



DET KONGELIGE  
FORSVARSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 67

(2008–2009)

---

Om lov om endring i lov av 2. juli 2004  
nr. 59 om personell i Forsvaret  
(styrking av rettighetene til veteraner etter  
internasjonale operasjoner)



## Innhold

|          |                                                                      |    |          |                                                                                                                                                 |    |
|----------|----------------------------------------------------------------------|----|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1</b> | <b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b>                                | 5  | 6.1.1    | Generelt .....                                                                                                                                  | 27 |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> .....                             | 7  | 6.1.2    | Trygd og pensjon .....                                                                                                                          | 27 |
| 2.1      | Bakgrunnen for lovforslaget .....                                    | 7  | 6.1.3    | Erstatning .....                                                                                                                                | 27 |
| <b>3</b> | <b>Styrking av veteranenes rettigheter</b> .....                     | 11 | 6.1.4    | Særlig om det ulovfestede objektive ansvaret .....                                                                                              | 28 |
| 3.1      | Innledning .....                                                     | 11 | 6.1.5    | Nærmere om forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. ....                 | 29 |
| 3.2      | Generelt .....                                                       | 11 | 6.1.6    | Rettstilstanden i andre nordiske land                                                                                                           | 29 |
| 3.3      | Nærmere om tjenesten i internasjonale operasjoner .....              | 11 | 6.2      | Forslaget i høringsnotatet .....                                                                                                                | 30 |
| 3.4      | Erstatningskrav .....                                                | 13 | 6.2.1    | Bakgrunnen for behovet for å styrke rettighetene .....                                                                                          | 30 |
| 3.5      | Nærmere om skadetyperne .....                                        | 13 | 6.2.2    | Valg av modell for økonomisk kompensasjon .....                                                                                                 | 32 |
| 3.5.1    | Generelt .....                                                       | 13 | 6.2.3    | Erstatningsbasert system .....                                                                                                                  | 34 |
| 3.5.2    | Særlig om psykiske skader .....                                      | 14 | 6.3      | Lovfestet objektivt erstatningsansvar                                                                                                           | 34 |
| 3.6      | Arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter .....                  | 14 | 6.3.1    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                    | 35 |
| 3.6.1    | Oversikt over tidligere tiltak .....                                 | 14 | 6.3.2    | Departementets vurdering .....                                                                                                                  | 36 |
| 3.6.2    | Arbeidsgrupper mv. ....                                              | 16 | <b>7</b> | <b>Nærmere om utforming av lovfestet objektivt ansvar</b> .....                                                                                 | 37 |
| 3.7      | Ny arbeidsskadeforsikringslov og særregler for militærpersoner ..... | 17 | 7.1      | Nærmere om ansvarsregelen .....                                                                                                                 | 37 |
| <b>4</b> | <b>Endring av formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven</b> .....  | 19 | 7.1.1    | Høringsutkastets forslag .....                                                                                                                  | 37 |
| 4.1      | Gjeldende rett .....                                                 | 19 | 7.1.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                    | 38 |
| 4.2      | Forslaget i høringsnotatet .....                                     | 19 | 7.1.3    | Departementets vurdering .....                                                                                                                  | 39 |
| 4.3      | Høringsinstansenes syn .....                                         | 19 | 7.2      | Krav om årsakssammenheng .....                                                                                                                  | 39 |
| 4.4      | Departementets vurderinger .....                                     | 20 | 7.2.1    | Høringsutkastets forslag .....                                                                                                                  | 39 |
| <b>5</b> | <b>Rett til ett års oppfølging fra Forsvaret</b> .....               | 21 | 7.2.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                    | 40 |
| 5.1      | Gjeldende rett .....                                                 | 21 | 7.2.3    | Departementets vurdering .....                                                                                                                  | 41 |
| 5.1.1    | Oppfølging fra Forsvaret før og under tjenesten .....                | 21 | 7.3      | Tilbakevirkning .....                                                                                                                           | 41 |
| 5.1.2    | Oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste .....                   | 21 | 7.3.1    | Høringsutkastets forslag .....                                                                                                                  | 41 |
| 5.1.3    | Oppfølging fra det sivile helsevesenet mv. ....                      | 22 | 7.3.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                    | 42 |
| 5.1.4    | Rettstilstanden i Sverige .....                                      | 22 | 7.3.3    | Departementets vurdering. ....                                                                                                                  | 42 |
| 5.2      | Forslaget i høringsnotatet .....                                     | 23 | 7.4      | Nærmere om utmåling av erstatning .....                                                                                                         | 43 |
| 5.2.1    | Oppfølging ved psykiske belastningsskader .....                      | 23 | 7.4.1    | Høringsutkastets forslag .....                                                                                                                  | 43 |
| 5.2.2    | Rett til annen oppfølging og forskriftshjemmel .....                 | 23 | 7.4.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                    | 45 |
| 5.3      | Høringsinstansenes syn .....                                         | 24 | 7.4.3    | Departementets vurdering .....                                                                                                                  | 47 |
| 5.4      | Departementets vurderinger .....                                     | 25 | <b>8</b> | <b>Etablering av en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner.</b> .... | 48 |
| <b>6</b> | <b>Styrking av erstatningsvernet</b> .....                           | 27 | 8.1      | Innledning .....                                                                                                                                | 48 |
| 6.1      | Gjeldende rett .....                                                 | 27 | 8.2      | Etablering av særskilt kompensasjonsordning .....                                                                                               | 48 |
|          |                                                                      |    | 8.3      | Vilkårene for erstatning .....                                                                                                                  | 49 |

|           |                                                                                                                                                                     |    |           |                                                                                                                                                                                                   |    |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>9</b>  | <b>Forankring av forskrift om erstatnings for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven</b> ..... | 50 | 10.3.4    | Innføring av en særskilt kompensasjonsordning .....                                                                                                                                               | 53 |
| 9.1       | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                | 50 | 10.3.5    | Kostnadene forbundet med forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven, jf. punkt 9 ..... | 54 |
| 9.2       | Høringsutkastets forslag .....                                                                                                                                      | 50 | 10.4      | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                                                      | 54 |
| 9.3       | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                        | 50 | 10.5      | Departementets vurdering .....                                                                                                                                                                    | 54 |
| 9.4       | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                    | 50 |           |                                                                                                                                                                                                   |    |
| <b>10</b> | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....                                                                                                              | 51 | <b>11</b> | <b>Merknader til lovforslaget</b> .....                                                                                                                                                           | 55 |
| 10.1      | Innledning .....                                                                                                                                                    | 51 | 11.1      | Til § 1 nytt annet ledd: .....                                                                                                                                                                    | 55 |
| 10.2      | Skadestatistikk .....                                                                                                                                               | 51 | 11.2      | Til ny § 12 a: .....                                                                                                                                                                              | 55 |
| 10.3      | Anslag over kostnader ved lovforslaget .....                                                                                                                        | 52 | 11.3      | Til ny § 12 b: .....                                                                                                                                                                              | 56 |
| 10.3.1    | Kostnadene ved endring av formålsbestemmelsen jf. punkt 4 .....                                                                                                     | 52 | 11.4      | Til ny § 12 c: .....                                                                                                                                                                              | 56 |
| 10.3.2    | Kostnadene ved innføring av rett til ett års oppfølging jf. punkt 5 .....                                                                                           | 52 | 11.5      | Til § 19 nytt tredje ledd: .....                                                                                                                                                                  | 56 |
| 10.3.3    | Kostnadene ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar jf. punkt 6 og 7. ....                                                                                    | 52 |           | <b>Forslag til lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)</b> .....                           | 58 |

# Ot.prp. nr. 67

(2008–2009)

---

## Om lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 17. april 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i lov av 2. juli 2004 nr 59 om personell i Forsvaret (forsvarspersonelloven) kapittel 1 «Innledende bestemmelser» og kapittel III «Tjenestegjøring i internasjonale operasjoner».

Formålet med forslaget er å styrke rettighetene og erstatningsvernet til veteraner etter internasjonale operasjoner. Forslaget bygger i hovedsak på forslag i rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, «Rapport om økonomiske rettigheter ved personskade» og på rapport fra arbeidsgruppe etablert for å «(...) vurdere arbeidsgivers ansvar og nærmere hvilke rettigheter veteranene har og bør ha overfor Forsvaret som arbeidsgiver». Begge arbeidsgruppene avga sine rapporter i 2007.

Det foreslås en ny paragraf i forsvarspersonelloven om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner. Staten skal, i følge forslaget, uavhengig av skyld erstatte tap påført sivilt eller militært personell på grunn av skade eller sykdom oppstått som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon, herunder psykiske

belastningsskader. For psykiske belastningsskader som er pådratt før lovens ikrafttredelse, foreslås det innført en særskilt kompensasjonsordning.

Departementet foreslår å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å tydeliggjøre Forsvarets ansvar for veteraner før, under og etter endt tjeneste i internasjonale operasjoner.

Det foreslås å lovfeste en rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret for personell som tjenestegjør og som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner i ett år etter endt tjeneste.

Departementet anser disse endringsforslagene som helt sentrale, og nødvendige tiltak, for å styrke rettighetene og erstatningsvernet for veteraner etter internasjonale operasjoner. De vil skape den nødvendige forutsigbarhet og trygghet for de som reiser ut i internasjonale operasjoner. Samtidig vil de også bidra til å gi rettmessig anerkjennelse for den viktige jobben som norske kvinner og menn gjør i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet. Ved innføring av en særskilt kompensasjonsord-

ning, vil vi også sørge for at de som allerede har pådratt seg psykiske belastningsskader får en bedre økonomisk kompensasjon.

Departementet vil komme tilbake med en mer helhetlig gjennomgang av hvordan man best mulig

sikrer ivaretagelsen av Forsvarets personell før, under og etter tjenestegjøring i utenlandsoperasjoner i en egen sak til Stortinget.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Forsvarsdepartementet er 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. Forsvaret driver en særegen virksomhet som i vesentlig grad skiller seg fra annen statlig virksomhet, særlig ved deltakelse i internasjonale operasjoner. Slik deltakelse er i dag en sentral og integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Personellet gjør en viktig innsats for Norge, og for internasjonal fred og sikkerhet.

Fra 2005 ble både militært og visse grupper sivilt personell underlagt en generell beordringsplikt. Det vil si at de kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner. De utfører sine arbeidsoppgaver på fremmed territorium, på vegne av den norske stat. De opererer under fremmede klimatiske forhold, ofte i land hvor infrastrukturen er rasert, og hvor maktstrukturene er uoversiktelige. Personellet kan bli ansett som angreps- og terrormål, og mange arbeider under konstant trussel fra fiender som kan skjule seg blant sivilbefolkningen. De kan risikere å bli angrepet med miner, skjulte sprengladninger og av selvmordsbombere. Personellet er ofte bevæpnet, og de kan komme opp i situasjoner hvor de kan måtte ta andres liv og risikere og miste eget liv. I tillegg kjennetegnes personellgruppen ved at den er sammensatt av unge mennesker som gjerne har et midlertidig tilsetningsforhold til Forsvaret. Trussel- og spenningsnivået kan være 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. Selv om det gjøres mye på det forebyggende, må det likevel erkjennes at skader, herunder psykiske skader, kan inntre under slik tjeneste.

I 2006 nedsatte Forsvarsdepartementet 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 dette regelverket. 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 (fra 1. januar 2009 skiftet FN-Veteranenes landsforbund navn til Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner). 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. Det har også vært et nært samarbeid med en referansegruppe bestående av veteran- og personellorganisasjoner i Forsvaret; Norges offisersforbund, Krigsskoleutdannede offiserers landsforbund, Befalets fellesorganisasjon, Personellforbundet, Norsk tjenestemannslag, FN-Veteranenes landsforbund og Veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner). Arbeidsgruppene avga sine rapporter i 2007, og omtales nærmere under punkt 3.6.2 nedenfor.

På bakgrunn av arbeidsgruppenes funn og konklusjoner har Forsvarsdepartementet utredet og sendt på høring et notat om styrking av veteraners rettigheter, herunder utredning av ulike kompensasjonsordninger for skadet personell, og styrking av retten til oppfølging. Det foreslås 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 styrket erstatningsvern for skader på personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Forslagene er en helt sentral del av regjeringens arbeid med å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner.

Arbeidet for å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner er også omtalt i St.prp. nr. 48 (2007-2008) hvor det uttales i kapittel 8.3 at:

«Når norske kvinner og menn sendes ut i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet, skal de kunne føle seg trygge på at de får oppfølging før, under og etter tjeneste. Regjeringen arbeider derfor aktivt for å styrke veteranenes rettigheter, og å sørge for at de får den oppfølgingen de trenger. (...)»

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

I St.prp. nr. 48 (2007-2008) 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. Psykiske belastningsskader faller normalt utenfor yrkesskadevernet fordi slike skader ofte er et resultat av mer langvarig påvirkning og derved ikke defineres som «arbeidsulykke». Slike skader er heller ikke godkjent som yrkessykdom. Det uttales videre:

«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 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.»

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

Forsvarsdepartementet har hatt en rekke utfordringer ved håndtering av eldre erstatningskrav fra veteraner etter internasjonale operasjoner som følge av psykiske belastningsskader. Dagens regler har ikke vist seg godt nok egnet til å håndtere kravene og dette har skapt et høyt konfliktnivå mellom arbeidsgiver og de tidligere arbeidstakerne. Etter departementets syn er det et klart behov for å finne en løsning på disse eldre sakene. Departementet mener at dette best kan gjøres ved å innføre en særskilt kompensasjonsordning for de som har pådratt seg psykiske belastningsskader

De fleste eldre sakene relaterer seg til den norske innsatsen i United Nations Interim Force in Libanon, forkortet UNIFIL, i perioden 1978-1998. Det foreslås derfor at forslaget omfatter personell som har tjenestegjort fra 1978 og frem til ikrafttredelse av det objektive ansvaret i forsvarspersonelloven.

Det foreslås også en lovfestet rett til ett års psykisk helseoppfølging fra Forsvaret.

Samlet vil forslagene gi et styrket erstatningsvern og forutsigbar oppfølging.

Departementet anser disse endringene som helt sentrale, og nødvendige tiltak, for å styrke rettighetene og erstatningsvernet for veteraner etter internasjonale operasjoner. De vil skape den nødvendige forutsigbarhet og trygghet for den enkelte

som reiser ut, men vil også bidra til å gi rettmessig anerkjennelse for den viktige jobben som norske kvinner og menn gjør i tjeneste for internasjonal fred og sikkerhet. Ved å etablere en særskilt kompensasjonsordning, vil også de som allerede har pådratt seg psykiske belastningsskader bli ivare tatt.

Departementet og Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak for å bedre ivaretagelsen av personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner. Oppfølgingen av, og styrkingen av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner krever en bred, tverrfaglig tilnærming, hvor flere samfunnssektorer er berørt. Departementet vil komme tilbake med en mer helhetlig gjennomgang av hvordan man best mulig sikrer ivaretagelsen av Forsvarets personell før, under og etter tjenestegjøring i utenlandsoperasjoner i en egen sak til Stortinget.

### Høringen

Departementets forslag til endringer i forsvarspersonelloven ble 14. juli 2008 sendt ut på høring til følgende instanser:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Akademikerne
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeidsmiljøskaddes landsforening
- Befalets fellesorganisasjon
- Datatilsynet
- Den norske Advokatforening
- Den norske atlantehavskomiteen
- Den norske Dommerforening
- Den norske Lægeforening
- Departementene
- Direktorat for arbeidstilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Fellesforbundet
- Finansforbundet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Flyktningshjelpen
- FN-veteranenes Landsforbund
- Folk og Forsvar
- Forskerforbundet
- Forsvarsbygg
- Forsvarsstab
- Forsvarets forskningsinstitutt
- Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Generaladvokaten
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Institutt for forsvarsstudier
- Juridisk fakultet Universitetet i Bergen
- Juridisk fakultet Universitetet i Oslo
- Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø
- Kirkens nødhjelp
- Kreftregisteret
- Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
- Landsforeningen for trafikkskadd
- Landsutvalget for Tillitsvalgte i Forsvaret/Sekretariatet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Leger Uten Grenser
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- NITO
- Norges Forsvarsforening
- Norges Handikapforbund
- Norges Juristforbund
- Norges Offisersforbund
- Norges Reserveoffiserers Forbund
- Norsk folkehjelp
- Norsk Pensjonistforbund
- Norsk Sykepleierforbund
- Norsk Tjenestemannslag
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Personellforbundet
- Politiets Fellesforbund
- Regjeringsadvokaten
- Røde Kors
- Sivilombudsmannen
- Helsedirektoratet
- Spekter
- Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Stortingets Ombudsmann for Forsvaret
- Statens helsetilsyn
- Statens Pensjonskasse
- Statistisk sentralbyrå
- Trygderetten
- UNIO
- Universitets- og høyskolerådet

Om lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)

- Veteranforbundet SIOPS (Skadde i Internasjonale Operasjoner)
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
- Yrkesskaddes Forbund
- Yrkesskadeforsikringsforeningen

Høringsfristen var 8. september 2008, og følgende instanser innga høringsuttalelse:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Befalets fellesorganisasjon
- Den norske Lægeforening
- Direktorat for arbeidstilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- FN-veteranenes Landsforbund
- Generaladvokaten

- Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norges Forsvarsforening
- Norges Offisersforbund
- Norges Reserveoffiserers Forbund
- Norsk Sykepleierforbund
- Norsk Tjenestemannslag
- Statens Pensjonskasse
- Statistisk sentralbyrå
- Veteranforbundet SIOPS (Skadde i Internasjonale Operasjoner)
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
- Veteranorganisasjonen Warfog
- Pårørende i Marinens jegervåpen

De fleste høringsinstansene som har merknader til høringsnotatets forslag, har gitt bred tilslutning til de foreslåtte endringer i personelloven. Der høringsinstansene har hatt synspunkter til de konkrete forslag, vil disse bli omtalt i tilknytning til de enkelte punkter nedenfor.

## 3 Styrking av veteranenes rettigheter

### 3.1 Innledning

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 personellet. Kompleksiteten 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 stresstoleranse etter tjeneste i internasjonale operasjoner. Samtidig vet en 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.

### 3.2 Generelt

Forsvarsdepartementet trekker i St.prp. nr. 48 (2007-2008) opp hovedlinjene for den fremtidige veteranpolitikken. Det fremgår 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 vises også til Innst. S.nr.318 (2007-2008).

Det er viktig å sikre at personellet ivaretas på en 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 jevnere.

Departementet arbeider derfor med å styrke veteranenes rettigheter. Norge har deltatt med personell i internasjonale operasjoner siden 1947. Mer enn 120 000 har tjenestegjort i operasjonene. Likevel har det tidligere, etter departementets syn, vært for lite fokus på rettighetene til veteranene, og hvordan vi ivaretar de som kommer hjem fra tjeneste i internasjonale operasjoner.

Departementet mener at 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 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 for Forsvaret fremover er 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 en har, og for å utvikle personellkorpset i forhold til fremtidens behov.

Departementet er opptatt av at personell som har behov for helsemessig oppfølging etter internasjonale operasjoner får tilfredsstillende oppfølging. Personellet skal gjennom Forsvarets sanitet sikres et lett tilgjengelig tilbud om oppfølging i ett år etter endt tjeneste. Det er videre iverksatt tiltak for å styrke psykiatritjenesten i Forsvaret slik at den kan ivareta denne oppgaven. Ved behov for ytterligere helsetjenester ut over ett år er departementet av den oppfatning at det sivile helsevesenet skal overta behandlingsansvaret.

### 3.3 Nærmere om tjenesten i internasjonale operasjoner

Norge har siden 1947 deltatt i over 40 internasjonale operasjoner. Over 120 000 norske kvinner og

menn har tjenestegjort i operasjonene. I 2008 hadde Forsvaret omtrent 600 årsverk dedikert til slik tjeneste. De fleste tjenestegjør i seks måneder om gangen, men noen har kortere periode ute. Det vil si at rundt 1500 personer tjenestegjorde utenfor landets grenser i 2008. I 2009 er det beregnet at deltakelsen vil utgjøre omtrent 700 årsverk og involvere rundt 1600 personer.

Det ble fra 1. januar 2005 innført en generell beordringsadgang til internasjonale operasjoner for befal og vervede mannskaper, jf. forsvarspersonelloven § 11 første ledd. Det samme gjelder sivilt tilsatt 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.

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 treningen før utreise ved innføring av en misjonsspesifikk treningsperiode, jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008).

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. Departementet har i St.prp. nr. 48 (2007-2008) lagt opp til 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 ivareta personellets 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 frem-

går av Innst.S.nr.318 (2007-2008) 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.

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 sett 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 det personell møter i Norge. Selv om det inntreffer forholdsvis få skader, kan skadepotensialet være langt større enn hjemme, og personellet kan i mange tilfeller utsettes for et vedvarende fysisk og psykisk press i form av for eksempel miner, improviserte sprenglegemer (Improvised Explosive Device), selvmordsbombere og snikskyttere. Personellet som deltar i internasjonale operasjoner er i mange tilfeller i krigsområder, de kan delta i og bli utsatt for regulære krigshandlinger, og de 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 uniformert 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 bli satt til å delta i denne type operasjoner også i tiden fremover.

### 3.4 Erstatningskrav

Forsvarsdepartementet har de senere år mottatt et økende antall erstatningskrav fra tidligere deltakere i internasjonale operasjoner for psykiske belastningsskader. Siden 2001 dreier det seg om ca. 85 saker. Grunnlaget for kravene er det såkalte ulovfestede objektive ansvar. Det er nærmere redegjort for dette ansvarsgrunnlaget under punkt 6.1.4 nedenfor. Pr. mars 2009 hadde departementet ca 60 krav til behandling.

Siden 2005 har Statens Pensjonskasse mottatt ca. 251 krav om billighetserstatning etter forskrift av 2. desember 2004 nr 1563 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.

### 3.5 Nærmere om skadetypene

#### 3.5.1 Generelt

Nedenfor gis en kort oversikt over erfaringer med skader og sykdom etter deltakelse i internasjonale operasjoner. Under punkt 3.5.2 redegjøres det nærmere for erfaringene med psykiske skader. Opplysningene under disse punktene er basert dels på tall og beskrivelser gitt av Forsvarets sanitet(FSAN) i 2007 til arbeidet med arbeidsgruppe-rapportene, som er nærmere omtalt under punkt 3.6.2, dels på en utredning FSAN har utført på oppdrag fra Forsvarsdepartementet i 2008 i forbindelse med NOU 2008:10 Yrkessykdommer, og dels 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 skade kategorier er denne i hovedsak den samme. Det forekommer imidlertid en del skader i internasjonale operasjoner som ikke forekommer eller sjeldent forekommer blant arbeidstakere i Norge. Dette gjelder blant annet tropesykdommer, skader påført av improviserte sprenglegemer 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. Tallene fra førstegangstjenesten er imidlertid ikke nødvendigvis komplette i den forstand at de som avtjener førstegangstjeneste kan ha oppsøkt sivile leger i større grad enn de 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 utsendelse 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 fordøysessykdommer spesielt er ekstra fremtredende under operasjoner i utlandet.

Enkelthendelser kan endre statistikken og skadebildet. Den 7. februar 2006 ble norske soldater, forlagt i Meymaneh i Afghanistan angrepet. Situasjonen var lenge svært dramatisk, og de norske styrkene måtte skyte med skarpt for å forsvare seg. Flere norske soldater ble skadet. Hendelsen viser at *skadepotensialet* i internasjonale operasjoner er større enn ved vanlig tjeneste i Norge. FSAN mener derfor at tjeneste i internasjonale operasjoner medfører en potensielt høyere risiko for skade 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 disse opplysningene. Dette kan også medføre at tallene blir lave.

### 3.5.2 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 grov vold, alvorlige 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.

Etter ICD-10 skal det videre normalt inntre akuttreaksjoner etter de traumatiske opplevelsene, mens de nevnte symptomene normalt vil ha inntrådt – eller i alle fall ha påbegynt – i løpet av seks måneder. Det kan imidlertid synes å være en viss uenighet mellom ulike psykiatriske fagmiljøer om hva som skal til for å kunne stille diagnosen, herunder hvor strenge krav som skal stilles til dokumenterte traumatiske hendelser og til akuttreaksjoner og brosymptomer.

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 somatiseringstilstander, 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 alvorlige symptomer 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 for de som har pådratt seg psykiske skader.

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.

## 3.6 Arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter

### 3.6.1 Oversikt over tidligere tiltak

Forsvarsdepartementet og Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak for å ivareta personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner. Flere tiltak for å styrke veteraners rettigheter og anerkjennelse er allerede gjennomført, og andre er under implementering. Sentralt er økning i tilgangen på psykologkapasiteter, styrking av veteraners støtteapparat og sosiale nettverk ved etablering av Forsvarets veteranadministrasjon og Forsvarets veteransenter på Bæreia (oktober 2008), økt fokus på aner-

kjennelse av gruppen og økt samhandling med veteranorganisasjonene.

Personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner er som personellgruppe 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. Forsvarets sanitet (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 er det regionale stressmestringsteam som både opererer i Norge og som kan reise ut til operasjonsområdene på kort varsel for å bistå utsatte avdelinger.

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 yrkesskadeforsikringsloven 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 yrkesskadeforsikringsloven. 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 Data-tilsynet 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. Regjeringen endret forskriften i 2006 slik at den nå gir 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.

Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) ble opprettet av forsvarssjefen 1. februar 2006 og har koordineringsansvaret for veteranarbeidet. 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 og de har direkte kontakt med de avdelinger innen Forsvaret som arbeider med veteran spørsmål.

Forsvaret startet i 2005 et prøveprosjekt for psykiatrisk oppfølging av personell som har fått psykiske belastningsskader etter internasjonale operasjoner. I 2006 presenterte Sosial- og helsedirektoratet en rapport med forslag om ulike modeller for sivil/militært samarbeid for oppfølging av veteraner.

Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ble i 2006 enige om en ansvars- og oppgavefordeling der Forsvaret skal tilby en helsemessig oppfølging det første året etter endt tjeneste. Ved behov for ytterligere medisinsk oppfølging utover ett år, vil det sivile helsevesenet overta oppfølgingen. Forsvarets sanitet skal sammen med Sosial- og helsedirektoratet sikre god koordinering mellom den militære og den sivile oppfølgingen. Forsvarets sanitet utvider nå behandlingsskapiteten for psykiatrisk og psykologisk oppfølging av veteraner både sentralt ved Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk som ble opprettet i 2005 og ved de regionale stressmestringsteamene for å kunne ivareta den nye rollen.

Departementet vil komme nærmere tilbake til disse, og andre tiltak i en mer utfyllende egen sak til Stortinget om hvordan man best mulig sikrer

ivaretakelsen av Forsvarets personell før, under og etter tjenestegjøring i utenlandsoperasjoner.

### 3.6.2 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 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 sammenligning 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.

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 (siden 2005) 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. Staten bør 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.

Den eksterne arbeidsgruppen kartla, som en del av sitt arbeid, de eksisterende økonomiske rettighetene ved personskade. 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 utsatt 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 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, har som formål å yte økonomisk støtte til de som får psykiske belastningsskader som følge av tjenesten. Det har her særlig vært tenkt på de som faller utenfor retten til erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven. Ordningen er en billighetserstatningsordning, hvor det utbetales inntil 6 G. Statens Pensjonskasse står for saksbehandlingen av kravene. Pr. 11. mars 2009 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 251 krav om billighetserstatning. I ca. 185 saker etter forskriften er det til nå utbetalt til sammen ca. 45 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. 85 erstatningskrav fra denne gruppen, hvorav ca. 60 nå er under behandling, 10 har ført til utbetaling av til sammen ca. 29 millioner kroner mens 15 er ferdigbehandlet uten utbetaling. Vilåorene for erstatning på dette grunnlaget er vage, skjønsmessige og til en viss grad 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. Under blant annet hensyn til en rask styrking av veteraners rettigheter, uavhengig av pågående

pensjonsreform, og under hensyn til at en slik løsning ikke ville gitt erstatning for psykiske senskader før lovens ikrafttredelse, er det departementets syn at det er mer hensiktsmessig med en erstatningsbasert ordning fremfor en pensjonsbasert ordning.

Hovedanbefalingen til den interne arbeidsgruppen er å lovfeste en rett til ett års oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste. Forsvarets sanitet har tidligere startet oppbygging av behandlingsskapiteten 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.

### 3.7 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. Det gjelder blant annet særrettigheter for 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.

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 militær aktivitet er spesiell, 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 henvisning.

Forsvarsdepartementet har tett dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet om endringene i regelverket, særlig knyttet til folketrygdloven § 13-8, som er foreslått opphevet gjennom NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring. Forslaget i NOU 2004:3 Arbeidsskadeforsikring er imidlertid at de tradisjonelle særreglene for militærpersoner ikke videreføres i den generelle lovgivningen hvor de har vært regulert siden 1961. Det pekes 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 departementets vurdering at det ikke er noen grunn til å avvende den øvrige utviklingen da det allerede er tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at tjenestegjørende i internasjonale operasjoner bør gis et styrket erstatningsrettslig vern.

## 4 Endring av formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven

### 4.1 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.»

### 4.2 Forslaget i høringsnotatet

Det er viktig at personellet som tjenestegjør i internasjonale operasjoner, blir synliggjort i lovgivningen. Det er en stadig større del av Forsvarets personell som har deltatt i internasjonale operasjoner. Tjenesten er særegen. Det er 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. Slik deltakelse innebærer også en belastning for familielivet og de pårørende til personellet som deltar. Både militært og grupper av sivilt personell er siden 2005 underlagt beordringsplikt og vil kunne bli beordret til slik deltakelse. Norsk deltakelse er av meget stor betydning for Norge som medlem av, og aktør i internasjonale organisasjoner. God ivaretagelse av personellet er avgjørende for gjennomføringsevnen.

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 tjenestegjørende personell i stadig større grad 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.

Det foreslås derfor å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å tydeliggjøre Forsvarets ansvar overfor veteraner etter internasjo-

nale operasjoner. Samtidig vil dette også bidra til å synliggjøre denne gruppen.

Forsvarsdepartementet foreslår på bakgrunn av dette 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 kapittel 5 nedenfor om oppfølging etter endt tjeneste. Utvidelsen av formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å styrke oppfølgingen.

### 4.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinnspillene kommenterer ikke forslaget til ny bestemmelse i § 1 annet ledd konkret, men berører bestemmelsens virkeområde gjennom å understreke viktigheten av god oppfølging av personellet og deres pårørende.

*FN-Veteranenes Landsforbund (FNVLF):*

«FNVLF slutter seg helhjertet til forslaget, men nytter anledningen til å understreke at det er viktig at denne ideelle målsettingen blir omsatt i konkrete, meningsfulle og hensiktsmessige tiltak for personellet og deres pårørende.»

*Pårørende i Marinens jeger våpen* er positive til høringsnotatet og det nye lovforslaget og trekker frem formålsbestemmelsen som viktig;

«Som pårørende er det sentralt for oss at Forsvaret tar et reelt ansvar når skadede kommer hjem. I det nye lovutkastet heter det: Forsvaret har et særlig ansvar for at personell som deltar i internasjonale operasjoner og deres pårørende blir godt ivaretatt før, under og etter tjeneste. Vi er opptatt av det faktiske innholdet i denne formålsparagrafen og at departementet og Stortinget derfor sørger for forskrifter som gir personlig og profesjonell oppfølging av hver enkelt skadet og deres familie inntil saken har fått sin endelige avgjørelse.»

#### **4.4 Departementets vurderinger**

---

Gjeldende formålsbestemmelse i personellovens § 1 angir følgende 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.» Gjennom forslag til nytt annet ledd synliggjøres Forsvarets ansvar, overfor personell som deltar i internasjonale operasjoner og deres rett

overfor Forsvaret. Videre signaliseres det gjennom bestemmelsen at også dette personellet pårørende skal bli godt ivaretatt.

Departementet er av den oppfatning at bestemmelsen vil kunne virke anerkjennende for personellet og samtidig bevisstgjøre Forsvarets ansvar overfor dette personellet. Departementet er opptatt av at tiltak som iverksettes for personellet og deres pårørende utformes slik at de ivaretar gruppen på en best mulig måte.

## 5 Rett til ett års oppfølging fra Forsvaret

### 5.1 Gjeldende rett

#### 5.1.1 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.

#### 5.1.2 Oppfølging fra Forsvaret etter endt tjeneste

Forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner § 31 pålegger 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. Departementet 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 organers veiledningsplikt, herunder det sivile helsevesenets veiledningsplikt. Det følger av *lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker* § 11 at;

«§ 11. (veiledningsplikt).

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde 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 behandlingsmessige 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, tids-spille 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. Det antas at det i praksis ofte vil være snakk om å orientere den skadede om hvor denne kan henvende seg og til en viss grad om hvilke rettigheter vedkommende har. Formålet med veiledningen er at den skadede «får den nødvendige oppfølging». Denne supplerende veiledningen gis blant annet av Forsvarets veteranadministrasjon og Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk.

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. 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 i dag 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 Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk (NMP), lokale avdelinger av Forsvarets sanitet (FSAN) eller fra de regionale stressmestringsteamene. 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 helse-tjenester etter endt tjeneste. Dette gjelder uavhengig av om personellet fortsetter i Forsvaret eller går over i sivile stillinger. I begge tilfeller skal personellet rett til helsetjenester, og behandling ivaretas av det sivile helsevesenet.

### 5.1.3 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 helse-tjenesten 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.»

### 5.1.4 Rettstilstanden i Sverige

Forsvarsdepartementet har også sett nærmere på rettstilstanden i Sverige. Der har man en egen lov om utenlandsstyrken i det svenske forsvaret, *Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten*. Denne særloven inneholder bestemmelser om unntak og tillemping av andre lover, herunder regler om arbeidstid og rett til erstatning. 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 forlanges 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.

## 5.2 Forslaget i høringsnotatet

### 5.2.1 Oppfølging ved psykiske belastnings-skader

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.»

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.

Departementet mener at Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk (NMP) eller de regionale stressmestringsteamene i Forsvaret vil kunne stå for den praktiske gjennomføringen av oppfølgingen. Forsvaret bygger for tiden opp behandlingsskapitet her. Forsvarets behandlingsskapitet innen andre områder tilsier at det ikke lovfestes en eksplisitt rett til helsetjenester generelt. Det er heller ikke ønskelig å bygge opp to parallelle helsevesener i Norge. Det er det sivile helsevesen som har ansvaret for å yte helsetjenester og det er i forlengelsen av dette viktig å presisere at en rett til behandling fra Forsvaret ikke fratar personellet rett til behandling i det sivile helsevesenet.

### 5.2.2 Rett til annen oppfølging og forskriftshjemmel

Som et ledd i styrkingen av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner har Forsvarsdepartementet videre 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, utdannings-tilbud 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 5.1.2. 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.

Personellet får rett til slik oppfølging «i den grad det er rimelig ut fra personellens 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 operasjonsmønsteret 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. Personellens 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.

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. Departementet 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.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene, som har kommet med innspill, stiller seg negativ til forslaget om å lovfeste en rett til oppfølging i forsvarspersonelloven § 12 a. Imidlertid er det ulik oppfatning av blant annet hvem som skal omfattes, type oppfølging og hvilken lengde oppfølgingsansvaret bør ha.

*FN-Veteranenes landforbund* har følgende merknader til ny § 12 a, inndelt etter lovfestet rett til oppfølging, type oppfølging og lengden på oppfølgingsansvaret:

«FNVLV slutter seg helhjertet til innføringen av prinsippet om lovfestet rett til oppfølging etter avsluttet tjeneste i Forsvaret for personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner.

I § 12 a første ledd foreslås det en lovfestet rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging (vår utheving). Selv om det i de senere år har vært en spesiell, og helt nødvendig, fokus på psykiske senskader, er det ikke riktig å avgrense oppfølgingsansvaret slik det er foreslått i lovutkastet. Det synes vel dokumentert at det også kan oppstå senskader i form av fysiske sykdomstilstander, som enten er følgeskader av psykiske belastninger, eller en følge av fysiske påvirkninger i operasjonsområdet (gifter, røyk, støv, parasitter osv). Den betingete retten til annen oppfølging (jf. pkt 5.3.3) som fremgår av andre ledd, blir for svak. Etter vår mening bør det skilles mellom retten til helsemessig oppfølging, som bør være ubetinget, og annen oppfølging, som kan være betinget.

Både i første og andre ledd foreslås rett til ett års oppfølging etter endt tjeneste. Selv om det er sannsynlig at mange senskader som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner vil oppstå i løpet av relativt kort tid etter tjenesten, synes ett års oppfølging å være altfor kort

tid. Dels kan det ta lengre tid før skaden utvikler seg, og dels vil det ofte ta tid før den skadede eller hans/hennes omgivelser innser at en behandlingstrengende skade er under utvikling. Retten til oppfølging bør derfor settes til minimum fem år.

Mange års erfaringer tyder på at noen veteraner kan være aktive og fungere godt i arbeidslivet i flere år, for først på et mye senere tidspunkt å utvikle symptomer på skader som gjør dem helt eller delvis arbeidsuføre. Selv om disse i de fleste tilfeller vil bli tatt hånd om av det sivile helsevesen, kan de spesielle omstendigheter rundt skadeårsaken være av en slik art at de trenger støtte fra Forsvaret. Vi foreslår derfor at det innføres et nytt tredje ledd i § 12 som utover den retten som fremgår av første av andre ledd, gir rett til helsemessig oppfølging i minst ett år etter at en person søker hjelp i forbindelse med sykdom eller skade som kan henføres direkte eller indirekte til deltagelse i internasjonale operasjoner.»

I felles høringsuttalelse fra: *Befalets Fellesorganisasjon, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening, Personellforbundet, Norske Reserveoffiserers Forbund og Veteranforbundet SIOPS*:

«I dag har skadde veteraner en ikke-tidbegrenset oppfølgingsrett gjennom Intops-forskriften. Det er naturlig at dagens forskrift bakes inn i loven.

Imidlertid er innholdet i dagens oppfølging noe vag. Det er derfor behov for konkretisering av hvilke tiltak som skal gjennomføres for å oppfylle intensjonen. Å lovfeste en rettighet gir nødvendigvis ikke en reell bedring av situasjonen. Vårt – og Forsvarsdepartementets fokus framover bør være å gi den lovfestede rettighet et reelt innhold.

Tidsbegrensningen av Forsvarets oppfølgingsansvar for alle veteraner på ett år er utilstrekkelig, og uten begrunnelse utover betydningen å få skadde veteraner innpasset raskest mulig i sivile helsetjenester. De psykiske belastningsskadene, som jo er en av hovedårsakene til lovendringen, vil ofte først synliggjøres utenfor den ettårige oppfølgingstiden som det legges opp til. Det vil være en ubetinget fordel om flere av disse skadene kan avdekkes i Forsvarets egen oppfølgingsperiode. Som høringsnotatet selv også informerer om, har eksempelvis Sverige en fem-års oppfølging. (...).

Det riktige vil uansett være å ikke avgrense og binde oppfølgingsansvaret til ett år i lovs form. Som et minimum må en unngå uheldige og antatt utilsiktede konsekvenser av avgrensingen ved i hvert fall å bruke «*minst ett år*» i stedet for «*inntil ett år*». Det for å unngå at eksempelvis erfaringer og evalueringer tilsier

en annen fordeling av oppfølgingsansvaret mellom Forsvaret og de sivile helsetjenester, men at justeringer ikke kan gjøres uten en lovendring. (...) BFO, PEFO og NROF presiserer at de finner det mest riktig at Norge tar utgangspunkt i Sveriges fem-års oppfølgingsansvar. »

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* er positive til departementets initiativ til å styrke rettighetene til veteraner som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Om oppfølgingsansvar mener LO at det ikke bør begrenses til ett år, men at lengre oppfølgingstid enn ett år bør kunne benyttes etter individuell vurdering. Forslaget forenkler, etter LOs syn, i forhold til gjeldende regelverk, og innebærer en utvidelse av dekningsområdet sammenlignet med dagens rettstilstand.

*Norges offiserforbund* ser positivt på Forsvarsdepartementets initiativ for å styrke rettighetene til personell som har deltatt i internasjonale operasjoner og uttaler i forlengelsen av dette:

«...støtter forslaget om en lovfestet oppfølgings-  
tid på ett år, men vil innvende at det i enkelte til-  
feller kan være behov for en lengre oppfølgings-  
tid fra Forsvarets side. Vi anbefaler derfor at  
det åpnes for dette etter en vurdering i det  
enkelte tilfelle.»

*Den norske legeforening* stiller seg positive til de foreslåtte endringer i forsvarspersonelloven og ser forslaget som en viktig styrking av arbeidet for å gi forswarets veteraner et bedre helsetilbud. Legeforeningen har følgende merknad til ny § 13 a:

«Vi ber om at det presiseres tydelig i lovteksten eller proposisjonen at retten til oppfølging i ett år ikke må forstås som ett år etter dato for hjemkomst, men fra lidelse oppstår og/eller blir erkjent. Medisinsk-faglig vil dette erfaringsmessig kunne ta til dels lang tid.»

*Justisdepartementet* har følgende merknad:

«Språklig sett ligger det i utkastet til paragraf 12 a at *alle* som tjenestegjør eller har tjenestegjort har rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret, uavhengig om det foreligger et behov eller ei. Sett i sammenheng med første avsnitt i punkt 5.3.1 om at «de aller fleste veteraner kommer hjem fra deltakelse i internasjonale operasjoner uten skader og med positive erfaringer», bør man kanskje føye til «ved behov» e.l.»

*Veteranorganisasjonen Warfog* uttaler følgende:

«Saken har to dimensjoner;

- oppfølging av veteraner som er tilsatt i Forsvaret,

- oppfølging av «frivillige», med annen yrkeskarriere utenom Forsvaret

Når det gjelder oppfølging av tilsatte i Forsvaret, handler saken om personalpolitikken i Forsvaret (...). Skadde veteraner, som ønsker det, må og gis tilbud om oppfølging og behandling i uavhengige helseinstitusjoner. Warfog krever at slik behandling dekkes av arbeidsgiver. Når det gjelder oppfølging av «frivillige» mannskaper, vil disse være ute av Forsvaret, og således ikke tilgjengelig som tilsatte. Denne gruppen vil være krevende å følge, og en senskadde vil tradisjonelt ikke meldes til Forsvaret. Her har Forsvaret et moralsk ansvar for oppfølging. Warfog støtter forslaget om lovfestet plikt til oppfølging. På grunn av manglende statistikker omkring senskader, ser vi nødvendigheten av å gjøre slik oppfølging obligatorisk. I praksis vil dette kunne bety helseundersøkelser hos vedkommende fastlege. Kostnader til slik oppfølging må betales av Forsvaret (...) Høringsnotatet går langt i å antyde at omfanget av skadde veteraner er høyt. Det er også en kjensgjerning at en del veteraner vil være så skadet at de trenger tilsyn og pleie livet ut. En del av en troverdig veteranpolitikk, vil være å sørge for behandlingsplasser og boalternativer tilpasset krigsskadde. Warfog ber om at det etableres slike bo og behandlingsalternativer i alle helseregioner. Vi vil peke på at behovet for slike tilbud er spesielt stort i Nord-Norge.»

## 5.4 Departementets vurderinger

Det er i utgangspunktet det sivile helsevesenet som har ansvar for å gi helsehjelp til befolkningen. Likevel er det etter departementets vurdering hensiktsmessig at Forsvaret pålegges et særlig ansvar for oppfølging av personell, som har behov, etter endt tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Forsvarets behandlingsskapasitet utover psykiatrisk og psykologisk oppfølging tilsier at det ikke lovfestes en eksplisitt rett til helsetjenester generelt. Det sentrale ved denne oppfølgingen fra Forsvaret side, 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. For fysiske skader vil det sivile helsevesen ha både kompetanse og kapasitet til å gi nødvendig helsehjelp. Departementet er klar over at det kan oppstå senskader i form av fysiske sykdomstilstander, som enten er følgeskader av psykiske belastninger, eller som er en følge av fysiske påvirkninger,

ger i operasjonsområdet. Når det gjelder følgeskader til psykiske lidelser legger departementet til grunn at disse følgeskadene ivaretas av lovforslaget. Departementet har imidlertid forståelse for de innvendinger man har i forhold til foreslåtte tidsbegrensning på inntil ett års rett på psykiatrisk og psykologisk oppfølging. Departementet opprettholder imidlertid forslaget om rett til ett års oppfølging, men fjerner begrensingen omtalt som «inntil» i bestemmelsen. Dette gjøres også i forhold til annen oppfølging etter annet ledd som omhandler rett til annen helsemessig oppfølging.

Det kan i noen tilfeller ta lang tid før skaden utvikler seg og/eller at den skadede eller dennes omgivelser innser at en står overfor en skade som trenger behandling. 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. Departementet mener at ett års psykologisk og psykiatrisk oppfølging bør være tilstrekkelig sett i sammenheng med de eksisterende rettigheter som man allerede kan utlede fra gjeldende regler, og da særlig, for Forsvarets del, etter forslag til nytt annet ledd i § 12 og etter forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner § 31. Bestemmelsene pålegger Forsvaret et ansvar for at skadet personell «får den nødvendige oppfølging i det sivile helsevesen». I dette ligger det også en fleksibilitet med hensyn til at også de som utvikler skader etter at det har gått ett år ikke vil bli avvist. Også her vil Forsvaret kunne bidra til at dette personellet blir ivaretatt.

## 6 Styrking av erstatningsvernet

### 6.1 Gjeldende rett

#### 6.1.1 Generelt

I utgangspunktet har deltakere i internasjonale operasjoner gode trygde- og erstatningsordninger. Tradisjonelt har militærpersoner hatt et godt utbygd økonomisk sikkerhetsnett ved skader og sykdommer gjennom særlovgivning og andre regelverk. Det antas at dette har sin årsak i en erkjennelse av tjenestens særlige karakter hvor så vel arbeidstiden, arbeidsoppgavene og arbeidsbelastningen i ikke ubetydelig grad avviker fra normalarbeidstakerens. Man har 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. Dertil er mange militærpersoner gjennom vernepliktsloven og heimevernsloven pålagt en straffesanksjonert plikt til å tjenestegjøre. Siden 2005 har det vært en generell beordringsadgang til internasjonale operasjoner for befal og vervede mannskaper, jf. forsvarspersonelloven § 11 første ledd. Det samme gjelder sivilt tilsatt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater som tilhører bestemte kategorier fastsatt av Forsvarsdepartementet, jf. forsvarspersonelloven § 11 annet ledd.

#### 6.1.2 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 gjel-

der 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 3.7.

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 6.2.2.2 hvor denne retten til uførepensjon er omtalt.

#### 6.1.3 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 arbeidstedet 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 inntruffe. 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, og som dermed faller utenfor

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

yrkesskadevernet. Slike skader er heller ikke godkjent som yrkessykdom.

*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 yrkesskedeforsikringsloven. 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 yrkesskedeforsikringsloven 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 yrkesskedeforsikringsloven. Det regelverket som gir skadelidte best uttelling, skal legges til grunn.

Personell som faller utenfor vernet i yrkesskedeforsikringsloven, *Hovedtariffavtalen* og *protokollen av 16. mai 2000*, kan ha rett til erstatning etter andre ansvarsgrunnlag. I *skadeerstatningsloven* § 2-1 stilles det opp regler for arbeidsgivers erstatningsansvar for feil eller forsømmelser fra arbeidstakers 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.

#### 6.1.4 Særlig om det ulovfestede objektive ansvaret

Når vilkårene for erstatningsansvar etter yrkesskedeforsikringsloven 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. Det ulovfestede objektive ansvaret er utviklet gjennom lang tids rettspraksis. Kjernen i det ulovfestede ansvaret, slik det er utviklet i rettspraksis og juridisk teori, er at det må foreligge en *stadig, typisk og ekstraordinær risiko* for utvikling av den aktuelle skaden.<sup>2</sup> I tillegg oppstilles gjennomgående et krav om at risikoen må være skapt av den påstått ansvarlige.

Disse minstekravene for ulovfestet objektivt ansvar kan sies å være utslag av en overordnet vur-

dering av *hvem som bør bære risikoen for skaden*. Det skal imidlertid etter de nevnte minstekravene generelt nok så mye til før ansvar statueres og risikoen dermed legges på skadevolder.<sup>3</sup> Selv om minstekravene er oppfylt, er det videre slik at det må foretas en helhetlig risiko- og interesseavveiningsanalyse før ansvar uten skyld pålegges på ulovfestet grunnlag.

Når det gjelder minstekravene for erstatning, ser en risikoen først 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 en uventet eller upåregnelig risiko som vesentlig overstiger det som omtales som «dagliglivets risiko». I praksis er ofte det springende punkt i forhold til ansvarsgrunnlaget hvorvidt skadelidte kan dokumentere å ha vært utsatt for en eller flere slike ekstraordinære enkelthendelser.

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 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, og videre at denne prosessen kan være konfliktskapende. Det er foreløpig lite rettspraksis med direkte overføringsverdi. Denne situasjonen medfører at saksbehandlingen blir komplisert. På denne bakgrunn er Forsvarsdepartementet også bekymret for at det kan være vanskelig å sikre denne skadelidtegruppen likebehandling over tid.

Forsvarsdepartementet har mottatt ca. 85 erstatningskrav etter det ulovfestede objektive ansvaret. Omlag 60 er nå under behandling, 10 har ført til utbetaling av til sammen ca. 29 millioner kroner mens 15 er avsluttet uten utbetaling.

<sup>2</sup> Se eksempelvis Hagstrøm, «Offentligrettslig erstatningsansvar» (1987), bl.a. s. 167-168, Nygaard, «Skade og ansvar» (6. utg. 2007) bl.a. s. 255-256, og Lødrup, «Lærebok i erstatningsrett» (5. utg. 2005), bl.a. s. 224-225.

<sup>3</sup> Se nærmere bl.a. Nygaard s. 256.

### 6.1.5 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 styrke erstatningsvernet ved psykiske belastningsskader. Statens Pensjonskasse står for saksbehandlingen av kravene. Pr. 11. mars 2009 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 251 krav om billighetserstatning, og det var utbetalt erstatning i ca. 185 saker med til sammen ca. 45 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. 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 kapittel 8 hvor det foreslås å innføre en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader.

### 6.1.6 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 arbeidsskedeforsikringsloven (1976:380) gjelder fra reisen til tjenestestedet påbegynnes og til hjemreisen fra tjenestestedet er fullført; «Skada som inträffar under denna tid skall anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det.» I den sammenheng anses også psykiske senskader som «arbetsskada». 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 *tredje* 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 tegned 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 gruppelevsforssikring, 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. lovbekendtgørelse 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, ménerstatning (på inntil 699.000,- DKK avhengig av invaliditetsgrad), utgiftsdekning, og forsørgertapserstatning. Det danske regelverket åpner for at psykiske belastningsskader kan gi rett til erstatning.

For det *andre* har det danske forsvaret særlige erstatnings- og godtgjørelsesordninger til personell som deltar i internasjonale operasjoner. For-

målet 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 *tredje* 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 ikke går nærmere inn på.

## 6.2 Forslaget i høringsnotatet

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. Forsvarsdepartementet har utredet mulige kompensasjonsordninger, herunder et lovfestet objektivt erstatningsansvar.

### 6.2.1 Bakgrunnen for behovet for å styrke rettighetene

Ved vurderingen av om det er behov for å styrke rettighetene, tas det utgangspunkt i de skadelidtegruppene som tidligere 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 3.5. Dersom skadelidte kan påvise at han har vært utsatt for en eller flere dramatiske og livstruende hendelser i sitt arbeid, og vedkommende på grunnlag av medisinske sakkyndige kan sannsynliggjøre

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

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

#### *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 departementet 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.

#### *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 spesielle forhold som knytter seg til slik tjeneste. Fra 2005 ble både militært og visse grupper sivilt personell underlagt en generell beordringsplikt. Det vil si at de kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner. De utfører sine arbeidsoppgaver 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 kan bli ansett som angreps- og terrormål, og mange arbeider under konstant trussel fra fiender som kan skjule seg blant sivilbefolkningen. De kan risikere å bli angrepet med miner, skjulte sprengladninger og av selvmordsbombere. Personellet er ofte bevæpnet, og de kan komme opp i situasjoner hvor de kan måtte ta andres liv og risikere og miste eget liv. I tillegg kjennetegnes personellgruppen ved at den er sammensatt av unge mennesker som gjerne har et midlertidig tilsettingsforhold til Forsvaret. Trussel- og spenningsnivået kan være vedvarende, uten at personellet har mulighet til å trekke seg ut, og innholdet i trusselen er angrep med et stort skade-

potensiale, som det kan være vanskelig å gardere seg mot. Selv om det gjøres mye på det forebyggende, må vi likevel erkjenne at skader, herunder psykiske skader, kan inntre under slik tjeneste.

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 er på grunn av denne gruppens særegne tjeneste. Departementet mener denne spesielle personellgruppen bør sikres bedre enn gjennom det generelle erstatningsvernet ved yrkesskader. Det er derfor behov for mer omfattende ansvarsregler som i større grad kan ivareta gruppens spesielle tjeneste. Behovet skyldes ikke en generell svakhet ved yrkesskaderregelverket, men de særegne forhold, i særdeleshet beordringsplikten som deltakere i internasjonale operasjoner tjenestegjør under.

Det vises til at det også er 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 departementets oppfatning at det ulovfestede objektive ansvarsgrunnlaget har vist seg lite egnet til å løse denne typen erstatningssaker.

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 opp-tatt av å styrke veteranenes rettigheter og å gi den nødvendige oppfølging og rettmessige anerkjennelse etter en innsats som ofte er for-

bundet 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 det er naturlig å se forslaget som et balanserende tiltak i forhold til beordringsplikten og de øvrige særlige tjenestelige plikter personellet er pålagt og det faktum at dagens erstatningsvern ved yrkesskader ikke fanger godt nok opp særegne forhold ved tjenesten deltakere i internasjonale operasjoner utsettes for.

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 viser seg i praksis at vernet ved yrkesskader fortsatt ikke i tilstrekkelig grad fanger opp den merbelastning personellet har gjennom beordringsplikten og den særegne tjenesten personellet deltar i, bør man ta konsekvensen av dette, og styrke de økonomiske rettighetene ved personskade.

### 6.2.2 Valg av modell for økonomisk kompensasjon

Spørsmålet er da hvordan man bør gå frem for å 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 personellorganisasjoner i Forsvaret om disse spørsmålene, og tillegg har Forsvarsdepartementet involvert andre berørte departementer gjennom en kontaktgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Det er etter departementet 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. Det er behov for et generelt sikkerhetsnett som favner både psykiske belastningsskader, tropesykdommer mv. Departementet foreslår at det innføres et erstatningsbasert kompensasjonssystem.

Også andre alternativer har vært vurdert.

I det følgende drøftes et forsikringsbasert system under punkt 6.2.2.1. Under punkt 6.2.2.2 drøftes et pensjonsbasert kompensasjonssystem. Under punkt 6.2.2.3 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 6.2.2.4 drøftes etablering av en særskilt kompensasjonsordning. Under punkt 6.2.3 drøftes ulike erstatningsbaserte kompensasjonssystemer, herunder innføring av en ny objektiv ansvarsregel i forsvarspersonelloven.

#### 6.2.2.1 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.

Den enkelte får her 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. Departementet antar at mange personer i en tidlig fase av livet kan komme til og velge 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 skapene 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 grunn sikring til personellet ved skader eller død i internasjonale operasjoner. På denne bakgrunn finner ikke departementet det riktig å vurdere et forsikringsbasert system nærmere.

#### 6.2.2.2 Pensjonsbasert system

En referansegruppe bestående av veteran- og personellorganisasjoner 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).

Både det generelle pensjonssystemet og det særskilte vernet i lov om Statens Pensjonskasse er under revisjon (pensjonsreformen), 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. Departementet er av den oppfatning at det er viktig å gjennomføre en rask styrking av veteraners rettigheter. Dette tidsaspektet taler etter departementets vurdering for at man ikke satser på et pensjonsbasert system i denne omgang – det er ikke ønskelig 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.

Det vises 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).

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 tilstrekkelig målrettet. Det er etter departementets syn således mer hensiktsmessig med erstatningsytelser enn pensjonsytelser, noe som også referansegruppen stilte seg bak.

#### *6.2.2.3 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 opera-

sjoner, 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 6.1.5. Det vises også til punkt 9.

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 kunne 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.

Den tyngste innvendingen mot en kompensasjonsordning, basert på en utvidelse av forskriften, er at den har en svært lav terskel for utbetaling. Det stilles små krav til dokumentasjon, det kreves ikke noe økonomisk tap, og forskriften praktiseres slik at det normalt vil være tilstrekkelig at fastlegen tar stilling til spørsmålet om den medisinske årsakssammenheng. I høringsutkastet ble derfor en slik løsning ikke anbefalt.

#### *6.2.2.4 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 petroleumsgivning i perioden fra og med 1965 til og med 1990. Ordningen omfat-

tet både dem som oppfylte vilkårene for en yrkesskade og personer med annen skade og sykdom, dersom denne skyldes arbeidsrelaterte forhold knyttet til dykking i Nordsjøen i perioden 1965–1990. Psykiske lidelser, herunder posttraumatisk stressyndrom falt også under ordningen. Utbetalingene av kompensasjonen 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.

I høringsutkastet er innføringen av en særskilt kompensasjonsordning vurdert. En slik ordning ble imidlertid ikke vurdert som den beste løsning på å løse erstatningskrav både for fremtiden og for tilbake i tid. Det ble særlig vist til at for fremtidige skader ville være mer naturlig med et erstatningsbasert system.

### 6.2.3 Erstatningsbasert system

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 staten tar et særskilt ansvar for personellet som deltar i internasjonale operasjoner på vegne av Norge. En ny erstatningsregel i særlovgivningen vil også innebære en ytterligere anerkjennelse av personelllets innsats og de utfordringene skadet personell opplever.

En ny erstatningsregel vil ha et varig preg som gjør at personellet kan innrette seg etter den. Den kan utformes slik at det gir personellet den nødvendige trygghet. En slik regel vil komme i tillegg til dagens billighetserstatningsordning og kunne bli utfyllt av denne.

I høringsutkastet ble derfor en erstatningsbasert kompensasjonsordning foreslått.

## 6.3 Lovfestet objektivt erstatningsansvar

I det følgende drøftes innføring av et lovfestet objektivt erstatningsansvar. Det vil etter Forsvars-

departementets syn være en rekke fordeler med en egen ansvarsregel på lovfestet objektivt grunnlag, som kun stiller krav til økonomisk tap og årsakssammenheng. Hovedbegrunnelsen for forslaget er at de som deltar i slik tjeneste er underlagt beordring til internasjonal tjeneste. Tjenesten har utviklet seg til å bli en integrert del av Forsvarets virksomhet. I stadig større grad er derfor slik deltakelse en naturlig del av en militær karrierevei, og mange må forvente å reise ut flere ganger. Dette er en ekstra byrde for personellet og deres familie, og som tilsier et styrket erstatningsrettslig vern. Personellet gjør en viktig innsats for landet og for verdens fred og sikkerhet, og personellet kan i stor grad beordres til å gjennomføre disse oppgavene. De fleste er unge mennesker med et midlertidig tilsettingsforhold til Forsvaret. Departementet mener derfor at staten bør ta et større ansvar for skader som skulle oppstå i en slik situasjon. Det er også grunn til å gjenta at tjenesten ofte gjennomføres langt fra Norge under vanskelige forhold, personellet må være forberedt på å ta og på å miste eget liv og de møter andre risikofaktorer enn det som er vanlig for yrkesgrupper i Norge. Tjenesten kan potensielt medføre stor risiko for fysiske og psykiske skader.

En lovfesting av et objektivt ansvar vil også ha en viktig symbolverdi. En slik regel vil markere at myndighetene og samfunnet anerkjenner og verdsetter den betydelige innsatsen til personellet som deltar i internasjonale operasjoner, og at de er opptatt av å sikre at personellet har et fullgodt erstatningsrettslig vern for det tilfellet at personellet 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>4</sup>

Departementet vil også fremheve flere andre fordeler ved et lovfestet objektivt ansvar.

En slik regel vil for det første gi personellet en større grad av forutberegnelighet med hensyn til om de vil kunne få erstatning for fysiske og psykiske skader og sykdommer som pådras under 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, vil ansvaret dekke flere skader og sykdommer enn i dag som departementet mener det er rimelig at gir rett til erstatning.

<sup>4</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

For det andre vil en slik regel bidra til 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.

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.

Departementet vil fremheve at deltakere i internasjonale operasjoner er en avgrenset yrkesgruppe som det – som fremholdt foran – er grunnlag for å gi et styrket erstatningsrettslig vern. Departementet kan ikke se at andre yrkesgrupper er i en sammenlignbar situasjon. I denne vurderingen inngår særlig at deltakelse i internasjonale operasjoner på grunn av beordringsplikten i tiden fremover vil ha et sterkere element av plikt. Personellet gjør en viktig innsats for landet på fremmed territorium og består i stor grad av unge mennesker med et midlertidig tilsettingsforhold til forsvaret. Dette er således en personellgruppe som samfunnet krever spesielt mye fra, og som dermed også bør få et særskilt erstatningsrettslig vern.

Et annet argument mot innføring av en slik regel er at den vil medføre økte erstatningsutbetalinger utover det vi har i dag. Det vil bli nærmere redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene nedenfor under punkt 10.1. 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 – som nettopp nevnt – i utgangspunktet ikke urimelig at disse skadene gis et styrket erstatningsrettslig vern.

Ved valg av innretningen på en erstatningsbasert kompensasjonsordning må man også ta i betraktning at lovfestede objektive ansvarsregler (eller objektive forsikringsordninger) ikke er ukjent i norsk rett, heller ikke i forhold til personskadeerstatning. Det vises i den forbindelse blant annet til luftfartsloven § 11-1, bilansvarsloven § 4, den langt på vei tilsvarende bestemmelsen i sjøloven § 151, produktansvarsloven § 2-1 og § 3-3<sup>5</sup>, og forurensingsloven § 55.

Ved innføring av et lovfestet objektivt erstatningsansvar vil lovgiver slå fast at det er staten som skal bære det økonomiske ansvaret for skader og

sykdommer som påføres deltakere i internasjonale operasjoner. Det viser i denne sammenheng igjen til punkt 6.2.1 hvor det redegjøres for den tradisjonelle særreguleringen av militærpersoners økonomiske rettigheter ved skader. Det viser også til punkt 3.7 hvor det fremheves at personellgruppen allerede er omfattet av flere særregler, men at man dagens regler etter departementets syn likevel ikke i tilstrekkelig grad fanger opp personellens særegne tjeneste.

Etter den foranstående drøftelsen finner departementet 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 i dag en rekke rettigheter og plikter mellom personellet og arbeidsgiver, herunder beordringsplikten, jf. §§ 11 og 12, og departementet finner det derfor naturlig å foreslå å lovfeste bestemmelsen i denne loven.

Den nærmere utformingen av lovforslaget vil bli drøftet under punkt 7 nedenfor. Det presiseres imidlertid allerede her at forslaget kun foreslås å omfatte de skader som påføres etter ikrafttredelse av et lovbestemt objektivt ansvar. Det vil også ligge begrensninger i ansvaret både i form av krav om økonomisk tap og krav om årsakssammenheng mellom skaden/tapet og tjenesten.

### 6.3.1 Høringsinstansenes syn

Med unntak av ett høringsinnspill (Veteranorganisasjonen Warfog som mener at en form for krigspensjon er den beste tilnærming), er samtlige høringsinstanser positive til forslaget om å lovfeste et objektivt ansvar i forsvarspersonelloven. Flere trekker frem dagens systems svakheter med hensyn til personell som rammes av psykiske belastningslidelser etter deltakelse i internasjonale operasjoner. I tillegg til at forslaget om å lovfeste et objektivt ansvar innebærer vesentlige forbedringer av det erstatningsrettslige vernet for personellet trekker også flere frem at dagens regelverk, som oppleves som til dels fragmentert og skjønnsmessig hva ansvarsgrunnlaget gjelder, blir mer oversiktlig og forutsigbart.

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet:*

«Forsikringer og erstatninger for ansatte i staten er hjemlet både i lov og tariffavtaler. For FAD som overordnet tariffpart i staten er det vesentlig at lovbaserte forsikringsordninger og de avtalebaserte ordningene blir harmonisert. Videre er det viktig å vurdere om forslaget vil

<sup>5</sup> I kommentarene til denne bestemmelsen i Norsk lovkommentar betegner Nils Nygaard denne bestemmelsen som et «reint årsaksansvar»

kunne skape overslagseffekt til andre arbeidstakergrupper i staten enn de som er omfattet av forsvarspersonelloven. Behovet for like ordninger for ansatte som er i samme områder og utsatt for samme skadepotensiale, kan bidra til at flere grupper fremmer krav om spesielt vern. Slik sett hadde det vært en fordel å avvente arbeidet med ny arbeidsskadeforsikringslov. Imidlertid finner vi å kunne støtte forslaget om særskilt lovhjemmel. Dette fordi forslaget er knyttet opp mot beordringsplikt i forsvarspersonelloven, og for å løse krav fra veteraner som i dag ikke er tilfredsstillende ivaretatt gjennom gjeldende lov- og avtaleverk».

*Norsk Tjenestemannslag (NTL)* er blant de organisasjonene som i arbeidsgruppen stod bak et forslag om en pensjonsordning for skadde etter internasjonale operasjoner. I sitt høringsinnspill skriver NTL om dette:

«Sentralt for oss i denne sammenhengen er at vi ønsker en ordning som *i tilstrekkelig grad kompenserte for inntektsbortfall* (herunder tatt hensyn til at de skadde gjerne er unge og med relativt lav inntekt), at ytelsen gis *tilbakevirkende kraft* slik at også de gamle sakene kan finne sin løsning og at ytelsene gis *løpende* for å gi en best mulig økonomisk sikring. NTL ser at departementets forslag om en lovfestet objektiv erstatning som gis tilbakevirkende kraft og kan gis som en løpende ytelse, i all hovedsak svarer til NTLs krav. Vi gir derfor i hovedsak vår tilslutning til forslaget.»

*Veteranorganisasjonen Warfog* ber om at det ikke trekkes forhastede konklusjoner, men at man utreder den juridiske og praktiske siden med en krigspensjon.

*Statens Pensjonskasse (SPK)* støtter forslaget og har følgende generelle merknad:

«Rett til erstatning etter gjeldende yrkesskade-forsikringslov krever at skadelidte har vært utsatt for en arbeidsulykke. I tillegg må det sannsynliggjøres årsakssammenheng mellom denne ulykken og de senere plager av fysisk eller psykisk art. Belastningslidelser er positivt unntatt fra yrkesskade-forsikringsdekning. I saker hvor forsvarspersonell søker erstatning som følge av psykiske lidelser etter tjeneste i internasjonale operasjoner, er grensen mot

belastningslidelser uklar og vanskelig å trekke. Intensjonen bak forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner m.v. var blant annet at den skulle bøte på yrkesskade-forsikringslovens avgrensning mot belastningslidelser. Det relativt lave erstatningsnivået har imidlertid medført at sakene ofte krever dobbeltbehandling i SPK, først – etter intensjonen – en «lavterskel» behandling av saken etter forskriften, deretter en vurdering av saken etter yrkesskade-forsikringsloven. I mange tilfeller hvor søknad om yrkesskade-erstatning er avslått av SPK, blir det ofte også fremsatt krav etter det ulovfestede objektive ansvaret overfor Forsvarsdepartementet. Saksbehandlingen blir av denne grunn komplisert og ressurs- og tidkrevende. Dagens regelverk innebærer svært skjønnsmessige vurderinger. Dette vanskeliggjør en ensartet praksis og det er vanskelig for de skadelidte å orientere seg om rettighetene. SPK ser derfor positivt på at erstatningsvernet for veteraner ikke skal avhenge av at skaden/lidelsen skyldes bestemte enkelthendelser – en ulykke eller ekstraordinær risiko. Et annet forhold som underbygger behovet for en styrking av erstatningsvernet, er spørsmålet om konstateringstidspunkt, jf yforsl § 5, som kan medføre tvister om eller rene tilfældigheter mht hvilket forsikringsselskap som skal behandle et krav om erstatning. Ulik praksis i de forskjellige selskapene/organene som behandler sakene, samt varierende kompetanse mht denne skadelidtegruppen, vil også kunne slå uheldig ut.»

### 6.3.2 Departementets vurdering

Høringsrunden viser en generell oppslutning om å styrke det erstatningsrettslige vern for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Med unntak av ett høringsinnspill (Veteranorganisasjonen Warfog) er samtlige høringsinstanser positive til forslaget om å lovfeste et objektivt ansvar i forsvarspersonelloven. Departementet opprettholder følgelig høringsutkastets forslag for så vidt gjelder de skader som påføres etter ikrafttredelse av et objektivt ansvar i forsvarspersonelloven. For skader påført før dette ikrafttredelsestidspunktet, vises til kap. 8 hvor det foreslås å innføre en særskilt kompensasjonsordning for disse sakene.

## 7 Nærmere om utforming av lovfestet objektivt ansvar

### 7.1 Nærmere om ansvarsregelen

#### 7.1.1 Høringsutkastets forslag

I høringsutkastet ble det foreslått å innføre en ny paragraf i forsvarspersonelloven om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner. Ansvarsregelen ble foreslått innført 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 ikrafttredelse.»

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.

Det ble videre foreslått at bestemmelsen skal omfatte «enhver skade og sykdom». I høringsnotatet ble det fremhevet 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 Arbeidsskade-forsikring, vil personellet få sine eksisterende økonomiske rettigheter ved personskade svekket om det her hadde blitt foreslått en snevrere regel. 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 7.2.

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 inter-

nasjonal operasjon. Det antas at det må kreves klare holdepunkter for at dødsfallet ville inntruffet uavhengig av tjenesten, for at det skal kunne være aktuelt å avvise de etterlattes erstatningskrav. Et eksempel på dette er at dødsfallet skyldes en arvelig sykdom som ikke hadde sammenheng med tjenesten.

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 7.2 nedenfor.

Det objektive ansvaret foreslås å 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 tilsett 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 støt-tepersonell, 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 må forvente å kunne 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 bør gjøres forskjell på gruppene.

I høringsbrevet er det vurdert om det er hensiktsmessig at yrkesskadeforsikringsloven og den fremtidige arbeidsskadeforsikringsloven er prinsippalt ansvarsgrunnlag også i forhold til den fore-

slåtte ansvarsbestemmelsen i forsvarspersonelloven. Blant annet under punkt 6.2.1 er det redegjort for departementets syn om at blant annet psykiske belastningsskader som personellet pådrar seg i en internasjonal operasjon, bør ha et sterkere erstatningsrettslig vern enn tilfellet er etter yrkesskadeforsikringsloven i dag. Departementets 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 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 yrkesskadeforsikringsloven og den fremtidige arbeidsskadeforsikringsloven.

I forbindelse med høringsutkastet drøftet Forsvarsdepartementet spørsmålet med kontaktgruppen bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Fornyrings- og administrasjonsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. I samråd med disse departementene foreslås 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».

Departementet 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 departementets syn være tilstrekkelig at dette presiseres i forarbeidene. Forholdet mellom yrkesskadeforsikringsloven og forsvarspersonelloven vil også kunne fremkomme ved en tolkning av den foreslåtte lovbestemmelsen. Den vil etter departementets 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 arbeidsskadeforsikringsloven, vil tolkningen måtte bli tilsvarende for denne. Ansvarer gjelder tap som ikke kompenseres gjennom alminnelige støtteordninger (fttl osv).

### 7.1.2 Høringsinstansenes syn

*Fornyrings- og administrasjonsdepartementet (FAD)* har følgende innspill til § 12 b:

«Når det gjelder § 12 b om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner støtter vi forslaget om at denne lov hjemmelen skal være prinsipalt ansvarsgrunnlag i forhold til yrkesskadeforsikringsloven, og eventuelt en senere arbeidsskadeforsikringslov. FAD vil også anbefale at denne særloven avskjærer retten til erstatning etter særavtale av 16. mai 2000, dette for å forhindre tvister om forholdet mellom særloven og den avtalte forsikringsordningen. Det må videre tas stilling til hvilke personer som er begunstiget ved eventuelt dødsfall som følge av yrkesskaden. Vi anbefaler for øvrig at «uansett skyld» erstattes med «uavhengig av skyld» for å gjøre bestemmelsen klarere og mer forståelig. Videre anbefaler vi at det fremkommer av loven at det er staten v/ Forsvaret som er ansvarlig.»

*Norsk Tjenestemannslag (NTL):*

«Forslaget om å lovfeste et objektivt ansvar innebærer en vesentlig forbedring av det erstatningsrettslige vern for personell som deltar i internasjonale operasjoner. Ved at ansvarsgrunnlaget lovfestes – og gjøres objektivt – vil de berørte være sikret på en langt bedre måte enn i dag. Forslaget innebærer at regelverket som i dag er fragmentert og skjønsmessig hva ansvarsgrunnlaget gjelder, blir mer oversiktlig og avklart. Forslaget innebærer også at det ikke settes noen begrensninger for hvilke skader eller sykdommer som skal gi grunnlag for erstatning. Også dette er en vesentlig forenkling i forhold til gjeldende regler om yrkesskade i lov om folketrygd og lov om yrkesskadeforsikring. I tillegg innebærer dette en utvidelse av dekningsområdet i forhold til det som antas å være rettstilstanden i dag.»

Felles høringsuttalelse fra *Befalets Fellesorganisasjon, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening, Personellforbundet, Norske Reserveoffiserers Forbund, og Veteranforbundet SIOPS* viser til at høringsutkastet bruker begrepet skarpe operasjoner. Dette kan i følge dem gi rom for tolkningsproblemer. Det avgjørende er i følge disse at den enkelte tjenestegjør på oppdrag for den norske stat gjennom Forsvaret i utlandet.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet:*

«I høringsnotatet punkt 6.3.8 er forholdet mellom forsvarspersonelloven og andre ansvarsgrunnlag beskrevet. Det fremgår at forsvarspersonelloven skal være prinsipalt ansvarsgrunnlag for den personkrets bestemmelsen

omfatter, det vil si sivilt eller militært personell som tjenestegjør i en internasjonal operasjon. Det er uttrykkelig nevnt at forsvarspersonelloven vil særregulere erstatningsrettighetene til denne personellgruppen, som en lex specialis lov. Det er presisert at dette vil gjelde overfor yrkesskadeforsikringsloven og arbeidsskadeforsikringsloven. Imidlertid er ikke forholdet til folketrygdloven behandlet inngående i dette høringsnotatet. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at det derfor er noe uklart om konsekvensene av den nye erstatningsregelen vil være at rettighetene etter folketrygdloven for aktuelle gruppe bortfaller, for eksempel hva gjelder dagens rettigheter etter kapittel 5 stønad ved helsetjenester og kapittel 13 yrkesskadedekning.»

FN-veteranenes landsforbund (FNVLF):

«Det er særlig viktig at alle skader og sykdommer som oppstår som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner, blir godkjent som yrkesskader med fulle rettigheter, enten de faller inn under begrepet «arbeidsulykke» (ftrl § 13-3) eller ikke. Det er også viktig at fysiske og psykiske belastningsskader godkjennes som yrkesskader dersom de skyldes påkjenninger som følger av tjenesten. Bestemmelsen i ftrl § 13-3 som unntar slike skader fra yrkesskadebegrepet må fjernes.»

*Statens Pensjonskasse* støtter forslaget om at den foreslåtte ansvarsbestemmelsen i forsvarspersonelloven skal være prinsipalt ansvarsgrunnlag. For å klargjøre forholdet mellom ordningene og lette forvaltningen av disse, bør forholdet til yrkesskadeforsikringsloven, Hovedtariffavtalen og andre ansvarsgrunnlag (feks bilansvaret) i følge Statens Pensjonskasse derfor vurderes presisert i forsvarspersonelloven. Det bør i følge Statens Pensjonskasse samtidig vurderes hvorvidt rettighetene etter yforsl skal bortfalle i sin helhet dersom den nye bestemmelsen om erstatning i forsvarspersonelloven kommer til anvendelse.

*Norges Offiserforbund* presiserer sammen med flere at det ikke må settes noen begrensinger for hvilke skader eller sykdommer som skal gi grunnlag for erstatning.

*Legeforeningen* mener at perioden med oppøving forut for internasjonal tjeneste bør inkluderes i rettighetsgrunnlaget.

*Sykepleierforbundet*:

«NSF vil understreke behovet for at personellet er omfattet av denne erstatningsordningen fra personellet forlater sin bopel i Norge til de er tilbake i bopel. Det er også viktig at personellet er dekket i forbindelse med forberedelser knyttet

til tjenestegjøringen, eksempelvis skader som følger av nødvendig vaksinasjon forut for tjenesten. Slike skader har klar årsakssammenheng med oppdraget selv om vedkommende ikke «... tjenestegjør i en internasjonal operasjon...». Dagens avtaleverk omfatter slike skader. Vi ber om at dette klargjøres i ordlyden, eller innarbeides i forarbeidene.»

### 7.1.3 Departementets vurdering

Departementet er ikke enig med de høringsinstanser som foreslår å utvide rekkevidden til den foreslåtte bestemmelsen til også å omfatte oppøving og forberedelse til slik tjenestegjøring i Norge. Departementet viser til begrunnelsen for forslaget om at ansvarsgrunnlaget er knyttet opp mot tjenestegjøring i internasjonale operasjoner i utlandet, og de særlige omstendigheter personellet tjenestegjør under der og i særlig grad den belastningen det innebærer å være underlagt beordringsplikt til slik tjeneste. De samme hensyn gjør seg ikke gjeldende for personellet når de er i en forberedende periode i Norge.

Departementet foreslår på bakgrunn av tilbakemeldingene fra høringsinstansene noen endringer i ordlyden i bestemmelsene for å tydeliggjøre innholdet. Når det gjelder forholdet til andre ansvarsgrunnlag, har departementet merket seg at de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, slutter seg til forslaget om å gjøre det nye ansvarsgrunnlaget til det prinsipale grunnlag for personellgruppen. Enkelte av høringsinstansene ber om at dette presiseres i bestemmelsens ordlyd. Departementet har inntatt i ordlyden at staten ikke hefter på annet grunnlag overfor personer som har krav etter bestemmelsen. Dette gjelder både for lovbestemte krav, som krav etter yrkesskadeforsikringsloven, bilansvarsloven og skadeserstatningsloven (arbeidsgiveransvaret), og for krav basert på culpaansvar (skyldansvar) eller ulovfestet objektivt ansvar. Det presiseres at det nye ansvarsgrunnlaget ikke skal innebære noen endringer i yrkesskaderrettighetene etter folketrygden. Når det gjelder forholdet til tariffestede rettigheter, vises det til omtalen under erstatningsutmåling.

## 7.2 Krav om årsakssammenheng

### 7.2.1 Høringsutkastets forslag

Kravet om årsakssammenheng blir sentralt etter den nye bestemmelsen i forsvarspersonelloven. Kjernen i årsakskravet er at det ansvarsbetingende

forhold må være en nødvendig betingelse for skaden, og dette forholdet må være så vidt vesentlig at det er naturlig å knytte ansvar til det. 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. Det vises i den forbindelse til punkt 6.1 hvor gjeldende rett er omtalt nærmere.

Det kreves ikke positiv kunnskap om årsakssammenheng. Det er tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for at det foreligger faktisk årsakssammenheng, dvs. for at skaden som er pådratt har oppstått som en følge av at vedkommende «tjenestegjør i en internasjonal operasjon». En av hovedinnvendingene mot dagens erstatningsrettslige situasjon har vært at det ofte er vanskelig å knytte skaden til bestemte enkelthendelser som utgjør en «arbeidsulykke» eller en ekstraordinær risiko. Dette er særlig krevende når det dreier seg om psykiske belastningsskader, hvor skaden kan utvikle seg over tid, og hvor det kanskje 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. Departementet antar at det kan være tilsvarende vanskelig å sannsynliggjøre årsakssammenheng ved en del sykdommer som kan skyldes klimatisk påvirkning med videre.

I henhold til den foreslåtte bestemmelsen er det tilstrekkelig å sannsynliggjøre årsakssammenheng mellom skaden og tjenestegjøringen. Selv om de alminnelige kravene til årsakssammenheng vil gjelde, vil det foreslåtte årsakskravet derfor være annerledes enn årsakskravet etter yrkesskadeforsikringsloven og det ulovfestede objektive ansvaret. Siden skaden må skyldes at personellet «tjenestegjør» i en internasjonal operasjon, er det imidlertid ment å stille noe strengere krav enn etter folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav f jf. tredje ledd der det er tilstrekkelig at skaden eller sykdommen er «påført eller oppstått under opphold i utlandet».

Skaden eller sykdommen må altså oppstå som følge av 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 en sterkere tilknytning til *tjenesten*. Det sentrale spørsmålet er om skaden eller sykdommen ville ha oppstått dersom tjenestegjøringen tenkes borte. Et minimumskrav vil være at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen (årsaksevne). Dette vil i stor grad være et medisinsk spørsmål. I tillegg må det være sannsynlig at det faktisk er tjenestegjøringen som er årsaken til skaden eller sykdommen. Det kan således eksempelvis 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.

## 7.2.2 Høringsinstansenes syn

### *Norsk tjenestemannslag (NTL):*

«Når det gjelder kravet til årsakssammenheng skriver departementet, side 49 i høringsnotatet, at det er ønskelig å foreslå et årsakskrav som er mildere enn yrkesskadeforsikringsloven. Departementet synes imidlertid å ha oversett at for yrkessykdommer har lov om yrkesskadeforsikring en omvendt bevisbyrde i favør av arbeidstaker, se lovens § 11 andre ledd. I siste avsnitt på side 49 skriver departementet at et minimumskrav er at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen. NTL mener at dette er en riktig linje å legge seg på, men ser ikke at det er tilstrekkelig grunnlag for en slik tolkning i departementets forslag til lovtekst. Vi foreslår derfor at denne formuleringen lovfestes. I tillegg bør lovforarbeidene presisere at tvilsrisikoen for at skaden eller sykdommen kan skyldes andre årsaker ligge på staten. Dette vil bedre personellrets rettsikkerhet og trygghet, forenkle regelverket ytterligere og være prosessbesparende. NTL mener

at hvis personellet kan dokumentere at de kan ha vært utsatt for hendelser eller sykdom som kan ha sammenheng med tjenesten bør det være opp til staten å dokumentere at den reduserte ervervsevne likevel kan skyldes andre – og utenforliggende årsaker.»

*Statens Pensjonskasse (SPK):*

«Spørsmålet om årsakssammenheng mellom en skadeutløsende hendelse og senere plager og økonomisk tap er erfaringsmessig den delen av saksbehandlingen som oftest skaper konflikt. Kombinasjonen av kompliserte medisinske og juridiske spørsmål medfører behov for klare retningslinjer for årsaksvurderingen. I forslaget til § 12 bokstav b er vilkåret om årsakssammenheng uttrykt som et krav om at skade og sykdom må oppstå «som følge av at sivilt eller militært personell tjenestegjør i en internasjonal operasjon (...)». Forsvarsdepartementet viser til at årsakskravet i den nye bestemmelsen skal være strengere enn ftrl § 13-8 første ledd bokstav f, jf. tredje ledd. Etter denne vil «enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet» være omfattet, herunder også skader oppstått under rene fritidsaktiviteter. På bakgrunn av SPKs erfaringer (...) er vi av den oppfatning at kravet til årsakssammenheng bør utdypes og gjerne eksemplifiseres med ytterligere grensetilfeller i forarbeidene. Tvilsomme grensetilfeller der det vil kunne bli spørsmål om skaden har oppstått som følge av tjenestegjøringen vil typisk kunne dukke opp der en skade skyldes en eller flere enkelthendelser og disse har funnet sted i situasjoner som ikke har klar sammenheng med tjenesten. Etter vårt skjønn vil det være hensiktsmessig å få belyst hvilke momenter departementet mener generelt sett bør være relevante i den skjønnsmessige avveiningen man her vil måtte foreta. Vi antar at risiko- og rimelighetsbetraktninger vil måtte trekkes inn, men også mer konkrete momenter som for eksempel om hendelsen har funnet sted innenfor eller utenfor operasjonsområdet, kan være ønskelig å få angitt i forarbeidene.»

I felles høringsuttalelse fra: *Befalets Fellesorganisasjon, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening, Personellforbundet, Norske Reserveoffiserers Forbund, og Veteranforbundet SIOPS* fremheves:

- «Departementet synes (...) å ha oversett at for yrkessykdommer har yfl en omvendt bevisbyrde i favør av arbeidstaker, jfr yfl § 11 andre ledd.
- Videre skriver departementet at et minimumskrav er at tjenestegjøringen kan ha ført til skaden eller sykdommen. Dette er en riktig linje å legge seg på, men vi ser ikke at det er tilstrekkelig grunnlag for en slik tolkning i departe-

mentets forslag til lovtekst. Foreslår derfor at denne formuleringen lovfestes.

- Motsatt bevisbyrde innføres i lovendringsforslaget. Det finner vi helt naturlig ut fra den skaddes situasjon og den begrensede dokumentasjonsmuligheten den skadde har som part.»

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* om krav til årsakssammenheng:

«LO går inn for et minimumskrav hvor det er tilstrekkelig at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen lovfestes.» Videre uttaler de: «Tvilrsikoen for at skaden/ sykdommen kan skyldes andre årsaker må ligge på staten. Dette er i tråd med «omvendt bevisbyrdeprinsipp» i favør av arbeidstaker fra § 11 andre ledd i lov om Yrkesskadeforsikring.(...).»

*Norges offisersforbund:*

«Vi anbefaler at det lovfestes et minimumskrav til årsakssammenheng slik at det er tilstrekkelig at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen.»

### 7.2.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering vil den foreslåtte bestemmelsen komme de skadelidte gruppene i møte ved at det er tilstrekkelig å sannsynliggjøre årsakssammenheng mellom skaden og tjenestegjøringen, selv om de alminnelige kravene til årsakssammenheng og bevisbyrde gjelder. Videre er det etter departementets vurdering rimelig at skaden eller sykdommen må oppstå som følge av at skadelidte «tjenestegjør i en internasjonal operasjon». Det sentrale spørsmålet er om skaden eller sykdommen ville ha oppstått dersom tjenestegjøringen tenkes borte. Et minimumskrav vil være at tjenestegjøringen *kan* ha ført til skaden eller sykdommen (årsaksevne). Dette vil i stor grad være et medisinsk spørsmål. I tillegg må det være sannsynlig at det faktisk er tjenestegjøringen som er årsaken til skaden eller sykdommen. Både psykiske og fysiske følgeskader er omfattet av erstatningsvernet.

## 7.3 Tilbakevirkning

### 7.3.1 Høringsutkastets forslag

I høringsutkastet ble det vurdert om den nye ansvarsregelen burde gis tilbakevirkende kraft. Mot tilbakevirkning taler at det vil stille personer

som er skadet i internasjonale operasjoner gunstigere enn andre skadelidtegrupper. Dette forholdet er blant annet omtalt under punkt 3.3. I høringsutkastet ble det fremholdt at den aktuelle skadelidtegruppen skiller seg vesentlig fra andre skadelidtegrupper, særlig gjelder det beordringsplikten. Gode grunner tilsier derfor at de burde hatt et sterkere erstatningsrettslig vern mot visse skadetyper, særlig gjelder dette psykiske belastningsskader. Dette tilsa at det vil være rimelig å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft, i alle fall for de psykiske belastningsskadenes del. Det ble vist 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 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. I høringsutkastet ble det foreslått å la dem være omfattet av den nye erstatningsregelen. Det vises også til punkt 3.4 og 6.1.4 hvor erstatningskravene er nærmere beskrevet. Siden 2001 har departementet mottatt ca. 85 krav. Siden 2005 har Statens Pensjonskasse mottatt ca. 250 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 uforutsigbarhet for staten. Imidlertid gir særlig antall krav om billighetserstatning en viss pekepinn på det potensielle omfanget av erstatningskrav. Det kan imidlertid ikke utelukkes at antallet erstatningskrav kan bli noe høyere når maksimalutbetalingen blir høyere enn ved dagens billighetserstatning.

I høringsutkastet ble det derfor foreslått at den objektive ansvarsregelen skulle gis tilbakevirkende kraft.

### 7.3.2 Høringsinstansenes syn

#### *Norsk tjenestemannslag (NTL):*

«Det er positivt – og nødvendig – at det foreslås å gi erstatningsbestemmelsene tilbakevirkende kraft. Både Forsvaret og staten som ansvarlig arbeidsgiver, men ikke minst det personellet som allerede er rammet av psykiske belastningsskader, har behov for å få avklart sine saker. På denne måten vil de oppnå en til-

nærmet lik behandling som de med nye skader.»

*FN-Veteranenes landsforbund* synes det er uklart om loven skal gis tilbakevirkende kraft for alle typer skader, eller om tilbakevirkningen bare gjelder psykiske belastningsskader. I forlengelsen av dette uttaler de:

«FNVLF ser ingen grunn til å skille mellom fysiske og psykiske belastningsskader, eller andre skader og sykdommer. Vi er kjent med at det er personer som ikke har fått, eller som har problemer med å få, erstatning for fysiske skader pga arbeidsulykkesforutsetningen i yrkesskadeforsikringsloven, selv om skaden er godkjent som yrkesskade etter ftrl § 13-8, og vil derfor anbefale at § 12 b gis tilbakevirkende kraft for alle typer skader.»

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* stiller spørsmål om hvor vidtrekkende bestemmelsen om tilbakevirkende kraft er ment å være. Det bør etter deres syn klargjøres om regelen omfatter skadelidtes pårørende (arvinger) dersom skadelidte selv ikke lenger lever.

#### *Landsorganisasjonen i Norge (LO):*

«LO støtter forslaget om å gi erstatningsbestemmelsene tilbakevirkende kraft fordi skadetyperne som forslaget skal omfatte karakteriseres blant annet av at de kan vise seg mange år etter at hendelsen som forårsaket skaden skjedde.»

#### *Norges Offiserforbund:*

«Vi støtter en ordning som i *tilstrekkelig grad kompenserer for inntektsbortfall* og som gis tilbakevirkende kraft siden skadetyperne som forslaget skal omfatte ofte kjennetegnes ved at de viser seg først mange år etter at hendelsen som forårsaket skaden skjedde.»

### 7.3.3 Departementets vurdering.

Forsvarsdepartementet vil fremheve at uten beordringsplikten fra 1. januar 2005, ville begrunnelsen for å innføre et lovfestet objektivt ansvar vært svakere. Samtidig erkjenner departementet at det er meget viktig at de eldre erstatningssakene når det gjelder psykiske belastningsskader finner sin løsning. Departementet mener at vilkårene for erstatning på rettslig grunnlag, etter det foreslåtte objektive ansvar, vil være mindre egnet for disse sakene. Dette vil igjen kunne lede til vanskelige erstatningsoppgjør med mulige rettslige konflikter mellom Staten og veteraner med psykiske belastningsskader.

Veteran- og personellorganisasjonene i Forsvaret har også overfor Forsvarsdepartementet pekt på at erstatningsoppgjør erfaringsmessig ofte tar flere år. Det anføres at mange skadelidte får økonomiske problemer før erstatning kommer til utbetaling. Dette tilsier etter departementets oppfatning at de eldre sakene løses gjennom en særskilt kompensasjonsordning, jf. kap. 8.

Selv om nesten alle høringsinstansene var positive til en egen bestemmelse om tilbakevirkende kraft for psykiske belastningsskader har departementet etter en helhetlig vurdering kommet frem til at det bør etableres en særskilt kompensasjonsordning, jf. kap. 8. Departementet har i den sammenheng lagt avgjørende vekt på at det lovfestede objektive ansvaret særlig er begrunnet med innføring av beordringsplikt i 2005. Departementet foreslår videre at skjæringstidspunktet mellom en særskilt kompensasjonsordning og lovfestet objektivt ansvar i forsvarspersonelloven, settes til ikrafttredelsestidspunktet for innføring av det objektive ansvaret.

## 7.4 Nærmere om utmåling av erstatning

### 7.4.1 Høringsutkastets forslag

Det ble i høringsutkastet foreslått at det inntas en forskriftshjemmel i § 12 b, 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*.»

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 innført 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. 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.

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. (engangsersatning 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 verne-

ting, 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. Det vises 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 ervervstap er ment å kompensere for økonomisk tap livet ut. 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 6.2.2.2. 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 i høringsbrevet til forslaget fra veteran- og personellorganisasjonene. Det er departementets vurdering at et fleksibelt utmålingssystem med adgang til å utmåle erstatningen som løpende ytelser har vesentlige fordele. Det vil, særlig for enkelte skadelidte og for barn og andre som forsørges av skadelidte, gi en større økonomisk trygghet for en god levestandard på lang sikt. Gjennom forslaget kommer departementet 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. Departementet 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. 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. En ser også for seg fleksibilitet når det gjelder lengden på terminene.

Når det gjelder forsørgertapserstatning fremgår det av punkt 7.1.1 i høringsnotatet, 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 antar at en erstatningsutbetaling i form av løpende ytelser etter dagens skatteregler vil være skattepliktig. Det 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.

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, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, og uførepensjon utgjør vanligvis rundt to tredeler (66 %) av inntektsnivået før skaden. Deler av dette inntektsbortfallet kompenseres ved at skattetrekket 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 departementets syn kun opp der hvor det tar langt 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. Departementet antar at det vil ta kortere tid å sakshandle 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.

#### 7.4.2 Høringsinstansenes syn

*Norsk tjenestemannslag (NTL)* støtter forslaget om løpende ytelser og forutsetter at:

«Den enkelte erstatningsberettigete må motta rådgivning mht. konsekvenser ved valg av hhv. engangsutbetaling eller løpende ytelser. NTL legger til grunn at den enkelte etter departe-

mentets forslag vil stå fritt til selv å velge ytelsesform. Det generelle nivået for erstatningsutmålingene vil avklares i forskriften. NTL mener forarbeidene må angi prinsippene for valg av nivå. De gamle sakene vil delvis være omfattet av ulike ordninger. NTL anbefaler at utmålingen i størst mulig grad bidrar til likebehandling av de skadde/syke, og dermed bidrar til å utligne de ulikhetene som tidligere ordninger har opprettet. Eksisterende rettigheter bør i størst mulig grad bakes inn i det nye regelverket.»

#### *FN-veteranenes landsforbund (FNVLF):*

«FNVLF er helt enige i at det skal være opp til skadelidte om erstatning skal utbetales helt eller delvis som en løpende ytelse. I pkt 6.3.3 sjuende avsnitt [høringsnotatet] (s 47) fremgår det at ordlyden i paragrafen også omfatter forsørgertapserstatning ved dødsfall. Det er derfor viktig at forskriftene, som er omtalt i § 12 b, utformes slik at evt. løpende ytelser overføres til de etterlatte, dersom skadelidte dør, uansett årsak (jf reglene for krigspensjon).»

De fleste som deltar i internasjonale operasjoner er unge, og er derfor på et tidlig stadium i sin yrkeskarriere, og i etableringsfasen i samfunnet. I følge FNVLF vil de derfor ha kort opp tjeningstid i når det gjelder trygde- og pensjonsytelser, og et evt. pensjonsgrunnlag vil være lavt. «For å unngå at personell som blir helt eller delvis arbeidsuføre som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner kommer opp i varige økonomiske problemer, må det utvikles tilfredsstillende økonomiske løsninger for dette personellet (...).»

#### *Statens Pensjonskasses (SPK):*

«I høringsnotatet er det lagt til grunn at erstatningen som skal utmåles etter den nye bestemmelsene skal dekke de samme poster som dagens yrkesskadeforsikringslov. Samtidig vises det til særavtalen som gir rett til 65 G. Det setrale er etter SPKs syn at erstatningsnivået blir slik at man hindrer krav etter ulike ansvarsgrunnlag.

Økonomisk tap er et grunnleggende vilkår for rett til erstatning, og dette synes også å stå sentralt i forslaget til de nye erstatningsreglene. Kravet til økonomisk tap gjelder imidlertid ikke fullt ut i den alminnelige erstatningsretten. Menerstatning er en sentral erstatningspost under dagens yrkesskadeforsikring, og her oppstiles ikke et krav om økonomisk tap. Menerstatningen knytter seg til en fastsatt medisinsk invaliditetsgrad som følge av skaden, og skal kompensere for skadelidtes tapte livsutfoldelse. Det kan tenkes tilfeller hvor en person på tross av sine plager/lidelser er i

stand til å arbeide, og vedkommende vil etter dagens system likevel kunne ha rett til menerstatning.

Det bør vurderes hvorvidt det skal være reduksjon i erstatning for tap i fremtidig erverv basert på skadelidtes alder, slik som i forskrift om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring.

Selv om de nærmere utmålingsreglene vil bli utformet senere, vil SPK anbefale at ovennevnte tas i betraktning og klargjøres.»

Statens Pensjonskasse støtter forslaget om at erstatningen skal kunne utmåles som løpende ytelse. I forlengelsen av dette uttaler SPK følgende «Ved utformingen av forskriften om den nærmere erstatningsutmålingen er det i denne forbindelse viktig å utrede og utforme klare regler om følgende:

- Hvordan den totale erstatningssummen skal omgjøres til løpende ytelser
- Adgangen til jevnlig revisjon (å justere i forbindelse med forverring eller forbedring) må være en forutsetning.
- Hva som skjer med løpende ytelser ved skadelidtes død.
- Skatteforhold: Skal de løpende ytelsene lovfestes som skattefrie eller skal erstatningsbeløpet tillegges en skatteulempe?

I høringsnotatet drøftes mulighetene for *utbetaling av forskudd* på erstatning. Grunnvilkårene for erstatning er ufravikelige, og må som regel være oppfylt før forskuddsbetaling foretas. Dersom de foreslåtte rettighetene skal innføres som et erstatningbasert system, bør det etter SPKs syn ikke lovfestes et krav på forskuddsbetaling. I praksis vil et løpende inntektstap uansett bli kompensert og håndtert på samme måte som i alminnelige erstatningssaker.»

#### *Justisdepartementet:*

«Når det gjelder utredningsutmåling, bør man i størst mulig grad la alminnelige regler (som vel i slike tilfeller bli yrkesskade-reglene) gjelde. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at det er nedsett et utredningsutvalg (personskadeerstatningsutvalget) til å utarbeide lovforslag om nye regler om utmåling av personskadeerstatninger med sikte på en større standardisering av utmålingen. Dette arbeidet omfatter også utredningsreglene i yrkesskadesaker. (...) Utkastet til § 12 b første ledd kan forenkles, og det bør fremgå av ordlyden at bestemmelsen gjelder ansvar for økonomisk tap. Siden «Forsvaret» ikke er et eget rettssubjekt, bør dessuten ansarssubjektet betegnes på en annen måte. Første del av setningen bør omarbeides noe, for eksempel slik: «*Staten skal erstatte økonomisk tap på grunn av skade eller sykdom opp-*

*stått som følge av tjeneste som sivilt eller militært personell utfører i en internasjonal operasjon.*» (...) Videre nevnes at det bør fremgå tydeligere av § 12 b at ansvaret etter samme bestemmelse gjelder tap som ikke kompenseres gjennom alminnelige støtteordninger (folketrygden osv.)».

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)* påpeker at forsikringer og erstatninger for ansatte i staten er hjemlet både i lov og tariffavtaler. For FAD som overordnet tariffpart i staten er det vesentlig at lovbaserte forsikringsordninger og de avtalebaserte ordningene blir harmonisert. FAD vil også anbefale at denne særloven avskjærer retten til erstatning etter særavtale av 16. mai 2000. Dette for å forhindre tvister om forholdet mellom særloven og den avtalte forsikringsordningen. Det er i følge Fornyings- og administrasjonsdepartementet også viktig at arbeidslinjen må være med som perspektiv i vurderingen av beregning av erstatning, beskatning og samordning med annen inntekt og andre trygdeytelser. Gode økonomiske sikkerhetsnett i form av trygd og erstatning kan medføre en risiko for at arbeidstakere som i en sammenheng ikke kan utføre sitt yrke, ikke får incitament til omskolering og aktiv deltakelse i arbeidslivet i et annet yrke etter omskolering.

I felles høringsuttalelse fra: *Befalets Fellesorganisasjon Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening, Personellforbundet, Norske Reserveoffiserers Forbund, og Veteranforbundet SIOPS* uttales følgende:

- Erstatningsnivået behøver ikke å være tallfestet i loven, men det bør gis indikasjoner i forarbeidene til protokollen av 2000 (65 G). Beløpet kan synes å være for lavt (...)
- Det bør i prinsippet være likhet i erstatningsspørsmålet under internasjonale operasjoner uavhengig av når skaden oppsto og hvilken stilling en har. Det å operere med flere typer utmålingsregler vil også virke kompliserende i forhold til saksbehandlingen. Det er i (høringskrivet) ingen tallfesting av hvordan dette skal utmåles. Skal det være ulike utmålinger avhengig av når skaden inntraff? Bør ikke skadelidte som har blitt skadet før år 2000 også kunne oppnå utbetaling med 65G? Det fremstår som riktig ut i fra en rimelighets- og likhetsbetraktning og en bør unngå at de som har vært skadet lenge med en noe mangelfull oppfølging er de som får minst. Denne lovendringen er jo nettopp igangsatt for å rydde opp i mangler og urimeligheter (...)
- Gjennom å motta en løpende ytelse kan den enkelte bli vurdert som en normal lånetaker av

finansieringsinstitusjoner. Og ikke minst; En slik løpende ytelse vil være skattepliktig og dermed gi rett til opptjening i forhold til den nye ordningen med tjenstepensjon.

- Høringsutkastet sier lite om en evt avkorting ved skadelidtes medvirkning og/eller uaktsomhet. I lys av de spesielle omstendighetene skadene som regel vil oppstå under, vil vi anbefale at avkorting vurderes kun ved grov uaktsomhet.

#### *Norges offisersforbund:*

«Vi støtter også forslaget om at erstatningen skal kunne utbetales løpende, men mener i tillegg at den enkelte skal kunne velge engangsutbetaling eller løpende ytelser.»

### **7.4.3 Departementets vurdering**

Det er i høringsrunden etterlyst nærmere avklaring om prinsippene for erstatningsutmåling, herunder medvirkning. Hovedbegrunnelsen for å innføre et lovfestet objektivt ansvar er at de som deltar i slik tjeneste er underlagt beordring til internasjonal tjeneste, noe som er en ekstra byrde for personellet og deres familie og som tilsier et styrket erstatningsrettslig vern. Det er ikke meningen generelt å heve dagens erstatningsnivå for personell som pådrar seg skade eller sykdom i internasjonale operasjoner. Heller ikke er det hensikten å la ansvaret omfatte andre erstatningsposter enn de

som gjelder etter yrkesskadeforsikringsloven eller ha andre medvirknings- og avkortingsregler enn etter yrkesskadeforsikringsloven. Det foreslås derfor å gi yrkesskadeforsikringslovens bestemmelser om hvilke tap som dekkes, om erstatningsutmålingen og om medvirkning tilsvarende anvendelse så langt ikke annet er bestemt i eller i medhold av forsvarspersonelloven, se forslag til § 12 b tredje ledd med henvisning til yrkesskadeforsikringsloven §§ 12, 13, første ledd og 14.

I samsvar med høringsinstansene syn ønsker man imidlertid å kunne gi erstatningen i rater dersom den enkelte ønsker det. Departementet har vurdert om utbetaling i rater burde være hovedregelen, men har valgt å opprettholde forslaget i høringsnotatet om at dette skal vurderes dersom en skadelidt ber om det. De nærmere bestemmelsene om dette må gis i forskrift. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har påpekt at forsikringer og erstatninger for ansatte i staten er hjemlet både i lov og tariffavtaler. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) vil også anbefale at bestemmelsen avskjærer retten til erstatning etter særavtale av 16. mai 2000. Dette for å forhindre tvister om forholdet mellom særloven og den avtalte forsikringsordningen. Departementet vil følge opp forslaget fra FAD i forskriftsarbeidet, hvor det vil være naturlig vurdere om maksimalnivået på erstatning skal følge av tariffavtale eller reguleres i forskriften og ikke som i dag etter særavtale av 16. mai 2000.

## 8 Etablering av en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner.

### 8.1 Innledning

Selv om det ikke kan konstateres et erstatningsansvar for staten, kan det opprettes kompensasjonsordninger fra det offentlige ut fra hensynet til rimelighet, såkalte *ex gratia* ordninger. Opprettelse av slike ordninger må skje etter en avveining mellom de hensyn som taler for en særskilt kompensasjon til denne gruppen, og hensynet til likebehandling i forhold til andre grupper i samfunnet som har lidd skade, uten å få full dekning gjennom etablerte ordninger. Behandling av veteraner etter internasjonale operasjoner må også sees i forhold til hva slags kompensasjon og andre ytelser veteraner allerede har mottatt.

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. Det vises for øvrig til punkt 6.1.5 hvor forskriften er nærmere omtalt.

Under drøftes innføringen av en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader påført før ikrafttredelse av et lovfestet objektivt ansvar i forsvarspersonelloven.

### 8.2 Etablering av særskilt kompensasjonsordning

Det er meget viktig at de eldre erstatningssakene, når det gjelder psykiske belastningsskader finner sin løsning. Det vises i denne forbindelse til det økende antall saker departementet og Statens Pensjonskasse har fått, hvor tidligere deltakere i inter-

nasjonale operasjoner krever erstatning for psykiske belastningsskader, jf. pkt 3.4.

Ved etablering av en særskilt kompensasjonsordning er departementet av den oppfatning at de erstatningsrettslige grunnvilkårene om økonomisk tap og årsakssammenheng bør gjelde i større grad enn etter dagens billighetserstatningsordning. Det stilles i dag små krav til dokumentasjon, det kreves ikke noe økonomisk tap, og forskriften praktiseres slik at det normalt vil være tilstrekkelig at fastlegen tar stilling til spørsmålet om den medisinske årsakssammenhengen. Forsvarsdepartementet mener dette må endres ved en særskilt kompensasjonsordning av flere grunner. Departementet kan ikke se grunnlag for at denne personellgruppen skal kunne kreve høyere erstatning uten at det stilles høyere krav til årsakssammenheng og økonomisk tap – herunder dokumentasjonskrav. Da forskriften ble innført, var det en nær sammenheng mellom det moderate ytelsesnivået og den lave terskelen for utbetaling. I tillegg bemerker departementet at det ville kunne undergrave ordningens legitimitet utad dersom terskelen er for lav, og det vil kunne skape forventninger om lignende helt spesielle ordninger på andre livsområder.

En særskilt kompensasjonsordning forutsettes å måtte ligge på et slikt nivå at den erstatter det økonomiske tap den gjennomsnittlige skadelidte har pådratt seg. Forsvarsdepartementet har etter en gjennomgang av oppgjorte erstatningssaker etter psykiske belastningsskader, kommet til at det gjennomsnittlige erstatningsbeløp ligger på ca 2, 5 millioner kroner ved 100 prosent ervervsmessig invaliditet. Samtidig må det ses hen til at erstatningsutbetalingene har skjedd på grunnlag av alminnelige erstatningsrettslige vilkår.

Det mest hensiktsmessig, etter departementets syn, er å etablere en særskilt kompensasjonsordning som er avgrenset i tid. De fleste gamle sakene relaterer seg til den norske innsatsen i United Nations Interim Force in Libanon, i perioden 1978-1998. Det foreslås derfor at ordningen omfat-

ter skader pådratt fra og med 1978 og frem til ikrafttredelse av det foreslåtte objektive ansvaret i forsvarspersonelloven.

Gjeldende billighetserstatningsordning som også gjelder fremover i tid, og som også omfatter polititjenestemenn, foreslås videreført etter gjeldende vilkår.

### 8.3 Vilkårene for erstatning

Det foreslås at militært personell som har blitt påført en psykisk belastningsskade etter deltakelse i en internasjonal operasjon fra og med 1978 og frem til ikrafttredelsen av lovfestet objektivet ansvar i forsvarspersonelloven, gis kompensasjon etter denne ordningen.

Grunnvilkåret for å få erstatning bør være at det er sannsynliggjort at det er årsakssammenheng mellom tjeneste i en internasjonal operasjon og skaden. Dette er det samme utgangspunktet som i forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner m.v. Imidlertid bør det stilles strengere krav til dokumentasjon av årsakssammenhengen enn det som praktiseres etter forskriften, og det foreslås derfor at det oppstilles et krav om at det må foreligge en erklæring fra spesialist med hensyn til avklaring av spørsmålet om medisinsk årsakssammenheng.

Det foreslås at ordningen etableres med en maksimal erstatning på 35 G ved 100 prosent varig ervedsmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervedsevnen. Det bør åpnes for en adgang til å få beløpet utbetalt over flere år.

Erstatning etter denne ordningen kommer i tillegg til lovbestemte trygdeytelser og utbetaling av private forsikringer. Erstatning etter ordningen foreslås redusert krone for krone dersom det er utbetalt erstatning på annet rettslig grunnlag fra staten for den påførte skade, herunder etter forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner m.v.

Ordningen foreslås administrert av Statens Pensjonskasse. Statens Pensjonskasse administrerer i dag allerede forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner i tillegg til yrkesskade etter yrkesskadeforsikringsloven. Departementet finner det hensiktsmessig å samle de ulike ordningene på ett sted, både ut fra hensynet til effektiv og enkel administrasjon og ut fra hensynet til likebehandling.

Psykiske belastningslidelser som er påført før ordningens ikrafttredelse foreldes tidligst tre år etter ikrafttredelsesdato. For øvrig gjelder lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

## 9 Forankring av forskrift om erstatnings for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven

### 9.1 Gjeldende rett

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. Det vises for øvrig til punkt 6.1.5 hvor forskriften er nærmere omtalt.

### 9.2 Høringsutkastets forslag

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 anses som en forsukdsutbetaling.

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

### 9.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som har kommentert forslaget om å lovforankre forskriftshjemmelen, støtter forslaget.

### 9.4 Departementets vurderinger

Forsvarsdepartementet går inn for at det gis en forskriftshjemmel i ny § 12 c i forsvarspersonelloven slik at forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv kan forankres der og at forskriftens navn endres til «forskrift om billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv». Endringene medfører ingen realitetsendringer.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 10.1 Innledning

Forsvarsdepartementet foreslår å innføre flere nye bestemmelser og gjøre én lovendring i forsvarspersonelloven. Videre foreslås det å etablere en særskilt kompensasjonsordning for de som har pådratt seg psykiske belastningsskader i tidligere kontingenter. 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 St. prp. nr. 48 (2007-2008) jf. også Innst.S.nr.318 (2007-2008).

I det følgende redegjøres det først, under punkt 10.2, for den foreliggende skadestatistikken, herunder antall tjenestegjørende og antall skademeldinger. Under punkt 10.3 gjøres et anslag over kostnadene ved de forslag som foreslås. Dette punktet er delt opp i fem underpunkt. Punkt 10.3.1 omhandler anslaget over kostnadene forbundet med endring av formålsbestemmelsen jf. punkt 4. Under punkt 10.3.2 redegjøres for anslaget over kostnadene ved innføring av rett til ett års oppfølging jf. punkt 5. Under punkt 10.3.3 redegjøres for anslaget over kostnadene ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar jf. punkt 6 og 7, under pkt 10.3.4 for innføring av en særskilt kompensasjonsordning, og under punkt 10.3.5 redegjøres det for kostnadene forbundet med forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven, jf. punkt 8. Under pkt. 10.4, høringsinstansenes syn. Departementets vurdering følger under punkt 10.5.

### 10.2 Skadestatistikk

I 2008 tjenestegjorde ca. 1500 personer i internasjonale operasjoner. Dette utgjør ca. 600 årsverk (en kontingent varer normalt i 6 måneder). I 2009 er det planlagt ca. 700 årsverk.

Skadestatistikk fra Forsvarets sanitet (FSAN) fra årene 1995-2005 er inntatt i arbeidsgrupperapporten om økonomiske rettigheter ved personskade (omtalt under punkt 3.5.2). FSAN tar forbe-

hold 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. Erfaringsvis kan enkelthendelser gjøre store utslag i statistikken, jf. punkt 3.5.1. Etter angrepet på norske styrker i Meymaneh 7. februar 2006 ble det skrevet 25 skademeldinger.

Som det fremgår av punkt 3.5.1 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. FSAN mener at utviklingstrekk i operasjonsmønster og operasjonskonsepter tilsier at norske styrker kan komme til å delta i reelle krigshandlinger i større grad fremover.

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 førstegangs-

Tabell 10.1

| År    | Krav totalt | Krav int.ops. | Prosent | Ca. årsverk int.ops. |
|-------|-------------|---------------|---------|----------------------|
| 2006  | 92          | -             | -       | 600                  |
| 2007  | 105         | 27            | 25,7 %  | 700                  |
| 2008  | 128         | 37            | 28,9 %  | 600                  |
| Total | 325         | -             | -       | 1800                 |

tjeneste. 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 fordøysessykdommer spesielt, er ekstra fremtredende under operasjoner i utlandet, jf. punkt 3.5.1. Fordelingen mellom ulike kategorier er for øvrig tilnærmet lik.

Statens Pensjonskasse, som behandler alle krav etter yrkesskadeforsikringsloven, mottok i 2006 totalt 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 106. Av disse kom 27 krav (25,7 %) fra forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. I 2008 mottok Statens Pensjonskasse totalt 128 krav *fra forsvarspersonell* om erstatning etter yrkesskadeforsikringsloven. Av disse kom 37 krav (28,9 %) fra forsvarspersonell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Tallene kan fremstilles slik, se tabell 10.1.

I perioden mellom 2006 og 2008 ble det altså fremsatt 325 krav om yrkesskadeerstatning fra ulike grupper forsvarspersonell. Av disse er det pr 11. mars 2009 utbetalt erstatning i 53 saker (delutbetaling eller endelig oppgjør). Totalt er det i disse sakene utbetalt ca 20 millioner kroner. Det presiseres at ikke alle disse sakene er endelig oppgjort, og at endelig beløp kan bli større.

### 10.3 Anslag over kostnader ved lovforslaget

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

#### 10.3.1 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.

#### 10.3.2 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. punkt 5. Departementet går derfor ikke nærmere inn på dette.

#### 10.3.3 Kostnadene ved innføring av et lovfestet objektivt ansvar jf. punkt 6 og 7.

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 6.1 hvor det er redegjort for gjeldende rett. Lovforslaget innebærer at staten blir erstatningsansvarlig for enhver skade og sykdom som har årsakssammenheng med tjenesten. Vurderingen i det følgende tar utgangspunkt i forslaget slik det er fremsatt.

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. *For det tredje* må det inntreffe 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. folkestrygdloven kapittel 8 om sykepengen.

Med dette utgangspunktet kan man bearbeide skadestatistikken presentert under punkt 10.2. Ved vurderingen tas det utgangspunkt i tallene for 2008. Det tas forbehold om at det kan forekomme feil og unøyaktigheter i de statistiske grunnopplysningene, og at departementets anslag nødvendigvis må bli skjønnsmessige.

Skadefrekvensen for vanlige yrkesskademeldinger for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner er for 2007 og 2008 på 0,05 skademeldinger pr. årsverk. Dette er krav etter yrkesskadeforsikringsloven uavhengig av om de kommer til utbetaling eller ikke.

Ut fra dette vil det komme ca 30 skademeldinger fra forsvarspersonell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner i løpet av ett år med tilsvarende aktivitet som i 2008.

Tallene fra 2007 og 2008 viser at Statens Pensjonskasse mottok 27 krav om yrkesskadeerstatning i 2007 og 37 i 2008, totalt 64 krav. 37 av disse er avslått (57 %) med bakgrunn i at de ikke fyller vilkårene i yrkesskadeforsikringsloven. Tallene over utbetalinger fra Statens Pensjonskasse i perioden 2006 til 2009 kan tyde på at en tredjedel av kravene i dag fører til erstatningsutbetaling, (26 % av alle meldte yrkesskadesaker for Forsvaret etter yrkesskadeforsikringsloven har ført til utbetaling etter yrkesskadeforsikringsloven). Forslaget om et lovfestet et objektivt ansvar i forsvarspersonelloven åpner for et videre dekningsomfang enn tidligere. Dette vil antageligvis føre til noen flere krav enn det som skisseres etter dagens regelverk. Kanskje opp mot 50 %. Hvis en legger til grunn gjennomsnittet av skademeldinger i 2007 og 2008 for internasjonale operasjoner på 30 krav, vil halvparten etter dette føre til utbetaling – det vil si ca 15 krav. Samtidig må man anta at 1/3 av de 15 kravene (5) uansett ville ført til utbetaling (jf. tidligere statistikk) allerede i dag etter yrkesskadeforsikringsloven og på grunnlag av ulovfestede objektivt ansvar. Merkostnader ved forslaget kan derfor ekstimeres til ca 10 saker. Ut av de anslagsvis 10 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. Departementet anslår de samlede erstatningsutbetalingene i disse 5 sakene til ca. 1,5 million kroner.

Det er rimelig å anta at de fem kravene som vil kunne skyldes alvorligere skader, som for en lengre periode fratar skadelidte ervervsevnen, vil kunne medføre erstatningsutbetalinger på til

sammen ca. 12,5 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 2008, vil medføre en økt erstatningsutbetaling på 14 millioner 2008-kroner pr. år.

Departementet ser for seg å premiefinansiere ordningen med en risikooverføring til Statens Pensjonskasse på samme måte som for yrkesskadeforsikringsordningen. Når det gjelder økning i premienivå er det for tidlig å si noe konkret om det på det nåværende tidspunkt.

#### 10.3.4 Innføring av en særskilt kompensasjonsordning

Pr. 11. mars 2009 hadde Statens Pensjonskasse mottatt 251 krav om billighetserstatning. I ca. 185 saker etter forskriften er det til nå innvilget slik billighetserstatning. I forslaget til ny kompensasjonsordning er det satt som vilkår at søkeren er påført en ervervsmessig uførhet som følge av tjeneste i internasjonal operasjon og det er stilt strengere krav til årsakssammenheng og dokumentasjon. Dette innebærer at antall krav etter foreslåtte kompensasjonsordning vil være lavere enn dagens billighetserstatning. Departementet har i dag ca 60 krav om erstatning på rettslig grunnlag (ulovfestet objektivt ansvar). Disse antas i hovedsak å falle inn under den foreslåtte ordningen. Antall krav etter foreslåtte kompensasjonsordning vil imidlertid være høyere enn de krav som ligger til behandling i departementet i dag. Det antas på denne bakgrunn at antall krav som vil bli innvilget etter den foreslåtte kompensasjonsordningen vil være ca 125.

Den foreslåtte ordning er foreslått gradert slik at maksimal utbetaling etter ordningen ved 100 % ervervsmessig uførhet er 35 G. Departementet legger til grunn en gjennomsnittlig utbetaling på 18 G. Det skal gjøres fradrag for allerede utbetalt billighetserstatning etter forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader. Det antas at dette fradraget i gjennomsnitt vil være på 3 G. Gjennomsnittlig utbetaling antas da å bli på 15 G.

Man antar derfor at den samlede utbetaling etter ordningen vil være om lag 130 millioner kroner med hovedvekt på de nærmeste tre år. Den bevilgningsmessige håndteringen følges opp i de årlige budsjettprosessene.

### **10.3.5 Kostnadene forbundet med forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven, jf. punkt 9**

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.

### **10.4 Høringsinstansenes syn**

Flere høringsinstanser er inne på at Statens Pensjonskasse bør behandle kravene i første instans.

Selv uttaler *Statens Pensjonskasse*:

«(..) Etter vår oppfatning er det hensiktsmessig at administreringen av det nye regelverket følger administreringen av statens yrkesskadeordning. SPK stiller seg også positive til å påta seg denne oppgaven. SPK har for øvrig systemer som vil kunne håndtere utbetaling av løpende ytelser.»

*I felles høringsuttalelse fra: Befalets Fellesorganisasjon, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening, Personellforbundet, Norske Reserveoffiserers Forbund, og Veteranforbundet SIOPS anbefalers det at Statens Pensjonskasse er førsteinstans, og at forberedende klagebehandling gjøres av Justissekretariatene for departementet som klageinstans.*

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet:*

«Når det gjelder den administrative håndteringen av de statlige erstatningsordningene, herunder denne erstatningsordningen, bør dette fortsatt ligge hos Statens Pensjonskasse (...)»

*Justisdepartementet* forutsetter at Justissekretariatene ikke tilføres oppgaver (...).

### **10.5 Departementets vurdering**

Statens Pensjonskasse administrerer i dag både rettigheter etter yrkesskadeforsikringsloven, Hovedtariffavtalen i staten og forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner m.v.

Forslaget om innføring av nye bestemmelser i og endringer i forsvarspersonelloven innebærer at veteranenes rettigheter blir samlet på ett sted. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at administreringen av erstatningsordningen om objektivt ansvar etter forsvarspersonelloven og den særskilte kompensasjonsordningen følger administreringen av statens yrkesskadeordning.

Den administrative utformingen av ordningen forutsettes vurdert nærmere i samsråd med Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Når det gjelder inndekning av kostnadene ved lovforslaget, vil departementet for 2010 komme tilbake til dette i St. prp. nr. 1 for 2010.

## 11 Merknader til lovforslaget

### 11.1 Til § 1 nytt annet ledd:

Formålsbestemmelsen tydeliggjør Forsvarets ansvar overfor personell som deltar i internasjonale operasjoner blir godt ivaretatt både før, under og etter slik deltakelse. Videre tydeliggjør bestemmelsen at dette ansvaret også omfatter personellets pårørende. Med pårørende menes den eller de, den enkelte tjenestemann selv peker ut. Utvidelsen av bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å styrke oppfølgingen i ny § 12 a.

Med «Internasjonale operasjoner» menes i følge forsvarspersonelloven § 3 «enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter.» Definisjonen omfatter deltakelse i et bredt spekter av type operasjoner, fra for eksempel mindre intensive operasjonsområder til mer intensive områder. Definisjonen av internasjonale operasjoner er innholdsmessig en videreføring av definisjonen i lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, men med en terminologisk endring som i større grad er i samsvar med begrepsbruken i NATO og internasjonalt. For øvrig vises det til Innst.O.nr.33 (1995-1996) jf. Ot.prp.nr.56 (1994-1995) om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner. I den grad begrepet «internasjonale fredsoperasjoner» er benyttet i annet regelverk, slik som det benyttes i for eksempel ftrl § 13-8 første ledd bokstav f., legges samme forståelse til grunn.

Bestemmelsen innebærer også en anerkjennelse av personellens innsats, og legger til rette for at det til enhver tid vil være et mål at tiltak som iverksettes for personellet og deres pårørende utformes slik at de ivaretar gruppen på en best mulig måte.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av bestemmelsen under kapittel 4.

### 11.2 Til ny § 12 a:

Bestemmelsen lovfester en rett for personell som tjenestegjør og som har tjenestegjort i internasjo-

nale operasjoner til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret.

Det er i utgangspunktet det sivile helsevesenet som har ansvar for å gi helsehjelp til befolkningen. Bestemmelsens første ledd gir Forsvaret ansvar for psykiatrisk og annen psykisk helsehjelp til personell i ett år etter endt tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Det sentrale ved denne oppfølgingen fra Forsvaret side, 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.

Bestemmelsens annet ledd gir Forsvaret en viss plikt til å tilby personellet annen helsemessig oppfølging. Forsvarets behandlingsskapasitet utover psykiatrisk og psykologisk oppfølging innebærer at denne retten ikke gjelder rett til helsetjenester generelt. For fysiske skader har det sivile helsevesen kompetanse og kapasitet til å gi nødvendig helsehjelp. Bestemmelsen gir Forsvaret mulighet til å gi hjelp der det anses hensiktsmessig ut fra forholdene. Dette kan for eksempel være for senskader i form av fysiske sykdomstilstander, som enten er følgeskader av psykiske belastninger, eller som er en følge av fysiske påvirkninger i operasjonsområdet.

Det kan i noen tilfeller ta lang tid før skaden utvikler seg og/eller at den skadede eller dennes omgivelser innser at en står overfor en skade som trenger behandling. 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 skal utvises stor grad av fleksibilitet i det systemet som utvikles, slik at ingen opplever å stå uten et tilbud. Departementet legger til grunn at ett års psykologisk og psykiatrisk oppfølging som hovedregel vil være tilstrekkelig sett i sammenheng med de eksisterende rettigheter som man allerede kan utlede fra gjeldende regler, forslag til nytt annet ledd i § 12 og forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjo-

ner § 31. Bestemmelsene pålegger Forsvaret et ansvar for at skadet personell «får den nødvendige oppfølging i det sivile helsevesen».

Departementet kan gi nærmere forskrift om innholdet i og omfanget av oppfølgingen.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av bestemmelsen under kapittel 5.

Bestemmelsen omfatter rett til oppfølging for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner etter lovens ikrafttredelse. Dette følger av forsvarspersonelloven § 19.

### 11.3 Til ny § 12 b:

Bestemmelsen innebærer at staten ved Forsvarsdepartementet har et objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner, dvs. at det ikke må påvises skyldansvar ved skader.

Med «*internasjonale operasjoner*» menes enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter. Det vises til merknad til ny § 12 a hvor det er redegjort for det nærmere innhold.

Med å «*erstatte tap*» vises det til yrkesskadeforsikringsloven § 12. Ansvar et gjelder tap som ikke kompenseres gjennom de alminnelige støtteordninger, se yrkesskadeforsikringsloven § 13 første ledd jf. skadeserstatningsloven § 3-1 tredje ledd.

Når det gjelder krav til årsakssammenheng, er det tilstrekkelig at skadelidte sannsynliggjør at skaden vedkommende 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.

Staten hefter ikke på annet grunnlag for skade eller sykdom, herunder psykiske belastningsskader, som etter sin art faller inn under denne bestemmelsen. Med dette mener departementet annet lovfestet eller ulovfestet ansvarsgrunnlag innenfor erstatningsretten.

Yrkesskadeforsikringsloven §§ 12, 13 første ledd, 14 og 15 gjelder så langt ikke annet er bestemt i eller i medhold av denne lov. Hovedhensikten med begrensningen er å kunne gi regler om erstatningsutmåling tilpasset denne spesielle personellgruppen, jf. siste ledd om fullmakt til depar-

tementet til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift, herunder retningslinjer om erstatningsutmålingen, menerstatning og forholdet til annet regelverk.

Erstatning skal som hovedregel gis som en engangsyttelse, men erstatning kan utbetales i rater dersom en skadelidt ber om det. Nærmere regulering vil bli gitt i forskrift.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av bestemmelsen under kapittel 6 og 7.

### 11.4 Til ny § 12 c:

Bestemmelsen innebærer at forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. som i dag må vedtas av Stortinget i de årlige budsjettvedtak, gis med hjemmel i loven. Personell som har deltatt i internasjonale operasjoner får dermed et permanent sikkerhetsnett. Ved å benytte begrepet billighetserstatning vises det tydeligere enn i dag at utbetaling etter forskriften skiller seg fra alminnelig erstatning. Lovendringen innebærer ingen materielle endringer i gjeldende forskrift.

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.

Endringene medfører ingen realitetsendringer.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av bestemmelsen under kapittel 9.

Inntil ny forskrift trer i kraft vil dagens forskrift gjelde. Når forskriftshjemmelen trer i kraft, vil forskriften på vanlig måte bli sendt på høring.

### 11.5 Til § 19 nytt tredje ledd:

Bestemmelsen gir overgangsregler for §§ 12 a og 12 b. Sentralt i bestemmelsen er når skaden er påført.

En skade skal anses påført ved ulykkestidspunktet. Når det gjelder sykdomstilfeller, skal skaden anses påført ved eksponeringsopphør for sykdommen. Det vises for øvrig til pkt 7.3.3. hva gjelder en utdyping av bestemmelsens innhold.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner).

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)

#### 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 § 12a skal lyde:

#### **§ 12a. Rett til oppfølging**

*Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har, ved behov rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret i 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 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 med utfyllende regler om innholdet i og omfanget av oppfølging etter første og annet ledd.*

Ny § 12b skal lyde:

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

*Staten skal uavhengig av skyld erstatte tap påført sivilt eller militært personell på grunn av*

*skade eller sykdom oppstått som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon, herunder psykiske belastningsskader.*

*Staten hefter ikke på annet grunnlag for skade eller sykdom, herunder psykiske belastningsskader, som etter sin art faller inn under denne bestemmelsen.*

*Yrkesskadeforsikringsloven av 16. juni 1989 nr. 65 §§ 12, 13 første ledd, 14 og 15 gjelder så langt ikke annet er bestemt i eller i medhold av denne lov.*

*Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om ordningens innhold og gjennomføring, herunder regler om utmåling av erstatningen.*

Ny § 12c skal lyde:

#### **§ 12 c. Billighetserstatning**

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

§ 19 nytt tredje ledd skal lyde:

*§ 12 a omfatter rett til oppfølging for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner etter at bestemmelsen trådte i kraft. § 12 b omfatter skader og sykdom som er påført etter at bestemmelsen trådte i kraft.*

#### II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.











