



STORTINGET

Representantforslag 101 S

(2019–2020)

fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes

Dokument 8:101 S (2019–2020)

Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å sikre rettmessig erstatning for norske veteraner med psykiske skader

Til Stortinget

Bakgrunn

Dette forslaget har til hensikt å sikre at norske soldater som de politiske myndighetene sender ut i krig og andre militæroparasjoner i utlandet, og som blir utsatt for psykiske belastningsskader som følge av tjenesten, får oppfylt de rettighetene de har krav på. Forslaget går ut på å sikre at disse veteranene ikke mister retten til erstatning på grunn av foreldelse, at juridisk hjelp til veteranene opprettholdes på dagens nivå, og at veteraner skal sikres at avgjørelser om erstatning bygger på medisinske vurderinger.

I tillegg foreslås det at det foretas en systematisk og grundig undersøkelse for å avdekke om det har skjedd en innstramning av praktisering av kompensasjons- og erstatningsordningene (heretter erstatningsordningene), og om gjeldende rett er blitt brutt, slik at det er grunnlag for å gjenoppta tidligere saker for å rette opp eventuell urett begått mot veteranene.

Flere skadde veteraner

Siden 1947 har Norge deltatt i 100 internasjonale militæroparasjoner. De første tiårene etter 2. verdenskrig dreide det seg i hovedsak om fredsbevarende og andre operasjoner under FNs ledelse. Fra 1990-tallet har skiftende regjeringer også besluttet å sende norske soldater for å delta i en rekke kriger og militæroparasjoner

under NATOs eller USAs ledelse uten FN-tilknytning. Til sammen har over 100 000 norske kvinner og menn deltatt i militære operasjoner i utlandet.

Det er omstridt hvorvidt norsk deltakelse i flere av disse krigene har gitt positive resultater som står i forhold til den menneskelige kostnaden for befolkningen i de aktuelle landene og for de norske soldatene, noe konklusjonene i Godal-utvalgets rapport om Norges deltakelse i Afghanistan-krigen (NOU 2016:8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014) illustrerer. Det er derimot bred enighet om at staten har ansvaret for å ivareta norske veteraner som kommer skadet hjem etter å ha blitt sendt ut i krig og andre militæroparasjoner i utlandet av norske regjeringer. Dette prinsippet er blant annet ivaretatt gjennom forsvarsloven § 55, der det fastslås at staten er erstatningsansvarlig overfor veteraner som er skadet i tjeneste under slike utenlandsoperasjoner.

Psykisk skadde veteraner som ikke får erstatning

De siste årene har veteranmiljøene spesielt arbeidet for bedre ivaretagelse av veteraner med psykiske skader. Veteraner med posttraumatisk stress og liknende lidelser utgjør en betydelig andel av skadde norske veteraner. De psykiske skadene fra krigsoppdrag kan føre til total eller delvis arbeidsuførhet, angst, depresjon, selvmordstanker, nedsatt funksjonsevne og alkoholisme, som igjen rammer familie og andre pårørende. Det er etablert ulike erstatningsordninger for å sørge for ivaretagelse av veteraner med slike psykiske skader.

Etter dagens regelverk er det Statens pensjonskasse (SPK) som behandler søknader om erstatning for veteraner fra militæroparasjoner i utlandet. Klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner (heretter klagenemnda) be-

handler klager fra veteraner i forbindelse med erstatningsordningene. Hensikten bak dagens regelverk kommer for eksempel fram i St.prp. nr. 48 (2007–2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier:

«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.»

Likevel kommer det et økende antall bekymringsmeldinger fra veteraner, veteranorganisasjoner og advokater og behandlere om at veteraner med alvorlige psykiske skader fra internasjonale operasjoner ikke får den erstatning de har krav på. Bekymringene dreier seg også om at det har skjedd en innstramming i praktisering av regelverket, som ikke er hjemlet i noe kjent vedtak. Arbeidsgruppen for gjennomgang og vurdering av erstatnings- og kompensasjonsordninger for veteraner etter internasjonale operasjoner (heretter arbeidsgruppen) har gitt ut en rapport der det påpekes en rekke tilfeller av avslag som kan være i ytterkant av gjeldende regelverk og legalitetsprinsippet og stride med intensjonen bak gjeldende regelverk.

Forslagsstiller mener det er svært bekymringsverdig at veteraner fra militæroperasjoner i utlandet med psykiske skader som er så alvorlige at de har mistet både arbeidsevnen og livskvaliteten, nektes erstatning.

Foreldelse

Det ofte lange tidsrommet mellom skadefremkallende hendelser eller belastning under tjeneste i utenlandsoperasjoner og tidspunktet der dette slår ut i form av psykisk lidelse og arbeidsuførhet etter endt tjeneste, gir spesielle utfordringer knyttet til erstatning for veteranene. Dette gjelder ikke minst i forbindelse med foreldelse. Arbeidsgruppen trekker blant annet fram vanskelighet med å finne bevis for årsakssammenheng mellom tjeneste og uførhet. I tillegg nevnes den rådende veterankulturen som gjør at mange veteraner kvier seg for å innrømme at uførhet skyldes psykiske problemer. Arbeidsgruppen skriver også at

«[n]ettopp fordi skaden er av psykisk art, kan den skadelidte mangle den handlekraft og gjennomførings-evne som kreves for å søke erstatning innenfor fristen».

Disse utfordringene er forsøkt kompensert i dagens regelverk ved at fristen for foreldelse ikke begynner å løpe fra tidspunktet skaden eller belastningen inntreffer, men fra det tidspunktet den skadelidte har tilstrekkelig kunnskap om skaden. Likevel er erfaringen at ovennevnte og andre utfordringer gjør at foreldelsesfristen kan være vanskelig å overholde for noen. Samtidig har det vært bred politisk enighet om at foreldelse ikke bør benyttes for å nekte veteraner erstatning der

vilkårene ellers er oppfylt. Forsvarsdepartementet har også, i brev til SPK og til Veteranforbundet SIOPS, forsikret at regjeringen står for en slik praksis til veteranenes gunst. I rapporten fra arbeidsgruppen fremgår det imidlertid at tross disse forsikringene fra regjeringen, har foreldelse fra og med 2017 blitt anvendt i flere saker, både som støtteelement og som hovedårsak til avslag på søknad om erstatning.

Forslagsstiller mener det er beklagelig at regjeringens forsikringer til veteranene om praktisering av foreldelse i stadig mindre grad følges opp i praksis. Gitt at regjeringen ikke har instruksjonsmyndighet overfor klagenemnda i enkeltsaker, mener forslagsstiller at det vil være hensiktsmessig å lovfeste praktisering av foreldelse, slik at hensynet til veteranene ivaretas best mulig.

Arbeidsgruppen foreslår at de særskilte utfordringene kan løses ved at foreldelsesfristen ikke begynner å løpe før Nav godkjenner veteranens yrkesskade og innvilger søknad om uføretrygd. Dette vil ifølge arbeidsgruppen sikre et enkelt system som ivaretar målsettingen om at ingen veteraner skal gå glipp av berettiget erstatning på grunn av foreldelsesreglene.

Forslagsstiller deler også arbeidsgruppens anbefaling om at den ytre tyveårsfristen for foreldelse ikke bør gi grunnlag for å nekte erstatning til veteraner som ellers oppfylder vilkårene. Forslagsstiller viser til følgende forslag som Rødt fremmet i forbindelse med behandlingen av Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin innberetning om virksomheten i tiden 1. januar–31. desember 2018 (Dokument 5 (2018–2019)):

«Stortinget ber regjeringen sikre at foreldelse ikke skal brukes som grunnlag for å avvise søknader eller anker om erstatning for veteraner med psykiske skader fra utenlandsoperasjoner.»

Forslaget ble den gang ikke vedtatt. Forslagsstiller mener imidlertid at Stortinget i lys av informasjonen som kommer fram i rapporten fra arbeidsgruppen, nå må sikre at veteraner som ellers tilfredsstiller vilkårene, ikke nektes erstatning.

Likebehandling av veteraner skadd før og etter 1. januar 2010

I forbindelse med behandlingen av Rødts representantforslag om å sikre klagerett for veteraner skadd etter 2009 (Dokument 8:203 S (2017–2018)) ga en samlet utenriks- og forsvarskomite sin tilslutning til forslagsstillers ønske om at det ikke skal gjøres forskjell på veteraner skadd før og etter 1. januar 2010.

Forslagsstiller mener dette hensynet bør ivaretas også med hensyn på foreldelse. Det innebærer at endring av foreldelsesbestemmelsene må gjøres virksom for veteraner som ble skadd før 1. januar 2010 på lik linje med veteraner skadd etter denne datoen, og at veteraner som har blitt nektet erstatning på bakgrunn av for-

eldelse, skal få sine saker gjenopptatt og vurdert etter de nye bestemmelsene.

Forslagsstiller mener plikten til å sikre en rettferdig og lik behandling for alle skadde veteraner veier tyngre enn de økonomiske hensyn eller andre hensyn som måtte tale for å behandle veteraner skadd før og etter denne datoen ulikt.

Juridisk hjelp

Etter dagens ordning har veteraner som søker om erstatning eller klager på avslag på søknad om erstatning, krav på å få «rimelige og nødvendige utgifter» til juridisk bistand dekket av staten. Det finnes ingen regelbundet definisjon av hva som utgjør «rimelige og nødvendige» utgifter. Dette bestemmes av SPK og klagenemnda i etterkant av hver enkelt sak. Dersom SPK eller klagenemnda mener en advokat har brukt flere arbeidstimer enn nødvendig, må advokaten be veteranen betale den overskytende summen selv, dersom ikke advokaten skal bli stående helt uten inntekt for deler av arbeidstiden.

Etter forslagsstillers mening er det flere grunner til å sikre at det ikke innføres ytterligere begrensninger eller innstramminger i veteraners adgang til retts hjelp. Blant annet er det stor forskjell på hvor stor funksjonsevne den enkelte psykisk skadde veteranen har, og hvor mye tid advokaten må bruke på praktisk oppfølging som ikke kan faktureres i de ulike sakene. Mange advokater bruker et betydelig antall arbeidstimer på ikke-fakturerbart arbeid i veteransaker.

Veteraner med psykiske skader er allerede i en sårbar situasjon overfor staten. Forslagsstiller mener derfor det er viktig å sikre at ordningen for finansiering av juridisk bistand, inkludert dekning av reisetid, for veteranene minst opprettholdes på dagens nivå.

Undersøkelse av om dagens praksis strider mot gjeldende rett og mulig gjenopptakelse

Forslagsstiller viser til bekymringsmeldinger fra veteranmiljøet om at den økende andelen avslag på søknader om erstatning skjer på tross av at erstatningssøknadene understøttes av spesialisterklæringer som påviser årsakssammenheng mellom hendelser eller belastning over tid under tjeneste i utenlandsoperasjoner og den psykiske lidelsen som har slått ut i etterkant.

Regjeringen bestrider at det har skjedd en innstramming av praktisering av regelverket, og hevder at den økende andelen som får avslag, skyldes at flere saker nå bygger på et svakere bevismessig grunnlag. Forslagsstiller viser til at SIOPS (NRK Ytring 19. september 2019), advokatene Bjørn Ove Blomholm Engelstad og Anne Lotte Gulbrandsen og veteran og helserådgiver Geir Ove Stamnes (VG 4. november 2019) samt mindretallet i arbeidsgruppen avviser at det finnes belegg for regjeringens påstand om svakere bevisgrunnlag. Mindretallet i arbeidsgruppen fastslår videre at et samlet skadelidt-

miljø mener at praksis har blitt strengere, og at «det er beklagelig at arbeidsgruppa ikke har foretatt tilstrekkelig med undersøkelser om dette». Forslagsstiller deler dette synet.

Forslagsstiller viser til at ovennevnte organisasjon og eksperter også påpeker en endring i praktisering av beviskrav. Denne endringen består i at erklæringer fra leger, psykiatere og psykologer som dokumenterer veteranens krigstraumer, i økende grad blir satt til side av SPK og klagenemnda. Den samme bekymringen om innstramminger har blitt adressert av leder i Advokatforeningen Oslo og omegn, Else-Marie Merckoll, i fagbladet Juristen 20. mai 2019.

Arbeidsgruppen har gjennomgått praktisering av krav til bevis for årsakssammenheng mellom tjeneste i militæroperasjon i utlandet og uførhet hos veteranen, som SPK og klagenemnda legger til grunn for behandling av skadde veteraners søknad om erstatning. De gjeldende beviskravene er fastsatt i forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner. I rapporten fra arbeidsgruppen stilles det spørsmål ved om SPK og klagenemndas praktisering er i tråd med gjeldende rettsregler og legalitetsprinsippet. Spesielt gjelder det avslag der SPK og klagenemnda avslår søknad der årsakssammenheng anses tilstrekkelig bevist, men der det anses at veteranen ville blitt arbeidsufør uansett på grunn av andre forhold enn tjenesten. Andre forhold kan være alvorlige livshendelser som samlivsbrudd, dødsfall i nær familie eller liknende.

Ifølge arbeidsgruppen bygger denne praksisen på en avgjørelse fra Høyesterett, Rt. 1999 s. 1473 om en trafikulykke. I denne saken ble en person 100 prosent arbeidsufør, men fikk bare 50 prosent erstatning, fordi sykdommer personen hadde fra før, ifølge Høyesterett uansett ville gjort vedkommende arbeidsufør. Arbeidsgruppen påpeker imidlertid at rekkefølgen i de fleste veteraners tilfeller er motsatt. Vedkommende blir skadet i krig eller militæroperasjoner i utlandet, mens hendelsen som SPK og klagenemnda vektlegger, inntreffer senere i veteranens liv.

Arbeidsgruppen fastslår:

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

Arbeidsgruppen skriver videre at «dagens praksis på dette området legger seg i ytterkant av eksisterende hjemmel».

Arbeidsgruppen fastslår også at mange veteraner får avslag på erstatning på grunn av denne praktiseringen av reglene. Forslagsstiller mener det er svært uro-

vekkende at mange av Norges skadde veteraner får avslag på erstatningsøknad på grunn av en praktisering av regelverket som kan stride mot gjeldende rett og legalitetsprinsippet. Forslagsstiller mener denne situasjonen gir grunnlag for en gjennomgang av de konkrete sakene som er behandlet av SPK og klagenemnda, for å avdekke om gjeldende praksis, generelt eller i enkeltsaker, strider mot gjeldende rett, og eventuelt gjenopptakelse av saker der veteraner er nektet erstatning på urettmessig grunnlag.

Forslagsstiller mener også at i de sakene der SPK eller klagenemnda vil tilsidesette en spesialisterklæring som påviser årsakssammenheng mellom tjenesten i internasjonale operasjoner og varig psykisk belastningsskade, må den aktuelle spesialisten få muligheten til å dokumentere, avklare eller utdype den opprinnelige erklæringen. Dersom SPK eller klagenemnda mener erklæringen fortsatt ikke er tilfredsstillende, må det innhentes en ny medisinsk vurdering. SPK eller klagenemnda kan i samråd med veteranens advokat oppnevne sakkyndig til ny medisinsk vurdering.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at veteraner med krav på erstatning for psykiske belastningsskader fra utenlandsoperasjoner ikke rammes av foreldelse før tidligst 3 år etter vedtak om uføretrygd og innvilget yrkesskade begrunnet i psykisk belastningsskade. Regjeringen bes utforme forslaget slik at endringen gis tilbakevirkende kraft, slik at den også omfatter veteraner skadd før 2010, og slik at veteraner som allerede har blitt nektet erstatning på bakgrunn av foreldelse, får anledning til å søke på nytt.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at den ytre tyveårsfristen for foreldelse ikke benyttes for å nekte erstatning til veteraner som ellers oppfyller vilkårene for erstatning.
3. Stortinget ber regjeringen sikre at dagens ordning for finansiering av juridisk hjelp for veteraner, herunder advokatbistand og reiseutgifter, opprettholdes.
4. Stortinget ber regjeringen gjennomgå saker om erstatning for veteraner fra Statens pensjonskasse og klagenemnda for å identifisere om praksis er i strid med gjeldende rett, og sikre gjenopptakelse av alle saker der vedtak fra Statens pensjonskasse og/eller klagenemnda kan være i strid med gjeldende rett.
5. Stortinget ber regjeringen sikre at spesialisterklæring om varig psykisk belastningsskade ikke settes til side av Statens pensjonskasse eller erstatningsordningenes klageorgan, uten at erklæringen først sendes tilbake til den aktuelle spesialisten for en kommentar eller tilleggserklæring. Dersom Statens pensjonskasse eller klageorganet mener at erklæringen fortsatt ikke er tilfredsstillende, må det hentes inn en ny medisinsk vurdering.

5. mai 2020

Bjørnar Moxnes