevert unntak, og at det er en høy terskel. Unntaket kan blant annet komme til anvendelse dersom utmålingen av fremtidig ervervstap er særlig usikker på grunn av skadelidtes helsetilstand. I slike tilfeller er det gjerne i skadevolderens interesse at erstatningen fastsettes til terminbeløp. Vi viser også til Rt 1993 s. 1547 hvor Høyesterett uttaler at hjemmelen bare rent unntaksvis har vært nyttet i praksis.

Veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret har overfor Forsvarsdepartementet tatt opp problemstillinger knyttet til utmåling av erstatning. Organisasjonene har særlig pekt på at mange skadelidte etter deres erfaring har problemer med å disponere de erstatningsbeløpene de mottar. Mange tar ikke i tilstrekkelig grad inn over seg at erstatning for fremtidig ervervs-tap er ment å kompensere for økonomisk tap like frem til pensjonsalder. Særlig gjelder dette hvor unge personer blir skadet, hvor skadelidte har psykiske problemer, eller hvor skadelidte har utviklet avhengighetsforhold til alkohol eller narkotika. Det er organisasjonenes syn at utmåling av erstatning som løpende ytelser vil hjelpe de mest sårbare skadelidte med å disponere erstatningsutbetalingen. Erstatning som kan utmåles helt eller delvis som løpende ytelser fremheves således som et gode for skadelidte. Det vises også til organisasjonenes forslag om en veteran-/krigspensjon jf. punkt 6.3.2.2. Det er fremhevet som en vesentlig fordel med dette forslaget at pensjonsytelser blir utbetalt løpende slik at det blir mer forutsigbart for den enkelte.

Departementet slutter seg til forslaget fra veteran- og personellorganisasjonene. Det er vår vurdering at et fleksibelt utmålingssystem med adgang til å utmåle erstatningen som løpende ytelser har vesentlige fordeler, ikke minst for skadelidte. Det vil gi den enkelte større økonomisk trygghet. Det vil kunne gi større økonomisk trygghet for barn og andre som forsørges av skadelidte. Det vil kunne sikre skadelidte en god levestandard på lang sikt. Og ved forslaget kommer vi organisasjonene i møte på et sentralt punkt i pensjonsforslaget.

Departementet har vurdert om utmåling som løpende ytelser burde være hovedregelen, men har valgt å foreslå dette som en unntaksregel. Vi antar at det ville krevd en nærmere vurdering dersom utmåling som løpende ytelser skulle gjøres til hovedregelen, og i alle fall dersom det skulle innføres som en tvungen utmålingsregel slik noen har tatt til orde for.

I forslaget oppstilles det en plikt for Forsvaret til å ”legge til rette for” at utbetalingen helt eller delvis skal skje i form av løpende ytelser. Forsvaret er i denne sammenheng samme organ som pålegges ansvaret etter den foreslåtte bestemmelsens første ledd, jf. punkt 6.3.3. Hvordan det skal legges til rette for en slik utmåling må utformes nærmere i forskriften. Som nevnt vil den aktuelle forskriften bli sendt på høring på vanlig måte når det materielle innholdet er utformet. Departementets intensjon er imidlertid å lage et fleksibelt system for utmålingen som både åpner for at skadelidte kan få utbetalt deler av erstatningen som en engangssum, og andre deler som løpende ytelser. Vi ser også for oss fleksibilitet når det gjelder lengden på terminene. Departementet har ikke tatt stilling til i hvilken grad det skal være adgang til å justere terminbeløpet ved forverrelse eller forbedring av skadelidtes ervervsevne. Dette spørsmålet må løses ved utformingen av forskriftens materielle regler.

Når det gjelder forsørgertapserstatning fremgår det av punkt 6.3.3 at departementet mener at ordlyden ”enhver skade og sykdom” også omfatter dette. Retten etter tredje ledd annet punktum til å få erstatningen utmålt som løpende ytelser tilkommer også skadelidte som utleder sin rett fra en annen jf. den generelle formuleringen ”skadelidte”.

I den grad skadelidte etter avtaler inngått mellom partene i arbeidslivet har rett til høyere erstatning eller erstatning på andre vilkår enn det som følger av forskriften gitt med hjemmel i denne bestemmelsen, bortfaller ikke skadelidtes rett til å få erstatning utmålt som løpende ytelser.

Departementet er kjent med at det kan bli aktuelt å endre de alminnelige utmålingsreglene i erstatningsretten i retning av større grad av standardisering av erstatningsytelser, slik at de

alminnelige utmålingsreglene harmonerer bedre med reglene som i dag gjelder etter yrkes-skadeforsikringsloven med forskrift, og reglene som er foreslått inntatt i den nye arbeids-skadeforsikringsloven. Vi forventer at det som et ledd i dette arbeidet også vurderes å innføre alminnelige regler om utmåling av erstatning som løpende ytelser.

Vi antar at en erstatningsutbetaling i form av løpende ytelser etter dagens skatteregler vil være skattepliktig. Vi viser i den forbindelse til Lignings-ABC 2007/08 Skadeserstatning punkt 2.3.2 (s. 926) hvor det fremgår at periodiske ytelser er skattepliktig, også om engangserstatning for samme skade ikke ville vært skattepliktig. Forholdet til skattereglene og eventuell opptjening av pensjonspoeng som følge av en skatteplikt må utredes nærmere ved utformingen av forskriftens materielle regler.

### 6.3.7.2 Forskuddsutbetaling

Veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret har overfor Forsvarsdepartementet pekt på at erstatningsoppgjør erfaringsmessig ofte tar flere år. I forbindelse med innføring av en ny erstatningsbestemmelse har det vært ønskelig å utrede mulighetene for en bestemmelse om utbetaling av forskudd på erstatning. Det anføres at mange skadelidte får økonomiske problemer før erstatning kommer til utbetaling. Et slikt forskudd ønskes utbetalt før det er avklart om vilkårene for erstatning er oppfylt, og uten at skadelidte pålegges en tilbakebetalingsplikt for det tilfelle at han ikke vinner frem med erstatningskravet.

Departementet antar at det først er etter sykepengeperioden at skadelidte vil kunne oppleve økonomiske vanskeligheter på grunn av inntektsbortfall. Rehabiliteringspenger, atferingspenger, tidsbegrenset uførestønad, og uførepensjon utgjør vanligvis rundt to tredeler (66 %) av inntektsnivået før skaden. Deler av dette inntektsbortfallet kompenseres ved at skattekullet blir lavere. Mange vil likevel oppleve å måtte redusere levestandarden i en slik periode. Dersom skadelidte har krav på erstatning vil inntektstapet i denne perioden senere bli kompensert ved erstatningsoppgjøret.

Departementet vil bemerke at de utfordringene som påpekes her ikke er spesiell for denne gruppen skadelidte. Det skal også bemerkes at staten utviser stor grad av fleksibilitet når det gjelder utbetaling av forskudd på erstatning så snart det er klart at grunnvilkårene er oppfylt. Problemstillingen kommer etter vårt syn kun opp der hvor det tar lang tid å avklare om grunnvilkårene er oppfylt. Etter det nye foreslåtte ansvarsgrunnlaget blir det springende punkt om det er årsakssammenheng mellom skaden og sykdommen og tjenestegjøringen i en internasjonal operasjon. Vi antar at det vil ta kortere tid å saksbehandle og utrede krav etter denne bestemmelsen enn etter dagens regelverk. Behovet for en forskuddsordning skulle da bli tilsvarende mindre.

På den annen side er departementet kjent med at private forsikringsselskap i mange tilfeller velger å utbetale forskudd på erstatning slik at skadelidte unngår inntektsbortfall under rehabilitering mv. ut fra rene økonomiske betraktninger. Det kan være langt dyrere å dekke dette inntektsbortfallet i ettertid, både fordi det da har påløpt renter, og fordi det antas å være en større mulighet for at skadelidte ikke lykkes i rehabiliteringen dersom han samtidig opplever å komme i økonomiske problemer. En fleksibel forskuddsordning kan således være i begge parter interesse, og ikke minst samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Departementet foreslår derfor at dette spørsmålet utredes nærmere ved utformingen av forskriftens materielle regler.

**6.3.8 Forholdet mellom forsvarspersonelloven og andre ansvarsgrunnlag**  
Yrkesskedeforsikringsloven § 8 første ledd første punktum lyder;

”§ 8. Personlig ansvar, regress.

Arbeidsgiveren hefter ikke overfor arbeidstakeren for krav etter loven. (...)”

Bestemmelsen innebærer at yrkesskedeforsikringsloven er prinsipalt ansvarsgrunnlag i norsk erstatningsrett. Krav som fører til utbetaling etter loven anses endelig oppgjort, og arbeidsgiveren kan avvise krav som ikke først er behandlet og eventuelt avslått etter yrkesskedeforsikringsloven. Bestemmelsen gjelder i dag generelt i forhold til alle ansvarsgrunnlag. I NOU 2004:3 Arbeidsskedeforsikring er en tilsvarende regel foreslått inntatt i lovutkastet § 4-9 annet ledd;

”§ 4–9 Direkte krav, personlig ansvar og regress

(...)

Arbeidsgiveren hefter ikke overfor skadelidte for krav etter denne loven, med unntak av arbeidsgivers egenandel for utgifter, se § 6–5.”

Det følger av disse to bestemmelsene, henholdsvis første ledd annet punktum og tredje ledd, at skadelidte kan kreve erstatning av arbeidsgiver etter *alminnelige erstatningsregler* for skader eller sykdommer som *ikke* går inn under lovene.

Forsvarsdepartementet har vurdert om det er hensiktsmessig at yrkesskedeforsikringsloven og den fremtidige arbeidsskedeforsikringsloven er prinsipalt ansvarsgrunnlag også i forhold til den foreslåtte ansvarsbestemmelsen i forsvarspersonelloven. Blant annet under punkt 6.3.1 er det redegjort for at blant annet psykiske belastningsskader som personellet pådrar seg i en internasjonal operasjon ikke har tilstrekkelig vern etter yrkesskedeforsikringsloven. Vår erfaring er at de fleste erstatningskrav som fremmes etter loven avvises. Det tar imidlertid alltid noe tid å behandle kravene. Først når det er klart at kravet avvises, kan departementet behandle erstatningskravene etter andre ansvarsgrunnlag. Denne tvungne dobbeltbehandlingen har ført til frustrasjon blant de skadelidte og deres advokater da den ikke oppleves som meningsfylt. På denne bakgrunn har veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret vært kritisk til at en ny ansvarsregel også skal være subsidiær i forhold til yrkesskedeforsikringsloven og den fremtidige arbeidsskedeforsikringsloven.

Forsvarsdepartementet har drøftet spørsmålet med kontaktgruppen bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. I samråd med disse departementene forslås det at den foreslåtte ansvarsbestemmelsen i *forsvarspersonelloven* skal være prinsipalt ansvarsgrunnlag for den personkrets bestemmelsen omfatter, det vil si ”sivilt eller militært personell [som] tjenestegjør i en internasjonal operasjon”.

Vi har videre vurdert om det er behov for at dette kommer til uttrykk i loven. Sett i forhold til den begrensede personkrets bestemmelsen gjelder for, og den spesialisering som må antas å finne sted innenfor de saksbehandlende organer, mener departementet at det ikke er behov for en uttrykkelig regulering av spørsmålet i loven. Det vil etter vårt syn være tilstrekkelig at dette presiseres i forarbeidene. Forholdet mellom yrkesskedeforsikringsloven og forsvarspersonelloven vil også kunne fremkomme ved en tolkning av den foreslåtte lovbestemmelsen. Den vil etter vårt syn fremstå som en spesialbestemmelse, i en særlov, som særregulerer erstatningsrettighetene til en personellgruppe (*lex specialis*). Når det presiseres i forarbeidene at forsvarspersonelloven skal være prinsipalt ansvarsgrunnlag også i forhold til den fremtidige arbeidsskedeforsikringsloven, vil tolkningen måtte bli tilsvarende for denne.



Et særlig spørsmål er om erstatningskrav, som omfattes av den foreslåtte ansvarsregelens tilbakevirkende kraft for psykiske belastningsskader etter utført tjeneste forut for bestemmelsens ikrafttredelse, også skal behandles etter forsvarspersonelloven som prinsipielt ansvarsgrunnlag. Departementet antar at dette er en rimelig løsning, tatt i betraktning at de eldre kravene har vist seg meget krevende å saksbehandle slik at det tar særlig lang tid å behandle dem både etter yrkesskadeforsikringsloven og deretter etter andre ansvarsgrunnlag. Det vises også til drøftelsen under punkt 6.3.5 om tilbakevirkende kraft.

### **6.3.9** *Forholdet til andre lovarbeid*

Forsvarsdepartementet presiserer at det ikke er noe motsetningsforhold mellom nærværende lovforslag og Arbeids- og inkluderingsdepartementets arbeid med en ny arbeidsskade-forsikringslov. Vi viser på dette punkt til drøftelsen under punkt 3.8. Departementet følger Arbeids- og inkluderingsdepartementets lovarbeid tett. Videre har Arbeids- og inkluderingsdepartementet vært involvert i arbeidet med dette lovutkastet gjennom en kontaktgruppe og gjennom særmøter. Det har vært viktig å gjennomføre arbeidet knyttet til styrking av veteraners rettigheter hurtig, og et eget lovarbeid i relasjon til situasjonen til veteraner, vil etter vårt syn i seg selv bidra til økt anerkjennelse og statusheving for denne gruppen. Dette er bakgrunnen for at vi ikke har valgt å avvente arbeidet med den nye arbeidsskade-forsikringsloven før vi foreslår styrking av veteraners rettigheter i særlovgivningen.

## **7. FORANKRING AV FORSKRIFT OM ERSTATNING FOR PSYKISKE BELASTNINGSSKADER SOM FØLGE AV DELTAKELSE I INTERNASJONALE OPERASJONER MV. I FORSVARSPERSONELLOVEN**

### **7.1 Innledning**

Forsvarsdepartementet fastsatte 2. desember 2004 en forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2005. Utbetaling etter forskriften er en form for billighetserstatning. Opprinnelig ble det utbetalt inntil 6 G ved 100 prosent varig medisinsk invaliditet. På bakgrunn av at psykiske skader kun unntaksvis medfører mer enn 54 prosent varig medisinsk invaliditet, besluttet denne regjeringen i 2006 å endre forskriften slik at det nå utbetales inntil 6 G ved 54 prosent varig medisinsk invaliditet. Endringen ble gitt tilbakevirkende kraft, slik at de som allerede hadde mottatt billighetserstatning fikk en etterutbetaling. I praksis innebar endringen en dobling av nivået på utbetalingene. Statens Pensjonskasse står for saksbehandlingen av kravene. Pr. 1. april 2008 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 234 krav om billighetserstatning. I ca. 150 saker etter forskriften er det til nå utbetalt til sammen ca. 34,5 millioner kroner. Utbetaling etter forskriften skal samordnes med andre erstatningsutbetalinger fra staten. De foreslåtte endringene i denne gruppens alminnelige erstatningsvern vil formodentlig medføre at færre personer kun vil ha rett til utbetaling etter forskriften. Det kan medføre noe reduserte utbetalinger.

### **7.2 Gjeldende rett**

Det vises her til punkt 6.2.5.

### **7.3 Vurdering**

En lovforankring av forskriftshjemmelen vil i større grad gi forskriften karakter av et permanent sikkerhetsnett for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner. Forankring i forsvarspersonelloven er også en teknisk sett mer ryddig regulering av denne typen forskrift. Forsvarsdepartementet går derfor inn for at det gis en forskriftshjemmel i forsvarspersonelloven slik at forskriften kan forankres der. Det foreslås at navnet på forskriften endres ved at stavelsen "billighets..." tilføyes. Dette vil tydeligere enn i dag vise at utbetaling etter forskriften skiller seg vesentlig fra alminnelig erstatning. Hjemmelen foreslås utformet slik;

"§ 12 c. Billighetserstatning

Departementet gir forskrift om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Utbetaling etter forskriften skal samordnes med erstatningsutbetalinger på annet grunnlag fra staten til personell som deltar i internasjonale operasjoner."

I bestemmelsens annet punktum er det presisert at utbetaling etter billighetserstatningsordningen skal samordnes med erstatningsutbetalinger på annet grunnlag fra staten. Dersom skadelidte har krav på erstatning på annet grunnlag vil utbetaling etter forskriften som i dag anses som en forskuddsutbetaling.

Inntil ny forskrift trer i kraft vil dagens forskrift gjelde. Når forskriftshjemmelen tas i bruk vil forskriften på vanlig måte bli sendt på høring. Vi ser derfor dette først og fremst som en teknisk endring, og ser ikke grunn til å redegjøre nærmere for forslaget.

## 8. KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET

I tråd med utredningsinstruksen punkt 2.3 har Forsvarsdepartementet foretatt en konsekvensutredning av lovforslaget.

### 8.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 8.1.1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Forsvarsdepartementet å innføre flere nye bestemmelser og gjøre én lovendring i forsvarspersonelloven. Forslagene er en helt sentral del av regjeringens arbeid med å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner. Dette arbeidet er også omtalt i St.prp. nr. 1 (2007-2008) for Forsvarsdepartementet, og i Langtidsplanen, jf. også Innst.S.nr.318 (2007-2008).

I det følgende redegjøres det først, under punkt 8.1.2, for den foreliggende skadestatistikken, herunder antall tjenestegjørende og antall skademeldinger. Under punkt 8.1.3 gjøres et anslag over kostnadene ved lovforslaget. Dette punktet er delt opp i fem underpunkt. Punkt 8.1.3.1 omhandler anslaget over kostnadene forbundet med endring av formålsbestemmelsen jf. punkt 4. Under punkt 8.1.3.2 redegjøres for anslaget over kostnadene ved innføring av rett til ett års oppfølging jf. punkt 5. Under punkt 8.1.3.3 redegjøres for anslaget over kostnadene ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar jf. punkt 6. Under punkt 8.1.3.4 drøftes anslaget over kostnadene ved innføring av utmålingsregler som gir rett til utbetaling av erstatning i form av løpende ytelser jf. punkt 6.3.7. Punkt 8.1.3.5 omhandler anslaget over kostnadene forbundet med forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven, jf. punkt 7. Under punkt 8.1.4 redegjøres det for gevinstene ved lovforslaget. Departementets vurdering følger under punkt 8.1.5.

#### 8.1.2 Skadestatistikk

I 2007 tjenestegjorde ca. 1500 personer i internasjonale operasjoner. Dette utgjør ca. 600 årsverk (en kontingent varer normalt i 6 måneder). I 2008 er det planlagt ca. 700 årsverk, fordelt på ca. 1400 personer.

Skadestatistikk fra FSAN fra årene 1995-2005 er inntatt i arbeidsgrupperapporten om økonomiske rettigheter ved personskade (omtalt under punkt 3.5.2). FSAN tar forbehold om at det fremdeles er viktige utfordringer knyttet til datakvaliteten på deres tallmateriale.

I perioden fra 1995 til 2005 kom det inn 1390 skademeldinger totalt, mens det i perioden var 15801 årsverk i internasjonal tjeneste. Pr. årsverk har det da kommet inn ca. 0,088 skademeldinger i denne perioden. Hvis denne skadefrekvensen holder seg fremover skulle det tilsi i overkant av 60 skademeldinger i 2008, for både skader og sykdommer. Men vi vet av erfaring at enkelthendelser kan gjøre store utslag i statistikken, jf. punkt 3.4.1. Etter angrepet på norske styrker i Maymaneh 7. februar 2006 ble det skrevet 25 skademeldinger.

Som det fremgår av punkt 3.4.1 mener FSAN at Norges deltakelse i operasjoner i utlandet, med noen få viktige unntak, har vært betydelig mindre eksponert for reelle krigshandlinger enn soldatene fra flere av våre allierte land. Dette kan medføre at den norske skadestatistikken viser lavere tall for skadde og døde frem til nå, enn allierte det kan være naturlig å sammenlikne seg med. FSAN mener at utviklingstrekk i operasjonsmønster og operasjonskonsepter tilsier at norske styrker kan komme til å delta i reelle krigshandlinger i større grad fremover.

Vi vet også at ikke alle skader fanges opp av denne statistikken. Dette gjelder først og fremst psykiske skader som først viser seg etter dimisjon. Hvis skadelidte kun henvender seg til det sivile helsevesenet er det ikke sikkert FSAN vil fange opp skademeldingen. Dertil kommer det 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. På den annen side er det langt fra alle skademeldingene som medfører arbeidsuførhet. Det er viktig å være oppmerksom på at det skrives skademelding for alle typer skader, også mer ”bagatellmessige” skader medtas i statistikken.

Hvis man sammenligner FSANs tall for skader og sykdommer i utenlandstjeneste med tall fra personell under førstegangstjeneste fremkommer det at det er noe høyere forekomst av sykdom og skade i internasjonale operasjoner enn ved førstegangstjeneste. Samtidig har personellet i internasjonale operasjoner før utreise gjennomgått en grundigere seleksjon, herunder medisinske og fysiske tester, enn de som er inne til førstegangstjeneste. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at tallene fra førstegangstjenesten ikke nødvendigvis er komplette, i den forstand at de førstegangstjenestegjørende kan ha oppsøkt sivile leger i større grad enn dem som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Dette vil ikke FSAN kunne fange opp. FSAN tolker tallene slik at infeksjonssykdommer generelt, og fordøyelsessykdommer spesielt er ekstra fremtredende under operasjoner i utlandet, jf. punkt 3.4.1. Fordelingen mellom ulike kategorier er for øvrig tilnærmet lik.

Statens Pensjonskasse, som behandler alle krav etter yrkesskedeforsikringsloven, mottok i 2006 til sammen 92 krav om erstatning fra forsvarspersonell. Tallene fra 2006 viser ikke hvor mange krav som kommer fra personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Det totale antall krav i 2007 var 105. Av disse kom 27 krav (25,7 %) fra forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Pr. 10. april 2008 hadde Statens Pensjonskasse mottatt totalt 33 krav om erstatning etter yrkesskedeforsikringsloven. Av disse kom 8 krav (24,2 %) fra forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Tallene kan fremstilles slik;

År	Krav totalt	Krav int.ops.	Prosent	Ca. årsverk int.ops.
2006	92	-	-	600
2007	105	27	25,7 %	600
2008 (pr. 10/4)	33	8	24,2 %	700
Total	230	-	-	1900

I perioden mellom 2006 og 10. april 2008 ble det altså fremsatt 230 krav om yrkesskadeerstatning fra ulike grupper forsvarspersonell. I samme tidsrom utbetalte Statens Pensjonskasse yrkesskadeerstatning (helt eller delvis oppgjør) i totalt 84 saker. Det presiseres at dette tallet også omfatter krav som er kommet inn før 2006 da det kan ta flere år å behandle og avgjøre et krav om yrkesskadeerstatning. Det foreligger ikke tall over hvor mange saker som er endelig avslått.

### 8.1.3 Anslag over kostnader ved lovforslaget

I det følgende skiller det mellom kostnader knyttet til de ulike forslagene.

#### 8.1.3.1 Kostnadene ved endring av formålsbestemmelsen jf. punkt 4

Departementet antar at det ikke vil påløpe noen kostnad for staten ved gjennomføring av forslaget om å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven.

**8.1.3.2** Kostnadene ved innføring av rett til ett års oppfølging jf. punkt 5  
Departementet antar at forslaget om å lovfeste rett til ett års oppfølging fra Forsvaret i seg selv ikke medfører økte kostnader for staten, fordi man allerede før, og til dels uavhengig av en lovfesting, har arbeidet med å bygge opp oppfølgingskompetansen og kapasiteten i Forsvaret, jf. også punkt 5.1 og punkt 5.3. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette.

**8.1.3.3** Kostnadene ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar jf. punkt 6  
Departementet antar at gjennomføring av forslaget om å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar i forsvarspersonelloven vil medføre økte kostnader for staten. Forslaget vil innebære en utvidelse av erstatningsvernet for personell som deltar i internasjonale operasjoner. Flere personer enn i dag vil få rett til erstatning. I dag har staten erstatningsansvar for blant annet yrkesskader ("arbeidsulykker"), yrkessykdommer ("listesykdommene") og tilfeller hvor skadelidte har vært utsatt for en "ekstraordinær risiko" etter det ulovfestede ansvaret, jf. punkt 6.2 hvor det er redegjort for gjeldende rett. Lovforslaget innebærer at staten blir erstatningsansvarlig for enhver skade og sykdom som har årsakssammenheng med tjenesten jf. punkt 6.3. Vurderingen i det følgende tar utgangspunkt i forslaget slik det er fremsatt, med tilbakevirkende kraft for psykiske belastningsskader.

For at den foreslåtte lovbestemmelsen skal medføre økte kostnader for staten må det for det første inntreffe skader som faller utenfor dagens erstatningsvern. For det andre må skaden ha årsakssammenheng med tjenestegjøringen i en internasjonal operasjon, jf. punkt 6.3.4. For det tredje må det inntreffe alvorlige skader som gir tap av ervervsevne. For det fjerde må tapet av ervervsevnen være varig, eller i alle fall strekke seg over mer enn ett år, jf. folketrygdloven kapittel 8 om sykepenger.

#### Fremtidige krav

Med dette utgangspunktet kan man bearbeide skadestatistikken presentert under punkt 8.1.2. Ved vurderingen tas det utgangspunkt i tallene for 2007. Vi tar forbehold om at det kan forekomme feil og unøyaktigheter i de statistiske grunnopplysningene, og at departementets anslag nødvendigvis må bli noe skjønnsmessige.

Med utgangspunkt i 600 årsverk og et gjennomsnitt på 0,088 skademeldinger pr. årsverk kan man anta at det vil komme ca. 53 skademeldinger fra forsvarspersonell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner i løpet av et år med tilsvarende aktivitet som 2007. Tallene fra 2007 viser at Statens Pensjonskasse mottok 27 krav om yrkesskadeerstatning. Vi vet ikke hvor mange krav som ble avslått, men tallene over utbetalinger fra Statens Pensjonskasse i perioden 2006 til 10. april 2008 kan tyde på at en tredjedel av kravene i dag fører til erstatningsutbetaling, det vil si ca 9 krav. Dertil antar departementet at noen av de skadelidte vil rette krav direkte mot arbeidsgiver etter andre ansvarsgrunnlag enn yrkesskadeforsikringsloven.

Totalt antar vi at 15 av kravene Statens Pensjonskasse mottar etter dagens regler verken vil føre til utbetaling fra Statens Pensjonskasse eller Forsvarsdepartementet som arbeidsgiver. Departementet antar videre at så mange som halvparten av disse 15 kravene vil måtte avslås også etter et lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag fordi det ikke kan sannsynliggjøres at det er årsakssammenheng mellom det økonomiske tapet og tjenestegjøringen, eller fordi andre vilkår for erstatning ikke er oppfylt. Ut av de anslagsvis 8 kravene som vil kunne innvilges etter et nytt lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag, anslås det at halvparten er krav av begrenset økonomisk omfang fordi skadelidte relativt raskt vil kunne gjenvinne ervervsevnen etter oppfølging, rehabilitering og eventuell omskolering. Vi anslår de samlede erstatningsutbetalingene i disse 4 sakene til ca. 1 million kroner.

Det er rimelig å anta at de fire kravene som vil kunne skyldes alvorligere skader, som for en lengre periode fratar skadelidte ervervsevnen, vil kunne medføre erstatningsutbetalinger på til sammen ca. 9 millioner kroner. Utbetalingsnivået i den enkelte sak vil avhenge blant annet av skadelidtes alder og ervervsmessig uføregrad. Totalt sett anslår departementet at de fremtidige skadene, gitt tilsvarende aktivitetsnivå og skadefrekvens som 2007, vil medføre erstatningsutbetalinger på 10 millioner 2008-kroner pr. år.

Dersom det innføres et nytt ansvarsgrunnlag i forsvarspersonelloven, og dette blir prinsipalt ansvarsgrunnlag, vil det ikke lenger bli betalt "forsikringspremie" til Statens Pensjonskasse etter yrkesskadeforsikringsloven for personellet som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Man må imidlertid forvente at det vil påløpe tilsvarende utgifter for staten ved erstatningsutbetalinger direkte til skadelidte, som da skal skje etter forsvarspersonelloven, istedenfor etter yrkesskadeforsikringsloven. Disse utbetalingene er ikke tatt med i beregningen over, da kostnadene ved dem vil påløpe uavhengig av lovforslaget. Tilsvarende gjelder for de øvrige erstatningsutbetalinger som i dag skjer på grunnlag av andre ansvarsgrunnlag.

### Eldre krav

I tillegg til de fremtidige skadene må man ta i betraktning de psykiske belastningsskadene som omfattes av bestemmelsens tilbakevirkende kraft. Med et nytt ansvarsgrunnlag, og særlig dersom man kun forskyver foreldelsesfristen med tre år jf. punkt 6.3.6, antar departementet at disse kravene i hovedsak vil kunne løses i løpet av tre til fire år fra bestemmelsens ikrafttredelse.

Forsvarsdepartementet har mottatt ca. 80 erstatningskrav fra personer som anfører å ha pådratt seg psykiske belastningsskader under tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar vil sannsynligvis noen flere av disse kravene gi grunnlag for erstatningsutbetaling enn det som er tilfelle etter dagens regelverk. Mange av kravene vil imidlertid kunne medføre utbetaling av erstatning allerede etter dagens regler. Så langt har det skjedd i 10 saker, hvor det er utbetalt til sammen ca. 29 millioner kroner etter det ulovfestede objektive ansvaret. Hvis man ser bort fra de kravene som vil kunne gi erstatning allerede etter dagen regler, og de kravene som uansett ikke vil føre frem på grunn av manglende årsakssammenheng mv., kan man grovt anslå at ca. 30 av disse 80 kravene vil kunne gi rett til erstatning etter et nytt lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag. Vi anslår de samlede erstatningsutbetalingene i disse 30 sakene til ca. 75 millioner kroner.

Innføring av et nytt ansvarsgrunnlag kan i seg selv medføre at det fremmes flere erstatningskrav, og at krav som ellers ikke ville blitt fremmet nå fremmes. Departementet antar at antall krav etter billighetserstatningsordningen som ble etablert ved innføringen av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. med stor grad av sannsynlighet angir det maksimale antallet eldre krav som kan komme til å bli fremmet etter et nytt ansvarsgrunnlag med tilbakevirkende kraft for psykiske belastningsskader, jf. også punkt 6.3.5 hvor spørsmålet om tilbakevirkning er nærmere behandlet. Pr. 1. april 2008 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 234 krav om billighetserstatning. I ca. 150 saker etter forskriften er det til nå innvilget slik billighetserstatning. Det er kun krav som kan tenkes å føre frem etter forskriften som vil kunne utløse erstatning etter et nytt lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag. Blant disse 150 sakene finner man igjen nesten alle kravene som departementet har mottatt og behandler etter det ulovfestede objektive ansvarsgrunnlaget. Det vil si at det i tillegg til de 80 kravene departementet har mottatt kanskje dreier seg om ytterligere 70-80 krav som kan tenkes å bli fremmet. Hvis man ser bort fra de kravene som vil kunne gi erstatning allerede etter dagen regler, og de kravene som uansett ikke vil føre frem

på grunn av manglende årsakssammenheng mv., kan man grovt anslå at ca. 25 av disse 70-80 kravene vil kunne gi rett til erstatning etter et nytt lovfestet objektivt ansvarsgrunnlag. Vi anslår de samlede erstatningsutbetalingene i disse 25 sakene til ca. 55 millioner kroner.

Totalt sett anslår departementet at de eldre kravene vil medføre erstatningsutbetalinger på 130 millioner 2008-kroner over en periode på tre til fire år. Det er da gjort fratrukk for allerede utbetalt billighetserstatning.

**8.1.3.4** Kostnadene ved innføring av utmålingsregler som gir rett til utbetaling av erstatning i form av løpende ytelser jf. punkt 6.3.7

Departementet antar at forslaget om å innføre utmålingsregler som gir rett til utbetaling av erstatning i form av løpende ytelser vil medføre noe økte kostnader for staten i form av utgifter til administrasjon av ordningen. For det første ved den løpende administrasjonen, herunder indeksregulering og dialog med skadelidte. Selve utbetalingen vil kunne automatiseres gjennom de systemer som for eksempel Statens Pensjonskasse benytter ved utbetaling av pensjonsytelser og lignende. For det andre i tilfeller hvor det skjer en forverring eller forbedring av skadelidtes ervervsevne slik at det kan bli aktuelt å justere utbetalingsnivået. Avhengig av hvor mange som velger å benytte seg av en slik ordning, anslår departementet at kostnadene på sikt kan tilsvare utgiftene til ett årsverk.

Når det gjelder selve erstatningsytelsene antar departementet at omfanget over tid vil bli som om erstatningen hadde blitt utbetalt som en engangssum, siden dette i prinsippet skal tilsvare full erstatning. Den enkelte skadelidte vil i noen tilfeller få mer i erstatning enn han ville fått gjennom en engangssum, mens andre vil kunne få mindre, avhengig av levealder osv. Vi ser ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her, da detaljene rundt ordningen må utformes nærmere i forskriften som departementet foreslår å innføre hjemmel til å opprette. Som nevnt vil den aktuelle forskriften vil bli sendt på høring på vanlig måte når det materielle innholdet er utformet.

**8.1.3.5** Kostnadene forbundet med forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven, jf. punkt 7

Departementet antar at det ikke vil påløpe noen kostnad for staten ved gjennomføring av forslaget om å forankre forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven.

**8.1.4** *Gevinster ved lovforslaget*

Departementet har ikke tallfestet gevinstene ved lovforslaget.

Slik vi ser det er gevinstene for det første en enklere saksbehandling, og dermed kortere saksbehandlingstid. Likebehandling mellom like saker over tid vil bli lettere når man får et klarere regelverk å forholde seg til. Et klarere regelverk medfører også langt større forutberegnelighet for personellet. Både den enkelte og familiene vil kunne oppleve en større trygghet. Det vil fortsatt medføre risiko å delta i internasjonale operasjoner, men staten vil på en klar og tydelig måte vise at den tar ansvar for personell som kommer til skade, både når det gjelder oppfølging og økonomisk kompensasjon ved skader. Dette vil formodentlig også gjøre det lettere å rekruttere godt kvalifiserte medarbeidere, både hva gjelder militær og sivil kompetanse, til å delta i internasjonale operasjoner. Departementet forventer videre at forslagene vil medføre et lavere konfliktnivå og færre rettsprosesser mellom arbeidsgiver og tilskadekomne arbeidstakere. Disse prosessene har vært en stor belastning for alle involverte.

Endelig vil innføring av de foreslåtte lovbestemmelsen gi personellet anerkjennelse for deres betydelige innsats for internasjonal fred og frihet.

**8.1.5** *Departementets vurdering*

Det er Forsvarsdepartementets vurdering at de økonomiske og administrative konsekvensene ved lovforslaget står i et rimelig forhold til gevinstene ved lovforslaget.

**8.2 Andre vesentlige konsekvenser**

Forsvarsdepartementet ser det ikke som sannsynlig at lovforslaget vil få andre vesentlige konsekvenser. Når det gjelder forholdet til andre arbeidstakergrupper vises det til punktene 6.3.1 og 6.3.2.5.



**9. IKRAFTTREDELSE**

Forsvarsdepartementet arbeider for at endringsloven kan tre i kraft 1. juli 2009. Dette beror imidlertid på flere forhold, og i høringsutkastet er det derfor foreslått at endringsloven skal gjelde fra den tid Kongen bestemmer.

## 10. LOVUTKAST

### FORSLAG

#### TIL LOV OM ENDRINGER I LOV AV 2. JULI 2004 NR. 59 OM PERSONELL I FORSVARET (FORSVARSPERSONELLOVEN)

##### I

I lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (forsvarspersonelloven) gjøres følgende endringer:

#### § 1 nytt annet ledd skal lyde:

*Forsvaret har et særlig ansvar for at personell som deltar i internasjonale operasjoner og deres pårørende blir godt ivaretatt før, under og etter endt tjeneste.*

#### Ny § 12 a skal lyde:

##### § 12 a. Rett til oppfølging

*Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret i inntil ett år etter endt tjeneste. Forsvaret har plikt til å tilby slik oppfølging og til å sørge for at overgangen til det sivile helsevesenet skjer på en for personellet betryggende måte.*

*Forsvaret har plikt til å tilby annen oppfølging i inntil ett år etter endt tjeneste i den grad det er rimelig ut fra personellets helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers.*

*Departementet kan gi forskrift om innholdet i og omfanget av oppfølging etter første og annet ledd.*

#### Ny § 12 b skal lyde:

##### § 12 b. Objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner

*Forsvaret er uansett skyld ansvarlig for enhver skade og sykdom som oppstår som følge av at sivilt eller militært personell tjenestegjør i en internasjonal operasjon, herunder psykiske belastningsskader etter utført tjeneste forut for denne bestemmelses ikrafttredelse.*

*Krav som følge av psykiske belastningsskader som er påført før 1. juli 2009 foreldes tidligst 1. juli 2012.*

*Departementet gir forskrift om utmåling av erstatning etter første ledd, herunder om begrensning av erstatningsansvaret ved skadelidtes medvirkning. Dersom skadelidte krever det skal Forsvaret legge til rette for at utbetalingen helt eller delvis skal skje i form av løpende ytelser.*

**Ny § 12 c skal lyde:**

**§ 12 c. Billighetserstatning**

*Departementet gir forskrift om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. Utbetaling etter forskriften skal samordnes med erstatningsutbetalinger på annet grunnlag fra staten til personell som deltar i internasjonale operasjoner.*

**II**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.