



Innst. O. nr. 113

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra forsvarskomiteen

Ot.prp. nr. 67 (2008–2009)

Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om endringer i lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i lov 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 personskaade" 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 personskaade i internasjonale operasjoner. Staten skal, ifølge 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 kompensasjonsordning, 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.

1.2 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. Personellet kan bli ansett som angreps- og terrormål, og mange arbeider under konstant trussel fra fiender som kan skjule seg blant sivilbefolkningen. Personellet er ofte bevæpnet, og de kan komme opp i situasjoner hvor de kan måtte ta andres liv og risikere og miste eget liv. 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. På bakgrunn av arbeidsgruppens 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 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 i kapittel 8.3.3 vises 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 der- ved ikke defineres som "arbeidsulykke". Slike skader er heller ikke godkjent som yrkessykdom.

Forsvarsdepartementet viser i den sammenheng også til Innst. S. nr. 318 (2007–2008), hvor komiteen under punkt 2.7.1 påpeker 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.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre et lovfestet objektivt erstatningsansvar for ska-

der 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 ivaretatt.

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.

Departementets forslag til endringer i forsvarspersonelloven ble 14. juli 2008 sendt ut på høring til instanser listet i proposisjonens pkt 2.

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 etterfølgende enkelte punkter.

1.3 Styrking av veteranenes rettigheter

1.3.1 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 aller fleste soldater og andre som deltar i internasjonale operasjoner kommer hjem uten fysiske og psykiske skader. 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.

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. Departementet arbeider derfor med å styrke veteranenes rettigheter. Det vises også til Innst. S. nr. 318 (2007–2008).

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 1 500 personer tjenestegjorde utenfor landets grenser i 2008. I 2009 er det beregnet at deltakelsen vil utgjøre omtrent 700 årsverk og involvere rundt 1 600 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.

1.3.2 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 an-

svarsgrunnlaget 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.

1.3.3 Nærmere om skadetypene

I proposisjonens kapittel 3.5 gis en kort oversikt over erfaringer med skader og sykdom etter deltakelse i internasjonale operasjoner, og det redegjøres også nærmere for erfaringene med psykiske skader. Opplysningene under disse punktene er basert dels på tall og beskrivelser gitt av Forsvarets sanitet (FSAN) i 2007. Generelt synes tallmaterialet fra FSAN å vise at det er noe høyere forekomst av sykdom og skade i internasjonale operasjoner enn ved førstegangstjeneste. Når det gjelder fordelingen mellom ulike skadekategorier er denne i hovedsak den samme. Det forekommer imidlertid en del skader i internasjonale operasjoner som ikke forekommer 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. FSAN mener 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.

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 diagnose-system 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 intenst 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.

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 ruspåbruk 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.

1.3.4 Arbeidet for å styrke veteranenes rettigheter

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 anerkjennelse av gruppen og økt samhandling med veteranorganisasjonene.

I proposisjonens kapittel 3.6 er det gitt en nærmere oversikt over tidligere tiltak som er iverksatt. Videre er det også redegjort for mandatet til - og rapportene fra de to arbeidsgruppene som ble nedsatt sommeren 2006 og som skulle kartlegge gjeldende regelverk, identifisere problemområder, samt vurdere behovet for styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner.

1.3.5 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.

Militærpersoner, herunder blant annet vernepliktige og deltakere i internasjonale operasjoner, har etter folketrygdloven § 13-8 rett til yrkesskadefordelene på andre vilkår enn de alminnelige. 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. Man har tatt i betraktning den spesielle karakter arbeidet til militærpersoner har, og lagt vekt på 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.

1.4 Endring av formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven

1.4.1 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."

1.4.2 Departementets forslag

Det er viktig at personellet som tjenestegjør i internasjonale operasjoner, blir synliggjort i lovgivningen. Det foreslås derfor å endre formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å tydeliggjøre Forsvarets ansvar overfor veteraner etter internasjonale 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. Utvidelsen av formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å styrke oppfølgingen.

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 personellets 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.

1.5 Rett til ett års oppfølging fra Forsvaret

1.5.1 Gjeldende rett

1.5.1.1 OPPFØLGING FRA FORSVARET FØR OG UNDER TJENESTEN

Forsvaret skal undersøke personellets 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.

1.5.1.2 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 tilsetningsforhold 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 tilsetningsforhold 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 vises her til flere sivile lover som omhandler offentlige myndigheters plikt til å gi opplysning og nødvendig helsehjelp.

Forsvarets veiledningsplikt erstatter ikke det sivile helsevesenets, NAVs eller og andre offentlige myndigheters veiledningsplikt, men må antas å supplere denne. 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 målsetting å tilby blant annet psykiatrisk og psykologisk

oppfølging i inntil ett år etter endt tjeneste, men har i dag ikke noen plikt til å yte helsetjenester etter endt tjeneste. Dette gjelder uavhengig av om personellet fortsetter i Forsvaret eller går over i sivile stillinger. I begge tilfeller skal personellens rett til helsetjenester, og behandling ivaretas av det sivile helsevesenet.

1.5.1.3 OPPFØLGING FRA DET SIVILE HELSEVESENET MV.

Retten til behandling i det sivile helsevesenet følger for det første av lov 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 kommunehelsestjenesten.

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

"§ 2-1 (Rett til helsehjelp)

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

1.5.2 Forslaget i høringsnotatet

1.5.2.1 OPPFØLGING VED PSYKISKE BELASTNINGSSKADER

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

"§ 12 a Rett til oppfølging

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

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 tjenes-

tegjort i en internasjonal operasjon. 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 behandlingsskapasitet her. Forsvarets behandlingsskapasitet 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 fratras personellet rett til behandling i det sivile helsevesenet.

1.5.2.2 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, utdanningstilbud mv. Dette ansvaret må ses i sammenheng med ansvaret etter forskrift av 10. desember 2004 nr. 1643 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner § 31 som er presentert under punkt 5.1.2.

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.

Høringsinstansenes merknader er gitt i proposisjonens kapittel 5.3.

1.5.3 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. Forsva-

rets behandlingsskapitet utover psykiatrisk og psykologisk oppfølging tilsier at det ikke lovfestes en eksplisitt rett til helsetjenester generelt. 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 i operasjonsområdet. Departementet opprettholder imidlertid forslaget om rett til ett års oppfølging, men fjerner begrensingen omtalt som "inntil" i bestemmelsen.

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.

1.6 Styrking av erstatningsvernet

1.6.1 Gjeldende rett

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. 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.

1.6.1.1 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, attfø-

ringspenger, 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". 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.

1.6.1.2 ERSTATNING

Ved innføringen av yrkesskadeforsikringsloven i 1990 ble militærpersoner inkludert i det alminnelige erstatningsvernet ved yrkesskader. Det følger av yrkesskadeforsikringsloven § 10 at loven kun omfatter skader som påføres "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden". 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 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.

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

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

1.6.1.3 DET ULOVFESTEDE OBJEKTIVE ANSVARET OG FORSKRIFT OM ERSTATNING FOR PSYKISKE BELASTNINGSSKADER SOM FØLGE AV DELTAKELSE I INTERNASJONALE OPERASJONER MV.

Når vilkårene for erstatningsansvar etter yrkesskadeforsikringsloven mv. ikke er oppfylt, er det normalt kun erstatningsansvar etter det ulovfestede objektive ansvaret som kan lede til at skadelidte får utbetalt full erstatning for skader etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. 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. 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 vurdering av hvem som bør bære risikoen for skaden. Når det gjelder minstekravene for erstatning, ser en risikoen først fra en objektiv synsvinkel. 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". Gjennom de skjønnsmessige vilkårene åpner systemet for en viss fleksibilitet.

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 pst. 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 mill. kroner.

Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 8 hvor det foreslås å innføre en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader.

1.6.2 Forslaget i høringsnotatet

1.6.2.1 BAKGRUNNEN FOR Å STYRKE RETTIGHETENE

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.

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.

Dette gjelder primært personer som pådrar seg psykiske belastningsskader over tid eller etter langvarig psykisk påkjenning, også kalt psykiske senskader. 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 pst. 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.

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 er departementets syn at det er uheldig at denne gruppens rett til erstatning ved personskader avhenger av "arbeidsulykke"-begrepet og 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. 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. Staten bør på en klar og tydelig måte ta ansvar for skader som oppstår som følge av at personellet tjenestegjør i en internasjonal operasjon.

1.6.2.2 VALG AV MODELL FOR ØKONOMISK KOMPENSASJON

Forsvarsdepartementet har sett på ulike modeller for å styrke rettighetene til personer som blir skadet under deltakelse i internasjonale operasjoner. 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.

Det er etter departementets 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, tropsykdommer mv.

De alternativer som har vært vurdert er beskrevet i proposisjonens kapittel 6.2.2 og er:

- Et forsikringsbasert system
- Et pensjonsbasert system
- 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.
- Etablering av en særskilt kompensasjonsordning
- Et erstatningsbasert system.

Departementet foreslår i høringsutkastet at det innføres en erstatningsbasert kompensasjonsordning. En slik ordning 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 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 proposisjonens kapittel 6.3 drøftes fordeler og ulemper ved innføring av et lovfestet objektivt erstatningsansvar. Departementet finner 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. Den nærmere utformingen av lovforslaget er gitt i proposisjonens kapittel 7.

Høringsrunden viser en generell oppslutning om å styrke det erstatningsrettslige vern for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Med unntak av ett høringsinnspill 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 proposisjonens kapittel 8 hvor det foreslås å innføre en særskilt kompensasjonsordning for disse sakene.

1.7 Utforming av lovfestet objektivt ansvar

I proposisjonens kapittel 7 er det omfattende redegjort for utformingen av det lovfestede objektive ansvar, og det er også referert til høringsinstansenes syn. Hovedpunktene i redegjørelsen er utformingen av ansvarsregelen, krav om årsakssammenheng, tilbakevirkende kraft for den nye regelen og utmåling av erstatningen.

1.7.1 Ansvarsregelen

I høringsutkastet ble det foreslått å innføre en ny paragraf i forsvarspersonelloven om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner. Ansvarsregelen ble foreslått inntatt i første ledd og utformet slik:

§ 12 b Objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner

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

1.7.2 Årsakssammenheng

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. Vilåret 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 (...)."

1.7.3 *Tilbakevirkning*

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. 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 belastningsskadene 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. 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.

1.7.4 *Utmåling av erstatning*

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 begrensnings 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*."

1.7.5 *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 å generelt 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 yrkesskade-forsikringsloven eller ha andre medvirknings- og av-

kortingsregler enn etter yrkesskade-forsikringsloven. Det foreslås derfor å gi yrkesskade-forsikringslovens 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 yrkesskade-forsikringsloven §§ 12, 13, første ledd og 14.

I samsvar med høringsinstansenes 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.

1.8 **Etablering av en særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner**

1.8.1 *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 pst. varig medi-

sinsk invaliditet. Forskriftsendringen ble gitt tilbakevirkende kraft for allerede utbetalte erstatninger og innebar en dobling av erstatningsnivået.

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

1.8.2 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 internasjonale operasjoner krever erstatning for psykiske belastningsskader.

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 årsakssammenheng. 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 mill. kroner ved 100 pst. ervervmessig invaliditet. Samtidig må det ses hen til at erstatningsutbetalingene har skjedd på grunnlag av alminnelige erstatningsrettslige vilkår.

Det mest hensiktsmessige, 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 Inte-

rim Force in Libanon, i perioden 1978–1998. Det foreslås derfor at ordningen omfatter skader pådratt fra og med 1978 og frem til ikrafttredelse av det foreslåtte objektive ansvaret i forsvarspersonelloven.

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

1.8.3 Vilkårene for erstatning

Det foreslås at militært personell som har blitt påført en psykisk belastningsskade etter deltagelse i en internasjonal operasjon fra og med 1978 og frem til ikrafttredelsen av lovfestet objektivt 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 deltagelse i internasjonale operasjoner mv. Imidlertid bør det stilles strengere krav til dokumentasjon av årsakssammenheng 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 pst. varig ervervmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervervsevnen. 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 deltagelse i internasjonale operasjoner mv.

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 yrkesskade-forsikringsloven. 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 belastningsskader 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.

1.9 Forankring av forskrift om erstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner mv. i forsvarspersonelloven

1.9.1 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 pst. 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.

1.9.2 Departementets forslag og vurdering

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

"§ 12 c Billighetserstatning

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

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

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

De høringsinstanser som har kommentert forslaget, støtter departementets syn.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved å foreslå å innføre flere nye bestemmelser, gjøre én lovendring i forsvarspersonelloven og etablere en særskilt kompensasjonsordning for de som har pådratt seg psykiske belastningsskader i tidligere kontingenter, redegjør Forsvarsdepartementet i proposisjonens kapittel 10 for de forventede kostnader ved lovendringen.

Basert på den foreliggende skadestatistikken, herunder antall tjenestegjørende og antall skademeldinger, antar departementet 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. Totalt sett anslår departementet at de fremtidige skadene, gitt tilsvarende aktivitetsnivå og skadefrekvens som 2008, vil medføre en økt erstatningsutbetaling på 14 mill. 2008-kroner pr. år.

Ved etableringen av en særskilt kompensasjonsordning antar en at den samlede utbetaling etter den nye ordningen vil være om lag 130 mill. kroner med hovedvekt på de nærmeste tre år.

Departementet antar at det ikke vil påløpe noen kostnad for staten ved gjennomføring av de andre forslagene i forsvarspersonelloven.

Den administrative utformingen av ordningen forutsettes vurdert nærmere i samråd 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.

1.11 Merknader til lovforslaget

Departementets merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget, er gitt i proposisjonens kapittel 11.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Thorbjørn Jagland og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Kjell Ivar Larsen og Per Ove Width, fra Høyre, lederen Jan Petersen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bjørn Jacobsen, vil innledningsvis gi uttrykk for at den er svært fornøyd med at Regjeringen har fremmet en proposisjon som styrker rettighetene og erstatningsvernet til veteraner etter internasjonale operasjoner. Komiteen er enig i at Forsvaret driver en type virksomhet som skiller seg fra annen statlig virksomhet, særlig ved deltagelse i internasjonale operasjoner. Komiteen deler Regjeringens syn på at Forsvaret de siste årene har endret seg fra å være et mobiliseringsfor-

svar til et innsatsforsvar som brukes både hjemme og ute hele tiden. Komiteen vil understreke at de aller fleste soldater og andre som deltar i internasjonale operasjoner kommer hjem uten fysiske og psykiske skader, men komiteen er samtidig klar over at det er en risiko for å pådra seg slike skader ved å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner.

Komiteen er enig i at de kvinner og menn som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner skal være helt sikre på at de vil få den oppfølging de har behov for. Dette er også viktig for de pårørende og for familiens trygghet og forståelse for det oppdraget den tjenestegjørende skal gjennomføre.

Komiteen er kjent med at Norge siden 1947 har hatt over 120 000 norske kvinner og menn i tjeneste i internasjonale operasjoner over hele verden. Komiteen mener det er noe Norge, som en relativt liten nasjon, kan være stolt over. Komiteen viser til at Norge i 2009 vil delta med ca 700 årsverk og totalt involvere rundt 1 600 personer.

Komiteen har merket seg at det i internasjonale operasjoner deltar erfarne offiserer, vervede og utskrevne mannskaper, samt sivilt personell. Komiteen er likevel klar over at den største delen av det mannskap som tjenestegjør i internasjonale operasjoner er unge personer som blir rekruttert under førstegangstjenesten og vervet for internasjonal tjeneste etter grundig trening og seleksjon.

Komiteen er noe bekymret over at deltagelse i internasjonale operasjoner fordeles noe ujevnt mellom ulike avdelinger og personellkategorier. Komiteen vil her vise til at belastningen kan bli stor både på den enkelte og på fagmiljøet og på personellens familier.

Komiteen vil i den sammenheng særlig gi uttrykk for det syn som ble lagt til grunn i Innst. S. nr. 318 (2007–2008) om at Forsvaret skal prioritere nær kontakt med og god oppfølging av familiene. Komiteen vil samtidig vise til at Regjeringen gjennom St.prp. nr. 48 (2007–2008) har lagt opp til å øke antall ansatte i Forsvaret, og at dette vil bidra til at byrdefordelingen ved deltagelse i internasjonale operasjoner vil bli jevnere. Det legges også vekt på å kvalifisere flere medarbeidere til utenlandstjeneste.

Komiteen deler Regjeringens beskrivelse om at det hittil primært er personell som fortsetter i tjenesten som har blitt fulgt opp, og at det ved en slik praksis derfor er grunn til å tro at mange har falt utenfor og ikke fått noe tilbud om oppfølging.

Komiteen er som nevnt klar over at innholdet og stressnivået i tjenesten i internasjonale operasjoner er veldig variabelt fra tjenestested til tjenestested, og fra kontingent til kontingent. Komiteen vil i likhet med Regjeringen, vise til at personellet som deltar i internasjonale operasjoner i mange tilfeller er 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. Komiteen vil påpeke at det oppleves som ekstra belastende at man ofte ikke kjemper mot noen uniformert fiende. Komiteen er derfor av den oppfatning at disse forhold særlig må vektlegges i den opplæring og trening som foregår for mannskaper før de sendes ut i internasjonale operasjoner.

Komiteen registrerer at Forsvarsdepartementet de senere år har mottatt et økende antall erstatningskrav fra tidligere deltagere i internasjonale operasjoner for psykiske belastningsskader. Komiteen merker seg at det synes å være noe høyere sykdoms- og skadeforekomst blant personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner enn blant de som er inne til førstegangstjeneste. Noen skader er helt spesifikke for tjeneste i utlandet som for eksempel tropesykdommer, skader påført ved improviserte sprengladninger og posttraumatiske plager etter belastende opplevelser i krigs- og kriseområder.

Komiteen merker seg at Forsvarets sanitet (FSAN) gir uttrykk for at tjeneste i internasjonale operasjoner medfører en høyere risiko for skade enn tjeneste i Norge, og at enkelthendelser kan gi mange og alvorlige skader. Komiteen deler fullt ut det syn som FSAN her legger til grunn, og vil i den sammenheng gi uttrykk for at det er særlig viktig det som kan gjøres forebyggende for å sikre personellet mot psykiske og fysiske skader.

Komiteen legger merke til at de fleste erstatningskrav som er mottatt av Forsvarsdepartementet stammer fra veteraner som har – eller hevder å ha – diagnosen Post Traumatic Stress Disorder (PTSD).

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen allerede i løpet av de siste årene har tatt initiativ til flere tiltak for å bedre situasjonen for å ivareta det personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner. Komiteen har notert at det er foretatt særlige styrking innenfor psykolog-området, og mener at dette må være en riktig satsing med hensyn til det faktum at flest skader nettopp synes å ha en begrunnelse i psykologiske forhold.

Komiteen understreker at personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner som personellgruppe er utsatt, og har behov for spesielt tilpassede oppfølgings-, trygde- og erstatningsordninger.

Komiteen erkjenner at det gjennom de siste årene har vært utført et omfattende arbeid for blant annet å kartlegge, og identifisere problemområder, samt vurdere behovet for å styrke rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner. Komiteen har merket seg at det blant annet er fremkommet 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 veteraner kan

pådra seg. Komiteen er enig i at det er viktig at personellet som tjenestegjør i internasjonale operasjoner blir synliggjort i lovgivningen. Komiteen slutter seg derfor til den foreslåtte endringen av formålsbestemmelsen i forsvarspersonelloven for å tydeliggjøre Forsvarets ansvar overfor veteraner etter internasjonale operasjoner. Komiteen mener det er meget viktig at formålsparagrafen også omfatter de pårørende både før, under og etter tjeneste.

Komiteen vil understreke viktigheten av at Forsvaret skal undersøke personellens helse før deltakelse i internasjonale operasjoner, herunder utarbeidede vaksineprogram.

Komiteen ser det som viktig at Regjeringen, som et ledd i styrkingen av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner, foreslår å lovfeste en rett for psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret. Komiteen deler Regjeringens syn på at dette vil kunne være et meget viktig supplement til en eventuell videre behandling i det sivile helsevesenet.

Komiteen registrerte at det i den åpne høringen fremkom noe bekymring for at Forsvarets lovbestemte plikt til oppfølging kun skal gjelde minst ett år etter endt tjeneste. Høringsinstansene legger til grunn at tidsbegrensningen av Forsvarets oppfølgingsansvar for alle veteraner på ett år er utilstrekkelig, og at mange psykiske belastningsskader først vil komme mer enn ett år etter hjemkomst.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det er Forsvaret som skal ha et initielt ansvar etter endt tjeneste. Men flertallet vil likevel understreke at det i denne sammenhengen er viktig at det er det sivile helsevesenet som skal ha hovedansvaret også for skadde veteraner. Flertallet vil understreke at det her må være rom for at veteraner som tar kontakt med Forsvaret også etter denne årsfristen, må få hjelp til å komme i kontakt med adekvate helsetilbud. Flertallet vil i den forbindelse vise til at Regjeringen fremfører at 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, forutsetter at dette praktiseres etter denne intensjonen. Flertallet vil særlig understreke viktigheten av veiledningsplikten i denne sammenheng.

Flertallet deler Regjeringens syn på at deltagere i internasjonale operasjoner i utgangspunktet har gode trygde- og erstatningsordninger. Flertallet er kjent med at militærpersonell tradisjonelt har hatt et godt utbygd økonomisk sikkerhetsnett ved skader og sykdommer både gjennom særregler i lovgivningen og andre regelverk. Dette mener flertallet må ses på som erkjennelse av tjenestens særlige karakter hvor så vel arbeidstiden, arbeidsoppgavene

og arbeidsbelastningen ikke i ubetydelig grad avviker fra normalarbeidstakerens.

Komiteen er kjent med at deltakere i internasjonale operasjoner er dekket av de alminnelige trygdeordninger etter folketrygdloven. Deltakere i internasjonale operasjoner er også med i Statens Pensjonskasse.

Komiteen vil særlig peke på at Særavtalen fra 16. mai 2000 om forsikringsordninger i tjeneste i internasjonale operasjoner, er en avtale mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene på hovedsammenslutningsnivå. Komiteen mener at den foreslåtte loven ikke vil avskjære retten til erstatning etter særavtalen av 16. mai 2000. Komiteen vil understreke at eventuelle endringer i denne avtalen vil måtte skje mellom partene.

Komiteen har merket seg at 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 forsvarpersonelloven.

Komiteen deler Regjeringens syn om at deltakere i internasjonale operasjoner har et særlig behov for forutberegnelighet og for et omfattende erstatningsvern. Komiteen mener at det er uheldig at den gruppen av personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner kun skal ha rett til erstatning når den skadeutløsende hendelse avviker fra det normale under tjenesten dvs. faller inn under "arbeidsulykke" begrepet. Komiteen mener på denne bakgrunn at terskelen for dermed å kunne få erstatning etter dagens erstatningsrett blir for høy.

Komiteen deler derfor Regjeringens syn om at det må etableres mer omfattende ansvarsregler som i større grad kan ivareta gruppens interesser. Komiteen viser for øvrig til Innst. S. nr. 318 (2007–2008) punkt 2.7.1.

Komiteen støtter Regjeringens syn om at § 12 b om objektivt erstatningsansvar ved personskade i internasjonale operasjoner skal være prinsipielt ansvarsgrunnlag når det gjelder yrkesskadeforsikringsloven, og eventuelt en senere arbeidsskadeforsikringslov. Komiteen vil understreke at når man nå lovfester et objektivt ansvar, vil dette være en vesentlig forbedring av det erstatningsrettslige vern for personell som deltar i internasjonale operasjoner.

Komiteen har merket seg at det er fremmet forslag i høringene om at den foreslåtte bestemmelsen også skal omfatte oppøving og forberedelse til slik tjenestegjøring i Norge. Komiteen vil i likhet med Regjeringen ikke slutte seg til en slik utvidelse da ansvarsgrunnlaget kun er knyttet opp mot internasjonale operasjoner i utlandet.

Komiteen slutter seg til at kravet om årsakssammenheng blir sentralt etter den nye bestemmelsen i forsvarspersonelloven. Etter komiteens 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 komiteens 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.

Komiteen vil fremheve at uten beordringsplikten fra 1. januar 2005, ville begrunnelsen for å innføre et lovfestet objektivt ansvar vært svakere. Imidlertid erkjenner komiteen at det nå også er meget viktig at de eldre erstatningssakene etter psykiske belastningsskader blir løst.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti 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 disse medlemmers oppfatning at de eldre sakene løses gjennom en særskilt kompensasjonsordning.

Selv om nesten alle høringsinstansene var positive til en egen bestemmelse om tilbakevirkende kraft for psykiske belastningsskader, har Regjeringen etter en helhetlig vurdering kommet frem til at det bør etableres en særskilt kompensasjonsordning for skader påført fra og med 1978 og frem til det objektive ansvaret i forsvarspersonelloven trer i kraft.

Disse medlemmer deler Regjeringens syn og har i den sammenheng lagt avgjørende vekt på at det lovfestede objektive ansvaret særlig er begrunnet med innføring av beordringsplikt i 2005. Disse medlemmer deler videre synet på at skjærings tidspunktet mellom en særskilt kompensasjonsordning og et lovfestet objektivt ansvar i forsvarspersonelloven, settes til ikrafttredelsestidspunktet for innføring av det objektive ansvaret.

sonelloven, settes til ikrafttredelsestidspunktet for innføring av det objektive ansvaret.

Komiteen er enig i at dersom skadelidte ønsker å få sin erstatning utbetalt i rater, må det være full tilgang til det.

Komiteen er enig i at selv om det ikke kan konstateres et erstatningsansvar for staten, kan det opprettes kompensasjonsordninger fra det offentlige ut fra hensynet til rimelighet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti innser at opprettelsen 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.

Komiteen deler Regjeringens syn på at det nå er meget viktig at de eldre erstatningssakene som gjelder psykiske belastningsskader, blir løst.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at det ved etablering av en særskilt kompensasjonsordning legges til grunn at de erstatningsrettslige grunnvilkårene om økonomisk tap og årsakssammenheng må gjelde i større grad enn etter dagens billighetserstatningsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltagelse i internasjonale operasjoner.

Disse medlemmer mener at det i dag 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. Disse medlemmer mener dette må endres ved en særskilt kompensasjonsordning av flere grunner. Disse medlemmer 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 Regjeringen 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.

Disse medlemmer registrerer at militært personell som har blitt påført en psykisk belastningsskade etter deltagelse i en internasjonal operasjon fra og med 1978 og frem til ikrafttredelsen av lovfestet

objektivt ansvar i forsvarspersonelloven, gis kompensasjon etter denne ordningen.

Disse medlemmer deler Regjeringens syn på at det etableres en maksimal erstatning på 35 G ved 100 pst. varig ervervsmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervervsevnen.

Komiteen deler, som nevnt tidligere, Regjeringens syn på at det bør åpnes for en adgang til å få beløpet utbetalt over flere år.

Komiteen understreker at 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 mv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker et godt ettervern for våre tjenestegjørende. Disse medlemmer ser ingen forskjell på de som har tjenestegjort og tjenestegjør nå, i forhold til de som skal tjenestegjøre senere. Disse medlemmer ønsker de samme rettigheter og oppfølging for alle som har deltatt i utenlandsoppdrag uavhengig av tjenestetidspunkt. Disse medlemmer mener Forsvaret har et stort ansvar for å vise vilje til oppfølging av veteranene også etter avsluttet tjeneste. Disse medlemmer går derfor inn for at oppfølgingsplikten skal være fem år etter endt tjeneste og fremmer følgende forslag:

"Ny § 12 a. første og andre ledd skal lyde:

Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har, ved behov, rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret i fem 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 fem år etter endt tjeneste i den grad det er rimelig ut fra personellens helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers."

Disse medlemmer ønsker ikke en særskilt kompensasjonsordning fra 1978 og frem til lovens planlagte ikrafttredelse i 2010. Disse medlemmer foreslår at rettighetene for de som tjenestegjorde fra 1978 blir de samme rettigheter som Regjeringen foreslår skal gjelde fra 2010. Disse medlemmer mener det må legges til rette for en unntaksbestemmelse knyttet til foreldelsesfristen i forbindelse med opprettelse av ny rettighet for soldater som har

avtjent utlandsoperasjoner, slik at dette blir gjeldende fra 1978.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Det innføres en unntaksbestemmelse knyttet til foreldelsesfristen i forbindelse med opprettelse av ny rettighet for soldater som har avtjent utlandsoperasjoner, slik at dette blir gjeldende fra 1978, og at rettighetene for de som har tjenestegjort fra 1978 likestilles med de rettigheter som gjelder fra 2010."

Disse medlemmer deler ikke Regjeringens syn på maksimal erstatning og foreslår derfor at det etableres en ordning med en maksimal erstatning på 65 G ved 100 pst. varig ervervsmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervervsevnen. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Det etableres en ordning med en maksimal erstatning på 65 G ved 100 pst. varig ervervsmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervervsevnen."

Komiteens medlem fra Høyre viser til at Regjeringen i høringsnotatet vedrørende endringene i forsvarspersonelloven foreslo at det skulle innføres én erstatningsordning for veteraner, og at denne også skulle gis tilbakevirkende kraft. Dette medlem har merket seg at Regjeringen i proposisjonen likevel har foreslått en todelt ordning, med innføring av objektivt erstatningsansvar fra 2010 og en særskilt kompensasjonsordning for saker frem til lovens ikrafttredelse. Økonomisk sett gir dette en mindre gunstig ordning for våre nåværende og tidligere soldater fra utenlandsoperasjoner.

Dette medlem finner dette skillet kunstig og uheldig, og kan ikke se at det er grunnlag for at skadde veteraner forskjellsbehandles på denne måten. Spesielt uheldig er at våre nåværende skadde veteraner – som har hatt en ekstra belastning gjennom samfunnets noe mangelfulle veteranivaretagelse – i tillegg skal stilles økonomisk mindre gunstig. En hovedhensikt med lovendringsforslaget var å unngå rettstvister mellom skadde veteraner og deres tidligere arbeidsgiver. Hovedhensikten vil med stor grad av sannsynlighet ikke bli oppnådd ettersom maksimalbeløpet i den særskilte kompensasjonsordningen ligger under gjennomsnittet av de rettstvister som allerede er oppgjort. Dette medlem finner ikke Regjeringens argumentasjon for innføringen av to separate ordninger tilstrekkelig, og er av den oppfatning at én ordning med objektivt lovfestet ansvar også vil kunne tilpasses eksisterende saker. Merkostnaden vil, basert på tallgrunnlaget i proposisjonen, være håndterbar.

Dette medlem har merket seg at høringsinstansene og veteranorganisasjonene gav tilnærmet unison tilslutning til forslaget om én ordning.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

"Lovfestet objektivt erstatningsansvar for skadde veteraner i henhold til ny § 12 b i lov om forsvarspersonell skal gjelde alle Forsvarets veteraner, også de som har tjenestegjort før lovens ikrafttredelse."

3. FORSLAG FRA MINDRETALLET

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Ny § 12 a. første og andre ledd skal lyde:

Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har, ved behov, rett til psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvaret i fem 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 fem år etter endt tjeneste i den grad det er rimelig ut fra personellens helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers.

Forslag 2

Det innføres en unntaksbestemmelse knyttet til foreldelsesfristen i forbindelse med opprettelse av ny rettighet for soldater som har avtjent utelandsoperasjoner, slik at dette blir gjeldende fra 1978, og at rettighetene for de som har tjenestegjort fra 1978 likestilles med de rettigheter som gjelder fra 2010.

Forslag 3

Det etableres en ordning med en maksimal erstatning på 65 G ved 100 pst. varig ervervsmessig uførhet. Erstatningen foreslås redusert forholdsmessig med restervervsevnen.

Forslag fra Høyre:

Forslag 4

Lovfestet objektivt erstatningsansvar for skadde veteraner i henhold til ny § 12 b i lov om forsvarspersonell skal gjelde alle Forsvarets veteraner, også de som har tjenestegjort før lovens ikrafttredelse.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

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

§ 1 nytt annet ledd skal lyde:

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

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a. Rett til oppfølging

Personell som tjenestegjør og har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har, 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 § 12 b 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 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 § 12 c 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.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 4. juni 2009

Jan Petersen

leder

Signe Øye

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 27. mai 2009****Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) - Svar på spørsmål fra forsvarskomiteen**

Jeg viser til brev fra forsvarskomiteen av 14. mai 2009 med spørsmål i forbindelse med komiteens behandling av Ot.prp. nr. 67 (2008-2009), om lov om endring i lov av 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret.

Svar på spørsmålene følger vedlagt.

Undervedlegg

Svar på spørsmål til forsvarsministeren relatert til Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) - styrking av rettighetene til veteraner etter internasjonale operasjoner

1. *I hvilken grad berører lovforslaget i Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) særavtalen fra 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale operasjoner?*

Særavtalen fra 16. mai 2000 om forsikringsordninger ved tjeneste i internasjonale operasjoner er en avtale mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene på hovedsammenslutningsnivå. Vårt forslag vil ikke avskjære retten til erstatning etter særavtalen av 16. mai 2000. Eventuelle endringer i denne særavtalen vil selvsagt måtte skje mellom partene.

2. *Hvordan er reglene om foreldelse tenkt praktisert i forbindelse med lovforslaget og den særlige kompensasjonsordningen?*

LOVFORSLAGET

De alminnelige foreldelsesregler følger av lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Lovens bestemmelser vil gjelde på samme måte som den gjør for yrkesskade etter yrkesskedeforsikringsloven.

DEN SÆRLIGE KOMPENSASJONSORDNINGEN

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 et lovfestet objektivt ansvar i forsvarspersonelloven, gis kompensasjon etter ordningen. Krav som er påført før ordningens ikrafttredelse, vil foreldes tidligst tre år etter ikrafttredelsesdato. Dersom ordningen trer i kraft 1. januar 2010 vil staten ikke påberope seg foreldelse på et tidligere tidspunkt enn 1. januar 2013. For øvrig gjelder lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. I samsvar med denne, vil foreldelse ikke begynne å løpe før skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden. Det innebærer at ordningen ikke vil ekskludere skader som ennå ikke er oppdaget.

Jeg gjør også oppmerksom på at det i dag er praksis for at det vedtas fristforlengelse, i den grad kravet ikke allerede er foreldet, så lenge erstatningskravet etter tjenestegjøring i internasjonale operasjoner er under behandling, jfr. lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer § 28 nr. 1 annet punktum. Denne praksisen vil bli videreført.

Vedlegg 2

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, mottatt 27. mai 2009

Ot.prp. nr. 67 (2008-2009) - Spørsmål fra forsvarskomiteen

Jeg viser til forsvarskomiteens brev av 20. mai d.å. vedrørende spørsmål til 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).

"Kan Forsvarsdepartementet gi en begrunnelse for hvorfor ett år er lagt til grunn for oppfølging av veteraner etter endt tjeneste i internasjonale operasjoner?"

Staten har det overordnede ansvaret for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1. De regionale helseforetakene er ansvarlige for at spesialisthelsetjenester tilbys befolkningen innenfor sitt område i eller utenfor institusjon. Tjenestene ytes gjennom helseforetakene og avtaler med private aktører. Landets kommuner har ansvaret for å yte primærhelsetjenester, og har et lovpålagt ansvar for å sørge for nødvendig helsehjelp til alle som bor, eller midlertidig oppholder seg i kommunen, jf. kommunehelsetjenesteloven § 2-1 første ledd.

Det sivile helsevesenet har med sin overordnede rolle også et ansvar for de veteraner som har behov for helseoppfølging. Det sivile helsevesen og Forsvaret samarbeider derfor nært for å få til et godt tilbud til Forsvarets veteraner. Selv om veteranene har rett til helsehjelp i likhet med resten av befolkningen, viser tilbakemeldinger fra skadde veteraner at tilgangen på psykiske helsetjenester ikke oppleves som tilstrekkelig. Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har derfor blitt enige om at vete-

raner som har behov for psykiatrisk, psykosomatisk eller annen nødvendig medisinsk oppfølging skal få et samordnet helsetilbud. Forsvaret skal gi veteraner psykiatrisk og psykologisk oppfølging i ett år etter hjemkomst, og legger til rette for et behandlingstilbud. Etter ett år vil det sivile helsevesenet overta behandlingsansvaret. Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk vil imidlertid fortsatt ta imot henvendelser fra veteraner og formidle kontakt til det sivile helsevesen. Denne samordningen vil sikre god forutsigbarhet og et godt og tilrettelagt tilbud for veteranene.

Vår intensjon bak forslaget om ett års psykiatrisk, psykologisk og annen oppfølging fra Forsvaret er at vi skal sikre oss at alle skal få muligheten til en tett oppfølging fra Forsvarets side etter hjemkomst. Anbefalingen fra fagmyndigheten i Forsvaret er at ett år vil være tilstrekkelig. Denne perioden vil være den optimale i forhold til å fange opp mulige fremtidige psykiske lidelser. Samtidig vil vi legge opp til at oppfølging utover dette ene året skal preges av stor grad av fleksibilitet, da særlig med tanke på de tilfeller der skaden/sykdommen først skulle oppstå i senere tid. Ingen veteraner skal oppleve å stå uten tilbud, eller å bli avvist fra Forsvaret.

I den grad lidelsen har et lengre behandlingsspektiv, vil den vesentligste oppgaven for Forsvaret dette året være å tilrettelegge for at den skadede kan få behandling av det sivile helsevesenet. Fordi veteraner bor over hele landet, er det viktig at det sivile helsevesen har kompetanse til å møte veteraner som har behov for helsehjelp. Det vises her til St.meld. nr. 34 (2008-2009), hvor det er en nærmere beskrivelse av tiltak for å sikre kompetanseoverføring fra Forsvaret til det sivile helsevesen.