

Domstoladministrasjonen

Erstatningsordning for domstolansatte

En utredning om en særskilt erstatningsordning for
dommere og andre domstolansatte ved alvorlige
sikkerhetshendelser

Per Erik Bergsjø
28.08.2017

Til Domstoladministrasjonen

Sorenskriveren i Hedmarken tingrett ble 22. juli 2013 utsatt for en alvorlig straffbar handling ved at hans bolig, garasje og bil ble påtent og totalskadet. Det er lagt til grunn at ildspåsettelsen hadde sammenheng med sorenskriverens arbeid ved domstolen. Hendelsen aktualiserte en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål knyttet til denne typen hendelser rettet mot domstolene, herunder hvordan tapet til berørte personer skulle kompenseres. Domstoladministrasjonen og Den norske Dommerforening besluttet å nedsette en arbeidsgruppe til å vurdere de problemstillinger som oppstår når medarbeidere i domstolene utsettes for straffbare handlinger som har sammenheng med den dømmende virksomheten. I sin rapport 1. februar 2015 skisserte arbeidsgruppen noen løsninger på disse spørsmålene, samtidig som den foreslo at Domstoladministrasjonen tok initiativ for å få utformet detaljene i en særskilt erstatningsordning for domstolansatte.

Domstoladministrasjonen og Den norske Dommerforening sa seg enige i at det var behov for en grundigere utredning av gjeldende regelverk og behovet for reformer. På den bakgrunn fikk jeg i desember 2016 i mandat å gjennomgå dagens regelverk og komme med forslag til utforming av nye bestemmelser. Frist for utredningen ble satt til 1. september 2017. Jeg legger med dette frem utredningen med forslag til lovendringer.

Oslo, 28. august 2017

Per Erik Bergsjø

INNHOOLD

	Side
1. BAKGRUNN, MANDAT OG ARBEIDSMÅTE	6
1.1 Bakgrunnen for utredningen	6
1.1.1 Straffbare handlinger rettet mot sorenskriveren i Hedmarken tingrett – etterfølgende vurderinger	6
1.1.2 Nedsettelse av arbeidsgruppe – mandat	7
1.1.3 Arbeidsgruppens hovedkonklusjoner	8
1.2 Oppnevning og mandat	9
1.3 Noen kommentarer til mandatet	10
1.4 Arbeidsmåte – referansegruppen	11
2. SAMMENDRAG	13
3. NÆRMERE OM SIKKERHETSHENDELSENE	18
3.1 Innledning	18
3.2 Sikkerhetshendelser – omfang og art	18
3.3 Særlig om Høyesteretts dommere	20
4. OVERSIKT OVER GJELDENDE KOMPENSASJONSORDNINGER	22
4.1 Innledning	22
4.2 Kort om folketrygdens ytelser mv.	23
4.2.1 Sykepengedekningen for statsansatte	23
4.2.2 Oversikt over andre aktuelle ytelser	23
4.2.3 Særlig om yrkesskadedekningen	24
4.2.4 Statens pensjonskasse	25
4.2.5 Vurdering	25
4.3 Erstatning fra skadevolder – det alminnelige skyldansvaret	26
4.4 Ansvar for staten og personlig ansvar for andre domstolansatte	27

4.5	Rettferdsvederlag	29
4.6	Voldsoffererstatningsordningen	29
4.6.1	Innledning	29
4.6.2	"Straffbar" handling	30
4.6.3	Handling som "krenker livet, helsen eller friheten"	31
4.6.4	"Personskade"	38
4.6.5	Kretsen av vernede	39
4.6.6	Tapspostene og erstatningens øvre grense	40
4.6.7	Vurdering	42
4.7	Yrkesskadeforsikringsloven	42
4.7.1	Innledning	42
4.7.2	"Personskade"	43
4.7.3	"Arbeidstakere"	43
4.7.4	De bedriftsmessige vilkår, jf. § 10	45
4.7.5	Skader og sykdommer som dekkes, jf. § 11	49
4.7.6	Kort om erstatningsutmålingen	53
4.7.7	Vurdering	54
4.8	Hovedtariffavtalene i staten	54
4.9	Kgl. res. 10. juni 1983 om erstatning til statsansatte	55
4.10	Private forsikringsordninger	56
4.11	Særlig om "tredjemannstap"	56
4.12	Regress fra tredjepart som dekker skadelidtes tap	59
4.13	Kort om andre land	60
4.13.1	Sverige	60
4.13.2	Danmark	60
4.13.3	Andre land	61

5.	BEHOVET FOR REFORMER	62
5.1	Innledning	62
5.2	En samlet vurdering av gjeldende kompensasjonsordninger	62
5.3	Om hvem som bør bære risikoen for tap med tilknytning til arbeidet – generelle hensyn	64
5.4	Hensyn som særlig gjelder domstolansatte, herunder dommernes uavhengighet og upartiskhet	66
5.4.1	Innledning	66
5.4.2	Dommernes uavhengighet og upartiskhet	66
5.4.3	Andre hensyn	68
5.5	Sammenfattende hovedkonklusjon	69
6.	EN NÆRMERE VURDERING AV HOVEDSPØRSMÅLENE	70
6.1	Innledning	70
6.2	Hvem bør omfattes av en ny erstatningsordning?	70
6.2.1	Dommere og dommerfullmektiger	70
6.2.2	Andre ansatte ved domstolene	71
6.2.3	Meddommere mv.	71
6.2.4	Familiemedlemmer/pårørende	73
6.2.5	Særlig om domstolansatte som har sluttet	74
6.3	Om hvilke hendelser som bør gi rett til erstatning	75
6.3.1	Kravet om tilknytning til arbeidsforholdet	75
6.3.2	Hendelsens art	77
6.4	Tapspostene, regress, årsakssammenheng mv.	78
6.4.1	Forholdet til andre kompensasjonsordninger – regress	78
6.4.2	Tap som følge av personskade	79
6.4.3	Tingskade og rent formuestap	80

6.4.4	Særlig om ikke-økonomisk tap	81
6.4.5	Årsakssammenheng og adekvans	83
6.5	Valget av kompensasjonsordning	83
6.6	Hvem bør administrere ordningen?	85
6.7	Saksbehandling og domstolsprøving	86
6.8	Reglens plassering og lovtekniske spørsmål	87
6.9	Hensynet til fortsatt drift av domstolen	89
6.9.1	Innledning	89
6.9.2	Erstatningsordningens betydning for domstolens videre drift – budsjettspørsmål	89
6.9.3	Sikkerhetstiltak og ressurstilgang	91
6.9.4	Særlig om dommerkonstitusjoner	93
7.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	94
7.1	Innledning	94
7.2	Positive effekter	94
7.3	Erstatningsutbetalingene	94
7.4	Kostnader knyttet til administrasjon av ordningen	96
7.5	Avsluttende betraktninger	97
8.	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE	98
8.1	Til endringene i domstolloven	98
8.2	Til endringen i skadeserstatningsloven	106
8.3	Til endringene i voldsoffererstatningsloven	106
8.4	Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene	107
9.	UTKAST TIL LOV OM ENDRINGER I DOMSTOLLOVEN MV.	108

1. BAKGRUNN, MANDAT OG ARBEIDSMÅTE

1.1 Bakgrunnen for utredningen

1.1.1 Straffbare handlinger rettet mot sorenskriveren i Hedmarken tingrett – etterfølgende vurderinger

Sorenskriveren ved Hedmarken tingrett ble natt til 22. juli 2013 utsatt for en alvorlig straffbar handling ved at hans bolig, bil og garasje ble påtent og totalskadet. Sorenskriverens 22 år gamle datter og en venninne befant seg i huset, men våknet og klarte å ta seg ut gjennom en knust rute i verandadøren. Etter omfattende etterforskning pågrep politiet en mann for forholdet 10. desember 2014. Statsadvokaten i Hedmark og Oppland satte ham 2. februar 2016 under tiltale for blant annet forsøk på overlagt drap rettet mot sorenskriveren og familiemedlemmer (straffeloven 1902 § 233 andre ledd jf. første ledd jf. § 49), mordbrann (straffeloven 1902 § 148 første straffalternativ), grovt skadeverk (straffeloven 1902 § 292 jf. § 291) og rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet (straffeloven 1902 § 132 a fjerde ledd andre straffalternativ jf. første ledd bokstav b). For disse og andre forhold ble mannen ved Sør-Østerdal tingretts dom 17. juni 2016 dømt til forvaring med en tidsramme på 18 år og en minstetid på 10 år. Han påanket dommen, men ble domfelt for forholdene også i Borgarting lagmannsretts dom 21. august 2017.¹ Lagmannsretten gjorde ingen endringer i straffen. Begge instanser har lagt til grunn at mannen tente på sorenskriverens hus i den hensikt å hevne seg på ham for hans rolle i et saksforberedende møte i en barnefordelingssak.² Saken omtales i det følgende for en stor del som Svor-saken.

Brannstiftelsen fikk betydelige konsekvenser for sorenskriveren og hans familie. Han og ektefellen måtte i en lengre periode bo på sperret adresse. Av sikkerhetshensyn hadde han lenge begrensede muligheter til å utøve sin dommergjerning. Heller ikke ektefellen kunne fortsette i sitt arbeid de nærmeste månedene etter brannstiftelsen. Begge var i perioder sykmeldt. Datteren fikk psykiske plager etter hendelsen og ble tilkjent 250 000 kroner i oppreisningserstatning ved lagmannsrettens dom. Hun fikk også erstatning for fremtidig inntektstap som følge av utsatte studier. Lagmannsretten la videre til grunn at både sorenskriveren og ektefellen fikk sin psykiske funksjonsevne nedsatt, og de ble tilkjent 150 000 kroner hver i oppreisning.

Domstoladministrasjonen (DA) ble kort tid etter brannen involvert i saken for å sikre videre drift av Hedmarken tingrett, og for å følge opp sorenskriveren og hans familie.

Brannstiftelsen og prosessen etterpå avdekket flere prinsipielle og praktiske spørsmål knyttet til straffbare handlinger rettet mot domstolene. Et sentralt spørsmål var hvordan domstolenes videre drift skulle sikres i en slik situasjon, og hvordan dommeren kunne gis mulighet for å fortsette sin dømmende virksomhet. Økonomiske aspekter ved iverksettelse

¹ Dommen forelå først svært sent i prosessen med denne utredningen. Jeg har likevel forsøkt å innarbeide referanser til den der det har vært naturlig, men det er ikke gitt at jeg har lyktes fullt ut.

² Tingrettens dom side 39, lagmannsrettens dom side 31–32 og side 41.

av sikkerhetstiltak ble videre problematisert, herunder hvem som skal være ansvarlig for dekningen av utgiftene forbundet med dette. Det oppsto også spørsmål om erstatning og utgiftsdekning for de berørte personene, og om statens ansvar for lønn og for å finne annet passende arbeid for dem. Kontakt med aktuelle departementer og andre statlige institusjoner ga inntrykk av at myndighetene ikke var godt nok forberedt på et så alvorlig angrep mot en dommer. Det ble klart at få eller ingen ordninger på en god måte ivaretar de berørte og håndterer de konsekvenser en slik hendelse medfører. Endelig oppsto spørsmål rundt DAs myndighet til å iverksette tiltak og pådra staten utgifter.

DA mente at erfaringene med saken gjorde det nødvendig å foreta en nærmere utredning av de spørsmål som var reist. Den norske Dommerforening (Dommerforeningen) anmodet på sin side om at DA nedsatte en arbeidsgruppe for å utrede spørsmål og problemstillinger knyttet til straffbare handlinger rettet mot et embete som dommer eller domstolleder.

1.1.2 Nedsettelse av arbeidsgruppe - mandat

På ovennevnte bakgrunn besluttet DA i samarbeid med Dommerforeningen å nedsette en arbeidsgruppe med to medlemmer fra DA og to dommere oppnevnt av Dommerforeningen. Styret i DA vedtok 17. november 2014 arbeidsgruppens mandat. I mandatet het det blant annet at arbeidsgruppen skulle "vurdere og foreslå løsninger på problemstillinger som oppstår når en av våre medarbeidere utsettes for en alvorlig sikkerhetshendelse som antas å ha direkte sammenheng med den dømmende virksomheten." Av mandatet fremgikk videre følgende:³

"Arbeidsgruppens begrunnede forslag skal inneholde:

- Et forslag til ordning som dekker domstolenes særskilte behov.
- Forslag til eventuell regelverksutvikling/-endringer som en ny ordning måtte kreve.
- Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag.
- Andre spørsmål den aktuelle sikkerhetshendelsen og arbeidsgruppens gjennomgang har aktualisert."

Frist for arbeidet ble satt til 1. februar 2015. Arbeidsgruppen ble ledet av seniorrådgiver Ingrid Olsen, DA. De øvrige medlemmene var seniorrådgiver Robert Envik, DA, lagdommer Mette D. Trovik, Borgarting lagmannsrett og tingrettsdommer Yngvild Thue, Oslo tingrett.

Arbeidsgruppen avla sin rapport 1. februar 2015. Når jeg i fortsettelsen benytter benevnelsene "arbeidsgruppen" og "arbeidsgruppens rapport", er det denne gruppen og dens arbeid jeg viser til.

³ Arbeidsgruppens rapport side 4.

1.1.3 Arbeidsgruppens konklusjoner

I rapporten 1. februar 2015 gjennomgår arbeidsgruppen først bakgrunnen for oppdraget. Gruppen fremhever så at uavhengige domstoler er en forutsetning for en velfungerende rettsstat. For å sikre uavhengigheten må dommerne etter arbeidsgruppens syn være trygge på at de beskyttes, og de må holdes skadesløse ved eventuell skade. Det fremheves at økonomiske hensyn ikke bør utgjøre en begrensning for nødvendige sikkerhetstiltak. Arbeidsgruppen uttaler følgende om en erstatningsordning for dommere som utsettes for angrep:⁴

"For å kunne utøve dommergjerningen på en uavhengig måte, må dommeren kunne legge til grunn at hans/hennes virke som dommer ikke skal få personlige konsekvenser av økonomisk eller annen karakter. Arbeidsgruppen tar derfor som utgangspunkt at dersom en dommer eller dennes nærstående utsettes for angrep som har sammenheng med dommerens arbeid, skal disse holdes skadesløse. Et angrep kan føre til skade på ting eller person. Angrepet kan også innebære at det over tid ikke er mulig å utføre arbeid, og det kan medføre annet tap av ikke økonomisk karakter. Tap som står i adekvat årsakssammenheng med det angrepet dommeren har vært utsatt for, må etter arbeidsgruppens syn fullt ut erstattes av det offentlige."

I rapporten gjennomgår arbeidsgruppen gjeldende kompensasjonsordninger. Konklusjonen er at disse ikke "fullt ut ivaretar de behov et alvorlig angrep på domstolen utløser". På den bakgrunn konkluderer gruppen slik:⁵

"Etter arbeidsgruppens syn er det nødvendig at det etableres en egen erstatningsordning for domstolene innrettet for det særlige formål å verne om domstolenes uavhengighet. Det må etter arbeidsgruppens syn være et objektivt ansvar for staten for tap som står i adekvat årsakssammenheng med angrepet. Dette må også omfatte tredjemanns tap. Det bør utarbeides en egen lovhjemmel for dette.

Arbeidsgruppens vurdering er at en hjemmel for ansvaret naturlig kan plasseres i domstolloven.

Endelig fastsettelse av økonomisk tap kan ta tid. For å sikre at ikke dommeren selv må forskuttere løpende utgifter, bør Domstoladministrasjonen gis myndighet til å forskuttere utbetaling."

Med utgangspunkt i disse vurderingene foreslo arbeidsgruppen at DA tok initiativ til å igangsette et arbeid med å utforme detaljene i en slik erstatningsordning.

⁴ Arbeidsgruppens rapport side 9.

⁵ Arbeidsgruppens rapport side 11-12.

1.2 Oppnevning og mandat

Arbeidsgruppens rapport ble styrebehandlet i både DA og Dommerforeningen. Rapporten ble videre sendt til Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I forlengelsen av dette engasjerte DA i desember 2016 meg til å gjennomgå gjeldende regelverk og komme med forslag til endringer. Følgende mandat ble gitt for utredningen:

"Bakgrunn for utredningen:

Domstoladministrasjonen (DA) og Den norske Dommerforening (DnD) har en felles oppfatning av at trusselbildet for norske domstoler utvikler seg negativt. Det er et økende antall trusler og sikkerhetshendelser som oppfattes å ha direkte sammenheng med den dømmende virksomheten.

Den klart mest alvorlige enkelthendelsen så langt er at boligen til sorenskriveren ved Hedmarken tingrett ble påtent sommeren 2013. Resultatet var omfattende materielle skader, men liv kunne også gått tapt. Saken er ferdig etterforsket og er pådømt i tingretten. Dommen er anket av domfelte.

DA og DnD satte i fellesskap ned en arbeidsgruppe i oktober 2014 som skulle se nærmere på de problemstillinger som oppstår når medarbeidere ved domstolene utsettes for alvorlige sikkerhetshendelser. Arbeidsgruppen fremla sin rapport i februar 2015. Rapporten er styrebehandlet både hos DA og DnD.

Arbeidsgruppens rapport er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

DA og DnD har som felles begrunnelse for denne utredningen ønske om en grundigere utredning av bakgrunnsretten og eksisterende regelverk enn det som lå innenfor arbeidsgruppens mandat. Utredningen skal munne ut i forslag til konkrete regelendringer.

Behovet for en utredning grunnes i både hensynet til domstolenes medarbeidere og det prinsipielle vernet om domstolenes uavhengighet.

Nærmere om utredningen:

Høyesterettsdommer Per Erik Bergsjø anmodes om i utredningen å:

- Gi en oversikt over eksisterende regelverk som kan sikre statlig ansatte økonomisk skadesløshet ved sikkerhetshendelser eller hendelser som kan sammenlignes med dette.
- Gi en vurdering av dekningsområdet for dagens ordninger - for dommere og øvrige medarbeidere i domstolene.
- Komme med forslag til nytt regelverk til sikring av den enkelte domstolmedarbeiders økonomiske skadesløshet.

- Vurdere når andre enn den direkte skadelidte skal omfattes av ordningen, typisk de nærmeste pårørende (kretsen av sikrede). Komme med forslag til hvordan reglene for dette bør utformes.
- Vurdere om regelverket også bør omfatte erstatning for ikke-økonomisk tap.
- Vurdere hensynet til fortsatt drift av domstolene etter en sikkerhetshendelse. Vurderingene skal hensynta dommernes og domstolenes uavhengige stilling.
- Vurdere om det bør være særregler for medarbeidere i domstolene, som den uavhengige dømmende makt, utover de regler som allment gjelder for statens ansatte.
- Vurdere hvilket organ som skal forvalte regelverket og ha kompetanse til å pådra staten utgifter ved sikkerhetshendelser i domstolene.
- For øvrig vurdere andre relevante problemstillinger av betydning for å kunne foreslå en hensiktsmessig erstatningsordning for dommere og andre domstolmedarbeidere.

Organisering av arbeidet:

Oppdragsgiver er DA ved direktør Sven Marius Urke.

Høyesterettsdommer Per Erik Bergsjø gjennomfører utredningen som et en-mannsutvalg.

DA og DnD utpeker personer som skal fungere som en referansegruppe for Bergsjø underveis i utredningen. Høyesterettsdommer Per Erik Bergsjø og referansegruppen møtes ved behov.

Økonomi:

Høyesterettsdommer Per Erik Bergsjø mottar statens utvalgsgodtgjørelse for sitt arbeid med utredningen. For deler av utredningsperioden kan frikjøp fra stillingen som høyesterettsdommer vurderes, slik at ordinær arbeidstid benyttes til arbeidet med utredningen.

Tidsplan:

Utredningen overleveres DA som oppdragsgiver senest 1. september 2017.

Leveranse:

Høyesterettsdommer Per Erik Bergsjø avgir en skriftlig rapport. Rapporten redegjør for det faktiske og rettslige underlaget vurderingene bygger på. Forslag til regelverksendringer formuleres konkret og belyses med merknader til enkeltbestemmelsene."

1.3 Noen kommentarer til mandatet

I mandatets redegjørelse for bakgrunnen heter det at utredningen "skal munne ut i forslag til konkrete regelendringer". Det tredje kulepunktet presiserer på samme måte at utredningen

skal inneholde et "forslag til nytt regelverk til sikring av den enkelte domstolsmedarbeiders økonomiske skadeløshet". Når dette leses isolert, bygger mandatet på en forutsetning om at det er behov for nye regler på dette området. Mandatet er videre bundet på den måten at utredningen *skal* kunne ut i et forslag til nye bestemmelser.

Disse punktene må imidlertid leses i sammenheng med mandatet for øvrig, og de har ikke lagt begrensninger på arbeidet som er oppfattet som problematiske. For det første fremgår det av det andre kulepunktet i mandatet at dekningsområdet for dagens ordninger skal vurderes. En slik vurdering vil naturlig også inneholde synspunkter på om gjeldende ordninger gir en tilfredsstillende økonomisk sikkerhet for dommere og andre ansatte i domstolene. For det andre reises det i mandatet en rekke spørsmål som legger opp til en nærmere vurdering av rekkevidden av en ny erstatningsordning. Dette gjelder dels hvem som skal være vernet, dels hvilke erstatningsposter som bør inngå. Det siste kulepunktet åpner dessuten for å vurdere "andre relevante problemstillinger", noe som er oppfattet å gi rom for temmelig fri vurderinger rundt dette problemkomplekset.

Overskriften i mandatet indikerer at det er en erstatningsordning for dommere som skal utredes. Med ett unntak gjelder da også kulepunktene i mandatet nettopp spørsmål som naturlig knytter seg til en erstatningsordning til gunst for dommere og andre domstolmedarbeidere. Det er først og fremst disse medarbeidernes behov – og behovene til deres pårørende – som løftes frem i de enkelte punktene. Sjuende kulepunkt ligger likevel i en annen gate, idet tyngdepunktet forskyves over mot hensynet til domstolene. Jeg har ansett det naturlig å skille ut dette punktet til en særskilt drøftelse uavhengig av de øvrige spørsmål.

1.4 Arbeidsmåte – referansegruppen

Utredningen er i tråd med mandatet gjennomført som et "en-mannsutvalg". DA har dekket lønnsutgifter for en periode på to og en halv måned, slik at jeg har kunnet bruke ordinær arbeidstid på utredningen i perioden fra påske til 1. juli 2017. For øvrig er arbeidet utført på fritiden og betalt ved statens utvalgsgodtgjørelse.

DA og Dommerforeningen har utpekt følgende medlemmer i en referansegruppe for arbeidet:

Lagdommer Mette Dorthea Trovik, Borgarting lagmannsrett

Lagdommer Tine Kari Nordengen, Borgarting lagmannsrett

Tingrettsdommer Yngvild Thue, Oslo tingrett

Seniorrådgiver Robert Envik, Rettsenheden, DA

Det har vært gjennomført tre møter med referansegruppen. For øvrig har det også på andre måter vært løpende kontakt med medlemmene i gruppen, og de har underveis gjennomgått utkast og gitt innspill.

Beskrivelsen av faktiske forhold bygger i stor grad på opplysninger og dokumentasjon innhentet fra DA. Dette gjelder foruten seniorrådgiver Envik også seniorrådgiver sikkerhet og beredskap Kjell Arne Reisch, Enhet for organisasjons- og personalutvikling. Redegjørelsen for sikkerhetshendelser rettet mot Høyesterett er basert på en gjennomgåelse av arkiver og samtale med direktør Gunnar Bergby.

Utreder Andreas Hjetland i Høyesterett har bistått med innhenting av underlagsmateriale for utredningen, kildesjekk og korrektur. Han har gjort arbeidet på fritiden og har mottatt statens utvalgsgodtgjørelse for dette.

2. SAMMENDRAG

Temaet for utredningen er utformingen av en særskilt erstatningsordning for dommere og andre domstolansatte som påføres tap ved alvorlige sikkerhetshendelser. Med utgangspunkt i et mandat fra Domstoladministrasjonen (DA) fra desember 2016 redegjøres for behovet for nye regler på dette området. De ulike hovedproblemstillingene drøftes, og utredningen munner ut i et utkast til nye bestemmelser med spesielle merknader.

I *kapittel 1* presenteres bakgrunnen for utredningen. Et alvorlig angrep mot sorenskriveren ved Hedmarken tingrett i 2013 avdekket mangler ved de eksisterende ordningene. DA og Den norske Dommerforening så behovet for nye regler, og de nedsatte i fellesskap en arbeidsgruppe til å "vurdere og foreslå løsninger på problemstillinger som oppstår når en av våre medarbeidere utsettes for en alvorlig sikkerhetshendelse som antas å ha direkte sammenheng med den dømmende virksomheten". Arbeidsgruppen konkluderte med at det var behov for en egen erstatningsordning for domstolene og foreslo at DA tok initiativ til å igangsette et arbeid med å utforme detaljene i ordningen. På denne bakgrunn fikk jeg i desember 2016 i mandat å utrede spørsmålet og foreslå konkrete regelendringer. Mandatet er i sin helhet inntatt i punkt 1.2. I punkt 1.3 knyttes noen kommentarer til forståelsen av mandatet, mens punkt 1.4 presenterer referansegruppen og redegjør for arbeidet med utredningen.

Kapittel 3 redegjør nærmere for sikkerhetshendelsene. I punkt 3.2 gis en oversikt over de sikkerhetshendelser som er registrert av DA siden 1. januar 2014. Registreringen omfatter handlinger rettet mot DA selv, jordskifterettene, tingrettene og lagmannsrettene. Per 1. mai 2017 er det registrert 102 anmeldte forhold. Av disse er 44 rettet mot konkrete dommere eller dommerfullmektiger og 23 mot domstolen eller tinghuset som sådan. Tingrettene er mest utsatt med 76 rapporterte hendelser. Punkt 3.3 tar for seg trusler mv. mot Høyesterett, som rapporteres til PST. Her fremgår at rundt 50 trusler er meldt, i det alt vesentlige siden 2008.

I *kapittel 4* gis en oversikt over de kompensasjonsordninger som i dag er aktuelle hvis domstolansatte påføres tap. Punkt 4.2 redegjør kort for folketrygdens ytelser – sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og de såkalte særfordelene ved yrkesskade. Det alminnelige skyldansvaret er presentert i punkt 4.3. Punkt 4.4 drøfter et mulig ansvar for staten etter sikkerhetshendelser og det personlige ansvaret for andre domstolansatte. Den ulovfestede ordningen med rettfærdsvederlag er temaet i punkt 4.5.

Voldoffererstatningsordningen og yrkesskedeforsikringsloven er viet mest plass i kapittel 4. Punkt 4.6 tar i detalj for seg de sentrale vilkårene for å få *voldoffererstatning*, kretsen av vernede og de begrensninger som ligger i utmålingsreglene. Vilåret "straffbar handling" drøftes i punkt 4.6.2, mens temaet i punkt 4.6.3 er innholdet i kriteriet "krenker livet, helsen

eller friheten". Her holdes de mest praktiske formene for sikkerhetshendelser opp mot lovens vilkår i en kasuistisk gjennomgåelse. I punkt 4.6.4 redegjøres for innholdet i uttrykket "personskade". Punkt 4.6.5 tar for seg kretsen av vernede – den direkte skadelidte og dennes etterlatte. Tapspostene og erstatningens øvre grense er temaet i punkt 4.6.6, og her påpekes blant annet at den maksimale voldsoffererstatningen er noe over 5,6 millioner kroner med dagens grunnbeløp. Punkt 4.6.7 inneholder noen avsluttende vurderinger. Jeg fremhever at voldsoffererstatningsloven innenfor sitt virkeområde har stor økonomisk betydning for skadelidte, men at den ikke innebærer en fullverdig kompensasjonsordning for domstolansatte som rammes av sikkerhetshendelser. Det ligger blant annet begrensninger i at det bare er den direkte skadelidte og de etterlatte som er vernet, og i at loven bare omfatter tap etter personskade.

Utredningen redegjør for *yrkesskadeforsikringsloven* i punkt 4.7. Dekningsvilkårene drøftes først med et særlig henblikk på de problemstillinger som typisk kan oppstå ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene. Punkt 4.7.2 tar for seg uttrykket "personskade", mens arbeidstakerbegrepet er temaet i punkt 4.7.3. I punkt 4.7.4 redegjøres for de såkalte bedriftsmessige vilkårene, jf. lovens § 10. Det er i utgangspunktet et vilkår for dekning at arbeidstakeren er i arbeid på skadetidspunktet. På bakgrunn av praksis fra Trygderetten og Finansklagenemnda/Forsikringsklagenemnda kan det likevel tenkes at skader etter voldshandlinger og overfall på fritiden kan gi grunnlag for erstatning, forutsatt at hendelsene har en nær sammenheng med arbeidet. Punkt 4.7.5 tar for seg hvilke skader og sykdommer som dekkes, jf. § 11. De mest praktiske formene for sikkerhetshendelser holdes opp mot innholdet i arbeidsulykkebegrepet. Erstatningsutmålingen behandles i punkt 4.7.6, mens punkt 4.7.7 inneholder noen avsluttende vurderinger. Her fremheves at domstolansatte vil kunne ha rett til erstatning etter loven ved sikkerhetshendelser, men at flere praktiske typer hendelser og tap faller utenfor.

Punkt 4.8 gir en oversikt over reglene om ytelser ved yrkesskade i hovedtariffavtalene i staten. I punkt 4.9 redegjøres for kgl. res. 10. juni 1983 om erstatning til statsansatte, mens punkt 4.10 helt kortfattet tar for seg de rettigheter som kan følge av private forsikringsavtaler. Temaet i punkt 4.11 er det såkalte "tredjemannstapet". Her er konklusjonen at tredjepersoners tap etter gjeldende rett vil kunne kreves dekket hvis tilknytningen til den direkte skadelidte er tilstrekkelig nær, forutsatt at tapet ligger innenfor det rimelige og nødvendige. Regressretten behandles i punkt 4.12. Avslutningsvis i punkt 4.13 redegjøres for de undersøkelser som er gjort om rettstilstanden i andre land. Hverken Sverige eller Danmark har særlige regler om erstatning ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene. Undersøkelser gjort av Den norske Dommerforeningen har heller ikke gitt holdepunkter for at andre land har ordninger som kan tjene som modell.

Kapittel 5 drøfter behovet for reformer. Innledningsvis i punkt 5.1 påpekes at mandatet ikke uttrykkelig ber om at reformbehovet vurderes, men at dette naturlig kan leses ut av sammenhengen. I punkt 5.2 gis en samlet vurdering av de gjeldende

kompensasjonsordningene. Her fremheves at trygdeytelsene utgjør et sikkerhetsnett for de domstolansatte, og at det for øvrig først og fremst er voldsoffererstatningsordningen og yrkesskadeforsikringen som har praktisk betydning ved skade etter sikkerhetshendelser. Disse ordningene gir bare dekning ved personskade, samtidig som de oppstilte vilkårene gjør at enkelte hendelser og tapsformer faller utenfor. Dagens kompensasjonsordninger dekker også først og fremst den direkte skadelidtes tap. Det er dermed huller i gjeldende ordninger, noe som kan tilsi at det er behov for nye regler på området.

I punkt 5.3 drøftes noen generelle hensyn som kan tilsi at arbeidstakere ikke selv bør bære risikoen for tap med tilknytning til arbeidet – behovet for reparasjon, rettferdshensyn, konfliktforebygging og likhetshensyn. Felles for hensynene er at de gjelder i større eller mindre grad for alle arbeidstakere, ikke bare domstolansatte. På denne bakgrunn løftes de hensyn som særlig gjelder domstolansatte, frem i punkt 5.4. Domstolenes uavhengighet og upartiskhet står her helt sentralt. Disse verdiene kan gis et ytterligere vern hvis de domstolansatte får trygghet for at de ikke selv må bære tapet ved angrep mot domstolene. Et element i uavhengigheten er også at domstolene gis tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre sikringstiltak. Blant de andre hensynene er det særlig sikkerhetshendelsenes spesielle karakter som fremheves. Hovedkonklusjonen er i punkt 5.5 at det bør innføres regler om erstatning til domstolansatte ved sikkerhetshendelser.

Kapittel 6 inneholder en nærmere vurdering av de hovedspørsmål som knytter seg til en særskilt erstatningsordning for domstolansatte. Etter en kort innledning i punkt 6.1 tar punkt 6.2 for seg *hvem som bør omfattes* av ordningen. Ut fra de hensyn som bærer forslaget om nye bestemmelser på området, må embetsdommere, konstituerte dommere og ekstraordinære dommere klart være dekket av reglene. Det samme gjelder dommerfullmektiger. Andre domstolansatte treffer ikke de avgjørelsene som må være upåvirket av påvirkning og press utenfra, men ut fra blant annet likhetshensyn må også disse være omfattet. Det samme gjelder meddommerne, mens det ikke er naturlig at regelverket verner rettsoppnevnte sakkyndige. Hensynet til domstolenes uavhengighet og upartiskhet tilsier derimot at de nærmeste familiemedlemmene til de domstolansatte er dekket av regelverket, selv om de ikke er rammet direkte av den skadevoldende hendelsen. Også domstolansatte som har sluttet, bør ut fra de samme hensynene få erstatning hvis de utsettes for angrep som har sammenheng med deres tidligere virke ved domstolene.

I punkt 6.3 drøfter utredningen *hvilke hendelser* som bør gi rett til erstatning. Her påpekes at det ut fra hensynene bak forslaget bare er hendelser som har tilknytning til arbeidet, som bør gi grunnlag for krav. Ønsket om et effektivt vern tilsier at den nødvendige tilknytningen anses å foreligge, med mindre noe annet kan godtgjøres. Regelverket bør bare gi rett til erstatning ved tap som skyldes en straffbar handling rettet mot en domstolansatt eller dennes familiemedlemmer.

Punkt 6.4 tar opp ulike spørsmål rundt *tapsposter, regress og årsakssammenheng mv.* Innledningsvis påpekes at tapet ofte vil være dekningsmessig også under andre ordninger,

som voldsoffererstatningsloven og yrkesskedeforsikringsloven. I den utstrekning dette er tilfellet, legger forslaget opp til at den myndigheten som administrerer erstatningsordningen, kan gjøre regress gjeldende. Både personskade, tingskade og rent formuestap bør gi grunnlag for erstatning. Tapet må utmåles etter de alminnelige lovfestede og ulovfestede erstatningsreglene. Det foreslås ikke at ordningen gir rett til menerstatning og oppreisning. De alminnelige erstatningsrettslige årsaksprinsippene bør gis anvendelse også på dette området.

Utredningen drøfter i punkt 6.5 *valget av kompensasjonsordning*. Konklusjonen er at det eneste aktuelle alternativet er en erstatningsordning, hvor utbetalingene må komme fra det offentlige. Ut fra blant annet hensynet til arbeidsmiljøet foreslås at krav mot andre domstolansatte avskjæres, slik at ansvaret kanaliseres til den nye ordningen.

Spørsmålet om *hvem som bør administrere* ordningen behandles i punkt 6.6. Statens sivilrettsforvaltning fremheves som ett alternativ. Konklusjonen er likevel at ansvaret bør gis til DA. Begrunnelsen er for det første at DA har en større avstand til den utøvende makt. For det andre er en slik løsning ressurseffektiv, fordi DA uansett må håndtere andre spørsmål etter sikkerhetshendelser, som sikkerhet ved domstolen og videre drift. DA har endelig allerede erstatningsrettslig kompetanse.

I punkt 6.7 drøftes *saksbehandlingsregler og domstolsprøving*. Det legges opp til at forvaltningsloven gjelder ved behandlingen av erstatningskrav, men med visse tilpasninger. DAs vedtak om erstatning bør ikke kunne påklages. Etter forslaget kan erstatningskravet bringes inn for domstolene for full prøving av realiteten. Reglene foreslås inntatt som et nytt kapittel 13 i domstolloven, se punkt 6.8.

Punkt 6.9 tar for seg spørsmål knyttet til *videre drift av domstolen* etter en sikkerhetshendelse. Her fremheves at økonomi og budsjettspørsmål ikke må hindre effekten av forslagene. DA bør på den bakgrunn – uten å innhente samtykke – gis myndighet til å belaste budsjettkapittel 471, post 71 ved erstatningsutbetalinger. I dette punktet påpekes videre at DA bør ha myndighet til pådra utgifter til sikringstiltak etter en sikkerhetshendelse, slik at domstolenes vedtatte sikkerhetspolitikk kan oppfylles. I ekstraordinære situasjoner bør DA også ha kompetanse til å pådra kostnader som er nødvendige for å opprettholde driften ved domstolen. Hjemmelen for såkalt "krysskonstitusjon" foreslås klargjort.

Kapittel 7 vurderer de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i utredningen. Som en positiv effekt fremheves i punkt 7.2 at ordningen kan bidra til at driften ved domstolen opprettholdes etter en sikkerhetshendelse. Forslagene vil videre kunne styrke domstolenes uavhengighet, samtidig som de vil støtte opp om rettsikkerheten og bidra til ytterligere økning av tilliten til domstolene. Ordningen vil kunne gi økte utgifter som følge av utbetaling av erstatning for tap som tidligere ikke har vært dekket av det offentlige, se punkt 7.3. Utgiftene må imidlertid forventes å bli så beskjedne at de ikke har særlig betydning. I en oppstartfase vil det gå med ressurser til å tilrettelegge for en effektiv

saksbehandling. Punkt 7.4 konkluderer likevel med at kostnadene forbundet med administrasjonen av ordningen blir høyst beskjedne.

I *kapittel 8* er merknadene til de enkelte bestemmelsene inntatt. Her er det redegjort for forståelsen av de forskjellige paragrafene i lovutkastet. Det er også gjort henvisninger til den nærmere begrunnelsen for de enkelte forslag i den utstrekning denne er inntatt andre steder i fremstillingen.

Kapittel 9 inneholder lovutkastet. De nye erstatningsreglene foreslås inntatt som et nytt kapittel 13 i domstoloven. For øvrig foreslås mindre justeringer i skadeserstatningsloven § 3-3 og voldsoffererstatningsloven §§ 9 og 15.

3. NÆRMERE OM SIKKERHETSHENDELSENE

3.1 Innledning

Handlingene begått mot sorenskriveren ved Hedmarken tingrett 22. juli 2013 er den klart mest alvorlige enkelthendelsen rettet mot domstolene og domstolansatte. Dette er også den eneste kjente hendelsen som har påført medarbeidere ved domstolene tap av betydning, og i så måte er den – heldigvis – unik.⁶ Som jeg har vært inne på, er det videre denne brannstiftelsen som er den direkte foranledningen til utredningsarbeidet.

Swor-saken er likevel del av et større bilde. Hvert år registreres flere titalls tilfeller som på en eller annen måte innebærer et angrep mot domstolene og deres uavhengighet. For forståelsen av problemstillingen er det hensiktsmessig å gi en nærmere beskrivelse av disse episodene, som jeg i fortsettelsen benevner sikkerhetshendelser.

DA har siden 2014 registrert sikkerhetshendelser rettet mot ting- og lagmannsrettene. I punkt 3.2 gir jeg en oversikt over og kommenterer disse. Trusler mv. rettet mot Høyesterett og medarbeiderne der rapporteres ikke til DA, men til Politiets sikkerhetstjeneste – PST. Av denne grunn er disse skilt ut til særskilt behandling i punkt 3.3.

3.2 Sikkerhetshendelser – omfang og art

Frem til 2014 hadde ingen en samlet oversikt over sikkerhetshendelser rettet mot domstolene. Angrepet mot sorenskriveren i Hedmarken tingrett ga støtet til en endring. Det er gitt detaljerte retningslinjer for håndtering av vold og trusler mot medarbeidere i domstolene og DA, retningslinjer som er tilgjengelige for alle domstolansatte på intranettet. Her fremgår at trusler og vold mot ansatte *skal* anmeldes. Anmeldte forhold skal videre rapporteres fortløpende til "seniorrådgiver sikkerhet" i DA.

Fra og med 1. januar 2014 har DA foretatt en systematisk registrering av alle anmeldte forhold. DA registrerer opplysninger om rammet domstol, hendelsesdato, anmeldelsesdato, melderens navn, hendelsesforløp i korte trekk, gjerningsperson og hvem som er fornærmet. Opplysningene gir et oversiktsbilde over sikkerhetssituasjonen for norske domstoler. De gir samtidig bakgrunnsopplysninger for vurderingene knyttet til en erstatningsordning for domstolansatte.

I perioden 1. januar 2014 til 1. mai 2017 har DA registrert 102 anmeldte forhold, fordelt på 15 i 2014, 44 i 2015, 32 i 2016 og 11 i 2017. Fra DA⁷ har jeg fått opplyst at det er drevet et systematisk informasjonsarbeid for å få domstolene til å anmelde og rapportere alle trusler

⁶ Her bygger jeg på opplysninger fra seniorrådgiver Kjell Arne Reisch, DA.

⁷ Seniorrådgiver Kjell Arne Reisch.

og voldshendelser. DA antar likevel at det skjer hendelser som ikke rapporteres, og som dermed ikke inngår i dette tallmaterialet.

Det dreier seg i det alt vesentlige om trusler om vold eller drap fremsatt verbalt, skriftlig eller uuttalt ved handling. Gjerningspersonen er kjent i et flertall av tilfellene – rundt 75 prosent. Enkelte av gjerningspersonene er gjengangere: Én står bak 13 hendelser, mens en annen er oppgitt som gjerningsperson i fire tilfeller.

Utredningsmandatet ber om en vurdering av hvem som bør omfattes av en erstatningsordning. Det har derfor interesse å se på hvem de registrerte hendelsene har rettet seg mot. Et lite fåtall rammet andre aktører enn domstolen og dens ansatte, som prosessfullmektiger, politiadvokater og parter. Disse tilfellene faller utenfor rammen for denne utredningen. Noen av de andre hendelsene er vanskelige å kategorisere. For de øvrige tilfellene er det et typisk trekk at enkelthendelsene ofte retter seg mot flere, for eksempel både en eller flere enkeltmedarbeidere og domstolen som sådan. Følgende oversikt kan trekkes ut av DAs materiale:

- 23 hendelser er rettet mot domstolen eller tinghuset
- 44 hendelser er rettet mot konkrete dommere/dommerfullmektiger
- 6 hendelser er rettet mot andre domstolansatte
- 1 hendelse er rettet mot en meddommer
- 2 hendelser er rettet mot "sakkyndige" (kan omfatte både rettsoppnevnte og sakkyndige vitner)

Sikkerhetshendelser rettet mot Høyesterett rapporteres som nevnt ikke til DA, men til PST, se nærmere punkt 3.3 nedenfor. DAs oversikt omfatter dermed med noen få og sannsynligvis tilfeldige unntak bare DA, jordskifterettene, tingrettene og lagmannsrettene. De fleste hendelsene retter seg mot tingrettene, nærmere bestemt i underkant av 75 prosent. I tillegg kommer noen trusler rettet mot tinghus som har lokaler både for tingrett og lagmannsrett. Sikkerhetshendelser rettet mot lagmannsrettene og deres ansatte utgjør om lag 14 prosent av de til sammen 102 hendelsene. Antall hendelser fordeler seg slik på instansene:

- Tingrettene 76
- Lagmannsrettene 14
- Tinghus med både tingrett og lagmannsrett 6
- Annet (Høyesterett, jordskifterett, DA) 6

Basert på de registrerte opplysningene er det også i noen tilfeller mulig å utlede hvilke sakstyper som gir opphav til sikkerhetshendelsene:

- 7 hendelser knytter seg til straffesaker/saker om besøksforbud
- 7 hendelser knytter seg til saker om familie og barn
- 4 hendelser knytter seg til saker om arv og skifte

- 3 hendelser knytter seg til saker om fast eiendom, herunder jordskifte
- 1 hendelse knytter seg til en sak om tvangsfullbyrdelse

Så vidt DA er kjent med, har ingen av disse hendelsene ført til personskade eller økonomisk tap av betydning for den eller de som er rammet. I noen tilfeller har imidlertid DA hatt utlegg, særlig til alarmsystemer og sikringstiltak.

3.3 Særlig om Høyesteretts dommere

Etter instruks for Politiets sikkerhetstjeneste 19. august 2005 (FOR-2005-08-19-920) § 5 tredje ledd skal PST blant annet "i samarbeid med øvrig politi forebygge trusler mot myndighetspersoner som nevnt i politiloven § 17d første ledd bokstav c". Oppregningen i politiloven § 17 d første ledd bokstav c omfatter "medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater". Høyesterettsdommere er etter dette – i motsetning til dommerne ved de øvrige instansene – omfattet av PSTs ansvar for å forebygge trusler mot myndighetspersoner. Dette er bakgrunnen for at sikkerhetshendelser rettet mot Høyesterett rapporteres til PST, ikke til DA.

I Høyesterett er det ikke ført noen systematisk oversikt over de hendelser som er rapportert videre til PST. En gjennomgåelse av arkivene viser imidlertid at det rettes et betydelig antall trusler mot domstolen, enkeltdommere, utredere og saksbehandlere. Bortsett fra ett tilfelle av forsøk på utpressing, har hverken arkivene eller en samtale med direktør Gunnar Bergby avdekket andre typer straffbare handlinger. Jeg nevner her at det var innbrudd i Høyesteretts hus i 2014, men at det sannsynligvis var tilfeldig at akkurat Høyesterett ble rammet. Arkivmaterialet gir et ganske godt bilde av trusselbildet siden 2008, men også noe spredt og tilfeldig informasjon om eldre hendelser.

Høyesterett har praktisert en lav terskel for å rapportere trussel-lignende henvendelser til PST. I en god del tilfeller kan det derfor være noe vanskelig å vurdere om det egentlig er tale om en trussel, eller om det bare er sterke mishagsytringer. Rundt 50 henvendelser kan likevel ganske klart karakteriseres som trusler. Mange av disse er alvorlige, og ofte trues det med drap. Det er også fremsatt trusler om brannstiftelse, særlig i perioden etter at Svor-saken ble kjent.

Truslene er i de fleste tilfellene rettet mot navngitte dommere, eventuelt også deres familiemedlemmer. Noen av truslene gjelder Høyesterett som institusjon uten at enkeltpersoner er nevnt. I et fåtall tilfeller har det gått ut over utredere eller saksbehandlere.

I de aller fleste tilfellene er gjerningspersonen kjent. Truslene er fremsatt av rundt 15 forskjellige personer. En norsk statsborger som er fengslet i Litauen, står bak mer enn 20 av

dem siden 2013. Ni av truslene er fremsatt av en annen gjerningsperson. Bortsett fra disse to gjengangerne er det i det alt vesentlige tale om enkeltepisoder. Det er vanskelig å danne seg et bilde av hvilke sakstyper som utløser truslene, men det er på det rene at både straffesaker og familiesaker er representert.

4. OVERSIKT OVER GJELDENE KOMPENSASJONSORDNINGER

4.1 Innledning

Rekkevidden av gjeldende erstatningsordninger ble i kjølvannet av Svor-saken et tema i diskusjoner mellom DA på den ene siden, og berørte departementer på den annen. DA tok kontakt med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) for å få avklart hvilke dekningsmuligheter som finnes. I brev 10. desember 2013 redegjorde FAD for kgl. res. 10. juni 1983 om erstatning til statsansatte ved skade på eller tap av private eiendeler i forbindelse med tjenesten. For de øvrige ordningene henviste departementet DA til å ta kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Svor-saken og dekningsordninger var blant annet tema i et møte mellom representanter for DA og JD 16. september 2014. JD ga uttrykk for at spørsmål omkring dekning av økonomisk og ikke-økonomisk tap for de berørte først kunne falle på plass "etter at vi ser hva som dekkes av andre ordninger".

Arbeidsgruppen vurderte i punkt 5.1 i sin rapport gjeldende erstatningsordninger. Rapporten gir en oversikt over dekningsmulighetene etter reglene om erstatning på ulovfestet grunnlag, yrkesskadeforsikringsloven, voldsoffererstatningsloven, private forsikringer og ovennevnte kongelige resolusjon om erstatning for tap eller skade på private eiendeler. Den inneholder ingen detaljert gjennomgåelse eller analyse av ordningene. Uten at det er sagt uttrykkelig, antas bakgrunnen å være at arbeidsgruppen hadde kort tidsfrist, se mer generelt om dette avslutningsvis i punkt 3 i rapporten.

I mandatet for denne utredningen heter det innledningsvis at DA og Dommerforeningen har et felles ønske om "en grundigere utredning av bakgrunnsretten og eksisterende regelverk enn det som lå innenfor arbeidsgruppens mandat". Første kulepunkt på side 2 ber om en "oversikt over eksisterende regelverk som kan sikre statlig ansatte økonomisk skadesløshet ved sikkerhetshendelser". I forlengelsen av dette anmoder DA i andre kulepunkt om en nærmere vurdering av dekningsområdet for "dagens ordninger". Denne sterke betoningen av ønsket om en beskrivelse og vurdering av gjeldende dekningsordninger, oppfattes som et signal om at dette bør være et sentralt element i utredningen.

Med dette som utgangspunkt gjør jeg nedenfor rede for de ordninger som kan tenkes å gi en eller annen kompensasjon ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolansatte. Det faller utenfor rammene for utredningen å gi en utfyllende og detaljert redegjørelse for alle. Gjennomgåelsen av de alminnelige ordningene – som folketrygdens stønader og de ulovfestede erstatningsreglene – vil nødvendigvis måtte bli temmelig oversiktspreget, se punkt 4.2 og 4.3. Jeg konsentrerer meg først og fremst om de regelsettene som antas å ha størst praktisk betydning når en domstolansatt påføres tap som følge av utøvelsen av sitt yrke. Dette innebærer at jeg legger særlig vekt på å redegjøre for rekkevidden av bestemmelsene i voldsoffererstatningsloven og yrkesskadeforsikringsloven. Disse

ordningene behandles mer i detalj med utredningens problemstillinger for øye, se punkt 4.6 og 4.7.

4.2 Kort om folketrygdens ytelser mv.

4.2.1 Sykepengedekningen for statsansatte

Sikkerhetshendelser kan føre til at ansatte ved domstolene får fysisk eller psykisk skade. Voldsepisoder kan eksempelvis gi varig eller forbigående fysisk skade, mens trusler og skadeverk kan påføre medarbeideren psykisk lidelse. Folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 8-4 bestemmer at sykepenger ytes til den som blir "arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade". Dersom en medarbeider i domstolene blir sykmeldt etter en sikkerhetshendelse, har han eller hun krav på ytelser etter denne bestemmelsen. Sykepengeperioden er begrenset til ett år.

Folketrygdlovens utgangspunkt er at sykepengene til arbeidstakere fullt ut skal kompensere den bortfalte arbeidsinntekten, jf. § 8-16 første ledd. Etter § 8-10 andre ledd ytes likevel ikke sykepenger for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet (G).

Grunnbeløpet ble 1. mai 2017 fastsatt til 93 634 kroner. Det maksimale sykepengegrunnlaget etter folketrygdloven utgjør dermed 561 804 kroner. Begrensningen i sykepengegrunnlaget til 6 G har imidlertid ingen praktisk betydning for statsansatte, fordi de etter hovedtariffavtalenes fellesbestemmelser § 18 har rett til full lønn under sykdom.⁸

Ved sykdom som skyldes sikkerhetshendelse, vil domstolansatte etter dette få dekket sin fulle lønn inntil ett år. Forutsetningen er som nevnt at medarbeideren blir arbeidsufør som følge av hendelsen, jf. § 8-4. Ved sikkerhetshendelser som fører til inntektstap uten at arbeidsuførhet inntreffer, gir reglene om sykepenger ingen dekning.

Arbeidsgiveren betaler sykepengene i de første 16 dagene av sykdommen, jf. § 8-19. Når en sikkerhetshendelse resulterer i sykdom hos en ansatt ved domstolene, vil DA som arbeidsgiver på denne måten påføres et tap. Etter utløpet av arbeidsgiverperioden dekkes sykepengene av trygden.

4.2.2 Oversikt over andre aktuelle ytelser

Etter utløpet av sykepengeperioden kan en domstolansatt få *arbeidsavklaringspenger* dersom arbeidsevnen fortsatt er nedsatt med minst halvparten, jf. § 11-13. Forutsetningen

⁸ Dommerne omfattes i utgangspunktet ikke av hovedtariffavtalene med staten, jf. protokoll 4. oktober 1999. Av den standardavtalen som inngås med nytnevnte dommere, fremgår likevel i punkt 9 at fellesbestemmelsene § 18 om sykkelønn kommer til anvendelse også for dem.

er normalt at minst ett av vilkårene i § 11-6 er oppfylt, noe som vil være tilfellet hvis det foreligger behov for aktiv behandling (bokstav a). Stønaden kan gis i inntil fire år, se § 11-10 første ledd. Arbeidsavklaringspenger gis etter § 11-16 med 66 prosent av inntektsgrunnlaget, likevel slik at inntektsgrunnlaget er begrenset til 6 G. Med dagens verdi på G utgjør de maksimale arbeidsavklaringspengene 370 791 kroner per år.

Arbeidstakere som får inntektsevnen varig nedsatt på grunn av "sykdom, skade eller lyte" kan få *uføretrygd* etter folketrygdloven kapittel 12. Etter § 12-7 er det et vilkår at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten. Størrelsen beregnes med utgangspunkt i arbeidstakerens pensjonsgivende inntekt i de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet, jf. § 12-11. Trygd ytes etter § 12-13 første ledd med 66 prosent av grunnlaget og gir dermed ikke full kompensasjon for det varige inntektsbortfallet som uførheten forårsaker.

Domstolansatte som får varig sykdom, skade eller lyte kan videre få *grunnstønad* etter § 6-3 og *hjelpestønad* etter § 6-4. Grunnstønad ytes til dekning av nødvendige ekstrautgifter til blant annet tekniske hjelpemidler og transport, mens hjelpestønad skal dekke behov for særskilt tilsyn og pleie. Som alle andre medlemmer av folketrygden, har medarbeiderne ved domstolene videre rettigheter etter folketrygdloven kapittel 5, som regulerer *stønader ved helsetjenester*.

4.2.3 Særlig om yrkesskadedekningen

De sikkerhetshendelsene som er tema i denne utredningen, har som fellestrekk at de har sammenheng med dommernes og de øvrige medarbeidernes yrkesutøvelse. Etter omstendighetene kan de dermed gi grunnlag for særfordeler etter folketrygdloven kapittel 13. Særfordelene innebærer blant annet gunstigere regler om beregning av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Yrkesskade gis videre blant annet bedre utgiftsdekning og muligheten for å få menerstatning. Den årlige menerstatningen kan maksimalt nå opp i tre fjerdedeler av G, jf. § 13-17 tredje ledd. Jeg viser generelt til oversikten over særfordelene ved yrkesskade i § 13-2.

Et første vilkår for yrkesskadedekning er at skade, sykdom eller dødsfall er forårsaket av arbeidsulykke eller likestilt yrkessykdom, jf. § 13-2. Forskrift 11. mars 1997 nr. 220 om yrkessykdommer, klimasykdommer og epidemiske sykdommer som skal likestilles med yrkesskade inneholder de nærmere bestemmelsene om hvilke sykdommer som kan gi grunnlag for yrkesskadedekning. Det er tale om sykdommer som typisk skyldes påvirkning av arbeidsmiljø, gjerne over lang tid. Riktignok er det vel ikke helt utelukket at en sikkerhetshendelse kan resultere i en sykdom som likestilles med yrkesskade. Et mulig eksempel er forgiftning. Særlig praktisk er nok ikke dette, og normalt vil det dermed være et vilkår for yrkesskadedekning etter en sikkerhetshendelse at hendelsen må karakteriseres som en "arbeidsulykke".

Begrepet arbeidsulykke er i § 13-3 andre ledd definert slik:

"Som arbeidsulykke regnes en plutselig eller uventet ytre hending som medlemmet har vært utsatt for i arbeidet. Som arbeidsulykke regnes også en konkret tidsbegrenset ytre hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid."

Arbeidsulykkebegrepet er et sentralt avgrensningskriterium også under yrkesskadeforsikringsloven 16. juni 1989 nr. 65, se lovens § 11 første ledd bokstav a. Etter sikker rett er innholdet i arbeidsulykkebegrepet sammenfallende i de to lovene. Yrkesskadeforsikringsloven har størst praktisk betydning for de spørsmål som reises i denne utredningen, og det er derfor naturlig å redegjøre for begrepet mer i detalj under redegjørelsen for yrkesskadeforsikringslovens dekningsområde. Jeg viser til punkt 4.7.5 nedenfor.

Det andre sentrale vilkåret for rett til yrkesskadefordeler er at skaden må ha oppstått mens arbeidstakeren er "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden", jf. § 13-6 andre ledd. Også på dette punktet er avgrensningen tilsvarende under yrkesskadeforsikringsloven, og jeg kommer tilbake til vilkåret i punkt 4.7.4 nedenfor.

4.2.4 Statens pensjonskasse

For statsansatte må folketrygdens ytelser ses i sammenheng med rettighetene etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling, er medlemmer av pensjonskassen, jf. § 5. Loven inneholder blant annet bestemmelser om midlertidig og varig uførepensjon, se kapittel 6. Ytelsene samordnes med utbetalinger under folketrygdloven, jf. § 4.

4.2.5 Vurdering

De ytelsene som er beskrevet ovenfor, innebærer et sikkerhetsnett for domstolansatte som rammes av sikkerhetshendelser. Sykepengeordningen kompensere bortfall av inntekt i inntil ett år, men bare for dem som blir sykmeldt etter hendelsen. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan deretter sikre livsopphold. Ordningene gir imidlertid langt fra full dekning og slår dessuten bare inn hvis bestemte vilkår er oppfylt. Arbeidsevnen må være nedsatt, og for rett til uføretrygd kreves at dette skyldes sykdom, skade eller lyte. De øvrige ordningene har begrenset verdi for den som rammes.

Felles for de ordningene som er beskrevet, er at de ikke gir dekning for tap som skyldes tingskade, som utgiftene til gjenoppbygging av bolig etter brann og gjenanskaffelse av løsøre. De gir heller ingen kompensasjon for inntektstap som ikke skyldes sykdom, skade eller lyte, og hvor inntektsevnen er i behold. Tilsvarende gir ikke regelverket kompensasjon

for inntektsbortfall for en domstolansatt som må bo på hemmelig adresse etter trusler, og heller ikke for ektefellen. Flere praktiske tilfeller av sikkerhetshendelser vil dermed falle utenfor.

4.3 Erstatning fra skadevolder – det alminnelige skyldansvaret

Det alminnelige skyldansvaret i norsk erstatningsrett innebærer at en skadevolder kan pålegges å betale erstatning for konsekvensene av sine uaktsomme og forsettlige handlinger. Dette såkalte culpaansvaret gjelder i utgangspunktet for alle skadevoldere og i alle skadesituasjoner. Følgelig krever det særskilt hjemmel for at det ikke skal komme til anvendelse.⁹

De sikkerhetshendelsene som er tema i denne utredningen, er voldt ved forsett: Truslene er fremsatt og voldshandlingene eller skadeverket utført med vitende og vilje. Grunnvilkåret for å holde gjerningspersonen ansvarlig for tap og skade vil dermed være oppfylt – han eller hun har opptrådt culpøst. Det foreligger med andre ord et ansvarsgrunnlag.

Den som rammes av en slik forsettlig skadeforvoldelse, kan i prinsippet kreve det fulle økonomiske tapet dekket av gjerningspersonen, som inntektstapet og påførte merutgifter. Forutsetningen er at det er adekvat årsakssammenheng mellom skadehendelsen og tapet. Etter omstendighetene kan den som rammes også ha krav på menerstatning etter skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 3-2 og oppreisning etter § 3-5.

I teorien vil dermed det ulovfestede skyldansvaret kunne føre til at den direkte skadelidte får dekket sitt fulle tap. Tredjepersoner vil også i noen grad kunne kreve tapet dekket, se nærmere i punkt 4.11 nedenfor.

Skyldansvaret gir likevel et temmelig begrenset vern for domstolansatte som utsettes for sikkerhetshendelser. For det første vil ikke gjerningspersonen være kjent i alle tilfeller, og da har skadelidte ingen å rette kravet mot. Her er det illustrerende at gjerningspersonen er ukjent i 25 prosent av de tilfeller som er registrert av DA siden 2014, se punkt 3.2 ovenfor. I Svor-saken er en gjerningsperson tiltalt og domfelt i både tingrett og lagmannsrett. Pågripelse skjedde imidlertid først etter lang og intensiv etterforskning.

For det andre vil vel de færreste skadevoldere i denne kategorien erkjenne betalingsansvar før det foreligger en rettskraftig dom mot dem. Eventuelle utbetalinger vil derfor i mange tilfeller først komme mange år etter at den domstolansatte ble påført tapet. Ofte vil behovet for utbetalinger være påtrengende i den akutte fasen, og da vil den skadelidte ha liten nytte av å kunne holde gjerningspersonen ansvarlig etter de alminnelige reglene om skyldansvar.

⁹ Morten Kjelland, Erstatningsrett – en lærebok, 2016 side 83.

Gjerningspersonens betalingsevne vil nok likevel være den viktigste årsaken til at skyldansvaret ikke gir noe reelt vern for skadelidte. Ved en alvorlig sikkerhetshendelse vil tapet ofte nå opp i beløp som gjerningspersonen ikke har økonomi til å bære. Det må videre antas at bare et fåtall av skadevolderne som står bak slike hendelser, har en ansvarsforsikring som kan dekke skadelidtes tap. Muligheten for å holde gjerningspersonen ansvarlig etter culperegelen, vil derfor ofte ikke ha noen praktisk betydning som kompensasjonskilde.

Dette siste poenget er en sentral begrunnelse for at vi har fått voldsoffererstatningsordningen, se blant annet St.prp. nr. 39 (1975–1976) side 11. Jeg viser til min redegjørelse for ordningen i punkt 4.6 nedenfor.

4.4 Ansvar for staten og personlig ansvar for andre domstolansatte

Svor-saken utløste diskusjoner mellom DA og berørte departementer om et mulig ansvar for staten, se blant annet brev fra FAD til DA 6. september 2013. Det er på den bakgrunn naturlig å knytte noen korte kommentarer til spørsmålet om rammede domstolansatte kan tenkes å ha et erstatningskrav mot staten.

Det er først og fremst det såkalte *arbeidsgiveransvaret* som har interesse i denne sammenhengen. Staten har etter skadeserstatningsloven § 2-1 som arbeidsgiver et objektivt ansvar for skade som voldes "forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren". For at staten skal kunne holdes ansvarlig etter bestemmelsen, må en ansatt i staten ha forårsaket den domstolansattes tap ved uaktsomhet. Spørsmålet blir i vår sammenheng om den statsansatte – som for eksempel en domstolleder eller en ansatt i DA – har handlet uaktsomt ved ikke å sørge for at skadehendelsen ble forhindret.

I slike tilfeller kan det for øvrig også være aktuelt med personlig ansvar for den som burde sørget for at skaden ikke oppsto. Fordi arbeidsgiveransvaret har størst praktisk betydning, konsentrerer jeg meg i fortsettelsen om dette.

Spørsmålet om en person har handlet uaktsomt beror på en samlet vurdering av flere forhold. Det vil ha betydning om handlingsnormer utenfor erstatningsretten er brutt, som lover, forskrifter eller retningslinjer om opptreden i spesielle situasjoner. Videre vil det ha vekt hvor stor skadeevnen fremstår og hvor synbar risikoen for skade var.

Handlingsalternativer og mulighetene for å forebygge skade må også trekkes inn i vurderingen. Jeg viser til de alminnelige erstatningsrettslige fremstillingene for en mer utdypende redegjørelse.¹⁰

¹⁰ Se Kjelland, op. cit. side 88 følgende, Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 6. utgave, 2009 side 127 følgende, Nils Nygaard, Skade og ansvar, 6. utgave, 2007 side 172 følgende og Hagstrøm og Stenvik, Erstatningsrett, 2015 side 68 følgende.

Det er mulig å tenke seg tilfeller hvor dette arbeidsgiveransvaret kan slå inn ved angrep rettet mot medarbeidere i domstolene. Etter domstolenes sikkerhets håndbok punkt 3.1 har domstollederen ansvaret for organiseringen av sikkerhetsarbeidet i sin domstol. Det overordnede ansvaret kan ikke delegeres, men konkrete arbeidsoppgaver på sikkerhetsområdet kan overlates til andre i medhold av punkt 3.3. Direktøren i DA har videre etter punkt 3.2 det overordnede ansvaret for sikkerheten i domstolene. Som nevnt er det gitt ganske detaljerte retningslinjer om hvordan sikkerhetshendelser skal håndteres. Her fremgår blant annet at vold og trusler skal anmeldes, slik at politiet kan vurdere om sikringstiltak er nødvendige. Brudd på disse retningslinjene kan føre til at nødvendige tiltak for å hindre skade, ikke iverksettes. Hvis skade skjer i en slik situasjon, kan ansvar tenkes med utgangspunkt i at ansvarlige for sikkerheten uaktsomt har unnlatt å forhindre skadehendelsen. Retningslinjene for sikkerhetsarbeid i domstolene må anses som atferdsnormer, og brudd på slike kan som nevnt føre til at uaktsomhet konstateres.

Spørsmålet om uaktsomhet avhenger imidlertid som nevnt av en samlet vurdering av flere momenter. Blant annet må det tas hensyn til hvor synbar og påregnelig risikoen for skade var. Alvorlige angrep mot domstoler og domstolansatte vil ofte komme uten at noen har rimelig mulighet for å forutse det, noe Svor-saken er et eksempel på. I slike tilfeller kan det vanskelig rettes bebreidelser mot sikkerhetsansvarlige for at skaden ikke er forhindre, og arbeidsgiveransvar er dermed ikke aktuelt. Og selv hvor det på en eller annen måte er holdepunkter for at noe vil kunne skje, er det begrenset hvor langt plikten til å forhindre skade rekker. Hvis trusler mv. rapporteres og anmeldes, og hvis dette følges opp ved rimelige sikringstiltak som for eksempel installering av alarmsystemer, er det vanskelig å tenke seg et arbeidsgiveransvar for staten om skade likevel skulle inntreffe.

Jeg peker også på en annen situasjon hvor ansvar etter skadeserstatningsloven § 2-1 kan tenkes å oppstå. I Høyesterett og Oslo tingrett er det iverksatt sikkerhetskontroll ut fra en *generell* risikovurdering. Andre domstoler vil sannsynligvis følge etter. Menneskelig svikt kan føre til at kontrollen ikke virker etter sin hensikt. Manglende oppmerksomhet hos vaktmannskapene kan for eksempel føre til at personer får passere kontrollen med farlige gjenstander. I den utstrekning slike feil gjøres av statlige arbeidstakere, kan staten bli holdt ansvarlig som arbeidsgiver.

Etter dette vil reglene om arbeidsgiveransvar i tenkte tilfeller kunne innebære at domstolansatte kan holde staten ansvarlig for skade. Særlig praktisk synes imidlertid ikke dette å være. I de aller fleste situasjonene vil skade og tap ikke skyldes uaktsomhet hos en statsansatt, og arbeidsgiveransvar er uaktuelt. Ansvar for staten som arbeidsgiver synes på denne bakgrunn å ha begrenset betydning i vurderingen av behovet for en særskilt erstatningsordning for domstolansatte.

Staten kan som andre virksomheter komme i ansvar etter de *ulovfestede reglene om objektivt virksomhets- eller risikoansvar*. Dette er et ansvarsgrunnlag som er aktuelt for innehavere av virksomheter som innebærer en stadig, typisk og ekstraordinær risiko for

omgivelsene.¹¹ Jeg kan ikke se at disse prinsippene kan komme inn som et aktuelt grunnlag for erstatning i de tilfellene som er tema i denne utredningen.

4.5 Rettferdsvederlag

Rettferdsvederlag er Stortingets egen erstatningsordning. Ordningen er ikke lovfestet, og det er ingen som har rettslig krav på slikt vederlag. Prinsippene for ordningen er utviklet gjennom praksis fra Stortingets utvalg for rettferdsvederlag, som avgjør om et krav om rettferdsvederlag skal tas til følge. Utvalget består av to tidligere dommere og to stortingsrepresentanter. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for utvalget.

Enkelte retningslinjer for ordningen er gjengitt på hjemmesiden til Statens sivilrettsforvaltning.¹² Her fremgår at rettferdsvederlaget er ment å være en "mulighet for å få en viss økonomisk kompensasjon for en skade eller ulempe man er blitt påført, og som man ikke har mulighet til å få dekket på annen måte." Det er en forutsetning at forholdet er foreldet, og at det ikke dekkes av andre erstatningsordninger. Ordningen tar ikke sikte på å kompensere det fulle økonomiske tapet, men er ment som "et plaster på såret for urett som er påført en person i tilfeller der det offentlige er å klandre". Dette siste vilkåret er noe modifisert ved at det senere presiseres at skaden eller ulempen "[s]om hovedregel" må ha sammenheng med kritikkverdige forhold fra det offentliges side. Tilkjennelse av vederlag er aktuelt når en person har kommet i en "særlig uheldig stilling" og dette har ført til "skade eller ulempe".

Slik disse retningslinjene er formulert, er det vanskelig *helt* å utelukke at en medarbeider ved domstolene vil kunne tilkjennes rettferdsvederlag etter en sikkerhetshendelse. Det må imidlertid være klart at ordningen ikke har noen praktisk betydning i vurderingen av om det er behov for nye regler på dette området.

4.6 Voldsoffererstatningsordningen

4.6.1 Innledning

Etter voldsoffererstatningsloven 20. april 2001 nr. 13 § 1 har den som har lidt "personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, eller dennes etterlatte", på nærmere vilkår rett til voldsoffererstatning fra staten. Angrep mot domstolene og domstolansatte vil typisk være voldt ved straffbare handlinger, og disse vil

¹¹ Se Lødrup op. cit. side 293 med videre henvisninger.

¹² Se <http://www.sivilrett.no/rettferdsvederlag-fra-staten>. Se også Stortingsproposisjon nr. 72 (1998-1999), Innstilling til Stortinget nr. 4 (1999-2000) og Stortingsproposisjon nr. 65 (2006-2007).

ofte kunne krenke liv eller helse. Handlingene kan også føre til personskade. I redegjørelsen for gjeldende erstatningsordninger har loven derfor krav på særlig oppmerksomhet. Arbeidsgruppen har fremhevet noen hovedtrekk ved loven i punkt 5.1 i sin rapport.

Som jeg allerede har antydnet, er det et vilkår for erstatning at skaden er voldt ved en straffbar handling. Jeg knytter noen korte kommentarer til dette vilkåret i punkt 4.6.2. Det er bare handlinger som krenker livet, helsen eller friheten som omfattes av lovens virkeområde. Dette avgrensingskriteriet kan få praktisk betydning ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene, og det behandles derfor mer i detalj i punkt 4.6.3. Lovens § 8 åpner en viss adgang til erstatning for tingskade. Det er likevel først og fremst som kilde til kompensasjon for påført og fremtidig tap som følge av en personskade at loven har sin betydning. Begrepet "personskade" blir dermed et sentralt vilkår, og dette behandles nærmere i punkt 4.6.4 nedenfor. Kretsen av vernede er temaet i punkt 4.6.5. I punkt 4.6.6 redegjør jeg for tapspostene og erstatningens øvre grense, mens jeg vurderer dekningsmulighetene etter loven i punkt 4.6.7.

Loven trådte i kraft 1. juli 2001 og avløste voldsoffererstatningsforskriften 23. januar 1981 nr. 8983. På sentrale punkter er det sammenfall mellom bestemmelsene i loven og den tidligere forskriften. Dette gjelder blant annet i stor grad bestemmelsen i § 1 om det saklige virkeområdet for loven, se de spesielle merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 44. Praksis om forståelsen av forskriften vil derfor ha betydning også ved tolkningen av bestemmelsene i loven.

Paragraf § 3 angir noen alminnelige vilkår for å få erstatning. Etter første og andre ledd må det fremsettes en søknad til Kontoret for voldsoffererstatning før erstatningskravet mot skadevolderen er foreldet. Tredje ledd oppstiller vilkår om at den straffbare handlingen er anmeldt til politiet, og om at erstatningskravet er krevd tatt med i straffesaken mot skadevolderen. Etter fjerde ledd kan erstatning bare tilkjennes når det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at skadelidte har vært utsatt for en handling som nevnt i § 1. Det faller utenfor rammene for denne utredningen å behandle disse alminnelige betingelsene nærmere.

4.6.2 "Straffbar" handling

Det følger direkte av ordlyden i § 1 første punktum at erstatning bare kan tilkjennes den som har blitt skadet som følge av en "straffbar" handling. Om det tilsvarende vilkåret i voldsoffererstatningsforskriften § 1 uttaler departementet følgende i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 19:

"Begrepet 'straffbar handling' forutsetter at handlingen er forbudt under trussel om straff, og at alle straffbarhetsbetingelser - både de objektive og subjektive - er oppfylt,..."

Etter dette må handlingen rammes av gjerningsbeskrivelsen i et straffebud. Gjerningspersonen må videre ha utvist den nødvendige skyld, som hovedregel forsett, jf. straffeloven § 21. Endelig må det ikke foreligge noen straffrihetsgrunn i form av eksempelvis nødrett eller nødverge, se straffeloven §§ 17 og 18.

I utgangspunktet ligger det i vilkåret "straffbar" at gjerningspersonen også er tilregnelig etter straffeloven § 20. Voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd siste setning gjør på dette punktet et unntak. Her heter det at voldsoffererstatning kan ytes "selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20 første ledd, eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2."

Vilkåret om at skaden må være voldt ved en straffbar handling, innebærer ikke at det må foreligge en fellende straffedom mot en gjerningsperson. Det er ikke tvilsomt at erstatning kan ytes både når skadevolder er ukjent og når en antatt gjerningsperson er frifunnet.

Sikkerhetshendelser rettet mot domstolene vil typisk være voldt ved forsett. Kravet om subjektiv skyld vil derfor normalt ikke innebære noen begrensning for retten til erstatning etter loven. Erstatningsspørsmålet vil først og fremst bero på om handlingen er av en art som omfattes av ordningen, og om den har resultert i personskade. Det er derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på vilkåret om at handlingen må være "straffbar".

4.6.3 Handling som "krenker livet, helsen eller friheten"

Ved vedtakelsen i 2001 ga voldsoffererstatningsloven § 1 rett til erstatning ved personskade "som følge av en forsettlig legemskrenking eller en annen straffbar handling som har preg av vold eller tvang". Det saklige virkeområdet ble utvidet ved lovendring 21. desember 2007 nr. 125. Siden da har bestemmelsen åpnet for erstatning ved personskade "som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten". Av forarbeidene til lovendringen fremgår at lovgiver tilsiktet en utvidelse av voldsoffererstatningsordningen, se de spesielle merknadene til endringene i § 1 i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 39. På side 14 heter det videre at den foreslåtte endringen ikke vil medføre at "straffbare handlinger som i dag omfattes av ordningen vil falle utenfor". Dette innebærer at uttalelser i de opprinnelige forarbeidene om handlinger som omfattes, fortsatt har relevans. Uttalelser i motsatt retning må derimot leses med det forbehold at ordlyden tidligere la opp til et snevrere virkeområde.

Jeg ser først på den generelle forståelsen av begrepet "handling som krenker livet, helsen eller friheten". Deretter tar jeg mer kasuistisk for meg enkelte straffbare handlinger som typisk kan ramme domstolene og deres medarbeidere.

De generelle uttalelsene i de opprinnelige forarbeidene knytter seg først og fremst opp mot den ordlyden som gjaldt fra vedtakelsen i 2001. I en viss utstrekning vises det imidlertid til

disse uttalelsene også i nyere nemndspraksis, slik at de fortsatt har interesse. Jeg nevner på den bakgrunn at departementet i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 21 fremhever begrunnelsen bak ordningen. Her heter det at ordningen "i tillegg til en sosialpolitisk begrunnelse i første rekke [har] en kriminalpolitisk begrunnelse som gjør det naturlig å stille som vilkår at søker har vært utsatt for en straffbar voldshandling". Som jeg kommer tilbake til, har dette utgangspunktet preget praksis også i tiden etter at kriteriet "preg av vold og tvang" ble tatt ut av ordlyden.

Departementet uttaler seg om forståelsen av den någjeldende ordlyden i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) punkt 3.1. På side 14 tar departementet utgangspunkt i den rettspolitiske begrunnelsen for ordningen. Videre heter det:

"En slik ordlyd vil harmonere bedre med nyere strafferettslig terminologi, jf. bl. a. straffeloven § 39 og straffeprosessloven § 130 a). Straffeloven § 39 opererer med uttrykket 'alvorlig voldsforbrytelse' og straffeprosessloven § 130 a) med uttrykket 'alvorlig forbrytelse'. I lovforslaget her er 'alvorlig' ikke tatt med i ordlyden. Bakgrunnen for dette er at det øvrige vilkåret i voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd første setning om at handlingen må ha medført en personskade, anses som en tilstrekkelig avgrensning mot mindre alvorlige forhold.

Departementet vil også peke på at en lovendring vil innebære en autoritativ rettskildemessig forankring av at flere typer straffbare handlinger enn i dag skal kunne åpne for voldsoffererstatning fra staten. Det vil representere et viktig bidrag fra lovgiver til ytterligere styrking av voldsorfrenes stilling.

Det vil også med den foreslåtte ordlyden kunne oppstå tilfeller der lovens ordlyd må tolkes for å fastsette bestemmelsens rekkevidde. En uttømmende angivelse av hvilke typer straffbare handlinger som skal omfattes, ville imidlertid ha medført en rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller. En nærmere grenseoppgang av bestemmelsens rekkevidde bør derfor heller overlates til praksis.

En endring av ordlyden som foreslått vil ikke medføre at straffbare handlinger som i dag omfattes av ordningen vil falle utenfor."

Her synes utgangspunktet å være at enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, i prinsippet kan gi grunnlag for voldsoffererstatning. Slik dette er formulert, er det ikke et vilkår at handlingen er alvorlig eller på annen måte kvalifisert – den nødvendige avgrensningen ligger i begrepet "personskade", se punkt 4.6.4 nedenfor. Lovgiver synes videre å ha hatt et ønske om en fleksibel regel for å gi rom for rimelige løsninger i det enkelte tilfellet.

De spesielle merknadene til § 1 gir ytterligere holdepunkter for forståelsen. På side 39 uttaler departementet blant annet:

"Etter forslaget skal det ikke lenger uttrykkelig gå frem av voldsoffererstatningsloven § 1 at den straffbare handlingen må ha preg av vold eller tvang. Noe av hensikten med

lovendringen er nettopp å få tydeligere frem at det ikke skal være et vilkår at man har vært utsatt for vold eller tvang i snever forstand. Det bør gå tydeligere frem av lovteksten at for eksempel voldtekt og andre seksuelle overgrep mot barn og voksne omfattes, selv om dette ikke er noe nytt. Det samme gjelder trusler som er såpass alvorlige at de omfattes av straffebestemmelsen i straffeloven § 227 og frihetsberøvelser."

Så langt bidrar dette til å utfylle det som er sagt om forståelsen i punkt 3.1 i proposisjonen. I vår sammenheng er det særlig grunn til å merke seg at trusler er nevnt uttrykkelig som et eksempel på straffbare handlinger som faller innenfor lovens virkeområde, noe jeg kommer tilbake til.

De spesielle merknadene inneholder imidlertid også uttalelser som tilsynelatende står i et visst spenningsforhold til ordlyden og det som er sagt andre steder i proposisjonen. Her viser jeg til følgende uttalelse fra departementet i forlengelsen av det jeg nettopp har sitert:

"Forslaget skal likevel ikke medføre at enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skal kunne gi rett til voldsoffererstatning. For eksempel vil straffbare brudd på forurensningsloven eller brann- og eksplosjonsvernloven ikke kunne [gi] voldsoffererstatning, selv om det skulle oppstå personskader."

Etter ordlyden i § 1 skulle i prinsippet enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten kunne gi grunnlag for voldsoffererstatning, så lenge lovens øvrige vilkår var oppfylt. De alminnelige merknadene trekker i samme retning, idet departementet uttrykkelig tok avstand fra å legge inn et kvalifiserende element, som for eksempel et krav om "alvorlig" forbrytelse. De spesielle merknadene slår derimot fast at bestemmelsen ikke skal forstås slik, og dette skaper en viss uklarhet.

Jeg kan ikke se at rettspraksis i særlig grad kan bidra til å belyse hva som ligger i uttrykket "straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten". En omfangsrik praksis fra Erstatningsnemnda for voldsofre ("Voldsoffererstatningsnemnda") inneholder imidlertid avgjørelser som kaster lys over spørsmålet om hva som generelt ligger i begrepet. Høyesterett har i Rt-2005-1757 avsnitt 45 slått fast at en "fast og konsistent" praksis fra Trygderetten må tillegges rettskildemessig vekt. Se også blant annet Rt-2009-1626 avsnitt 41 og fotballskadedommen Rt-2006-1642 avsnitt 34. Trygderetten har nok i så måte en annen posisjon enn Voldsoffererstatningsnemnda, men nemndas praksis har etter mitt syn likevel interesse. Det gjelder ikke minst som følge av at lovgiver her bevisst har valgt en formulering som gir rom for å finne rimelige løsninger i det konkrete tilfellet, noe jeg nettopp har vært inne på.

Nemndas praksis trekker klart i retning av at ikke enhver handling som krenker livet, helsen eller friheten, kan gi grunnlag for erstatning. ENV-2009-883 gjaldt skade etter hundebitt. Nemnda uttalte at det måtte være "klart [at] de handlingene som faller inn under ordningen må ha hatt som formål å påføre voldsofferet en krenkelse." På samme måte heter det i ENV-2013-1299, som gjaldt brannskader etter grovt uaktsom skadeforvoldelse:

"Nemnda finner at den skadevoldende handlingen faller utenfor det området som voldsoffererstatningsordningen er ment å dekke. Ikke enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten gir rett til voldsoffererstatning, jf. Ot.prp.nr.10 (2007-2008) s. 39. Dette gjelder på tross av at det ikke lenger er et vilkår at den straffbare handlingen må ha preg av vold eller tvang, slik voldsoffererstatningsloven § 1 tidligere lød. Allikevel må det fortsatt kreves at handlingen har et slikt preg at det er naturlig å la den omfattes av de intensjoner som ligger til grunn for voldsoffererstatningsordningen."

Lignende generelle uttalelser finnes også i andre nyere avgjørelser, som for eksempel ENV-2014-1724.¹³ Etter praksis synes dermed mer ulykkespregede hendelser å falle utenfor virkeområdet, selv om de skulle skyldes en straffbar uaktsom handling. Også andre vilkår er tolket inn i bestemmelsen, som at handlingen må være rettet direkte mot den skadelidte, og at skadelidte må ha vært utsatt for en reell risiko. Som eksempler viser jeg til ENV-2013-3105 og ENV-2014-661.

Ordlyden i § 1 gir ingen støtte for nemndas praksis på disse punktene – det er tale om en innskrenkende fortolkning. Nemnda har imidlertid forankring i forarbeidsuttalelsen om at ikke "enhver straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten skal kunne gi rett til voldsoffererstatning", se Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 39. Argumenter for nemndas forståelse kan også hentes i begrunnelsen for ordningen, nemlig at det er *voldsofre* som skal beskyttes. Hvis handlingen ikke har likhetstrekk med de tradisjonelle voldshandlingene, kan det være et argument for at den faller utenfor virkeområdet.

Holdbarheten av nemndas praksis på dette punktet er i liten grad prøvd for domstolene. Jeg finner det ikke hensiktsmessig på generelt grunnlag å si noe mer om et mulig utfall av en slik prøving. Derimot har det interesse å se mer konkret på visse typer straffbare handlinger, som typisk kan ramme domstoler og deres medarbeidere.

Voldshandlinger må klart nok være omfattet av lovens saklige virkeområde. Før lovendringen i 2007 var vold og tvang nevnt uttrykkelig i lovteksten. Overgangen til en mer generelt utformet ordlyd innebar ingen materiell endring på dette punkt. Handlinger som innebærer vold, krenker "livet" eller "helsen". Som tidligere nevnt har lovforarbeidene dessuten gitt klart uttrykk for at de handlinger som tidligere var omfattet, fortsatt skulle være det. Domstolansatte som utsettes for kroppskrenkelse eller kroppsskade, jf. straffeloven §§ 271–274, kan dermed etter omstendighetene ha krav på erstatning etter voldsoffererstatningsloven. Ved drap, jf. straffeloven § 275, har etterlatte krav på erstatning hvis vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. voldsoffererstatningsloven § 7.

En annen gruppe handlinger som i utgangspunktet omfattes, er *truslene*. Riktignok er det ikke helt opplagt at trusler omfattes av uttrykket "handling som krenker livet, helsen eller friheten". Forarbeidene slår likevel fast at trusler kan gi grunnlag for erstatning etter loven. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) heter det på side 11:

¹³ Vedtaket ble i saken truffet av Statens sivilrettsforvaltning etter delegert myndighet, jf. voldsoffererstatningsloven § 13 tredje ledd andre punktum.

"Trusler har imidlertid som hovedregel falt utenfor ordningen. ... Det er ikke gitt at denne sondring bør videreføres. Grensene mellom tvang etter straffeloven § 222 og trusler etter § 227 kan være vanskelig å trekke. Det kan argumenteres ut fra voldsoffererstatningsordningens formål og begrunnelse, at også trusler bør omfattes fordi truslene kan være rettet mot folks liv og helse."

Departementet har imidlertid klart gitt uttrykk for at truslene må være av en viss alvorlighetsgrad før erstatning etter loven kan være aktuelt. I forlengelsen av det ovenfor siterte avsnittet uttaler departementet:

"Etter departementets syn bør voldsoffererstatning bare gis for trusler som er såpass alvorlige at de omfattes av straffebestemmelsen i § 227. Det innebærer at trusselen må ha bestått i at forbryteren i ord eller handling har truet med et foretagende som kan medføre høyere straff enn 1 års hefte eller 6 måneders fengsel. Det er videre en straffbarhetsbetingelse at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt."

Straffeloven 1902 § 227 er videreført i den nye straffeloven § 263, men med noen realitetsendringer. Det er nå tilstrekkelig for domfellelse at trusselen gjelder "straffbar atferd" uten at det kreves at den kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Den øvre strafferammen er videre senket fra tre til ett års fengsel. For grove trusler er strafferammen i § 264 satt til tre års fengsel, mens den maksimale straffen etter straffeloven 1902 § 227 andre straffalternativ tidligere var fengsel inntil seks år.

Jeg kan vanskelig se at disse endringene får betydning for vurderingen av hvor alvorlig truslene må være for å kunne gi grunnlag for voldsoffererstatning. Her peker jeg på at også § 263 oppstiller som et vilkår for domfellelse at truslene er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Av forarbeidene fremgår dessuten at endringene ikke tok sikte på å redusere straffenivået.¹⁴ Det er altså fortsatt bare de mer alvorlige truslene som rammes av trusselbestemmelsen i straffeloven. Slik jeg ser det, må uttalelsene i Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 10 i dag forstås slik at overtredelse av straffeloven 2005 § 263 i utgangspunktet utgjør en nedre terskel for rett til voldsoffererstatning ved trusler.

Utgangspunktet om at bare trusler som rammes av straffelovens trusselbestemmelse, kan gi grunnlag for erstatning, synes å være fulgt opp i praksis. ENV-2015-3559 gjaldt eksempelvis krav om erstatning etter brudd på kontaktforbud. Statens sivilrettsforvaltning avslo kravet i medhold av delegasjonshjemmelen i § 13 tredje ledd under henvisning til at truslene ikke var av en slik art at de ble rammet av straffeloven 1902 § 227. ENV-2013-1647 er et eksempel på at overtredelse av straffeloven 1902 § 390a ikke ble ansett alvorlig nok til å kunne gi erstatning. Men det synes ikke å være at absolutt krav at forholdet er subsumert under straffelovens trusselbestemmelse i *straffesaken* – nemnda vurderer alvorligheten på selvstendig grunnlag. I ENV-2011-37 var gjerningspersonen dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 390a, men nemnda kom til at krenkelsen var alvorlig nok til å kunne gi grunnlag for erstatning.

¹⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 423.

Voldsoffererstatningsnemnda har imidlertid i sin praksis lagt til grunn at overtredelse av straffelovens trusselbestemmelse ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til at krenkelsen kan gi grunnlag for voldsoffererstatning. I flere avgjørelser er det oppstilt et tilleggsvilkår om at trusselen må ha representert en akutt og alvorlig fare for klageren, se ENV-2010-1769, ENV-2011-37, ENV-2012-494, ENV-2013-1647 og ENV 2016-3279. Nemnda legger i følge sistnevnte avgjørelse vekt på "arten av trusselen, hyppigheten, intensiteten og trusselens alvorlighetsgrad".

Konklusjonen blir etter dette at trusler rettet mot domstolansatte etter en konkret vurdering kan gi grunnlag for voldsoffererstatning. Forarbeidene slår fast at truslene som det klare utgangspunktet må være så alvorlige at de rammes av straffeloven 1902 § 227, nå straffeloven 2005 § 263. I praksis er det oppstilt tilleggsvilkår om at trusselen må ha representert en akutt og alvorlig fare for den rammede. Nemndas praksis på dette punktet synes så vidt fast og etablert at den vil kunne bli tillagt vekt ved en domstolsprøving.

En annen type straffbare handlinger som kan ramme ansatte ved domstolene, er *skadeverk*, jf. straffeloven §§ 351–353. Skadeverk krenker ikke "livet, helsen eller friheten", og overtredelse av disse bestemmelsene faller utenfor ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1. Forarbeidene gir ingen holdepunkter for at skadeverk tross dette er ment å kunne gi grunnlag for erstatning, selv om belastningen for den som rammes skulle føre til psykisk skade. Voldsoffererstatningsnemnda bygger i tråd med dette på at skadeverk i seg selv ikke kan gi grunnlag for erstatning, se ENV-2008-771, ENV-2009-2426, ENV-2013-1647 og ENV-2016-3279. Skadeverk faller etter dette utenfor virkeområdet for loven. Dette hindrer ikke at skadeverk kan få betydning i en samlet vurdering av en trusselsituasjon, noe ENV-2009-2426 er et eksempel på.

Bestemmelsene om *motarbeiding av rettsvesenet* i straffeloven §§ 157 og 158 er spesielt rettet inn mot å verne aktørene som opptre for domstolene. De rammer imidlertid først og fremst vold, trusler og skadeverk, som allerede er behandlet. For annen rettsstridig atferd må det bero på en konkret vurdering om overtredelsen faller innenfor lovens virkeområde. Her vil det ha betydning om det er tale om en alvorlig integritetskrenkelse.

Svor-saken viser at også *brannstiftelse* kan ramme medarbeidere i domstolene. Den såkalte mordbrannparagrafen i straffeloven § 355 rammer den som "forårsaker brann, oversvømmelse, sprengning, sammenstyrtning, sjøskade, jernbaneulykke, luftfartsulykke eller lignende ulykke, som lett kan medføre tap av menneskeliv". Henvisningen til tap av menneskeliv kunne være et argument for å si at brudd på bestemmelsen krenker "livet", jf. ordlyden i voldsoffererstatningsloven § 1. På den annen side viser plasseringen i straffelovens kapittel 28 og bestemmelsens overskrift at den tar sikte på å verne allmennheten. Etter en ren ordlydsfortolkning fremstår det som tvilsomt om straffbare overtredelser av mordbrannparagrafen er ment å kunne gi grunnlag for voldsoffererstatning.

Forarbeidene gir ingen signaler som knytter seg direkte til mordbrann. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) på side 39 heter det som nevnt at "straffbare brudd på forurensningsloven eller brann- og eksplosjonsvernloven ikke [vil] kunne [gi] voldsoffererstatning". Brann- og eksplosjonsvernloven 7. juni 2002 nr. 19 oppstiller en rekke plikter som har til formål å verne "liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon" mv., jf. formålsbestemmelsen i § 1. Brudd på disse pliktene kan straffes etter § 42. Selv om strafferammen ved grove overtredelser er så vidt høy som seks års fengsel, er dette et straffebud av en annen karakter enn mordbrannparagrafen i straffeloven. Uttalelsene om at brudd på brann- og eksplosjonsvernloven ikke kan gi grunnlag for voldsoffererstatning, har derfor etter mitt syn ikke direkte overføringsverdi på overtredelser av straffeloven § 355.

Voldsoffererstatningsnemnda har i flere avgjørelser vurdert krav om erstatning etter ildspåsettelse, se ENV-2008-2959, ENV-2011-2010, ENV-2013-97, ENV-2013-3105 og ENV-2014-661. Praksis synes temmelig entydig. I sistnevnte avgjørelse har nemnda først gjennomgått lovhistorikken og praksis før lovendringen i 2007. Deretter oppsummeres rettstilstanden slik:

"Nemnda anser at ildspåsettelse i enkelte tilfeller kan omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1, slik den i dag lyder, jf. ENV-2013-97. Det er imidlertid nødvendig at også andre vilkår er oppfylt. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om handlingen var rettet direkte mot den skadelidte og om skadelidte var i en reell risiko ved ildspåsettelsen, se eksempelvis ENV-2013-97 og ENV-2011-2010."

I mangel på klare holdepunkter i ordlyd, forarbeider og rettspraksis er det grunn til at tro at nemndas praksis på dette punkt vil bli tillagt vekt ved en rettslig prøving. Jeg antar på den bakgrunn at ildspåsettelse kan gi grunnlag for voldsoffererstatning hvis lovens øvrige vilkår er oppfylt. Mye kan tale for at erstatning likevel bare er aktuelt hvor brannstiftelsen har vært rettet direkte mot den domstolansatte, og hvor han eller hun var utsatt for en reell risiko.

Avslutningsvis knytter jeg noen korte kommentarer til *forsøkshandlingene*.

Voldsoffererstatningslovens virkeområde er som nevnt begrenset til følgene av handlinger som krenker livet, helsen eller friheten. Ved forsøk på drap, jf. straffeloven § 275 jf. § 16, lykkes ikke gjerningspersonen i sitt forsett om å krenke livet. Handlingen kan dermed hevdes å falle utenfor ordlyden i § 1. Resultatet kan likevel bli en personskade i form av psykiske plager som følge av belastningen ved å ha blitt utsatt for et drapsforsøk. Spørsmålet er om en slik personskade kan gi grunnlag for erstatning under voldsoffererstatningsordningen. Tilsvarende spørsmål oppstår eksempelvis ved forsøk på kroppsskade, jf. straffeloven § 273 jf. § 16.

Som jeg allerede har antydnet, gir ikke ordlyden i § 1 noe klart svar på om også forsøkshandlingene faller innenfor virkeområdet. Problemstillingen synes ikke berørt i forarbeidene eller rettspraksis. Voldsoffererstatningsnemnda har derimot vært inne på problemstillingen i noen avgjørelser. Her viser jeg først til ENV-2010-121. Søkeren hadde fått psykiske plager etter at to bekjente hadde puttet søvnfremkallende naturmedisin i maten

hennes. Nemnda la til grunn at søkeren hadde vært utsatt for "forsøk på forsettlig legemskrenking". Kravet førte ikke frem, fordi nemnda la til grunn at plagene ikke fremsto som en påregnelig følge av den aktuelle hendelsen. I avgjørelsen heter det imidlertid at en slik forsøkshandling "omfattes av voldsoffererstatningsloven § 1".

Også ENV-2015-3537 gjaldt en forsøkshandling. Søkeren var forsøkt forledet til å utvise "seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd". Kravet om erstatning ble avslått. I begrunnelsen la nemnda blant annet vekt på at forsøket ble avverget. Men dette inngikk bare som ett element i en samlet vurdering, hvor nemnda også bygget på at personskade ikke var dokumentert. Avgjørelsen kan dermed neppe ses som utslag av at forsøk skal bedømmes prinsipielt annerledes enn fullbyrdede handlinger som krenker livet, helsen eller friheten.

I noen avgjørelser har nemnda også behandlet krav etter drapsforsøk med motorvogn, se ENV-2005-2529, ENV-2007-2739 og ENV-2007-2741. Sakene er løst ut fra en vurdering av særregelen i § 1 tredje ledd om skader som går inn under bilansvarsloven, og de gir dermed ikke veiledning for det spørsmålet som er til behandling her.

Lovgiver har bevisst valgt en noe upresis ordlyd for å unngå "en rigid ordning med fare for urimelige avgjørelser i enkelttilfeller", se Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 14. Det er vanskelig å se noen reelle grunner til at forsøkshandlinger skal stå i en annen stilling enn fullbyrdede handlinger hvis først resultatet blir personskade. Lovgrunnen slår til i like stor grad, selv om de skadelidte ved forsøk ikke er "voldsofre" i den vanlige betydningen av ordet.

Voldsoffererstatningsnemndas praksis gir i hvert fall ikke støtte for at forsøkshandlingene faller utenfor virkeområdet. Tvert om kan ENV-2010-121 tas til inntekt for det motsatte syn. Mye taler på denne bakgrunn for at det avgjørende må være om selve straffebudet verner om livet, helsen eller friheten, ikke om det er tale om en fullbyrdet overtredelse eller bare et forsøk.

4.6.4 "Personskade"

Etter § 1 er det videre et vilkår for voldsoffererstatning at den aktuelle handlingen har ført til "personskade". Tingskader faller utenfor, likevel slik at § 8 åpner for erstatning for skade på klær mv. som den skadelidte hadde på seg på skadetidspunktet, se Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 8. Uttrykket "personskade" er ikke nærmere definert i loven, men omfatter klart nok både fysisk og psykisk skade. Høyesterett behandlet i HR-2017-352 krav om voldsoffererstatning fra tre deltakere på AUFs sommerleir på Utøya etter terrorhandlingene der i 2011. Partene var enige om at de psykiske skadene kvalifiserte til "personskade", noe som ikke ble problematisert i dommen, se avsnitt 21.

Det må videre antas at det ikke er et vilkår at helseplagene har blitt varige. Også forbigående skader faller inn under ordlyden etter en alminnelig språklig forståelse. En kortvarig

sykmelding på grunn av psykiske plager eller hjernerystelse burde dermed kunne gi grunnlag for krav etter loven. Det kan ikke ha betydning at skadene først materialiserer seg lenge etter krenkelsen, noe som ikke er upraktisk ved for eksempel psykiske skader.¹⁵

Forarbeidene gir ingen nærmere holdepunkter for hvor terskelen ligger før plager kan karakteriseres som en "skade". Enkeltavgjørelser fra nemnda kan indikere at terskelen ikke ligger spesielt høyt. I ENV-2005-53 var skadelidte slått eller dyttet i brystregionen. Legejournalen viste at skadelidte i ettertid var "ømt i brystregionen, og ble henvist til røntgenundersøkelse for å utelukke skjelettskade". Avgjørelsen inneholder ikke opplysninger om at skadelidte ble sykmeldt som følge av hendelsen, men nemnda la til grunn at søkeren var påført en lettere skade. Avgjørelsen i ENV-2014-661 gjaldt som tidligere nevnt erstatningskrav etter brannstiftelse. Heller ikke i den avgjørelsen er det opplysninger om sykmelding. Nemnda uttaler følgende om vilkåret "personskade":

"Selv om søker kom fysisk uskadd fra brannen, legger nemnda til grunn at det er en stor psykisk belastning å miste alle sine eiendeler, samt oppleve å måtte rømme ut fra et brennende bygg. Det vises her til uttalelse fra søkers fastlege om at søkers medisinske tilstand er forverret. Nemnda finner derfor at søker er påført en personskade som følge av den straffbare handlingen."

Mye kan etter dette tale for at helseplagene ikke må ha vært spesielt alvorlige for at vilkåret "personskade" kan anses oppfylt. Men de straffbare handlingene må i det minste ha påvirket helsen på en negativ måte – enten fysisk eller psykisk. Som nevnt innledningsvis i dette punktet omfattes som hovedregel ikke tingskader. Det samme må gjelde det som kan benevnes rene formuestap. Svor-saken gir et eksempel: Ved alvorlige hendelser kan domstolansatte måtte bo i sikkerhetsleilighet på hemmelig adresse, og på den måten kan de hindres i å fortsette i arbeid. Dette kan gi et inntektstap som ikke kan kreves erstattet etter voldsoffererstatningsloven, fordi det ikke er en konsekvens av en personskade. Det samme må gjelde de utgifter som den ansatte påføres på grunn av slike sikringstiltak, som eksempelvis økte reiseutgifter.

4.6.5 Kretsen av vernede

Etter voldsoffererstatningsloven § 1 er det først og fremst "[d]en som har lidd personskade" som kan kreve erstatning etter loven. Ordlyden tilsier dermed at det i utgangspunktet bare er den direkte skadelidte som er vernet, og slik er også bestemmelsen forstått. I Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) side 16 uttaler departementet følgende om gjeldende rett før lovendringen i 2007:

¹⁵ Slik også Henning Brath, Voldsoffererstatningsloven med kommentarer, 2. utgave, 2015 side 63.

"Voldsoffererstatningsloven § 1 første ledd har i hovedsak blitt tolket slik at personer som befinner seg lenger ut i årsaksrekken enn den strafferettslig fornærmede, bare får erstatning dersom de faller inn under bestemmelsen i § 7. "

Men § 1 nevner også uttrykkelig de etterlatte som en vernet gruppe. De nærmere bestemmelsene er inntatt i § 7. Første ledd gir rett til erstatning for tap av forsørger, mens andre ledd regulerer gravferdsutgifter. De etterlattes rettigheter ble utvidet ved lovendringen i 2007 gjennom vedtakelsen av et nytt tredje ledd. Her heter det nå:

"Ved dødsfall har avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre rett til erstatning for personskade etter reglene i § 4. Uten krav om personskade kan disse tilkjennes oppreisning etter reglene i § 6. I særlige tilfeller kan søsken tilkjennes erstatning og oppreisning som nevnt i leddet her."

Paragraf 7 er en bestemmelse om rett til erstatning for en nærmere definert gruppe av *etterlatte*. Hvis den direkte skadelidte ikke dør, har familiemedlemmene ikke krav på erstatning etter bestemmelsen. I disse tilfellene blir det dermed avgjørende hvem som er å anse som fornærmet. Er dette bare den domstolansatte, kan familiemedlemmenes eventuelle tap ikke kreves erstattet etter voldsoffererstatningsordningen. Det motsatte vil være tilfellet hvis den straffbare handlingen også rammer familiemedlemmene direkte, noe som kan skje ved eksempelvis trusler og brannstiftelse. For øvrig er det verdt å merke seg at kravet om personskade gjelder også for de etterlatte, med mindre første eller andre ledd får anvendelse. Dette gjelder likevel ikke oppreisning etter § 6.

4.6.6 Tapspostene og erstatningens øvre grense

Voldsoffererstatningsloven § 4 gir reglene om erstatning for det *økonomiske tapet* ved personskade. Her heter det i første ledd første punktum at erstatningen skal dekke "lidt skade, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre skadelidte i fremtiden". Ordlyden tilsvarer skadeserstatningsloven § 3-1 første ledd, og av forarbeidene fremgår at innholdet er ment å være det samme. I høringsbrev 13. mars 2000 slår Justisdepartementet fast at erstatningen "som hovedregel [skal] utmåles etter reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3". Departementet fulgte opp dette i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001), hvor det på side 29 heter at erstatningen etter voldsoffererstatningsloven "bør knyttes tettere opp mot reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3". De forbehold som ligger i disse uttalelsene, synes ut fra sammenhengen ikke å knytte seg til reglene i første punktum om økonomisk tap, men til noen særbestemmelser.

Koblingen til skadeserstatningsloven § 3-1 innebærer at skadelidte for det første kan kreve erstatning for påførte og fremtidige merutgifter. Kravet må avgrenses på samme måte som i personskadeerstatningsretten for øvrig – det er de rimelige og nødvendige utgifter som skal kompenseres. For det andre har skadelidte krav på erstatning for påført og fremtidig inntektstap. Utgangspunktet må være at det fulle økonomiske tapet skal erstattes. Ved

beregningen av tapet gjøres på vanlig måte fradrag for fordeler og besparelser, jf. voldsoffererstatningsloven § 9. Bestemmelsen om barneverstatning i lovens § 4 andre ledd har i denne sammenhengen ingen interesse.

Paragraf 5 gir reglene om *menerstatning*. Bestemmelsens første ledd fikk et nytt tredje punktum ved lov 12. mai 2015 nr. 29, men har ellers stått uendret siden vedtakelsen av loven i 2001. Ordlyden tilsvarende skadeserstatningsloven § 3-2 og må forstås på samme måte. Jeg viser til Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 29, hvor departementet uttaler at "menerstatning skal følge reglene i skadeserstatningsloven § 3-2 slik at skadelidte i utgangspunktet har rettskrav på full menerstatning der vilkårene for slik erstatning er oppfylt".

Ordlyden i den særskilte *oppreisningsregelen* i voldsoffererstatningsloven § 6 avviker derimot fra den alminnelige bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 3-5. Den sistnevnte oppstiller i første ledd vilkår om personskade eller krenking mv. ved overtredelse av særskilt oppregnede straffebestemmelser. Etter voldsoffererstatningsloven § 6 kan det til sammenligning gis "en slik engangssum som finnes rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art". Departementet slår i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 29 fast at dette kan føre til "noe ulikt virkeområde" for de to bestemmelsene. De spesielle merknadene tyder likevel på at en stor grad av sammenfall er tilsiktet, se side 45.

Etterlatte kan etter § 7 første ledd kreve erstatning for forsørgertap. Bestemmelsen svarer "i hovedtrekk" til skadeserstatningsloven § 3-4, se de spesielle merknader i Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) side 45, og erstatningen må dermed utmåles på samme måte.

Som jeg allerede har vært inne på, er det i utgangspunktet bare tap som følge av personskader som kan gi grunnlag for erstatning etter voldsoffererstatningsloven. I § 8 åpnes likevel en adgang til å få erstattet tingskade. Ordlyden viser at bestemmelsen har et snevert virkeområde. For det første kan tingskade bare kreves erstattet av den som også er påført personskade, jf. formuleringen "[s]ammen med erstatning for personskade". Dessuten kan erstatning bare gis for skade på "vanlige klær, proteser og andre personlige bruksting som den skadelidte hadde på seg da skaden ble voldt". Bestemmelsen har ikke særlig praktisk betydning i denne sammenhengen og behandles derfor ikke mer i detalj.

For tap som følge av personskade er det etter dette i praksis fullt sammenfall mellom utmålingsreglene i voldsoffererstatningsloven og de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven kapittel 3. *Begrensningsregelen* i § 11 gjør imidlertid at voldsoffererstatningsloven ikke nødvendigvis gir full dekning for skadelidtes tap. Første ledd lyder:

"For hvert enkelt skadetilfelle ytes det ikke høyere voldsoffererstatning enn 60 ganger grunnbeløpet i folketrygden, jf. folketrygdloven § 1-4. I særlige tilfeller kan den øvre grensen fravikes."

Grunnbeløpet utgjør 93 634 kroner fra 1. mai 2017. Den maksimale erstatningen til en person for et enkelt skadetilfelle blir dermed noe over 5,6 millioner kroner. Selv om dette er et høyt beløp, kan begrensningen i konkrete tilfeller likevel ha stor praktisk betydning. Ved alvorlige skader med høy medisinsk invaliditet og 100 prosent ervervsmessig uførhet, utbetales regelmessig erstatninger etter de alminnelige erstatningsreglene som overstiger 10 millioner kroner. Taket på erstatningen gjør at skadelidte i slike saker ikke får det fulle tapet dekket under voldsoffererstatningsloven.

4.6.7 Vurdering

Drøftelsen ovenfor viser at voldsoffererstatningsloven innenfor sitt virkeområde har stor økonomisk betydning for skadelidte. Den som er påført personskade ved straffbar handling som krenker livet, helsen og friheten, kan i prinsippet få sitt fulle økonomiske tap dekket. Voldsoffererstatningsloven innebærer likevel ikke en fullverdig kompensasjonsordning for domstolansatte som rammes av sikkerhetshendelser.

En viktig begrensning ligger for det første i at det i de fleste tilfellene bare er den direkte skadelidte – den "fornærmede" – som har rett til erstatning. Hvis ektefellen ikke er direkte rammet, faller hans eller hennes inntektstap utenfor. For det andre er det i praksis bare tap som følge av personskade som kan kreves erstattet under voldsoffererstatningsordningen, mens tingskade og rent formuestap faller utenfor. Et inntektstap som skyldes sikringstiltak for eksempel på grunn av flytting til hemmelig adresse, vil ikke kunne dekkes. Det samme gjelder tap som følge av at bolig eller innbo viser seg å være underforsikret etter brann. Vilåret om "klar" sannsynlighetsovervekt i § 3 fjerde ledd kan for det tredje gjøre at legitime krav etter sikkerhetshendelser faller utenfor. For det fjerde følger det av § 14 tredje ledd at erstatning normalt først kan utbetales når det foreligger rettskraftig dom mot skadevolderen. Ordningen gir derfor ingen tilfredsstillende løsning på de akutte økonomiske behovene som gjerne oppstår kort tid etter skadehendelsen. Endelig erstattes ikke tap ut over 60 G for det enkelte skadetilfelle, noe som kan tenkes å få praktisk betydning ved et alvorlig angrep mot for eksempel en dommer.

4.7 Yrkesskadeforsikringsloven

4.7.1 Innledning

Yrkesskadeforsikringsloven 16. juni 1989 nr. 65 regulerer erstatning ved personskade påført arbeidstakere, jf. § 1. Loven etablerer en obligatorisk forsikringsordning til gunst for arbeidstakere som blir skadet i forbindelse med utførelsen av arbeidet. Arbeidsgivere plikter i henhold til § 3 å tegne yrkesskadeforsikring, og denne forsikringen gjelder etter § 5 direkte

til fordel for skadelidte. Forsikringen dekker lidt tap, tap i fremtidig erverv, fremtidige merutgifter og menerstatning, jf. § 12. Det er gitt særlige utmålingsregler i forskrift.

Hensynene bak loven er oppsummert slik i Ot.prp. nr. 44 (1988–89) på side 40:

"Arbeidstakerne bør for det første ut fra et grunnleggende *rettferdssynspunkt* ikke selv bære følgene av arbeidsulykker og skadelig påvirkning i arbeidsforhold. De utsetter seg for en risiko som de bare i liten grad kan kontrollere selv, og bør da holdes skadesløse hvis risikoen gir seg utslag i skade. Ut fra de risikovurderinger som er vanlige i norsk og internasjonal erstatningsrett, er arbeidsgiverne normalt nærmere til å bære risikoen for yrkesskader og yrkessykdommer enn arbeidstakerne. Videre legger Justisdepartementet vekt på at arbeidsgiverne ved forsikringsordninger kan bære de økonomiske følgene av arbeidsulykker o. l. som en konstant og beskjeden *produksjonsomkostning*. For det tredje kan en objektivisering av dekningsgrunnlaget *forebygge konflikter på arbeidsplassen*. Ingen bedrift er på sikt tjent med langvarige rettsprosesser mellom ledelsen og arbeidstakerne. Resultatet av å fjerne skyldfokuseringen kan bli økt trivsel og bedre produktivitet. For det fjerde kan lovregler om dekning på objektivt grunnlag sikre *likhet* arbeidstakerne imellom. Alle får det samme vernet uavhengig av forhandlingsstyrke."

For denne utredningen er det i første rekke lovens saklige virkeområde som har interesse. Av den grunn legger jeg størst vekt på å behandle de sentrale avgrensingskriteriene. Uttrykket "personskade" behandles i punkt 4.7.2, mens jeg i punkt 4.7.3 tar for meg arbeidstakerbegrepet. I punkt 4.7.4 drøfter jeg angivelsen av dekningsområdet i § 10, som har særlig betydning i denne sammenhengen. Punkt 4.7.5 redegjør for hvilke skader og sykdommer som kan gi grunnlag for erstatning etter loven. De særlige utmålingsreglene er tema i punkt 4.7.6, mens jeg avslutningsvis i punkt 4.7.7 vurderer ordningen opp mot de spørsmål som sikkerhetshendelsene reiser.

4.7.2 "Personskade"

Etter § 1 gjelder loven bare erstatning ved "personskade". Dette innebærer at både tingskade og rene formuestap faller utenfor, se de spesielle merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 85. Et inntektstap som ikke er en konsekvens av personskade, vil dermed ikke kunne gi grunnlag for erstatning etter loven. Både fysisk og psykisk skade er klart nok omfattet. Bestemmelsen i § 11 om hvilke skader og sykdommer som omfattes, innebærer likevel en viktig begrensning av virkeområdet for loven, se nærmere i punkt 4.7.5 nedenfor.

4.7.3 "Arbeidstakere"

Paragraf 1 slår videre fast at det bare er "arbeidstakere" som er vernet etter loven. Begrepet er definert i § 2 bokstav b. Her heter det at arbeidstaker er "enhver som gjør arbeid eller

utfører verv i arbeidsgiverens tjeneste, herunder ombudsmann i offentlig virksomhet, befal og menige under militærtjeneste og andre under pålagt tjenestegjøring for det offentlige, samt innsatte, pasienter e.l. som deltar i arbeidsvirksomhet i kriminalomsorgens anstalter, i helseinstitusjoner e.l.". I de spesielle merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 44 (1988–1989) side 85 har departementet presisert at uttrykket må forstås på samme måte som i skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 3. Innholdet er sammenfattet på følgende måte:

"Det må foreligge et tjeneste- eller ombudsforhold. Dette er typisk tilfelle når en person er ansatt hos en annen. Et arbeidstaker/arbeidsgiverforhold kan imidlertid foreligge også når det gjelder enkeltstående oppdrag. Her må det trekkes en grense mot selvstendige oppdrag."

Det er ikke tvilsomt at alle som er i et *ordinært ansettelsesforhold* i domstolene, er omfattet av arbeidstakerbegrepet. De vil derfor kunne kreve erstatning hvis de øvrige vilkårene i loven også er oppfylt. I denne sammenhengen har det ingen betydning om de arbeider fulltid eller deltid.

Derimot er det ikke uten videre klart om *meddommere* kan anses som arbeidstakere og dermed som vernet etter yrkesskadeforsikringsloven. Spørsmålet synes ikke drøftet i forarbeidene og er heller ikke avklart i rettspraksis. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid i en tolkningsuttalelse til DA 3. mai 2017 kommet til at meddommere er omfattet av lovens arbeidstakerbegrep, se JDLOV-2016-7902.

I uttalelsen bygger Lovavdelingen på at meddommere må sies å utføre "arbeid" eller "verv". Videre fremheves argumenter for at arbeidet eller vervet også utføres i arbeidsgivers tjeneste. Etter Lovavdelingens syn taler mye for at meddommere uansett må anses som ombudsmenn i offentlig virksomhet, og at de under enhver omstendighet er omfattet av alternativet "andre under pålagt tjenestegjøring for det offentlige". Formålsbetraktninger og reelle hensyn trekkes også frem til støtte for at meddommere er å anse som arbeidstakere. På bakgrunn av disse argumentene konkluderer Lovavdelingen slik:

"Lovavdelingen er etter dette tilbøyelig til å anta at meddommere er arbeidstakere i relasjon til yrkesskadeforsikringsloven § 2 bokstav b."

Uttalelsen fremstår som grundig og veloverveid. Spørsmålet om meddommere er arbeidstakere i lovens forstand er ikke opplagt. Et argument for å anse dem som oppdragstakere, er at de får kortvarige og sporadiske oppdrag. Meddommere kan heller ikke instrueres om sin dømmende virksomhet. Jeg kan likevel ikke se grunner for å konkludere annerledes enn Lovavdelingen og antar at meddommere er å anse som arbeidstakere.

Lagrettemedlemmer står i samme stilling som meddommerne. Et lovvedtak om å avvikle juryordningen ble imidlertid sanksjonert i statsråd 16. juni 2017, og det er derfor ikke grunn til å utdype dette.

De *rettsoppnevnt sakkyndige* er en annen gruppe som må vurderes i denne sammenhengen, jf. tvisteloven § 25-2 og straffeprosessloven § 138. Også de utfører arbeid eller verv for

domstolene. Vurderingen av vilkåret "i arbeidsgivers tjeneste" blir likevel noe annerledes for dem enn for meddommerne og lagrettemedlemmene. Riktignok plikter også de å utføre arbeidet personlig. Men de er i mindre grad under domstolenes instruksjonsmyndighet, selv om også de må rette seg etter de ytre rammer som legges for arbeidet. Meddommere og lagrettemedlemmer velges av kommunestyret for fire år og står i denne perioden til disposisjon, jf. domstolloven § 66. Etter domstolloven § 90 har de i utgangspunktet plikt til å møte hvis de blir trukket ut. For de rettsoppnevnte sakkyndige er situasjonen annerledes – de kan fritt velge om de vil påta seg det enkelte oppdraget. Dessuten er de ofte selvstendig næringsdrivende, og de får uansett en langt høyere kompensasjon enn meddommerne og lagrettemedlemmene. De får dermed et klarere preg av selvstendige oppdragstakere. Mye taler på denne bakgrunn for at oppnevning som sakkyndig ikke innebærer et arbeidstakerforhold. En annen sak er at sakkyndige kan være dekket under en yrkesskadeforsikring hos sin faste arbeidsgiver, eller ved at de har tegnet frivillig yrkesskadeforsikring som selvstendig næringsdrivende.

4.7.4 De bedriftsmessige vilkår, jf. § 10

Yrkesskadeforsikringsloven dekker etter § 10 "skader og sykdommer som arbeidstakere påføres i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden". Dette omtales ofte som de bedriftsmessige vilkår eller bedriftsvilkåret. Folketrygdloven § 13-6 andre ledd inneholder det samme avgrensningskriteriet. Forarbeidene til yrkesskadeforsikringsloven slår fast at de to bestemmelsene skal forstås på samme måte, se Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 55 og 89. Ved vurderingen av rettskildene er det derfor ikke grunn til å skille mellom saker som gjelder yrkesskadeforsikringsloven § 10 og folketrygdloven § 13-6 andre ledd.

I prinsippet oppstiller § 10 tre kumulative vilkår. Det er likevel en nær sammenheng mellom dem, og i praksis vil kriteriet "i arbeid" være det viktigste. Her viser jeg til gravølddommen Rt-2004-487, som gjaldt en skade påført under en sosial utflukt for ansatte i et forsikringselskap. I avsnitt 25 uttaler førstvoterende følgende om vilkårene i § 10:

"Selv om vilkårene som nevnt er kumulative, vil jeg peke på at det er en sterk innbyrdes sammenheng mellom dem. Dersom det for eksempel må legges til grunn at en arbeidstaker var 'i arbeid' da skaden inntraff, så følger det nærmest av seg selv at kravene om at den skal ha skjedd 'på arbeidsstedet i arbeidstiden' er oppfylt. Er således arbeidstakeren utenfor sitt ordinære arbeidssted og likevel anses for å være 'i arbeid', må man se det slik at arbeidsstedet er flyttet dit arbeidet foregår."

Førstvoterende utdyper i avsnitt 26 vilkåret om at arbeidstakeren må ha vært i arbeid. Han slår fast at dekning innrømmes i noe større utstrekning enn den snevre ordlyden skulle tilsi. Dette eksemplifiseres slik:

"Eksempelvis vil man være 'i arbeid' også i hvile- og spisepauser. Bedriftslegebesøk og deltakelse i trimaktiviteter på arbeidsstedet i regi av arbeidsgiveren vil vanligvis også medføre yrkesskadedekning, mens private gjøremål normalt faller utenfor dekningen."

Det er ikke et vilkår at skaden har sammenheng med arbeidet, se pågripelsesdommen Rt-2006-1129. Saken gjaldt en skade som en lege ble påført da han ble pågrepet av politiet mens han var i arbeid på sitt kontor. Førstvoterende slo i avsnitt 45 fast at en skade kan være omfattet selv om den "ikke har sammenheng med selve arbeidet". Han la til at "en skade kan falle utenfor dekningsområdet dersom den er inntrådt under utførelsen av arbeid hovedsakelig i egen interesse, eller i andre spesielle situasjoner hvor den skadete ved sin opptreden må anses å ha brakt seg over i den private sfære som for eksempel i visse tilfeller av slagsmål".

Førstvoterende viser til disse avgjørelsene i Rt-2014-513. Saken gjaldt spørsmål om yrkesskadedekning for skade voldt i en akeulykke i forbindelse med et faglig seminar. Innholdet i kriteriet "i arbeid" sammenfattes slik i avsnitt 39–40:

"Begrepet 'i arbeid' er ikke skarpt avgrenset og er ikke helt dekkende for hva som omfattes. Kjernen i begrepet er utførelse av arbeidstakerens ordinære arbeidsoppgaver. Men blir en arbeidstaker utsatt for en ulykke på arbeidsstedet, stilles det ikke noe krav om at ulykken har tilknytning til utføringen av arbeidsoppgavene - arbeidstakeren vil da som den store hovedregel være yrkesskadedekket. Kriteriet 'i arbeid' har derfor først og fremst betydning når ulykken skjer utenfor arbeidsstedet.

Det ligger ikke i begrepet ordinære arbeidsoppgaver at oppgaven må utføres daglig; også oppgaver som utføres fra tid til annen, vil omfattes hvis de utføres innenfor rammen av arbeidstakerens oppgaver. I det moderne arbeidsliv ligger det for mange arbeidstakere innenfor det ordinære arbeidet at man fra tid til annen drar på faglige seminarer utenfor det vanlige arbeidsstedet. Skader som skjer under den faglige delen av et slikt seminar, vil oppfylle bedriftsvilkårene."

I forlengelsen av dette konstaterer førstvoterende i avsnitt 41 at også gjøremål som har nær tilknytning til det ordinære arbeidet, omfattes. Hun slår på den annen side i avsnitt 42 fast at skader som inntreffer under "rent sosiale aktiviteter eller fritidsaktiviteter i regi av arbeidsgiveren", faller utenfor dekningen.

Skader som inntreffer på vei til eller fra arbeidsstedet, faller som hovedregel utenfor yrkesskadedekningen. Begrunnelsen er at slike skader vanligvis ikke skyldes den virksomheten som arbeidsgiver driver eller den risiko som er knyttet til denne, men den alminnelige risiko ved å ferdes i trafikken. Jeg viser særlig til Rt-2000-220 og Rt-2000-1028. I sistnevnte avgjørelse sammenfatter førstvoterende rettstilstanden slik på side 1033:

"Formålet med yrkesskadelovgivning er å gi kompensasjon for den særlige risiko som antas forbundet med arbeidet. Skade påført på vei til eller fra arbeidsstedet er en risiko ved reiseveien, og ikke ved arbeidet, og godkjennes som hovedregel ikke som yrkesskade. Dette er ved flere anledninger klart uttalt og forutsatt i lovforarbeidene. Jeg viser spesielt til

forarbeidene til yrkesskadetrygdloven av 1958 hvor et forslag om lovendring på dette punkt ikke ble tatt til følge, jf. Ot.prp. nr. 35 (1958) side 25 og Innst. O. XIII. (1958) side 13. I någjeldende folketrygdlov fremgår dette forutsetningsvis av bestemmelsen i § 13-6 fjerde ledd."

Folketrygdloven § 13-6 fjerde ledd oppstiller unntak fra det alminnelige utgangspunktet om at skader voldt på vei til eller fra arbeid, ikke omfattes. Unntaket synes å ha svært begrenset praktisk betydning i denne sammenheng og behandles derfor ikke videre. Tjenesteoppdrag utenfor vanlig arbeidssted og ambulerende arbeid reiser særlige spørsmål, som kan ha betydning for eksempel hvis dommere skades på rettsreiser. Dette kommer jeg straks tilbake til.

Etter dette er det klart at domstolansatte er yrkesskadedekket hvis skade inntreffer mens de er i arbeid på sin vanlige arbeidsplass. Dette gjelder uavhengig av om skadehendelsen har noen sammenheng med deres arbeid. Rammes de av eksempelvis voldshandlinger mens de utfører sitt arbeid, omfattes skaden av yrkesskadedekningen. FinKN-2016-298 gir et eksempel. I saken ble skadelidte blant annet knivstukket uten at dette hadde noen direkte sammenheng med arbeidet. Finansklagenemnda ga ham medhold i at skaden hadde skjedd "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden".

Så lenge skadelidte er i arbeid på tidspunktet for skaden, har det videre ingen betydning om arbeidet utføres et annet sted enn den vanlige arbeidsplassen. Dommere vil dermed være yrkesskadedekket hvis de skades under en befaring. Det samme må klart nok gjelde hvis rett er satt i et forsamlingslokale eller et kommunehus i rettskretsen. Også skader som en dommer påføres under domsskriving på kveldstid eller i helgene, må antas å være omfattet av lovens dekningsområde. Dommeren er i et slikt tilfelle i arbeid, og etter praksis har det da ingen betydning om arbeidet utføres utenfor vanlig arbeidstid og -sted.

Utgangspunktet er som nevnt at arbeidstakere ikke er yrkesskadedekket hvis skaden inntreffer på vei til eller fra jobb. En dommer vil sannsynligvis likevel kunne få erstatning for en skade som i forbindelse med en rettsreise skjer på vei til eller fra det sted hvor rettssaken skal foregå. Inntreffer derimot skaden på vei fra hotellet til rettslokalet, faller den nok utenfor. I NAVs rundskriv R13-00-D16 heter det om dette på side 59:

"Det hender at en arbeidstaker på tjenestereise må overnatte utenfor hjemmet eller har en så lang reisevei at overnatting ville være naturlig. Han anses da yrkesskadedekket på den direkte reisen hjemmefra til overnattingsstedet (eller første arbeidssted). Videre er han yrkesskadedekket på den direkte reisen fra det siste overnattingssted (eventuelt arbeidssted) og til et nytt overnattingssted, eventuelt hjem. Dette gjelder også for arbeidstakere som er utsendt på reiseoppdrag til utlandet. Om overnatting kan anses naturlig må bygge på en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. Momenter det kan legges vekt på er reiseveiens lengde, på hvilket tidspunkt arbeidet er avsluttet osv. På veien fra hotell eller annet overnattingssted på oppdragsstedet og til første kunde/arbeidssted, er de ikke trygdet. Det samme gjelder på veien tilbake til overnattingsstedet fra siste kunde/arbeidssted. Hotell o.l.

betraktes da som 'midlertidig bolig', se Trygderettens kjennelse av 13. mai 1976, publ. nr. 11a/82. Dette innebærer at medlemmet etter arbeidstidens slutt som hovedregel ikke er yrkesskadedekket hvis han/hun blir utsatt for et uhell på hotellet."

I pågripelsesdommen avsnitt 45 slo førstvoterende fast at en skade kan være omfattet selv om den "ikke har sammenheng med selve arbeidet" – det er tilstrekkelig at skadelidte var i arbeid da skaden inntraff. Det naturlige utgangspunktet må motsatt være at en slik sammenheng ikke er nok til å oppnå dekning hvis den skadelidte arbeidstakeren ikke var i arbeid på skadetidspunktet. Skader som skjer på vei til eller fra arbeid er et eksempel – de faller utenfor dekningen selv om de er helt nødvendige for at arbeidstakeren skal kunne utføre arbeidet sitt.

Det er imidlertid mulig at dette utgangspunktet må modifiseres hvor skaden skyldes overfall mv. som har sammenheng med utførelsen av arbeidet. NAV uttaler følgende i rundskriv R13-00-D16 side 55:

"Hvis en arbeidstaker derimot blir skadet under regelrett overfall/angrep, vil dette omfattes av yrkesskadedekningen. Det er ingen betingelse at angrepet er rettet mot arbeidstakeren. Det er tilstrekkelig at arbeidstakeren rammes tilfeldig - f.eks. et bud som leverer brev på postkontoret, og blir skadet under et ran.

På samme måte vil arbeidstaker som blir overfalt/angrepet før eller etter arbeidstidens slutt, på grunn av forhold som har tilknytning til arbeidet få godkjent eventuell skade som yrkesskade. En kan nevne sporveisbetjent som på vei til arbeidet blir ranet på grunn av pengevesken, sosionom som blir overfalt av en klient eller butikkansatt som blir antastet på vei til nattsafen med dagens omsetning."

NAV gir uttrykk for det samme i drøftelsen av skader som skjer under tjenesteoppdrag med overnatting. På side 59 i rundskrivet heter det at skadelidte anses yrkesskadedekket ved ulykker eller påvirkninger på hotellet " som ikke har sin primære årsak i medlemmets adferd, men skyldes utenforliggende forhold som vedkommende ikke har noen kontroll over". NAV nevner som eksempel TRR-1988-459, hvor en skade påført under brann ble godkjent. I fortsettelsen uttaler NAV også at skader "påført ved f.eks. eksplosjon, umotiverte overfall o.l." vil kunne godkjennes selv om de inntreffer i skadelidtes fritid.

Finansklagenemnda/Forsikringsklagenemnda synes å ha lagt seg på samme linje i saker knyttet til yrkesskedeforsikringsloven. FKN-2010-294 gjaldt en bussjåfør som nattetid ble overfalt på vei hjem fra jobb. Overfallet skyldtes en konfrontasjon med den ene skadevolderen mens bussjåføren var i arbeid tidligere samme natt. Nemnda kom til at tilknytningen til arbeidet var så sterk at skaden måtte være omfattet av dekningsområdet. Samme rettsforståelse er lagt til grunn i FinKN-2016-275, som gjaldt en journalist som ble utsatt for trusler på grunn av en artikkel hun skrev. Nemnda uttaler her at "bedriftskriteriet må tolkes slik at det også omfatter skader som har en klar sammenheng med arbeidet for bedriften". I FinKN-2015-427 fant derimot nemnda at skadelidte ikke var "i arbeid" på skadetidspunktet, selv om skadehendelsen hadde sammenheng med hennes arbeid som

lærer. Uttalelsen synes temmelig konkret begrunnet, blant annet i at det ikke var noen nær tidsmessig sammenheng mellom skadehendelsen og arbeidet.

Denne praksisen fra Trygderetten og Finansklagenemnda/Forsikringsklagenemnda er så vidt meg bekjent ikke prøvd for domstolene. Det er heller ikke tale om mange avgjørelser/uttalelser, slik at vi ikke kan snakke om en fast og konsistent praksis, se blant annet Rt-2005-1757 avsnitt 45. Den rettskildemessige vekten er dermed begrenset. Praksisen må imidlertid ses i sammenheng med de relativt klare – og generelle – uttalelsene i R13-00-D16, som er sitert ovenfor. Jeg utelukker derfor ikke at en nær sammenheng mellom skadehendelse og arbeid etter en konkret vurdering kan være tilstrekkelig til at skaden anses dekket. I tråd med trygderettspraksis må det sannsynligvis kreves temmelig klar dokumentasjon for sammenhengen mellom skadehendelsen og arbeidet, se TRR-1970-1022.

Dette har betydelig interesse for vurderingen av skader etter sikkerhetshendelser rettet mot domstolansatte. Disse hendelsene er jo typisk av samme karakter som dem som er omhandlet i de nevnte sakene, som voldshandlinger og overfall. Og slik sikkerhetshendelser er definert i denne utredningen, har de en nær sammenheng med utførelsen av arbeidet. Det kan dermed tenkes at skader voldt ved slike hendelser må anses dekningsmessige etter yrkesskadeforsikringsloven § 10, selv om de inntreffer på fritiden.

4.7.5 Skader og sykdommer som dekkes, jf. § 11¹⁶

Yrkesskadeforsikringsloven § 11 gir regler om hvilke skader og sykdommer som kan gi grunnlag for erstatning etter loven. Første ledd lyder:

"Yrkesskadeforsikringen skal dekke

- a) skade og sykdom forårsaket av arbeidsulykke (yrkesskade),
- b) skade og sykdom som i medhold av folketrygdloven § 13-4 er likestilt med yrkesskade,
- c) annen skade og sykdom, dersom denne skyldes påvirkning fra skadelige stoffer eller arbeidsprosesser."

Bokstavene b og c har ingen praktisk betydning ved sikkerhetshendelser rettet mot dommere. I fortsettelsen behandles derfor utelukkende bokstav a om skade og sykdom som skyldes arbeidsulykke – de "egentlige" yrkesskadene.

Av lovforarbeidene til yrkesskadeforsikringsloven fremgår at lovens arbeidsulykkebegrep skal forstås på samme måte som i folketrygdloven, se Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 89. Dette

¹⁶ Fremstillingen under dette punktet bygger på min artikkel "Arbeidsulykkebegrepet og idrettsskadene", som er trykt i Rettsavklaring og rettsutvikling, Festskrift til Tore Schei, 2016 side 675 flg. I artikkelen gis flere henvisninger, blant annet til juridisk teori.

er også forutsatt i rettspraksis, jf. blant annet skyggekjennelsen Rt-2005-1757 avsnitt 31, pallekjennelsen Rt-2007-882 avsnitt 32 og ambulansesjåførdommen Rt-2013-645 avsnitt 38.

På denne bakgrunn er det naturlig å ta utgangspunkt i definisjonen av arbeidsulykkebegrepet i folketrygdloven § 13-3 andre ledd, som lyder:

"Som arbeidsulykke regnes en plutselig eller uventet ytre hending som medlemmet har vært utsatt for i arbeidet. Som arbeidsulykke regnes også en konkret tidsbegrenset ytre hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid."

I tillegg til denne positive avgrensningen finner vi i tredje ledd en negativ avgrensning mot de såkalte belastningslidelsene. Her fremgår at belastningslidelser som "over tid har utviklet seg i muskel-/skjelett-systemet", ikke skal regnes som yrkesskade. Det samme gjelder lidelser som har "utviklet seg som følge av psykiske påkjenninger eller belastninger over tid." I Ot.prp. nr. 44 (1988–89) er det uttrykkelig presisert at dette unntaket for belastningslidelsene også gjelder under yrkesskadeforsikringsloven, se side 55–56.

Folketrygdloven § 13-3 andre ledd første punktum regulerer det *markerte* arbeidsulykkebegrepet. Etter ordlyden regnes som arbeidsulykke "en plutselig eller uventet ytre hending". Det følger av skyggekjennelsen¹⁷ avsnitt 46–47 og fotballskadedommen Rt-2006-1642 avsnitt 29 at dette må forstås som plutselig *og* uventet. Vilkårene er altså kumulative, ikke alternative. I uttrykket "plutselig" ligger at hendelsen må ha skjedd brått eller akutt. "Uventet" betyr at hendelsen må være uforutsett, eller at den har kommet overraskende. Hva som må anses plutselig og uventet vil måtte bedømmes "ut fra i hvilken sammenheng hendelsen finner sted", jf. avsnitt 36 i fotballskadedommen.

Det *avdempede* arbeidsulykkebegrepet er regulert i § 13-3 andre ledd andre punktum. Her oppstilles etter ordlyden tre kumulative vilkår: Det må ha skjedd en "ytre hending", denne må være "konkret tidsbegrenset", og den må ha medført "en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid". Vilkåret om "ytre hending" er imidlertid bortfortolket i praksis. Av skyggekjennelsen¹⁸ avsnitt 51 og pallekjennelsen¹⁹ avsnitt 37 følger at det i tilfeller hvor arbeidstakeren på grunn av en vanskelig arbeidsstilling eller av andre grunner er blitt utsatt for en ekstraordinær belastning eller påkjenning, ikke stilles noe tilleggskrav om ytre hending. I slike tilfeller vil den vanskelige arbeidssituasjonen eller det forhold som har ført til den ekstraordinære påkjenningen eller belastningen, i seg selv kunne utgjøre tilstrekkelig ulykkemoment.

Uttrykket "konkret tidsbegrenset" innebærer en avgrensning i tid. I NOU 1988: 6 side 36 er det antydnet at den skadevoldende påvirkningen ikke må strekke seg "utover et skift eller en arbeidsdag", se også NOU 1990: 20 side 576. Det nærmere innholdet i begrepet kan ikke

¹⁷ Rt-2005-1757.

¹⁸ Rt-2005-1757.

¹⁹ Rt-2008-882.

anses endelig avklart. Vilkåret om at skaden må ha medført en "påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i vedkommende arbeid", innebærer at arbeidstakeren må ha vært utsatt for en påkjenning eller belastning utenfor arbeidets alminnelige ramme, se blant annet musikk lærerdommen Rt-2009-1626 avsnitt 29.

De praktiske formene for sikkerhetshendelser vil ofte måtte anses som plutselig og uventede ytre hendinger, slik at de oppfyller kravene etter det markerte arbeidsulykkebegrepet. Dette gjelder for det første *voldshandlingene*. Disse rammer brått og gjerne uten forvarsel, samtidig som skaden inntreffer akutt. Agder lagmannsretts dom LA-2012-70404 gir et eksempel på at voldshandlinger er å anse som arbeidsulykker. Skadelidte ble slått i ansiktet, dratt ned i bakken og sparket i hodet. Partene var enige om at skadene etter hendelsen var omfattet av yrkesskadeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav a. Også LB-2013-144458, LB-2012-163785, LG-2012-67079, LH-2011-57306 og LE-2005-80368 bygger på at voldshandlinger tilfredsstiller kravene til en arbeidsulykke.

Brannstiftelse og skadeverk må på samme måte anses som arbeidsulykker. Også slike hendelser rammer plutselig og uventet, samtidig som de har karakter av ytre hendinger. Hvis slike handlinger rammer en domstolansatt med personskafe til følge, gir skaden grunnlag for erstatning hvis også de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Oftest vil det her være snakk om psykiske skadevirkninger, som utvikler seg over tid. Så lenge det er én markert enkelthendelse som forårsaker plagene, har det ingen betydning om de psykiske plagene ikke inntreffer akutt.

Vurderingene blir mer usikre for sikkerhetshendelser i form av *trusler*. Trusler i sin rene form synes ikke å være vurdert i rettspraksis. LB-2013-144458 gjaldt for så vidt både vold og trusler, men dommen tar ikke stilling til om truslene oppfylte arbeidsulykkekriteriet. Det finnes imidlertid avgjørelser som tar stilling til arbeidsulykkebegrepet etter lignende hendelser som har ført til psykisk skade. I LB-2010-184937 kom lagmannsretten til at en skyte-episode i Forsvaret var å anse som en arbeidsulykke. Det ble skutt med skarpt over hodet på skadelidte, som etter hvert utviklet psykiske plager. Gulating lagmannsrett fant i LG-2016-87496 at en skadehendelse var å anse som en arbeidsulykke. En daglig leder i et lastebilfirma fikk melding om at en av sjåførene var omkommet. Han kom også raskt til ulykkesstedet etterpå og så inn i førerhuset hvor den omkomne hadde sittet. I LA-2010-100200 var det erkjent at plager etter seksuell trakassering var å anse som en yrkesskade etter § 11 første ledd bokstav a.

Jeg nevner på den annen side en uttalelse i Rt-1997-786. Saken gjaldt krav om erstatning etter mobbing. Førstvoterende uttalte uten nærmere begrunnelse at det ikke var tale om "en slik skade som går inn under yrkesskadeforsikringsloven". Uttalelsen er ikke begrunnet nærmere og har preg av et obiter. Den gir dermed liten veiledning, men det er på det rene at mobbing normalt ikke oppfyller kravene til en arbeidsulykke.

NAV omtaler trusler, trakassering mv i R13-00-D16 side 38. Her heter det at psykisk belastning etter slike hendelser "bare unntaksvis" kan godkjennes som arbeidsulykker. Trygderetten la likevel i TRR-2004-2021 til grunn at "svært alvorlige trusler som etter sin art og konsekvens kan sammenlignes med fysiske angrep", kan falle inn under arbeidsulykkebegrepet.

Jeg finner det lite tvilsomt at alvorlige trusler etter en konkret vurdering vil kunne godkjennes som yrkesskader etter § 11 første ledd bokstav a. Med "alvorlige" mener jeg trusler som rammes av straffeloven § 263. Det må legges til grunn at trusler av denne art klart har evne til å forårsake psykiske plager, selv om det bare er tale om en enkelt episode. Om slike hendelser skal anses omfattet av det markerte eller avdempede ulykkebegrepet, synes å være mye av en smakssak. De kan sies å være plutselige og uventede ytre hendinger, jf. definisjonen av det markerte ulykkebegrepet. Men det kan heller ikke være tvil om de innebærer en ekstraordinær belastning eller påkjenning som ligger utenfor rammen av arbeidet i domstolene.

Det er derimot ikke gitt at mindre alvorlige trussel-lignende hendelser kan anses som arbeidsulykker. Kanskje ligger det innenfor rammen av dommeroppgaven fra tid til annen å bli utsatt for sjikanerende utsagn og plagsom atferd, selv om straffeloven § 266 om hensynsløs atferd eller § 267 om krenkelse av privatlivets fred skulle være overtrådt. Ved gjentatte hendelser over tid vil resultatet kunne bli psykiske plager. Hvis ikke enkelthendelsene tilfredsstillt kravene til en arbeidsulykke, vil vi her ha å gjøre med en belastningslidelse som faller utenfor lovens dekningsområde. TOSLO-2004-40054 er illustrerende for problemstillingen. Tingretten tok som utgangspunkt at mobbing og trakassering falt utenfor ulykkebegrepet, fordi det var tale om en belastningslidelse. Deretter uttaler retten:

"Skulle det trass i dei nemnde uttalene likevel vere så at påkjenninga A blei utsett for ved mobbinga, skulle kunne godkjennast som arbeidsulykke, må kvar enkelt 'mobbeepisode' i seg sjølv ha vore så graverande at den kan karakteriserast som 'markert' i medhald av § 13-3 andre ledd første alternativ, eller påkjenninga av den som 'usedvanleg' i medhald av andre alternativ."

På dette punktet er også Trygderettens avgjørelse i TRR-2001-224 av interesse. Trygderetten godkjente en post-traumatisk stresslidelse etter trusler og trakassering som yrkesskade. I Rundskriv R13-00-D16 side 38 er avgjørelsen sammenfattet slik:

"En 31 år gammel anleggsarbeider bidro til å avdekke omfattende tyverier blant de ansatte ved bedriften der han arbeidet. Etter oppfordring fra bedriften vitnet han om dette i en etterfølgende rettssak som førte til oppsigelse av tre arbeidstakere. Han ble etter dette i perioden vinteren 1992 til høsten 1995 utsatt for trusler, mobbing og trakassering både i arbeidstiden og på fritiden. Det ble truet med bruk av alvorlig vold og «avretting». Påkjenningene var så store at han utviklet en posttraumatisk stresslidelse som førte til at han ble uføretrygdet med en uføregrad på 100 % fra april 1996.

Trygderetten la i sin kjennelse vekt på to episoder med trusler som fant sted vinteren 1992 med få dagers mellomrom. Overgrepene skjedde i arbeidstiden og var av begrenset varighet. De skjedde uventet og fra personer som han viste var i stand til å sette makt bak truslene. Han ble derved etter Trygderettens mening, utsatt for en påkjenning som klart var usedvanlig i forhold til en normal arbeidssituasjon, jf. folketrygdlovens § 13-3 andre ledd, siste setning. Etter denne bestemmelsen regnes som arbeidsulykke også en konkret tidsbegrenset hending som medfører en påkjenning eller belastning som er usedvanlig i forhold til det som er normalt i skadelidtes arbeid."

Jeg nevner i denne sammenhengen også FinKN-2016-275, hvor Finansklagenemnda fant at trusler fremsatt over et lengre tidsrom hadde forårsaket en belastningslidelse, som ikke kunne godkjennes som yrkesskade.

Etter dette vil alvorlige trusler mot domstolansatte kunne falle inn under dekningsområdet i § 11. For de mindre alvorlige, men gjentatte hendelsene må det trekkes opp en grense mot belastningslidelsene. Det vil bero på en konkret vurdering om enkelthendelsene er så vidt markerte at de faller inn under definisjonen av en arbeidsulykke.

4.7.6 Kort om erstatningsutmålingen

Yrkesskadeforsikringen skal i henhold til § 12 dekke "lidt tap, tap i framtidig erverv og utgifter som skaden antas å påføre skadelidte i framtiden". Videre skal det gis menerstatning til skadelidte som har fått "varig og betydelig skade av medisinsk art". Bestemmelsen slår i andre ledd fast at forsikringen også skal dekke forsørgertap ved dødsfall.

Erstatningspostene er altså de samme som under de alminnelige erstatningsreglene. Forskrift 21. desember 1990 nr. 1027 om standardisert erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring innebærer likevel en standardisering av enkelte av erstatningspostene. Av §§ 2-1 og 2-3 fremgår at erstatning for påførte utgifter og påført inntektstap utmåles individuelt på samme måte som i den alminnelige erstatningsretten. Utmålingen av erstatning for fremtidige merutgifter er standardisert, men uten at dette innebærer de store forskjellene sammenlignet med en tradisjonell utmåling, se § 2-2. Derimot kan bestemmelsene i kapittel 3 om tap av framtidig inntekt gi en betydelig underkompensasjon for skadelidte i høyinnteksgruppene. Den maksimale grunnerstatningen er etter § 3-2 30 G. Etter § 3-3 skjer det så en aldersjustering for skadelidte som er eldre enn 46 år eller yngre enn 45 år. Grunnbeløpet er per 1. mai 2017 93 634 kroner, slik at den maksimale erstatningen for en 45-åring er noe over 2,8 millioner kroner. For høytlønte ville en individuell beregning kunne gi betydelig høyere tall.

4.7.7 Vurdering

Yrkeskadeforsikringsloven vil kunne gi grunnlag for erstatning til domstolansatte som påføres personskade i forbindelse med sikkerhetshendelser. Vilkåret er at skaden skyldes en hendelse som faller inn under definisjonen av en arbeidsulykke. Det vil normalt være tilfellet ved for eksempel voldshandlinger, men ikke nødvendigvis hvis den ansatte får psykiske plager etter trusler. Skaden må dessuten ha en nær sammenheng med arbeidet. Dette siste vilkåret er oppfylt hvis skaden inntreffer mens den domstolansatte er i arbeid, men muligens også hvis det på annen måte dokumenteres en nær sammenheng med yrkesutøvelsen. De standardiserte utmålingsreglene kan imidlertid føre til at det økonomiske tapet uansett ikke dekkes fullt ut.

Loven gir imidlertid ingen dekning for tingskade eller rent formuestap. Ved flere praktiske typer sikkerhetshendelser vil loven dermed ikke gi noe økonomisk vern. Et annet poeng er at det kan by på utfordringer å få løpende utbetalinger i den akutte fasen. Hvis først ansvar er på det rene, vil yrkeskadeforsikringssselskapet gjerne komme ganske raskt på banen med a konto utbetalinger. Situasjonen vil ofte være annerledes hvis det for eksempel tar tid å få avklart om de bedriftsmessige vilkårene er oppfylt, eller hvis det er uenighet rundt arbeidsulykkebegrepet.

4.8 Hovedtariffavtalene i staten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Akademikerne inngikk ny hovedtariffavtale for perioden 1. mai 2016 til 30. april 2018. Den 26. mai 2016 ble også staten og LO Stat, YS Stat og Unio enige om en ny hovedtariffavtale for den samme perioden. Staten har med dette inngått to hovedtariffavtaler, men avtalenes sosiale bestemmelser er likelydende.²⁰

Fellesbestemmelsene § 24 gir i begge avtalene regler om ytelser ved yrkesskade. Uttrykket "yrkesskade" defineres i utgangspunktet på samme måte som i folketrygdloven, se punkt 4.7.5 ovenfor. I motsetning til under yrkeskadeforsikringsloven og folketrygdloven, gir hovedtariffavtalene likevel erstatning også ved ulykke "på direkte reise mellom hjem og oppdragssted", se § 24 nr. 1 andre ledd. Ytelsene samordnes i henhold til § 24 nr. 12 med erstatningsutbetalinger etter yrkeskadeforsikringsloven. Gir yrkeskadeforsikringsloven høyere utbetalinger enn fellesbestemmelsene § 24, utbetales bare erstatning etter loven. Hvis derimot fellesbestemmelsene § 24 gir en høyere erstatning, utbetales differansen i tillegg til ytelsene fra yrkeskadeforsikringen.

Etter fellesbestemmelsene § 24 nr. 2 bærer arbeidsgiver utgiftene ved "sykebehandling og helbredelse samt andre utgifter forårsaket av yrkesskaden i den utstrekning ytelsene ikke dekkes av det offentlige". Hvis en arbeidstaker dør som følge av yrkesskade, har de etterlatte

²⁰Se PM-2016-9 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

krav på en engangserstatning på 15 G, jf. nr. 5. Ved yrkesskade som fører til ervervsmessig uførhet, gir nr. 7 rett til en erstatning som ved 100 prosent uførhet utgjør 15 G. Har skadelidte bare tapt deler av sin ervervsevne, reduseres erstatningen tilsvarende. Erstatningen utmåles etter G på oppgjørstidspunktet. Med dagens verdi på grunnbeløpet utgjør 15 G noe over 1,4 millioner kroner. I tillegg ytes menerstatning ved medisinsk invaliditet over 15 prosent, en erstatning som maksimalt kan komme opp i 3 G, jf. nr. 8. Den totale erstatningen etter nr. 7 og nr. 8 kan i henhold til nr. 9 ikke overstige 15 G.

Utmålingsreglene i fellesbestemmelsene § 24 gir for enkelte skadelidte bedre dekning enn yrkesskadeforsikringsloven. Dette skyldes særlig at satsene i § 24 – i motsetning til etter forskriften om standardisert erstatning ved yrkesskade – ikke er aldersjustert. For en skadelidt som nærmer seg pensjonsalder, kan dette ha stor økonomisk betydning. Som jeg har vært inne på, har fellesbestemmelsene også et videre virkeområde gjennom at skader som skjer på vei til eller fra arbeid, også dekkes. For sikkerhetshendelsene rettet mot domstolansatte har dette ikke nødvendigvis betydning, fordi tilknytningen til arbeid kan være så sterk at de anses dekket selv under slike jobbreiser, se ovenfor i punkt 4.7.4.

Dommerne omfattes i utgangspunktet ikke av hovedtariffavtalene med staten, jf. protokoll 4. oktober 1999 og note 8 under punkt 4.2.2. Av den standardavtalen som inngås med nyutnevnte dommere, fremgår likevel i punkt 9 at fellesbestemmelsene § 24 om yrkesskade får anvendelse også for dem.

4.9 Kgl. res. 10. juni 1983 om erstatning til statsansatte

Ved kgl. res. 10. juni 1983 ble det vedtatt regler om erstatning til statstilsatte ved skade på eller tap av private eiendeler i forbindelse med tjenesten. Etter punkt 1 i reglene kan erstatning gis "ved skade på eller tap av private eiendeler når skaden/tapet er skjedd i tilknytning til tjenesten ved tyveri, innbrudd, naturskade, brann o.l.". I Statens personalhåndbok punkt 10.22 fremgår at man med "private eiendeler" først og fremst tenker på "klær, gjenstander o.l. som det er naturlig at den tilsatte har til stede og benytter i tilknytning til arbeidssituasjonen". Ordningen er subsidiær, idet det ikke gis erstatning for tap som vil bli dekket gjennom forsikring, jf. nr. 2. Det enkelte fagdepartement avgjør etter reglens nr. 4 om det skal gis erstatning og i tilfelle med hvilket beløp. Ved vurderingen tas særlig hensyn til om den ansatte har utvist "alminnelig aktsomhet", se nr. 3. Fagdepartementet kan i henhold til nr. 5 innvilge erstatning med inntil 20 000 kroner. Er det aktuelt å dekke et høyere tap, må det først innhentes samtykke fra KMD.

Allerede begrensningen til "private eiendeler" viser at denne ordningen har begrenset betydning som kompensasjonsordning ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene. Erstatning ytes videre bare når skaden inntreffer "i tilknytning til tjenesten". Ordningen dekker med dette ikke tap eller skade som påføres den statsansatte på fritiden, selv om det kan sannsynliggjøres at hendelsen har sammenheng med yrkesutøvelsen. Et angrep mot

domstolansatte kan like gjerne ramme utenfor tjenesten. Også regelen om at samtykke må innhentes for utbetaling ut over 20 000 kroner og ordningens subsidiære karakter gjør at dette regelverket ikke står sentralt i vurderingen av behovet for reformer.

4.10 Private forsikringsordninger

Domstolansatte vil normalt ha tegnet forsikringsavtaler som kan gi grunnlag for utbetaling etter sikkerhetshendelser. Dette gjelder for det første forsikring av bygninger og gjenstander. Husforsikringer dekker typisk skade på eneboliger, rekkehus mv. ved blant annet brann. Er det tegnet fullverdiforsikring, vil gjenoppbyggingskostnader erstattes. Innboforsikringer dekker skader på innbo og løsøre ved brann, vannskader o.l. Kaskoforsikringer gir grunnlag for utbetalinger hvis en motorvogn blir utsatt for hærverk.

For det andre vil mange domstolansatte også være dekket under ulike personforsikringsavtaler. Livsforsikringer gir utbetaling til etterlatte ved død, men er ofte også kombinert med en uføredekning som gir erstatning ved ervervsmessig uførhet. Ulykkforsikringer gir grunnlag for utbetalinger til den som er påført medisinsk invaliditet etter en ulykkeshendelse. Det er videre mulig å tegne forsikring som gir rett til rask utbetaling ved alvorlig diagnose, som for eksempel brannskader. Selskapene tilbyr også ulike former for behandlingsforsikringer, som gir rett til undersøkelse og behandling innen gitte frister.

Det vil føre for langt å gi en utfyllende redegjørelse for de ulike forsikringstypene som kan være aktuelle ved sikkerhetshendelser. I denne sammenhengen er det tilstrekkelig å konstatere at slike private forsikringer vil kunne ha stor betydning som kompensasjonsskilde etter en sikkerhetshendelse, både ved personskade/sykdom og ved materielle skader. Ved personskade vil forsikringsutbetalinger ofte komme som et supplement til utbetalinger under andre ordninger, fordi det normalt ikke skjer en samordning. For domstolansatte som påføres tap som følge av skade på eiendeler, kan private forsikringer være den eneste kilden til erstatning.

4.11 Særlig om "tredjemannstap"

Spørsmålet om andre enn den direkte skadelidte kan kreve erstatning, er i noen grad berørt allerede. I punkt 4.6.5 har jeg behandlet de etterlattes og andre tredjepersoners rett til erstatning etter voldsoffererstatningsloven. De etterlatte gis rettigheter i § 7, mens utgangspunktet for øvrig er at bare den fornærmede kan kreve erstatning. Som jeg også har vært inne på, slår yrkesskadeforsikringsloven § 12 andre ledd fast at yrkesskadeforsikringen ved dødsfall skal gi erstatning til "dem som arbeidstakeren helt eller delvis forsørget". Skadeserstatningsloven § 3-4 gir alminnelige regler om forsørgertapserstatning. Utenfor

disse særlige områdene oppstår spørsmålet om andre enn den direkte skadelidte kan ha krav på erstatning – spørsmålet om det såkalte "tredjemannstapet" kan kreves erstattet. Spørsmålet oppstår uavhengig av om ansvarsgrunnlaget finnes i ulovfestede erstatningsregler eller i yrkesskadeforsikringsloven, og det behandles derfor felles i dette punktet.²¹

I Rt-2004-1816 avsnitt 33 gjør førstvoterende rede for det som kan utledes av eldre dommer på dette området. Han uttaler:

"I prosedyren har fleire dommar vore framme, særleg Rt-1955-872 (kabeldommen), Rt-1973-1268 (flymanøverdommen) og Rt-2000-1756 (arbeidsgivaravgiftdommen). Felles for desse dommene er at dei går på kva interesse som er verna som følge av ein skade som direkte ramma ein annan. Det er altså tale om eit tredjemannstap. I den siste av desse dommene er problemstillinga vist til å vere om tapet gjeld ei 'konkret og nærliggende interesse, med tilvising til ei formulering i den første av dommene. Og i tillegg er det uttala at i ei slik vurdering 'må det også legges vekt på hvem som bør bære risikoen for tapet ut fra en rimelighetsvurdering, ...'. Det må dessutan vurderast 'om et tap som skyldes en avtale mellom den direkte og den indirekte skadelidte, kan kreves dekket av skadevolder'.

Førstvoterende løfter her frem som et sentralt vurderingstema hvor "konkret og nærliggende" den aktuelle interessen er. Furunkulosedommen Rt-1992-453 er ikke nevnt i avsnitt 33, men førstvoterende viser til den i avsnitt 37. Han trekker i avsnittet frem uttalelsen i furunkulosedommen om at en "nærhet til skadeårsaken" burde føre til at det ble gitt erstatning. Dette ser førstvoterende som utslag av prinsippet om at det må kreves en nærliggende og konkret interesse.

Flertallet i Rt-2004-1816 fant ikke grunnlag for å gi erstatning til et aksjeselskap for tap som skyldtes at hovedaksjonæren og den helt sentrale personen i selskapet, ble skadet i trafikkulykke. Dette kan ses som utslag av at tilknytningen til den direkte skadelidte må være svært nær før tredjeperson kan kreve erstatning. Begrunnelsen er imidlertid knyttet tett opp til den selskapskonstruksjonen som var valgt, og resultatet kan ikke uten videre overføres på de spørsmål som står særlig sentralt i denne utredningen.

Også dommen i Rt-2010-1153, som gjaldt krav om erstatning for inntektstap til skadelidtes mor etter en fødselsskade, er sentral i denne sammenhengen. Førstvoterende redegjør i avsnitt 37–38 for noen alminnelige utgangspunkter om det erstatningsrettslige vernet for tredjeperson. I avsnitt 37 heter det:

"Skadeserstatningslovens bestemmelser om erstatning for personskader løser ikke spørsmålet om i hvilken utstrekning tredjeperson er vernet. Den vanlige oppfatningen har vært at det som hovedregel bare er den direkte skadelidte som kan kreve erstatning ved personskade, men at det etter omstendighetene også kan kreves erstatning for tredjepersons

²¹ For en mer utfyllende redegjørelse viser jeg særlig til Hagstrøm og Stenvik, Erstatningsrett, 2015 side 50–64. se også Frøseth, Erstatningsrettslig vern for pårørendes personskade – særlig på pasientskaderettens område, TFE nr. 2, 2015 side 102 flg.

tap, se Nils Nygaard, Skade og ansvar, 6. utgave 2007, side 92-93, jf. side 365 ff. og Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 6. utgave med bistand av Morten Kjelland, 2009, side 509-511. Dette er jeg enig i. Forutsetningen for at tredjepersons tap skal være erstatningsrettslig vernet, er at vedkommende tredjeperson har en tilstrekkelig nær tilknytning til den direkte skadelidte, og at det tap som kreves erstattet, ligger innenfor det som er nødvendig og rimelig å erstatte."

I avsnittet finner førstvoterende også støtte for sitt syn også i NOU 1994: 20 Personskadeerstatning punkt 4.1.5.8. Utvalget slår her fast at også familiemedlemmer i prinsippet kan få dekket både inntektstap og konkrete utgifter som har påløpt fordi de har hatt omsorgen for den direkte skadelidte. Førstvoterende presiserer i avsnitt 38 at et vern for tredjepersons tap ikke nødvendigvis betyr at denne tredjepersonen kan fremme kravet direkte. Normalordningen må etter førstvoterendes syn være at et slikt direktekrav bare kan fremmes for allerede påført tap.

Førstvoterende var i dommen talsmann for mindretallet. Høyesterett kom imidlertid enstemmig til at det tap moren led ved å måtte ta seg av sønnen på heltid, i prinsippet var erstatningsrettslig vernet. Annenvoterendes bemerkning i avsnitt 58 må forstås slik at flertallet sluttet seg til førstvoterendes syn på de generelle rettsspørsmålene som er omhandlet ovenfor.

Dommen kan hevdes å gi uttrykk for en noe mer liberal holdning til tredjepersoners vern enn Rt-2004-1816. Uansett må det kunne legges til grunn at tredjepersoners tap vil kunne kreves erstattet hvis tilknytningen til den direkte skadelidte er tilstrekkelig nær, forutsatt at tapet ligger innenfor det rimelige og nødvendige.

Spørsmålet om tredjepersoners erstatningsrettslige vern kan ved sikkerhetshendelser oppstå i forskjellige varianter. Ved trusler rettet utelukkende mot en dommer kan også ektefellen påføres inntektstap hvis sikkerhetshensyn gjør det umulig for ham eller henne å fortsette i arbeid. Dette var tilfellet i Svor-saken. Ektefellen vil i dette eksempelet ikke være en direkte skadelidte, men en tredjeperson. Det samme kan være tilfellet for andre familiemedlemmer. På den annen side kan familiemedlemmer også være direkte skadelidte, for eksempel hvis familiens bolig utsettes for brannstiftelse eller hvis hele familien trues. Gjennomgåelsen av rapporterte sikkerhetshendelser viser at dette siste ikke er upraktisk. Den erstatningsrettslige stillingen for tredjepersoner vil som nevnt avhenge av graden av tilknytning til den direkte skadelidte. Vilkårene for erstatning vil kunne være oppfylt når familiemedlemmer rammes, men dette vil nok bero på de konkrete omstendighetene.

Også DA kan påføres et "tredjemannstap" ved sikkerhetshendelser. Dette vil eksempelvis være tilfellet hvis trusler mot en dommer påfører DA utgifter til sikringstiltak i domstolen eller dommerens bolig. Kanskje vil DAs tap ikke være erstatningsrettslig vernet, fordi tilknytningen til den direkte skadelidte ikke er nær nok. Men heller ikke her er løsningen åpenbar. Uansett hvordan man måtte bedømme disse eksemplene, illustrerer de at det kan

være behov for en klargjøring av hvordan tredjepersoners tap skal bedømmes ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene og deres ansatte.

4.12 Regress fra tredjepart som dekker skadelidtes tap

Også regress-spørsmål kan oppstå etter sikkerhetshendelser som påfører domstolansatte tap. I mange tilfeller vil retten til regress være lovregulert, se for eksempel skadeserstatningsloven § 4-3 om forsikringsselskapets rett til regress. Andre regress-spørsmål må løses på grunnlag av ulovfestede prinsipper. I Svor-saken utbetalte arbeidsgiveren lønn til sorenskriverens ektefelle i den perioden hun ikke kunne arbeide. Tingretten kom til at arbeidsgiveren kunne få dette erstattet og bygget her på regress-synspunkter. Spørsmål rundt regress oppstår også hvis DA går inn og dekker den domstolansattes tap.

Utgangspunktet må være at den som har dekket en annens tap, kan kreve regress hos den ansvarlige. I teorien er det lagt til grunn at læren fikk sitt definitive gjennombrudd i Rt-1968-48.²² Førstvoterende ville pålegge regressansvar med en konkret begrunnelse, men annenvoterende fikk tilslutning fra de andre dommerne til en mer prinsipiell tilnærming. I dommen uttaler annenvoterende som representant for flertallet:

"At regress må kunne gjøres gjeldende i et tilfelle som dette, følger etter min mening av alminnelige rettsgrunnsetninger - den rettsdannelse som i teorien har fått betegnelsen *cessio legis*. Regressretten - som i visse andre relasjoner har fått positivt uttrykk i lovverket, f. eks. i tjenestemannslovens § 11, forsikringsavtalelovens § 25 og flere bestemmelser i den sosiale trygdelovgivning, bl.a. sykestrygdlovens § 130 og folketrygdlovens § 18-7 - har rot i festnet rettsoppfatning fra lang tid tilbake. Sin rettspolitiske forankring har regressretten i den betraktning at skadevolderen ikke bør bli gunstigere stilt av den grunn at skadelidte får sitt tap helt eller delvis dekket på annet hold."

Denne læren skulle tilsi at DA må kunne kreve regress mot skadevolderen for tap intrådt ved å ha holdt en domstolansatt skadesløs etter en sikkerhetshendelse. Dette betyr imidlertid ikke at kravet nødvendigvis omfattes av ordningen med voldsoffererstatning. Ordningens subsidiære karakter kan hevdes å stenge for et slikt krav, se voldsoffererstatningsloven § 9.

²² Se Hagstrøm og Stenvik op.cit. side 539.

4.13 Kort om andre land

4.13.1 Sverige

I forbindelse med utredningen er det gjort henvendelser til Domstolsverket i Sverige med spørsmål om de har særskilte erstatningsordninger som verner domstolansatte ved sikkerhetshendelser. Domstolverket har opplyst at det ikke finnes slike ordninger i Sverige. Arbeidstakere er imidlertid vernet under Statens arbeidsskadeforsikring, som er en parallell til den norske yrkesskadeforsikringen. Ordningen reguleres i det såkalte PSA-avtalet og gir grunnlag for utbetalinger ved arbeidsulykker og yrkessykdom.

I SOU 2017:46 *Stärkt ordning och säkerhet* har et utvalg vurdert forskjellige sider av sikkerheten ved domstolene. Utredningen tar for seg sikkerhetstiltak og sikkerhetskontroll ved tinghusene, behov for endringer i rettergangslovgivningen, bruk av tilstøtende rom for å øke sikkerheten for parter og vitner, adgangen til å ta med elektroniske apparater inn i rettssalene mv. Det synes ikke som utvalget har hatt som mandat å vurdere behovet for en egen erstatningsordning for domstolansatte.²³

4.13.2 Danmark

Domstolsstyrelsen i Danmark har på henvendelse opplyst at heller ikke de har en særskilt erstatningsordning for dommere og domstolansatte. Den såkalte arbejdsskadeforsikringen gjelder for alle arbeidstakere, og den kan på mange måter sammenlignes med vår yrkesskadeforsikring.

I svaret har Domstolsstyrelsen imidlertid opplyst at det er satt i gang et utredningsarbeid som har en viss interesse i denne sammenhengen. Administrasjonschef Gert Larsen har i epost 22. mars 2017 uttalt følgende om dette arbeidet:

"Det er dog netop startet et udredningsarbejde, i regi af det danske justitsministerium, som skal lave et udkast til en fælles politik for ministeriets område (det omfatter Politi, Kriminalforsorgen (fængsler) og Domstolene) i forhold til medarbejdere, der bliver dræbt i tjenesten eller kommer alvorligt til skade. Det arbejde handler primært om, hvordan man informerer pårørende, hvordan man ærer den pågældende medarbejder m.v. På listen over emner arbejdsgruppen skal tage stilling til, er også spørgsmålet om eventuel erstatning eller dækning af udgifter til genoptræning m.v. Arbejdsgruppen har netop startet sit arbejde, og der er derfor ingen forslag eller konklusioner endnu."

²³ Den svenske offentlige utredningen ble først avgitt 30. mai 2017. Innenfor rammen av dette utredningsarbeidet har det derfor ikke vært mulig å gå inn i detaljene i utredningen.

4.13.3 Andre land

Som en oppfølging av Svor-saken sendte Den norske Dommerforening i 2014 en henvendelse til sekretariatet i International Association of Judges med spørsmål om andre medlemsland hadde særskilte ordninger til vern om domstolansatte ved sikkerhetshendelser. Det kom inn svar fra søsterorganisasjoner i 15 land, de fleste europeiske. Fra Kroatia ble det rapportert at hendelser som i Svor-saken ville blitt bedømt som terrorisme, og at staten i slike tilfelle "is liable for all damages which could come out from such act." For øvrig ble det ikke rapportert om særskilte ordninger av interesse for temaet i denne utredningen.

5. BEHOVET FOR REFORMER

5.1 Innledning

I punkt 1.3 har jeg redegjort for min forståelse av utredningsmandatet. Som fremhevet der, er det naturlig å vurdere behovet for reformer, selv om mandatet ikke uttrykkelig ber om det. Dels kan et ønske om en slik vurdering utledes av mandatet lest i sammenheng. Dessuten er det etter mitt syn nødvendig å foreta en samlet vurdering av behovet for reformer for å kunne ta stilling til de enkeltspørsmål som mandatet reiser.

Arbeidsgruppen har som nevnt gått inn for en egen erstatningsordning for dommere. Forslaget er først og fremst begrunnet i hensynet til domstolenes uavhengighet. På side 4–5 i rapporten konkretiserer arbeidsgruppen dette slik:

"En dommer må kunne være trygg på at det iverksettes særskilte sikkerhetstiltak ved behov. Dommeren må også kunne legge til grunn at hans/hennes virke som dommer ikke skal få personlige konsekvenser av økonomisk eller annen karakter for dommeren eller dommerens nærstående."

På side 11 uttaler arbeidsgruppen videre at de gjeldende ordningene ikke "fullt ut ivaretar de behov et alvorlig angrep på domstolen utløser". Videre heter det samme sted at det må "etableres en egen erstatningsordning for domstolene innrettet for det særlige formål å verne om domstolenes uavhengighet".

Ved vurderingen av behovet for reformer er det naturlig å ta utgangspunkt i de mangler som er påvist i eksisterende ordninger. I kapittel 4 har jeg redegjort for de ulike ordninger som kan tenkes å gi kompensasjon ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolansatte, og jeg har også fortløpende vurdert ordningene. Disse vurderingene sammenfattes i punkt 5.2. I punkt 5.3 peker jeg på de generelle hensyn som tilsier at arbeidstakere ikke selv bør bære tapet hvis de påføres tap i forbindelse med arbeidet. De særlige hensyn som gjelder for domstolansatte løftes frem i punkt 5.4, mens jeg konkluderer i punkt 5.5.

5.2 En samlet vurdering av gjeldende kompensasjonsordninger

I kapittel 4 har jeg påpekt at folketrygdens ytelser utgjør et sikkerhetsnett for alle som rammes av nedsatt arbeidsevne, sykdom, skade eller lyte. For øvrig er det først og fremst voldsoffererstatningsordningen og yrkesskadeforsikringen som har praktisk betydning som kompensasjonskilder hvis domstolansatte rammes av sikkerhetshendelser.

Felles for disse to ordningene er at de bare kan gi dekning for tap ved *personskade*. Men også ut over dette gjelder det begrensninger. Etter voldsoffererstatningsloven gis bare kompensasjon ved straffbare handlinger som krenker livet, helsen eller friheten.

Yrkesskadeforsikringsloven gir på sin side i praksis bare dekning for de mer akutte skadene når de skyldes en arbeidsulykke, et vilkår som oftest vil være oppfylt i de situasjoner som er tema her. Derimot ligger det en reell begrensning i at det bare er skader som er voldt "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden" som kan gi grunnlag for utbetaling. Utgangspunktet er at loven bare verner domstolansatte mens de er i arbeid. Muligens omfattes også skader som inntreffer på fritiden hvis hendelsen har en nær sammenheng med yrkesutøvelsen, men rettstilstanden kan ikke anses avklart. Og uansett om personskadene omfattes av virkeområdet til disse to ordningene, er det ikke gitt at det fulle tapet dekkes. Voldsoffererstatningsloven har et tak per skadetilfelle på 60 G, mens yrkesskadeforsikringslovens standardiserte utmålingsregler kan gi en underkompensasjon.

Etter en sikkerhetshendelse vil det ofte kunne være behov for raske utbetalinger for å dekke et akutt behov. Voldsoffererstatningsloven kan i liten grad bidra til å avhjelpe dette behovet, fordi utbetaling som hovedregel først skjer når det foreligger en rettskraftig dom mot skadevolderen i en straffesak. Yrkesskadeforsikringsselskapene vil som regel foreta å konto utbetalinger til dekning av løpende tap, men bare dersom det er på det rene at selskapet er ansvarlig. Avklaringen av ansvarsforhold kan ta lang tid, for eksempel hvis det er tvist om årsakssammenhengen.

Bortsett fra private forsikringer har ingen av de beskrevne ordningene noen praktisk betydning som kompensasjonskilde ved større *tingskader*. Skade på klær og andre personlige ting kan i en viss utstrekning kreves dekket, men ved tap av større verdier som bolig, innbo og bil, er den domstolansatte avhengig av å ha tegnet forsikringer selv. Ingen ordninger fanger opp *rent formuestap*, altså tap som ikke er en konsekvens av person- eller tingskade. Ett eksempel på slikt tap kan være merutgifter som skyldes at den rammede medarbeideren må bo i sikkerhetsleilighet. Inntektstap kan også inntre i en slik situasjon, selv om utgangspunktet må være at den domstolansatte har rett til lønn også om han eller hun forhindres fra å utføre sitt arbeid på grunn av en sikkerhetshendelse. Så vidt meg bekjent er det ikke mulig å tegne forsikring mot denne formen for tap. Slik situasjonen er i dag, må den domstolansatte dekke rent formuestap selv, men mindre det dekkes på frivillig basis av DA eller andre instanser.

Et annet trekk ved de beskrevne ordningene er at det først og fremst er den direkte skadelidtes tap som dekkes. Det finnes enkeltbestemmelser om eksempelvis forsørgertapserstatning som kan gi grunnlag for utbetaling også til *pårørende*. Utenfor virkeområdet til disse bestemmelsene har nærstående og tredjepersoner som påføres tap, svært begrensede muligheter for å få kompensasjon. De gjeldende ordningene åpner heller ikke i særlig grad for at DA kan kreve erstatning for utgifter som påløper etter en sikkerhetshendelse. Unntak gjelder bare hvis DA trer inn i et legitimt krav som den direkte skadelidte har mot en ansvarlig.

De gjeldende ordningene har etter dette hull som gjør at domstolansatte kan rammes hardt økonomisk etter en sikkerhetshendelse, samtidig som driften av den aktuelle domstolen kan

vanskeliggjøres. Spørsmålet i fortsettelsen er om det er riktig at den domstolansatte selv må bære et slikt tap, eller om det bør innføres regler som velter tapet over på andre.

5.3 Om hvem som bør bære risikoen for tap med tilknytning til arbeidet – generelle hensyn

Domstolansatte som rammes økonomisk etter en sikkerhetshendelse, vil ha et naturlig ønske om å bli holdt skadesløs. Men dette ønsket deler de med *alle* som på en eller annen måte blir påført skade eller tap, og uavhengig av om de har en ansvarlig skadevolder å forholde seg til. Det såkalte reparasjonshensynet kommer inn med tyngde uten hensyn til skadens eller sykdommens årsak, hvem som rammes og i hvilken situasjon tapet inntreffer. En egen erstatningsordning for dommere og andre domstolansatte krever derfor en særbe grunnelse ut over at de gjeldende ordningene ikke gir full kompensasjon.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i de hensyn som tilsier at arbeidstakere *generelt* ikke selv bør bære risikoen hvis de skades i forbindelse med arbeidet. Disse hensynene er fremhevet blant annet i NOU 1988: 6 Erstatning og forsikring ved yrkesskade side 70 og Ot.prp. nr. 44 (1988–89) Om lov om yrkesskadeforsikring side 40–43.

En grunnleggende *rettferdistanke* tilsier for det første at arbeidstakere gis et særlig erstatningsrettslig vern ved skader og sykdommer som har tilknytning til arbeidet. I den nevnte proposisjonen fremhever Justisdepartementet at arbeidstakere i gjennomsnitt har større risiko for å bli skadet enn andre. I tillegg til "dagliglivets risiko" som alle er utsatt for, må arbeidstakerne også bære den risiko som følger av å delta i produktivt arbeid. De har små muligheter til selv å påvirke denne risikoen, fordi de er underlagt arbeidsgiverens styrings- og instruksjonsrett. Arbeidsgiveren kan i stor grad bestemme hvilke oppgaver arbeidstakerne skal utføre, hvordan oppgavene skal utføres, hvilke redskaper og maskiner som skal benyttes osv. Når arbeidstakerne på denne måten har små muligheter for å påvirke risikoen, er det heller ikke rettferdig at de skal bære de økonomiske konsekvensene hvis risikoen gir seg utslag i skade.

Argumentene er i høy grad gyldige også for domstolansatte. Arbeidet gjør at de utsettes for risiko gjennom den kontakten domstolene har med personer som både kan ha motiv for og evne til å begå alvorlige straffbare handlinger. Dette er en risiko de ansatte ikke kan velge bort så lenge de arbeider for domstolene. De gjør en innsats for samfunnet som sådan, og det fremstår ikke som rettferdig om de selv belastes med tap som måtte inntre som følge av denne innsatsen.

Et annet hovedargument for å gi arbeidstakere rett til full erstatning på objektivt grunnlag ved yrkesskade, har tradisjonelt vært at dette kan *forebygge konflikter*. Før yrkesskadeforsikringsloven måtte den skadelidte bevise skyld enten hos arbeidsgiver eller en kollega for å få erstattet tapet sitt. Skadelidte kunne av den grunn vegre seg for å fremme

krav og dermed gå glipp av rettmessige utbetalinger. Og hvis krav ble fremmet, kunne dette virke negativt på samarbeidsklimaet på arbeidsplassen. Innføringen av den obligatoriske yrkesskadeforsikringen har fjernet dette problemet for så vidt gjelder skader og sykdommer som faller innenfor virkeområdet. Men som jeg har vist i punkt 4.7, dekker ikke loven alle skader som inntreffer i tilknytning til arbeidet. For å få erstatning for skade eller tap som faller utenfor virkeområdet, må arbeidstakere fortsatt føre bevis for skyld hos arbeidsgiver eller kolleger, jf. yrkesskadeforsikringsloven § 8 første ledd. Hvis ethvert tap med tilknytning til arbeidet ble dekket fullt ut, ville man slippe de uheldige sidene ved en slik skyldfokusering.

Hensynet til å forebygge konflikter slår først og fremst inn for virksomheter hvor skyldansvar er en praktisk realitet. Et eksempel kan være bygg- og anleggsbransjen. Brudd på sikkerhetsbestemmelser kan her lett forårsake skade, samtidig som bruddet ofte vil føre til erstatningsansvar for den som ikke overholdt regelverket. Innen domstolvesenet, hvor skyldansvar er mindre praktisk, har ikke hensynet til konfliktforebygging like stor vekt. Men som jeg har fremholdt i punkt 4.4, er det mulig å tenke seg at den sikkerhetsansvarlige enten i den enkelte domstol eller i DA kan bli holdt ansvarlig for ikke å ha forebygget en sikkerhetshendelse. Staten kan også pådra seg ansvar som arbeidsgiver. Konflikter om ansvarsforhold etter en slik hendelse kan gå ut over samarbeidet og ramme domstolenes effektivitet. Full dekning på objektivt grunnlag for ethvert tap i slike tilfeller ville forhindret konflikter og de uheldige konsekvensene disse kan få.

Det kan også hevdes at regler om full erstatning ved ethvert tap forårsaket i arbeidssituasjonen, ville ivaretatt et *likhetshensyn*. I arbeidet med yrkesskadeforsikringsloven la departementet blant annet vekt på at utviklingen av frivillige forsikringsordninger – de såkalte "Trygghetsforsikringene" – hadde ført til en uheldig situasjon ved at enkelte grupper var godt vernet, mens andre sto uten dekning hvis uhellet var ute, se Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 42. På samme måte vil dekningen for domstolansatte i visse situasjoner i dag være avhengig av om og i hvilken utstrekning det er tegnet private forsikringer. Regler om full erstatning etter sikkerhetshendelser ville fjernet den ulikhet som ligger i dette elementet. Fordi det er vanskelig å tenke seg at en ny erstatningsordning skal erstatte de private forsikringene til dekning av skade eksempelvis på bolig, bil og løsøre, har dette hensynet likevel svært begrenset vekt.

Felles for disse hensynene er at de gjør seg gjeldende i større eller mindre grad i alle arbeidsforhold, ikke bare innen domstolene. De kan dermed først og fremst begrunne et styrket vern for *alle* arbeidstakere, men ikke en særregulering for domstolansatte. Videre er det grunn til å merke seg at hensynene som nevnt ble løftet frem som viktige i arbeidet med yrkesskadeforsikringsloven. Til tross for dette valgte lovgiver en løsning hvor ikke alle skader og sykdommer som er forårsaket av arbeidet, kan gi grunnlag for erstatning etter loven. Belastningslidelsene er for eksempel holdt utenfor, ut fra de administrative og økonomiske konsekvenser en annen løsning ville gi, se Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 55.

5.4 Hensyn som særlig gjelder domstolansatte, herunder dommernes uavhengighet og upartiskhet

5.4.1 Innledning

I punkt 5.3 har jeg fremhevet noen hensyn som tilsier at arbeidstakere i sin alminnelighet bør holdes skadesløse hvis de påføres tap som følge av utførelsen av sine arbeidsoppgaver. Spørsmålet her er om det gjør seg gjeldende særlige hensyn for dommere og andre domstolansatte. Arbeidsgruppen har som nevnt på dette punktet fremhevet domstolenes og dommernes uavhengighet, se punkt 5.1 ovenfor. I mandatet for denne utredningen begrunnes behovet for en utredning blant annet med hensynet til "det prinsipielle vernet om domstolenes uavhengighet". Det sjette kulepunktet i mandatet ber i forlengelsen av dette om en vurdering av hensynet til fortsatt drift, en vurdering som "skal hensynta dommernes og domstolenes uavhengige stilling".

På denne bakgrunn er det naturlig først å vurdere om hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet tilsier en erstatningsrettslig særbehandling av de domstolansatte som gruppe, se punkt 5.4.2. I punkt 5.4.3 drøftes andre hensyn, før jeg konkluderer i punkt 5.5.

5.4.2 Dommernes uavhengighet og upartiskhet

Domstolenes og dommernes uavhengighet regnes som en fundamental rettssikkerhetsgaranti og et grunnleggende rettsstatsprinsipp. Ideen om uavhengige domstoler springer ut av maktfordelingsprinsippet og har vært en bærebjelke i vår statsforfatning siden vi fikk Grunnloven i 1814. Ved grunnlovsreformen i 2014 kom prinsippet til uttrykk i Grunnloven § 95, som lyder:

"Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettfærdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.

Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet."

Lignende bestemmelser finnes i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 1. Ministerrådets rekommandasjon CM/Rec (2010) 12 omhandler også dommernes uavhengighet og upartiskhet. I fortalen heter det at "the judges' role is essential in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms".

Prinsippet om domstolenes uavhengighet gjelder først og fremst forholdet til de øvrige statsmaktene. Men i fremstillinger om domstolenes uavhengighet nevnes gjerne

enkeltdommernes upartiskhet i samme åndedrag.²⁴ Domstolloven § 55 tredje ledd bestemmer at dommere ikke bare skal være "uavhengige i sin dømmende virksomhet", men også at de skal "utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt". Flere av bestemmelsene i Ministerrådets rekommandasjon CM/Rec (2010) 12 knytter seg også til denne siden av uavhengigheten. Her nevner jeg først avsnitt 5, som slår fast at dommere må ha "unfettered freedom to decide cases impartially". Av avsnitt 13 fremgår at "[a]ll necessary measures should be taken to respect, protect and promote the independence and impartiality of judges". Også avsnitt 14 har interesse. Her heter det at lovgivningen "should provide for sanctions against persons seeking to influence judges in an improper manner".

Upartiskhet innebærer blant annet at sakens utfall ikke må påvirkes av dommerens egeninteresser, eller av positive eller negative innstillinger til en av partene.²⁵ Sikkerhetshendelser kan utgjøre en uheldig påvirkning og må derfor motvirkes så langt som mulig. Trusler kan eksempelvis gjøre dommeren engstelig for å bli rammet av voldshandlinger. I sin ytterste konsekvens kan dette påvirke dommeren til å treffe en avgjørelse i favør av den som har truet. Men truslene kan også motsatt skape en motvilje hos dommeren som gjør at et rettmessig krav ikke fører frem.

Sikkerhetshendelser kan også gjøre at dommere vegrer seg for å ta saker med enkelte parter, eller at de betakker seg for å ha befatning med en spesiell sakstype. Dette kan rokke ved det tilfeldighetsprinsipp som skal gjelde ved fordeling av saker, og som er viktig ut fra en uavhengighetstanke. Konsekvensen av slike hendelser kan videre være at dommere søker avskjed tidligere enn de ellers ville gjort, fordi belastningen blir for stor. Også dette er en konsekvens som truer domstolenes uavhengighet.

I tråd med Grunnloven § 95 andre ledd må staten gjøre det den kan for å sikre dommerne mot press utenfra som kan true uavhengigheten og upartiskheten. Vi har allerede en rekke slike mekanismer. For dommerne er det selvfølgelig sentralt at sikkerhetshendelsene er gjort straffbare, og at overtredelser etterforskes og pådømmes. Straffeloven § 157 om motarbeiding av rettsvesenet kan ses som utslag av den spesielle stillingen som domstolene har.

Et element i uavhengigheten er imidlertid også at domstolene har tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre nødvendige sikringstiltak. DA har etter sikkerhetshendelser hatt betydelige utgifter til sikring av domstoler og enkeltdommere. I perioden 2015–2017 har det gått med noe over 1,1 millioner kroner til sikring av fire medarbeidere, hvorav drøyt halvparten knytter seg til Svor-saken. Utgiftene er dekket over det ordinære budsjettet, til fortrenghet for andre viktige oppgaver. Når behovet for sikkerhetstiltak på denne måten er begrunnet i

²⁴ Se blant annet Jørgen Aalls artikkel "Norske og internasjonale krav til domstolenes uavhengighet", inntatt i boken *Dommernes uavhengighet: Den norske Dommerforening 100 år* side 51–78 og Thorstein Eckhoffs artikkel "Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet", *Jussens Venner* 1965 side 1 følgende

²⁵ Se Eckhoff, op. cit. side 2

konkrete hendelser, bør ikke økonomi utgjøre noen begrensning. Det *generelle* behovet for å iverksette sikkerhetskontroll i landets tinghus er det ikke naturlig å gå inn på i denne sammenhengen.

En annen side av dette er at sikkerhetshendelsene kan påføre dommerne og deres pårørende tap, noe Svor-saken er et eksempel på. Uavhengigheten og upartiskheten trues hvis ikke dommerne kan være trygge på at de ikke selv må bære tapet hvis de skulle bli rammet. En særskilt erstatningsordning vil her kunne være et viktig virkemiddel.

Hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet kan etter dette tilsi at de gis et vern som ikke alle andre arbeidstakere kan nyte godt av. Om disse argumentene tilsier at også andre domstolansatte gis et tilsvarende vern, kommer jeg tilbake til i punkt 6.2.

5.4.3 Andre hensyn

Det er særlig ett annet forhold som særpreger domstolene sammenlignet med flertallet av andre arbeidsplasser. De typiske yrkesskadene kan nok skyldes uforsiktighet og av og til også uaktsomhet, men de vil i de aller fleste tilfeller være et resultat av uhell. Ved sikkerhetshendelser rettet mot domstolene er situasjonen annerledes. Handlingene vil være forsettlig og målrettede. Formålet og hensikten er å ramme den domstolansatte bare fordi han eller hun har gjort sitt beste for å utføre en god jobb. For den domstolansatte vil det regelmessig være umulig å beskytte seg – elementer av "skadelidtes medvirkning" vil typisk være helt fraværende. Det er nærliggende å hevde at det i slike tilfeller er ekstra urimelig om den skadelidte må bære tapet selv. Rettferdshensynet slår med andre ord sterkere inn når domstolansatte rammes av sikkerhetshendelser enn når andre grupper blir skadet i tilknytning til arbeidet.

Her må det likevel konstateres at dette synspunktet ikke *bare* er gyldig for arbeidstakere i domstolene. Argumentene kan også brukes om de ansatte i politiet. Polititjenestemenn antas å være vel så utsatt for trusler, voldshandlinger og skadeverk som domstolansatte. De rammes av slike hendelser fordi de gjør jobben sin, og de kan vanskelig forebygge det. Også ansatte innen for eksempel barnevernet og sosialtjenesten kan nevnes som utsatte grupper i denne sammenhengen. Det kan likevel med styrke hevdes at rettferdshensynet slår sterkere inn for domstolansatte enn i hvert fall det store flertall av arbeidstakere, så lenge årsaken til den domstolansattes tap er å finne i en sikkerhetshendelse. Den skadevoldende hendelsen skiller seg fra arbeidsulykker flest. Dette er et tilleggsargument for å innføre et vern for dem, et vern som ikke omfatter alle andre grupper av arbeidstakere.

De økonomiske og administrative konsekvensene av en erstatningsordning for domstolansatte drøftes i kapittel 7 nedenfor. Det er likevel naturlig å foregripe ett poeng her. Som jeg var inne på i punkt 5.3, var lovgivers utgangspunkt ved innføringen av yrkesskadeforsikringsloven at arbeidstakere burde få erstatning på objektivt grunnlag hvis de

ble skadet i forbindelse med arbeidet. Enkelte praktiske former for yrkesskader og yrkessykdommer ble tross dette holdt utenfor ordningen, som belastningslidelsene. Begrunnelsen var nettopp de store og uoversiktlige økonomiske konsekvensene av å la disse omfattes av virkeområdet. Dette er ikke et argument som på tilsvarende måte kan brukes mot å innføre en særskilt erstatningsordning for dommere og domstolansatte for øvrig. De økonomiske og administrative konsekvensene av en slik ordning må antas å bli svært beskjedne, se nærmere i kapittel 7.

5.5 Sammenfattende hovedkonklusjon

Etter dette kan det fremføres gode argumenter for å innføre regler om erstatning for domstolansatte ved sikkerhetshendelser. De generelle hensyn som tilsier at arbeidstakere ikke selv bør bære tapet hvis de skades i forbindelse med arbeidet, slår inn med tyngde også her. Samtidig gjør særlig hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet at det kan være grunn til å særbehandle denne gruppen skadelidte når de rammes av det som i utredningen er kalt sikkerhetshendelser. Hensynene kan likevel slå inn med forskjellig tyngde i de ulike typetilfellene. Dette kommer jeg tilbake til flere steder når jeg i punkt 6 går nærmere inn på de enkelte spørsmål som reiser seg i forbindelse med et nytt regelverk på dette området. Ikke minst er dette et tema i vurderingen av hvilke grupper ansatte som bør omfattes av erstatningsordningen.

6. EN NÆRMERE VURDERING AV HOVEDSPØRSMÅLENE

6.1 Innledning

I kapittel 5 har jeg på generelt grunnlag drøftet om det er behov for nye regler til vern om domstolansatte som rammes av sikkerhetshendelser. Konklusjonen er at det er behov for et nytt regelverk på dette området, men at hensynene slår inn med forskjellig tyngde i de ulike typetilfellene. Disse overordnede synspunktene ligger til grunn når jeg nå går over til å vurdere mer konkret de ulike hovedspørsmålene som reiser seg i sammenheng med en erstatningsordning for domstolansatte.

Et første spørsmål er hvilke grupper som skal være omfattet av en ny erstatningsordning. Dette er temaet i punkt 6.2. I punkt 6.3 vurderer jeg hvilke hendelser som bør kunne gi grunnlag for erstatning, herunder kravet om tilknytning til arbeidsforholdet. Tapsposter, regress og årsakssammenheng er temaene i punkt 6.4, mens jeg i punkt 6.5 drøfter valget av kompensasjonsordning. I punkt 6.6 tar jeg stilling til hvem som bør administrere ordningen, herunder ha kompetanse til å pådra staten utgifter. Punkt 6.7 tar for seg saksbehandling og domstolsprøving. Reglernes plassering i lovverket mv. er tema i punkt 6.8. Avslutningsvis i punkt 6.9 vurderes forhold knyttet til videre drift av domstolene.

6.2 Hvem bør omfattes av en ny erstatningsordning?

6.2.1 Dommere og dommerfullmektiger

I punkt 5.4.2 er hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet fremhevet som et argument for en egen erstatningsordning. Det er den dømmende virksomheten som må være upåvirket av innblanding og press utenfra. Denne virksomheten utøves av dommere – embetsdommere, konstituerte eller ekstraordinære – og dommerfullmektiger. For disse gruppene slår hensynet til uavhengigheten inn med full styrke, og de må derfor være omfattet av nye regler om erstatning ved sikkerhetshendelser. Ut fra de hensyn som bærer en slik ordning kan det ikke være grunn til å skille mellom embetsdommere, konstituerte dommere, ekstraordinære lagdommere eller dommerfullmektiger. De utfører i prinsippet det samme arbeidet og eksponerer seg gjennom dette for den samme risikoen. Selv om embetsdommere gjerne utsetter seg for denne risikoen over en lengre periode enn de andre gruppene, kan ikke det begrunne en forskjellsbehandling.

6.2.2 Andre ansatte ved domstolene

Som jeg nettopp har nevnt, tilsier hensynet til uavhengighet og upartiskhet en ordning til vern om dem som utøver de dømmende funksjonene. Hensynet slår ikke inn på samme måte for de øvrige ansatte ved domstolene. De treffer ikke selv de avgjørelsene som må være upåvirket av innblanding og press utenfra, og dette kan hevdes å være et argument for å la en ny erstatningsordning bare omfatte dommerne og dommerfullmektigene.

På den annen side er også de øvrige ansatte representanter for den samme statsmakten. Domstolenes uavhengighet markeres tydeligere hvis *alle* domstolansatte omfattes av ordningen. Et annet poeng er at det grunnleggende rettferdshensynet gjør seg gjeldende på samme måte for de øvrige ansatte som for dommerne. Alle ansatte ved domstolene utsetter seg for en risiko i sin arbeidsgivers og samfunnets interesse. Det er ikke rettferdig hvis de selv må bære tapet etter hendelser som har tilknytning til arbeidet.

Det er likevel først og fremst likhetshensynet som tilsier at alle domstolansatte må være omfattet av en ny erstatningsordning. En sikkerhetshendelse kan ramme domstolen som sådan, slik at medarbeidere i ulike arbeidstakergrupper påføres tap. Det ville være uheldig hvis dommerne fikk sitt tap dekket, mens andre ikke fikk det. En slik ulikhet ville blitt oppfattet som urettferdig og er derfor vanskelig å begrunne. Samtidig antas kostnadene ved erstatningsordningen å bli så vidt beskjedne at en utvidelse av den vernede kretsen, ikke er problematisk ut fra en vurdering av de økonomiske konsekvensene.

Alle ansatte ved domstolene bør etter dette være omfattet av erstatningsordningen. Ordningen hviler på mange av de samme hensynene som yrkesskedeforsikringsloven. Det kan derfor være naturlig å avgrense kretsen av vernede på samme måte som i den loven, se definisjonen av arbeidstaker i yrkesskedeforsikringsloven § 2 bokstav b. Jeg viser til de spesielle merknadene til § 241 i kapittel 8 nedenfor.

6.2.3 Meddommere mv.

Også meddommere kan bli utsatt for sikkerhetshendelser, som for eksempel trusler. Fra media kjenner vi eksempler på at meddommere er "hengt ut" i sosiale medier etter at de har dømt i saker hvor resultatet oppfattes som kontroversielt, og det er ikke vanskelig å tenke seg at noen kan gå lenger for å ramme denne gruppen. Meddommere fyller samtidig en viktig rolle i vårt rettssystem. Et angrep mot dem er også et angrep mot domstolenes uavhengighet. I så måte kan det være grunn til å la også meddommere være omfattet av en ny erstatningsordning. Også rettferdshensyn og hensynet til likhet tilsier at de får nytte godt av den samme ordningen som fagdommerne. Det samme gjelder for så vidt lagrettemedlemmer. Et lovvedtak om å avvikle juryordningen ble imidlertid sanksjonert i statsråd 16. juni 2017. Jeg sier derfor ikke mer om lagrettemedlemmene enn at de står i samme stilling som meddommerne.

Men det er også forskjeller mellom meddommerne på den ene siden, og fagdommerne på den andre. Fagdommere som utsettes for angrep i en eller annen form, skal forutsetningsvis fortsette i sin dømmende virksomhet. Dermed vil angrepet kunne rokke ved deres upartiskhet i stadig nye saker. For meddommerne er situasjonen annerledes. De velges etter domstolloven § 66 av kommunestyret for en periode på fire år. Etter trekning innkalles de så til en enkeltstående sak, jf. domstolloven § 88. Det er uvisst om og i tilfelle når de vil bli innkalt på nytt. Hvis meddommere rammes for sin befatning med en konkret sak, vil det derfor ikke på samme måte utgjøre en trussel mot uavhengigheten og upartiskheten i domstolens løpende saker.

Meddommerne gjør videre som nevnt en viktig innsats i vårt rettssystem. Men de vier ikke på samme måte som fagdommerne sitt yrkesaktive liv til å tjene domstolene – de er først og fremst i arbeid for en annen arbeidsgiver. De står dessuten friere til å velge bort den risiko som det innebærer å arbeide i domstolvesenet. Sammenlignet med de ansatte i domstolene er de også en uensartet gruppe, og det er derfor noe vanskeligere å overskue konsekvensene av å la dem omfattes av erstatningsordningen.

Kanskje er det heller ikke det samme reelle behovet for nye regler til vern om meddommerne. Oversikten over registrerte sikkerhetshendelser i punkt 3.2 viser bare ett tilfelle som var rettet mot en meddommer. Dette samsvarer med en antakelse om at personer som er misfornøyd med en rettsavgjørelse, først og fremst vil rette en eventuell aggresjon mot fagdommeren eller domstolen som sådan. Meddommerne vil nok i større grad gå fri ut fra en tanke om at det er fagdommeren som legger de sentrale premissene for avgjørelsen.

Avveiningen av disse hensynene er vanskelig. Det kan fremføres argumenter for å holde meddommerne utenfor – i hvert fall foreløpig inntil vi har vunnet erfaringer med ordningen. Behovet for å beskytte meddommerne synes ikke påtrengende. På den annen side utøver meddommerne de samme dømmende funksjonene som fagdommerne. De er representanter for den samme statsmakten, som skal være uavhengig og upartisk. Likhets hensynet veier dessuten tungt – hvorfor skal eksempelvis fagdommeren være bedre stilt enn meddommeren når de langt på vei gjør samme type arbeid i den enkelte saken? Selv om det må foretas en avgrensning for at ordningen ikke skal bli for omfattende og krevende rent administrativt, har jeg på denne bakgrunn kommet til at meddommerne må likestilles med fagdommerne og omfattes av erstatningsordningen, se også de spesielle merknadene til lovutkastet § 241 i punkt 8.1 nedenfor.

De rettsoppnevnte sakkyndige bør derimot holdes utenfor. Riktignok utøver også disse en viktig funksjon i rettsstatens tjeneste, og de må ikke være påvirket av press utenfra. Men de har en helt annen selvstendig rolle enn meddommerne. Behovet for vern synes dessuten beskjedent. For det første har vi få eksempler på at sakkyndige har blitt utsatt for sikkerhetshendelser. Viktigere er at de som regel vil være dekket under en yrkesskadeforsikring når de er i arbeid ved domstolene – enten som ansatt hos en annen

arbeidsgiver eller ved at de som selvstendig næringsdrivende har tegnet frivillig yrkesskadeforsikring.

6.2.4 Familiemedlemmer/pårørende

I punkt 6.2.1 og 6.2.2 har jeg konkludert med at alle ansatte ved domstolene bør være omfattet av en ny erstatningsordning. Utredningsmandatet ber i fjerde kulepunkt om en vurdering av om også "andre enn den direkte skadelidte skal omfattes av ordningen, typisk de nærmeste pårørende". Spørsmålet blir etter dette om erstatningsordningen også bør gjelde de nærmeste familiemedlemmene til de domstolansatte.

Jeg minner først om at familiemedlemmene kan være rammet direkte, som når trusler rettes mot hele familien eller når familiens felles bolig tennes på. Men de kan også være å anse som tredjepersoner slik dette begrepet vanligvis oppfattes i erstatningsretten. Dette vil være tilfellet hvis en hendelse retter seg utelukkende mot en domstolansatt, mens også familiemedlemmet påføres tap ved å måtte bo i sikkerhetsleilighet. I en vurdering av om familiemedlemmene bør være vernet, kan jeg ikke se at det er særlig fruktbart å skille mellom disse typetilfellene.

Hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet er fremhevet som et sentralt argument for å innføre regler om erstatning ved sikkerhetshendelser. Det samme hensynet tilsier at også de nærmeste familiemedlemmer/pårørende bør være omfattet av ordningen, og uavhengig av om de er å anse som direkte skadelidt eller tredjepersoner. For å kunne opptre med den nødvendige objektivitet og upartiskhet, må dommeren vite at også familiemedlemmer er beskyttet hvis hans eller hennes dømmende virksomhet skulle føre til tap for dem. Rene rettferds- eller rimelighetshensyn trekker i samme retning. De hendelser som er tema i utredningen, rammer en domstolansatt bare fordi hun eller han har gjort jobben sin til samfunnets beste. Skulle hendelsen også føre til økonomisk tap for familiemedlemmer, ville det være urimelig om de ikke skulle bli holdt skadesløse.

Mitt syn er etter dette at også familiemedlemmer bør gis et vern i den ordningen som foreslås. Spørsmålet blir hvor stor kretsen av vernede bør være. Her kan det være naturlig å ta utgangspunkt i straffeloven § 157, som rammer rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet "eller noen av hans nærmeste". Uttrykket "nærmeste" er definert i straffeloven § 9, som lyder:

"Med de nærmeste menes

a) ektefelle,

b) slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller,

c) ektefellens slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller,

- d) stesøsken og deres ektefeller,
- e) fosterforeldre og deres foreldre, fosterbarn og fostersøsken, og
- f) forlovede.

Det som er bestemt om ektefeller, gjelder også fraskilte. Besvoglede regnes likevel bare som de nærmeste for forhold som har skjedd før oppløsningen av ekteskapet. Det som er bestemt om besvoglede i annet punktum, gjelder også for forlovede etter at forlovelsen er hevet.

Svogerskap anses fortsatt å bestå når ekteskapet som begrunnet det, er opphørt ved død.

Likestilt med ekteskap er registrert partnerskap og andre tilfeller når to personer bor fast sammen under ekteskapsliknende forhold."

Straffeloven § 157 er utslag av et ønske om å verne om domstolenes uavhengighet og bygger dermed på samme hensyn som erstatningsordningen for domstolansatte. I så måte kunne det være naturlig å avgrense kretsen av vernede på samme måte. På den annen side bør erstatningsordningen bare verne dem som har et reelt behov for slikt vern. Det er vanskelig å tenke seg at eksempelvis stesøskens ektefeller kan påføres tap ved en sikkerhetshendelse. Og hvis tap likevel skulle inntre, vil det uansett ofte måtte anses som en inadekvat følge uten erstatningsrettslig vern. Kretsen av vernede bør derfor være snevrere enn etter straffeloven § 157.

Jeg er kommet til at vernet bør omfatte de domstolansatte og deres nærmeste familiemedlemmer. Med familiemedlemmer tenker jeg da først og fremst på ektefelle og barn, som vel er mest utsatt for å bli rammet. Det er også naturlig å la øvrige familiemedlemmer i rett ned- eller oppstigende linje være omfattet, selv om det vel ikke er like praktisk at disse påføres tap. På grunn av den usikkerhet som knytter seg til tredjepersoners erstatningsrettslige vern i den alminnelige erstatningsretten, bør familiemedlemmenes stilling reguleres uttrykkelig, se lovutkastet §§ 241 og 245.

6.2.5 Særlig om domstolansatte som har sluttet

Sikkerhetshendelser kan ramme domstolansatte også etter at de har sluttet i arbeidet ved domstolen. Et eksempel er drapstrusler som nylig ble rettet mot en avgått høyesterettsdommer i forlengelsen av en sak han håndterte mens han var dommer. Medarbeidere som har sluttet, kan være i en vel så utsatt posisjon som de ansatte. Dette skyldes at de førstnevnte ikke lenger har et beskyttende apparat rundt seg. I den forbindelse kan nevnes at PST ikke regner avgåtte høyesterettsdommere som myndighetspersoner, og at de dermed faller utenfor den gruppen PST mener å ha ansvar for. Det må på denne bakgrunn vurderes om en ny erstatningsordning skal omfatte også tidligere ansatte.

Igjen er det naturlig å ta utgangspunkt i de hensyn som begrunner en særskilt erstatningsordning for domstolansatte. I punkt 5.4.2 har jeg fremhevet hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet som sentralt i denne sammenhengen. Virksomheten ved domstolene må kunne utøves uten påvirkning og press utenfra. Uavhengigheten og upartiskheten trues hvis de ansatte ikke kan være trygge på at sikringstiltak blir iverksatt, og at de blir holdt skadesløse hvis noe likevel skulle skje. En side av dette er selvfølgelig at de ansatte er vernet mens de er i arbeid for domstolene. Noen reell trygghet oppnås likevel ikke hvis de domstolansatte er engstelige for å bli utsatt for hevnaksjoner eller lignende etter at de har gått av. Dette tilsier at erstatningsordningen omfatter også tidligere ansatte, selvfølgelig forutsatt at de rammes av en hendelse som har tilknytning til det arbeidet de tidligere har utført ved en domstol.

Også rene rettferdshensyn er et argument for å likestille tidligere ansatte med dem som fortsatt er i arbeid ved domstolene. Det vil alltid føles urimelig selv å måtte bære tap som er påført i tjeneste for domstolene. Dette faktum endres ikke ved at den domstolansatte har sluttet i sin stilling. Behovet for kompensasjon er det samme, og det kan til og med være mer følbart hvis den ansatte har gått over på pensjon. Alt i alt fremstår det som lite tvilsomt at en ny erstatningsordning må omfatte også tidligere ansatte.

6.3 Om hvilke hendelser som bør gi rett til erstatning

6.3.1 Kravet om tilknytning til arbeidsforholdet

DA tar i mandatet for utredningen utgangspunkt i at trusselbildet for norske domstoler utvikler seg negativt. Videre påpeker DA at det er "et økende antall trusler og sikkerhetshendelser som oppfattes å ha direkte sammenheng med den dømmende virksomheten". I dette ligger et signal om hvilke typer hendelser som ønskes vurdert opp mot nye erstatningsregler. Et tilsvarende signal ligger i mandatets første kulepunkt, hvor det anmodes om en oversikt over gjeldende regler som kan sikre "skadesløshet ved sikkerhetshendelser eller hendelser som kan sammenlignes med dette".

Behovet for en egen erstatningsordning for domstolansatte skyldes domstolenes særlige rolle i samfunnet som en uavhengig statsmakt. Jeg minner igjen om de hensyn som er fremhevet i kapittel 5, hvor uavhengighet og upartiskhet står sentralt. Hensynene rekker ikke lenger enn til at ordningen må omfatte skadehendelser som på en eller annen måte har sammenheng med den dømmende virksomheten. Det er ingen grunn til at domstolansatte skal ha et bedre vern enn andre etter hendelser som kan ramme alle, som for eksempel rene uhell. Skader som like godt kunne rammet andre enn domstolansatte, bør falle utenfor. Det er med andre ord de uheldige følger av å arbeide for domstolene som ikke bør være den

enkelte skadelidtes egen risiko. I dette ligger at det må oppstilles et krav om at skadehendelsen må ha en tilknytning til eller sammenheng med arbeidet ved domstolen.

Yrkesskadeforsikringsloven § 10 slår fast at loven bare omfatter skader som arbeidstakere påføres "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden". Dette er ikke egnet som avgrensningskriterium for en erstatningsordning for domstolansatte. Riktignok er det mulig at også skader som inntreffer på fritiden er dekket etter loven hvis sammenhengen med yrkesutøvelsen er nær nok, se nærmere i punkt 4.7.4. Spørsmålet er imidlertid ikke avklart, og kriteriet "i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden" gir uansett ikke et dekkende og presist uttrykk for de situasjoner som bør omfattes av en ny erstatningsordning for domstolansatte. Det peker i for stor grad mot at skaden må ha skjedd i en arbeidssituasjon, mens en erstatningsordning for domstolansatte også må omfatte skader som skjer på fritiden.

I NOU 1988: 6 foreslo Yrkesskadeforsikringslovutvalget at yrkesskadeforsikringsloven skulle gjelde skader som skyldes "egenskaper ved arbeidet eller arbeidsstedet", se lovutkastet § 1 og drøftelsen på side 72 følgende i utredningen. Departementet valgte en annen løsning ut fra en vurdering av hvilke skader og sykdommer som burde gi grunnlag for erstatning, og fordi kriteriet etter departementets syn ville reist vanskelige bevissspørsmål. Heller ikke i vår sammenheng er "egenskaper ved arbeidet" et hensiktsmessig avgrensningskriterium. Det gir ikke et dekkende uttrykk for hvilke skadehendelser som bør være omfattet av en ny erstatningsordning. Begrepet fanger ikke opp de aktive skadevoldende handlingene som er ment å gi grunnlag for erstatning under erstatningsordningen. På den annen side favner det også for vidt. Blant annet kan plager i nakke og rygg etter mangeårig kontorarbeid sies å skyldes egenskaper ved arbeidet i en domstol. Slike plager kan ikke gi grunnlag for erstatning etter ordningen.

Denne siste innvendingen kan i og for seg reises også mot å bruke "i tilknytning til arbeidet" som avgrensningskriterium. Lest isolert vil også dette kunne omfatte for eksempel belastningsslidelser. Men det må også oppstilles krav til skadehendelsens art, se nærmere nedenfor i punkt 6.3.2. Kriteriene kan samlet sett gi en fornuftig avgrensning. Uttrykket "i tilknytning til arbeidet" vil dessuten – i motsetning til "egenskaper ved arbeidet" – rent språklig dekke også forsettlige handlinger rettet mot domstolene, som nettopp er de handlinger som bør omfattes av ordningen. Etter mitt syn er det på denne bakgrunn naturlig å la erstatningsordningen omfatte skadehendelser som har "tilknytning til" arbeidet ved domstolene. Et alternativ kunne være å benytte uttrykket "sammenheng med", som vel har mye av det samme meningsinnholdet. Se lovutkastet § 242 og de spesielle merknader til bestemmelsen i punkt 8.1 nedenfor.

Når en hendelse rammer en domstolansatt, vil det kunne være uklart hvem som er gjerningsperson og hvorfor den aktuelle ansatte har blitt rammet. Også medarbeidere ved domstolene kan jo være tilfeldige ofre for eksempelvis skadeverk og dermed påføres tap uten at dette har noe å gjøre med deres arbeid. Riktignok er gjerningspersonen kjent i rundt 75 prosent av de tilfeller som er registrert som sikkerhetshendelser av DA, se punkt 3.2. Hvis

disse gjerningspersonene har vært i kontakt med domstolene, vil den nødvendige tilknytningen ofte kunne bevises. Men de farligste gjerningspersonene vil ikke stå frem med fullt navn. Trusler kan videre fremsettes fordekt og uuttalt, for eksempel ved å lage riper i en dommers bil. I disse tilfellene vil det kunne være svært vanskelig å bevise at en domstolansatt er rammet fordi hun eller han har utført sine oppgaver ved domstolen. Disse utfordringene må løses for at erstatningsordningen skal bli effektiv.

Spørsmålet er på denne bakgrunn hvilke krav som må oppstilles for å kunne konstatere en nødvendig tilknytning til arbeidet ved domstolen. Her må det være klart at man ikke kan kreve en rettskraftig dom mot en gjerningsperson hvor det fremgår hvorfor den domstolansatte ble rammet. Som jeg har vært inne på, kan behovet for utbetaling inntre raskt. Det er viktig at utbetaling kan foretas med en gang behovet oppstår og helt uavhengig av om gjerningspersonen er kjent. Av den grunn må det være opp til den myndighet som administrerer ordningen å vurdere om skadehendelsen har den nødvendige tilknytningen til den skadelidtes arbeid ved en domstol.

Det bør i hvert fall ikke kreves mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for at denne tilknytningen foreligger. En slik regel gir imidlertid neppe et tilstrekkelig vern. Som jeg nettopp har vært inne på, vil de alvorligste sakene typisk by på størst bevisproblemer. Ønsket om et effektivt vern tilsier at det innføres en regel om omvendt bevisbyrde, slik at tilknytning til arbeidsforholdet anses å foreligge med mindre annet kan bevises. I og med at det også må oppstilles krav til hendelsens art, vil ikke dette innebære en for vidtrekkende adgang til erstatning, se lovutkastet § 242 andre ledd.

I en vurdering av tilknytningen vil politiets foreløpige funn og konklusjoner ha vekt. Og hvis politiet i et konkret tilfelle mener at en hendelse har tilknytning til den rammedes arbeid ved domstolene, må det normalt legges til grunn. Men politiets syn kan ikke i seg selv være avgjørende. For politiet vil det viktigste i første omgang være å finne gjerningspersonen, mens vurderingen av motivene kan komme i annen rekke. Det vil derfor kunne ta tid før politiet kan si noe om hvorfor den domstolansatte ble rammet. Behovet for raske utbetalinger tilsier at man ikke kan vente på en avklaring fra politiet.

6.3.2 Hendelsens art

Som jeg nettopp har nevnt, kan ikke kravet om tilknytning til arbeid være det eneste avgrensningskriteriet for ordningen. For å oppnå fornuftige løsninger må det i tillegg legges opp til at bare nærmere beskrevne handlinger kan gi grunnlag for erstatning. På dette punktet ligger det også føringer i mandatet gjennom henvisningene til "trusler og sikkerhetshendelser".

Det er særlig hensynet til domstolenes uavhengighet og upartiskhet som gjør at det bør innføres en egen erstatningsordning til vern om domstolansatte. I dette ligger det et signal

om hvilke skadevoldende handlinger og hendelser som bør kunne gi grunnlag for erstatning. Ulykkesskadene faller klart utenfor. De kan nok ha tilknytning til arbeidsforholdet på en eller annen måte, men det er ingen grunn til at domstolansatte skal ha et bedre vern enn andre hvis de utsettes for en ulykke. Det samme gjelder de tradisjonelle belastningslidelsene – plager i nakke og rygg etter mange års kontorarbeid. Medarbeiderne ved domstolene må derimot holdes skadesløse hvis de påføres skade eller tap ved aktive handlinger som er ment å ramme dem. Dette innebærer at ordningen må fange opp forsettlige overtredelser av straffebud. Typiske eksempler er voldshandlinger, trusler, brannstiftelse og skadeverk, men dette er ikke en uttømmende oppregning.

I utgangspunktet snakker vi her om straffbare handlinger. Uaktsomme overtredelser vil imidlertid naturlig falle utenfor, selv om overtredelsen skulle være gjort straffbar, jf. straffeloven § 21. Dette skyldes at uaktsomme handlinger vanskelig kan ha den nødvendige tilknytning til den domstolansattes arbeid slik tilknytningskravet er definert her. Tapet må videre være omfattet selv om skadevolderen skulle være utilregnelig, jf. straffeloven § 20. Handlinger kan utgjøre en like stor trussel mot uavhengigheten og upartiskheten selv om gjerningspersonen ikke kan straffes. Jeg viser til lovutkastet § 242 tredje ledd.

6.4 Tapspostene, regress, årsakssammenheng mv.

6.4.1 Forholdet til andre kompensasjonsordninger – regress

Kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende kompensasjonsordninger. Disse ordningene kan i enkelte tilfeller gi full erstatning for tap etter sikkerhetshendelser, som når hendelsen resulterer i personskade som omfattes av yrkesskedeforsikringslovens dekningsområde. Det er ingen grunn til at nye regler om erstatning til domstolansatte skal erstatte de ordningene vi har i dag. De oppfattes å fungere godt på sine områder og er resultat av bevisste vurderinger av hvem som bør bære tapet. Men som jeg har påvist i kapittel 4, faller enkelte praktiske former for tap utenfor eksisterende regelverk. Dette gjelder blant annet rent formuestap, for eksempel merutgifter som ikke skyldes personskade. Poenget med innføringen av nye regler til vern om domstolansatte må være at de skal supplere de gjeldende ordninger og tette de hullene som finnes i dag.

Det er viktig at den rammede får utbetalinger raskt for å avbøte problemer i den akutte fasen etter en sikkerhetshendelse. For å oppnå dette, må den myndigheten som administrerer ordningen, løpende kunne dekke det fulle tapet. I den utstrekning tapet kan dekkes av andre, eksempelvis yrkesskedeforsikringsselskapet, må myndigheten kunne tre inn i skadelidtes krav og gjøre regress gjeldende. Etter gjeldende rett synes utgangspunktet å være en rett til regress for den som har dekket en annens tap, se redegjørelsen i punkt 4.12.

Det er naturlig å lovfeste regresshjemmelen for å klargjøre denne retten, se lovutkastet § 247.

Det knytter seg særlige spørsmål til tingskader som dekkes av alminnelige forsikringer, som boligforsikring og innboforsikring. Dette behandles i punkt 6.4.3 nedenfor.

Etter voldsoffererstatningsloven § 9 andre punktum skal det ved utmålingen av erstatning gjøres fradrag for "annen økonomisk støtte som skadelidte er berettiget til som følge av skaden". Utbetaling under en erstatningsordning for domstolansatte ville kunne anses som en slik "økonomisk støtte" som etter bestemmelsen skal gå til fradrag i voldsoffererstatningen. Dette er ikke en hensiktsmessig løsning. Så lenge vi er innenfor voldsoffererstatningslovens virkeområde, er det naturlig at tapet dekkes av den ordningen. Voldsoffererstatningsloven hviler på legislative hensyn som gjelder i like stor grad når domstolansatte utsettes for vold som i andre tilfeller. Det er også et poeng at Kontoret for voldsoffererstatning kan søke regress hos skadevolderen og har et apparat som er tilpasset dette. Konsekvensen av mitt syn på dette punktet er at den myndighet som har foretatt utbetaling under erstatningsordningen for domstolansatte, må ha rett til å tre inn i skadelidtes krav under voldsoffererstatningsordningen. Voldsoffererstatningen må ikke avkortes som følge av at det allerede er foretatt utbetalinger under den særlige erstatningsordningen. Se forslaget til endringer i voldsoffererstatningsloven §§ 9 og 15, som er omtalt i punkt 8.3 nedenfor.

6.4.2 Tap som følge av personskade

Grunntanken bak en ny erstatningsordning er at den domstolansatte skal holdes skadesløs hvis han eller hun rammes av en sikkerhetshendelse. I dette ligger for det første at økonomisk tap som følge av personskade må dekkes. Det er naturlig at de alminnelige reglene om utmåling av personskadeerstatning gis anvendelse, jf. skadeserstatningsloven § 3-1. Den domstolansatte må få erstattet påførte merutgifter, lidt inntektstap, fremtidige merutgifter og tap i fremtidig erverv, se lovutkastet § 243.

Tapet må utmåles i tråd med de alminnelige prinsipper som er utviklet i rettspraksis. Dette innebærer at utgangspunktet er at det fulle økonomiske tapet skal erstattes – skadelidte skal settes i samme økonomiske stilling som før den skadevoldende handlingen. For detaljene vises til de alminnelige erstatningsrettslige fremstillingene.²⁶

Erstatningskravet avgrenses etter de alminnelige prinsippene om årsakssammenheng og adekvans, se punkt 6.4.5 nedenfor.

²⁶ Se for eksempel Lødrup op. cit. side 447 følgende og Hagstrøm/Stenvik op. cit. side 486 følgende

6.4.3 Tingskade og rent formuestap

Sikkerhetshendelser kan føre til betydelige tingskader, noe Svor-saken illustrerer. Bolig, innbo og bil kan gå tapt, klær kan bli skadet eller ødelagt osv. Som nevnt i punkt 4.10 vil slike skader ofte være dekket av private forsikringsavtaler. Forsikringsselskapet vil på visse vilkår ha rett til regress mot den ansvarlige skadevolderen i medhold av skadeserstatningsloven § 4-3.

De private forsikringsavtalene må fortsatt være den primære kompensasjonskilden ved slike tingskader. Domstolansatte må jo – helt uavhengig av risikoen for å bli utsatt for sikkerhetshendelser – tegne de vanlige forsikringene for å sikre de betydelige verdiene i eksempelvis bolig og bil. Dermed er det et begrenset behov for å la erstatningsordningen omfatte slike skader. Det gir allerede av denne grunn liten mening å foreslå at en egen erstatningsordning for domstolansatte skal komme i stedet for disse forsikringene. En slik løsning ville også vært kostnadskrevende.

I siste instans må skade på bolig, innbo og bil etter dette dekkes av private forsikringer og dermed falle utenfor erstatningsordningen. Erfaringsmessig vil selskapene foreta utbetalinger etter hvert som behovet oppstår, likevel under forutsetning av at ansvar er på det rene. Mer unntaksvis vil det kunne ta tid før selskapene foretar utbetaling. I en akutt fase kan det da være behov for at erstatningsordningen forskutterer de utbetalinger som vil komme fra selskapene. Spørsmålet er om det skal åpnes for en slik løsning.

For de domstolansatte ville det selvfølgelig vært en fordel om de slapp å vente på utbetalinger fra forsikringsselskapene, og vernet ville blitt mer effektivt. Det er likevel neppe hensiktsmessig å gå så langt. Som jeg allerede har vært inne på, kan det her være tale om betydelige beløp i enkeltsaker. Erstatningsordningens likviditet ville blitt tungt belastet hvis man skulle forskuttere forsikringsselskapets utbetaling eksempelvis etter en boligbrann. Ordningen ville ved en slik løsning dessuten fått risikoen for at skaden faktisk var dekningsmessig under forsikringen. Endelig ville administrasjonen av erstatningsordningen blitt mer komplisert og kostnadskrevende. De domstolansatte bør derfor ikke gis en alminnelig rett til å få forskudd på utbetalinger som forventes å komme fra forsikringsselskapene ved tap av eller skade på bolig, innbo og bil mv.

Derimot kunne det vært hensiktsmessig å åpne for utbetalinger i særlige tilfelle. Jeg tenker her på situasjoner hvor den domstolansatte har havnet i en akutt vanskelig situasjon, og det samtidig fremstår som sannsynlig at en utbetaling etter hvert vil komme fra et forsikringsselskap. En slik løsning bør vurderes hvis behovet viser seg å være til stede. I første omgang fremstår det imidlertid som hensiktsmessig å holde utenfor tap som dekkes av alminnelige forsikringer for bolig, innbo og motorvogn mv. som den domstolansatte har eller burde ha tegnet. Erfaringene ved ordningen vil da vise om det er behov for tilpasninger på dette punktet. Bonustap og egenandeler må likevel kunne kreves erstattet, se nærmere de spesielle merknadene til § 244.

For den som er rammet av en sikkerhetshendelse, vil det kunne være vanskelig å håndtere praktiske spørsmål rundt forsikringer i den akutte fasen. Her har DA et ansvar som arbeidsgiver. DA må gi nødvendig bistand i dialogen med forsikringsselskapene og herunder bidra til at skade blir meldt i tide.

Som jeg har vært inne på flere ganger tidligere, kan sikkerhetshendelser også forårsake rent formuestap. Det typiske eksempelet er dommerens og ektefellens tap som følge av å måtte bo i sikkerhetsleilighet en lengre periode. Slike tap omfattes ikke av de erstatningsordninger vi har i dag, og de vil heller ikke være dekket under private forsikringsavtaler. De bør være omfattet av en ny ordning, slik at den domstolansatte ikke selv må bære risikoen.

Også ved tingskader og annet formuestap er utgangspunktet i erstatningsretten at det fulle økonomiske tapet skal dekkes. For disse tapsformenes vedkommende er dette også uttrykkelig lovfestet, se skadeserstatningsloven § 4-1. Tapet må utmåles etter de alminnelige ulovfestede prinsippene. Bare tap som står i adekvat årsakssammenheng med sikkerhetshendelsen, kan kreves erstattet, se nærmere i punkt 6.4.5.

6.4.4 Særlig om ikke-økonomisk tap

Mandatet ber i det femte kulepunktet om en vurdering av om et nytt regelverk til vern om domstolansatte bør omfatte erstatning for ikke-økonomisk tap. Spørsmålet er på denne bakgrunn om erstatningsordningen bør inneholde særbestemmelser om menerstatning og oppreisning.

Menerstatning er regulert i skadeserstatningsloven § 3-2. Bestemmelsens første ledd første og andre punktum lyder:

"Har skadelidte fått varig og betydelig skade av medisinsk art, svares særskilt menerstatning. Denne erstatning fastsettes under hensyn til menets medisinske art og størrelse og dets betydning for den personlige livsutfoldelse."

Ved utmålingen tas utgangspunkt i forskrift 21. april 1997 om menerstatning ved yrkesskade. Det utøves imidlertid et skjønn, og i praksis gjøres et tillegg på om lag en tredjedel, se blant annet Rt-1977-782 (Pallas) og Rt-1981-138 (Sevaldsen). I kravet til betydelig skade ligger at den medisinske invaliditeten som hovedregel må være 15 prosent eller høyere. "Varig" skade betyr ikke at den må være livet ut, men den må være langvarig. Kravet vil være oppfylt "i hvert fall når skaden antas å ville få minst en tiårs varighet", jf. Rt-2003-841 avsnitt 53.

En tilsvarende bestemmelse om menerstatning er gitt i voldsoffererstatningsloven § 5. Menerstatning ytes også under yrkesskadeforsikringsloven, jf. lovens § 12, men utmåles etter noe avvikende regler, se forskrift 21. desember 1990 nr. 1027 kapittel 4.

Hvis domstolansatte påføres personskade ved en sikkerhetshendelse med tilknytning til arbeid, vil skaden normalt falle inn under virkeområdet for voldsoffererstatningsloven og

yrkesskadeforsikringsloven. De vil dermed ha rett til menerstatning hvis vilkårene for øvrig er oppfylt. Det kan nok tenkes personskadetilfeller som faller utenfor virkeområdet for lovene, se nærmere i punkt 4.6 og 4.7 ovenfor. Disse unntakene har nok likevel først og fremst akademisk interesse, og den skadelidte vil uansett kunne kreve menerstatning fra skadevolderen personlig.

Det er vanskelig å se gode grunner til at dette vernet bør utbygges i en ny erstatningsordning for domstolansatte. Menerstatning er jo bare aktuelt ved personskade, og der slår gjeldende ordninger som nevnt inn. Vilkåret om varig skade innebærer at det først etter en tid er avklart om den skadelidte har krav på menerstatning – ofte legges det til grunn at en medisinsk tilstand først er stabilisert etter et par år. Det vil sjelden være nødvendig med foreløpige utbetalinger for å avhjelpe en vanskelig situasjon i den akutte fasen, slik at heller ikke et slikt behov kan begrunne særregler for domstolansatte. Konklusjonen må bli at erstatningsordningen for domstolansatte ikke omfatter bestemmelser om menerstatning.

Skadeserstatningsloven § 3-5 gir bestemmelser om *oppreisningserstatning*. Plikt til å betale oppreisning kan bare pålegges den som har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Vilkåret er videre at det enten er voldt personskade, jf. første ledd bokstav a, eller tilføydd krenking eller utvist mislig adferd som nevnt i § 3-3, jf. bokstav b. Også under voldsoffererstatningsloven ytes oppreisning, se § 6. Vilkårene er ikke identiske i de to lovene, men en stor grad av sammenfall er tilsiktet, se nærmere i punkt 4.6.6 ovenfor. Både skadeserstatningsloven § 3-5 og voldsoffererstatningsloven § 6 ble vedtatt endret i lovvedtak 133 (2016–2017) 13. juni 2017, men endringene har ikke betydning for spørsmålene i denne utredningen. Yrkesskadeforsikringsloven omfatter ikke oppreisningserstatning, se § 12 første ledd i.f.

De sikkerhetshendelser som er tema i denne utredningen, vil i praksis være voldt forsettlig. Grunnvilkåret for oppreisning i skadeserstatningsloven § 3-5 vil dermed være oppfylt. Ofte vil det også være tale om en personskade som følge av straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, jf. voldsoffererstatningsloven § 1. Skaden vil dermed være omfattet av voldsoffererstatningslovens saklige virkeområde, slik at oppreisning etter § 6 er aktuelt. Spørsmålet blir om domstolansatte bør kunne tilkjennes oppreisning som følge av sikkerhetshendelser også i tilfeller som faller utenfor disse mer generelle bestemmelsene.

Slik jeg ser det, er det ikke grunn til å foreslå en slik særlig oppreisningsbestemmelse. De praktisk viktigste tilfellene vil allerede gi grunnlag for oppreisning etter de bestemmelser jeg nettopp har redegjort for. Behovet for et supplement er dermed i beste fall meget beskjedent. Jeg kan videre ikke se at hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet kan begrunne at de skal stilles bedre enn andre skadelidte på dette punktet. Heller ikke andre grunner tilsier en slik løsning. Konklusjonen må på denne bakgrunn bli at erstatningsordningen ikke gir rett til særskilt oppreisningserstatning.

Det bør likevel gjøres en liten justering i de alminnelige oppreisningsbestemmelsene i skadeserstatningsloven § 3-5, jf. § 3-3. Etter § 3-5 første ledd bokstav b kan det gis oppreisning ved krenking eller mislig atferd som nevnt i § 3-3. Oppregningen av straffebud i § 3-3 omfatter ikke drapsforsøk, jf. straffeloven § 275 jf. § 16, og mordbrann, jf. § 355. Slike handlinger vil oppleves minst like krenkende som mange av de andre som er nevnt i § 3-3. Også drapsforsøk og mordbrann bør kunne gi grunnlag for oppreisningserstatning, se utkast til endring i bestemmelsen og merknadene i punkt 8.2.

6.4.5 Årsakssammenheng og adekvans

Det er et alminnelig vilkår for erstatningsansvar at det er adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende begivenheten og skaden/tapet. Årsakskravet er vanligvis oppfylt hvis skaden ikke ville skjedd om den skadevoldende begivenheten tenkes borte, se blant annet P-pilledom II Rt-1992-64, på side 69. Men som det fremgår av samme dom på side 70, må denne begivenheten også være så vidt vesentlig i årsaksbildet at det er naturlig å knytte ansvar til den. I adekvanskravet ligger at det avgrenses mot skadefølger som er fjerne og avledede, jf. blant annet Rt-2001-320, på side 334.

I punkt 6.3.1 har jeg drøftet kravet om tilknytning til arbeidet ved domstolene. Dette kan ses som et spørsmål om årsakssammenheng, men er likevel en spesiell problemstilling som holdes utenfor her. I denne sammenhengen er poenget at det må oppstilles krav om adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende begivenheten – sikkerhetshendelsen – og den domstolansattes tap.

Etter mitt syn må de alminnelige erstatningsrettslige årsaksprinsippene anvendes også på dette området. De er utpenslet gjennom en omfattende rettspraksis og gir en fornuftig avgrensning av erstatningsplikten. Jeg kan ikke se noen særhensyn som tilsier at andre regler bør gjelde under en ny erstatningsordning for domstolansatte.

6.5 Valget av kompensasjonsordning

Så langt i utredningen har jeg i betydelig grad brukt uttrykket "erstatningsordning" om nye bestemmelser til vern mot skade og tap etter sikkerhetshendelser. Dette er gjort av praktiske årsaker uten at jeg med det har ment å ta stilling til hva slags kompensasjonsordning som bør innføres. Selv om svaret i og for seg er gitt, er det naturlig å knytte noen kommentarer til valget av kompensasjonsordning.

Det er her tale om regler som skal beskytte en begrenset krets med potensielle skadelidte. Som jeg har vært inne på, må ordningen omfatte også erstatning for tingskade og annet formuestap. Av disse og flere årsaker er det uaktuelt å gi et styrket vern gjennom trygderegler.

Yrkesskadeforsikringsloven etablerer en forsikringsordning. Etter lovens § 3 plikter arbeidsgivere å tegne forsikring til dekning av nærmere angitte skader og sykdommer. Løsningen begrunnes i Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 46 blant annet med behovet for raske utbetalinger og mulighetene for å innkalkulere premien som en produksjonsomkostning.

En forsikringsløsning er imidlertid ikke en farbar vei for en egen kompensasjonsordning for domstolansatte. Ordningen skal gi et vern for en spesiell gruppe statsansatte, nemlig medarbeidere ved domstolene. Ut fra hensynene bak ordningen er det ikke aktuelt å pålegge de domstolansatte selv å betale premie for en dekning mot skade og tap som følge av sikkerhetshendelser. Poenget med en slik ordning er jo at de ikke skal måtte bære de økonomiske konsekvensene av slike hendelser. Det er heller ikke aktuelt å pålegge staten som arbeidsgiver plikt til å tegne en slik forsikring. Staten er fritatt for forsikringsplikt også under yrkesskadeforsikringsloven og opptrer som selvassurandør, jf. § 3 andre ledd.

Den eneste aktuelle løsningen er etter dette å gi regler om erstatning, hvor utbetalingene må komme fra det offentlige. Gjennom at staten er selvassurandør, er dette i praksis situasjonen også under yrkesskadeforsikringsloven for så vidt gjelder arbeidstakere i staten. Tilsvarende er staten selvassurandør for sine motorvogner på bilansvarslovens område. Det grunnleggende prinsippet om at staten er ansvarlig, kommer til uttrykk i lovutkastet §§ 241 og 246.

Plikt for det offentlige til å yte erstatning innebærer likevel ikke nødvendigvis at tapet blir liggende hos staten i siste instans. Staten vil kunne tre inn i skadelidtes krav under andre ordninger og gjøre regress gjeldende. Ofte vil tapet dermed måtte dekkes av yrkesskadeforsikringsselskapet eller voldsoffererstatningsordningen, likevel slik at disse også kan gjøre regress gjeldende mot andre på visse vilkår, se yrkesskadeforsikringsloven § 8 andre og tredje ledd og voldsoffererstatningsloven § 15. Regressretten er regulert i lovutkastet § 247.

Det er mulig å tenke seg at andre domstolansatte kan holdes ansvarlig for tap etter en sikkerhetshendelse. Dette vil være tilfellet hvis en sikkerhetsansvarlig på uaktsom måte har unnlatt å forhindre skaden, se nærmere i punkt 4.4. Den foreslåtte erstatningsordningen innebærer at den skadelidte medarbeideren får dekket tapet av staten på objektivt grunnlag. Skadelidte har da ikke noe behov for også å kunne rette krav mot andre ansatte basert på de alminnelige erstatningsreglene. Slike krav kan videre være uheldig for arbeidsmiljøet og dermed hemme driften av den aktuelle domstolen. Av denne grunn bør slike krav avskjæres, slik at tapet kanaliseres til erstatningsordningen. Jeg viser til lovutkastet § 248.

6.6 Hvem bør administrere ordningen?

En egen erstatningsordning for domstolansatte må ha en administrasjon med kompetanse til å ta stilling til krav, sørge for utbetaling, vurdere forebyggende tiltak mv. I tråd med dette ber DA i mandatets åttende kulepunkt om en vurdering av "hvilket organ som skal forvalte regelverket og ha kompetanse til å pådra staten utgifter ved sikkerhetshendelser i domstolene".

Vi har flere eksempler på organer som forvalter erstatningsordninger. Til dels er det tale om organer som i sin tid ble opprettet med det ene formålet å administrere bestemmelser om erstatning. Dette var tilfellet med Kontoret for voldsoffererstatning, som ble opprettet 1. september 2003 for å overta "håndteringen av voldsoffererstatningssakene fra fylkesmennene".²⁷ På samme måte ble Norsk pasientskadeerstatning opprettet for å forvalte regelverket om pasientskadeerstatning.²⁸

Men vi har også organer som administrerer flere regelsett, herunder erstatningsregler. Statens sivilrettsforvaltning er et statlig forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet som "forvalter statlige ordninger på tvers av sivil- og strafferetten".²⁹ Blant arbeidsoppgavene finner vi forvaltning av reglene om erstatning etter straffeforfølgning og reglene om rettfærdsvederlag. Statens sivilrettsforvaltning er også sekretariat for Voldsoffererstatningsnemnda.

Administrasjonen av erstatningsordningen for domstolansatte burde ikke kreve noe stort apparat. Sammenlignet med andre ordninger er det potensielle antallet krav svært beskjedent, og det vil neppe være tale om mange årlige utbetalinger. Jeg viser til redegjørelsen for de økonomiske og administrative konsekvensene nedenfor i kapittel 7. På denne bakgrunn er det ikke aktuelt å opprette et særskilt organ til å forvalte ordningen. Dette ville vært lite ressurseffektivt og dermed ikke formålstjenlig. Ansvar for å håndheve regelverket bør derfor legges til et eksisterende organ.

Ett alternativ kunne være å legge administrasjonen av erstatningsordningen for domstolansatte til Statens sivilrettsforvaltning. Organet har allerede erstatningsrettslig kompetanse og erfaring med å håndtere erstatningskrav. Det må antas at Statens sivilrettsforvaltning kunne administrert også denne ordningen uten vesentlig økte ressurser. På den annen side er Statens sivilrettsforvaltning underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, noe som er problematisk ut fra hensynet til domstolenes uavhengighet. Det er videre en nær sammenheng mellom den enkelte domstolansattes behov for erstatning og hensynet til videre drift av domstolen. Dette siste aspektet ville ikke Statens sivilrettsforvaltning hatt noen rimelige muligheter for å vurdere og håndtere. En deling av arbeidsoppgaver og ansvar etter en sikkerhetshendelse er heller ikke en løsning

²⁷ www.voldsoffererstatning.no/kontorets-historie

²⁸ Dette kommer nå til uttrykk i pasientskadeloven 15. juni 2001 nr. 53 § 6

²⁹ www.sivilrett.no/om-statens-sivilrettsforvaltning

som kan anbefales. Disse hensynene tilsier at forvaltningen av ordningen ikke legges til Statens sivilrettsforvaltning.

Arbeidsgruppen har i sin rapport anbefalt at DA gis myndighet til å "forskuttere utbetaling" og til å iverksette tiltak hvis en sikkerhetshendelse får konsekvenser for arbeidsforholdet, se side 12–14. Jeg oppfatter dette som et forslag om at DA skal administrere erstatningsordningen. Forslaget fremstår på alle måter som fornuftig.

DA har for det første en avstand til den utøvende makt som gjør at domstolenes uavhengighet ivaretas på en bedre måte enn ved andre løsninger. Som følge av at DA saksbehandler og tar stilling til erstatningskrav mot staten etter påståtte dommer- og domstolfeil, innehar organet dessuten erstatningsrettslig kompetanse og erfaring. I dag er det tre medarbeidere i DA som har som en av sine arbeidsoppgaver å håndtere slike saker. Riktignok vil vel krav om erstatning etter dommer- og domstolfeil som oftest ha en noe annen karakter enn de krav som oppstår etter en sikkerhetshendelse. Blant annet vil sikkerhetshendelsene i større grad stille krav til kunnskap om personskadeerstatning. De mer grunnleggende prinsippene er likevel de samme ved alle former for erstatningskrav. DA burde derfor uten særlig ressurstilgang kunne foreta de rent erstatningsrettslige vurderingene av hvor mye den domstolansatte har krav på etter en sikkerhetshendelse. Videre har DA den nødvendige kompetanse og erfaring med å håndtere de andre sidene av en erstatningsordning, eksempelvis de budsjettmessige.

Et annet argument kommer også inn med tyngde her. Utbetaling av erstatning er ikke det eneste temaet som oppstår etter en sikkerhetshendelse. Hendelsen vil også regelmessig utfordre den aktuelle domstolens videre drift. Spørsmål i den forbindelse ligger i kjernen av DAs virksomhet og bør åpenbart håndteres der. Personalenheten i DA vil dessuten uansett ha ansvaret for å ta vare på den eller de rammede etter en sikkerhetshendelse. Fordi de ulike konsekvensene etter en sikkerhetshendelse bør ses i sammenheng, er det naturlig at DA også administrerer erstatningsordningen i snever forstand. Ved at DA allerede håndterer en rekke spørsmål knyttet til sikkerhetshendelser, fremstår dette også som den naturlige løsningen ut fra en kostnadmessig vurdering. Konklusjonen må etter dette bli at forvaltningen av ordningen legges til DA.

6.7 Saksbehandling og domstolsprøving

Det er i punkt 6.6 lagt opp til at DA tar stilling til erstatningskrav etter ordningen og foretar utbetaling hvis vilkårene er oppfylt. DA er et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 1. En avgjørelse om å tilkjenne eller avslå erstatning vil være et enkeltvedtak etter lovens § 2 bokstav b. Jeg viser til vurderingen av det tilsvarende spørsmålet i pasientskadeloven, se NOU 1992: 6 Erstatning ved pasientskader side 103, merknadene til utkastet § 19. Dette innebærer at forvaltningsloven og dens bestemmelser

om enkeltvedtak får anvendelse på DAs behandling av erstatningskravene etter ordningen, med mindre annet bestemmes i eller i medhold av lovutkastet.

Det fremstår som hensiktsmessig at forvaltningsloven gjelder så langt den passer for DAs behandling av erstatningskrav etter lovutkastet. Klagereglene i kapittel VI kan likevel ikke gis anvendelse, fordi det er vanskelig å se hvilket organ som i tilfelle skulle være klageinstans. Vedtak om erstatning bør ut fra domstolenes uavhengige stilling ikke kunne overprøves av Justis- og beredskapsdepartementet. På denne bakgrunn foreslås at vedtakene kan bringes direkte inn for domstolene uten overprøving i forvaltningssporet. Slik opplyses ordningen å være også for så vidt gjelder erstatningskrav etter påståtte dommer- og domstolfeil.

Foreløpige delutbetalinger bør videre kunne skje raskt og uten hinder av formelle bestemmelser om saksbehandlingen. Av den grunn synes det hensiktsmessig at bare de endelige vedtakene om erstatning og avslag på erstatningskrav anses som enkeltvedtak. Jeg viser til lovutkastet § 251 og de spesielle merknadene til bestemmelsen i punkt 8.1.

6.8 Reglenes plassering og lovtekniske spørsmål

Innføring av bestemmelser om erstatning etter sikkerhetshendelser kan rent teknisk tenkes å skje på forskjellige måter. Det må uten videre være klart at de nye reglene må vedtas i formell lov, ikke i forskrifts form. Regelverket må samordnes med gjeldende lovbestemmelser, og trinnhøydeprinsippet gjør da at en forskriftsregulering ikke er aktuelt. Spørsmålet er imidlertid om bestemmelsene skal inntas i en egen lov, eller om de skal innarbeides i en gjeldende lov. Velges sistnevnte løsning, må det også tas stilling til hvor bestemmelsene mest naturlig kan plasseres.

Valget mellom ny lov og endringslov er omtalt i veilederen "Lovteknikk og lovforberedelse", utgitt av Justisdepartementets lovavdeling i februar 2000. På side 74 heter det at ny lov bør velges når endringene har "vesentlig omfang", når det i tillegg til de primære endringene er behov for å "revidere store deler av lovteksten også på andre punkter", og dersom det er "nødvendig å omnummerere paragrafene i store deler av loven". Selv om en ny erstatningsordning nødvendigvis gjør et ikke ubetydelig antall paragrafer, kan det ikke sies at endringene har et vesentlig omfang. Som jeg straks kommer til, burde det dessuten være mulig å innarbeide bestemmelsene i en eksisterende lov uten at dette innebærer større endringer i loven eller omnummerering i særlig grad. Bestemmelsene bør etter dette inntas i en gjeldende lov.

Erstatningsordningen skal verne ansatte i domstolene. I så måte kan det hevdes at reglene har likhetstrekk med yrkesskadeforsikringsloven, som også gir bestemmelser om erstatning til arbeidstakere. Det har på den bakgrunn vært naturlig å vurdere om nye bestemmelser om erstatning til domstolansatte kunne innarbeides i yrkesskadeforsikringsloven.

Løsningen kan av mange årsaker ikke anbefales. For det første er yrkesskedeforsikringsloven en generell lov som omfatter alle arbeidstakere i riket, se lovens § 1 første ledd. I en slik sammenheng passer det dårlig å innta bestemmelser som bare gjelder en avgrenset gruppe. Videre bygger yrkesskedeforsikringsloven på en forsikringstanke, mens det i vår sammenheng er snakk om å innføre rene erstatningsbestemmelser. Det synes for det tredje lite aktuelt å innta bestemmelser om erstatning for tingskade og annet formuestap i en lov som ellers bare gjelder ved personskade.

Arbeidsgruppen har for sin del anbefalt at de nye reglene inntas i domstolloven, se rapporten side 12 og 14. Dette synes som en fornuftig løsning. Loven inneholder mange av de sentrale bestemmelsene om domstolene og deres ulike aktører. Riktignok er den først og fremst innrettet for å regulere kjernevirksomheten ved domstolene, nemlig den dømmende virksomheten. Noen av kapitlene ligger likevel på siden av dette, som kapittel 6A om dommernes sidegjøremål og kapittel 12 om klage- og disiplinærordningen for dommere. Det er derfor ikke noe unaturlig i at også erstatningsbestemmelser plasseres i loven. Sammenhengen mellom erstatningsreglene og hensynet til videre drift av den enkelte domstol trekker i samme retning. Det beste alternativet synes etter dette å være å innta bestemmelsene om erstatningsordningen i et nytt kapittel i domstolloven.

Selv om det er hensiktsmessig å plassere regler om erstatning etter sikkerhetshendelser i domstolloven, har ikke slike bestemmelser noen direkte sammenheng med andre bestemmelser i loven. Dette gjør det naturlig å plassere de nye reglene til slutt i loven. Det må antas at slike tanker lå bak da de nye bestemmelsene om klage- og disiplinærordningen i 2001 ble inntatt bakerst som et nytt kapittel 12, uten at jeg kan se at dette er sagt uttrykkelig i forarbeidene. Motsetningsvis har kapittel 6A om dommernes sidegjøremål en naturlig sammenheng med habilitetsreglene i kapittel 6. Dermed var det naturlig å la de to kapitlene stå etter hverandre i loven ved revisjonen i 2001. På denne bakgrunn bør de nye bestemmelsene inntas som et nytt kapittel 13 i loven, mens slutningsbestemmelsene blir nytt kapittel 14. De to bestemmelsene i nåværende kapittel 13 kan uten større problemer gis nye paragrafnummer. Plasseringen mot slutten av loven gjør det dermed mulig å gi de nye erstatningsreglene "vanlige" paragrafnummer i stedet for § 240 a, § 240 b osv.

Her er det grunn til å skyte inn at en utredning om ny domstollov ble avgitt 31. oktober 2014. Justis- og beredskapsdepartementet sendte i 2016 utredningen på høring med høringsfrist 1. november 2016. Senere er også et tilleggsnotat sendt på høring. Det er opplyst at lovforslaget fortsatt er under behandling i departementet, og det har derfor ikke vært naturlig i særlig grad å forholde seg til utkastet i denne utredningen.³⁰ Jeg antyder likevel at bestemmelser om erstatningsordningen mest passende kan tas inn som nytt kapittel 20 hvis loven for øvrig utformes som foreslått i utredningen 31. oktober 2014.

³⁰ Se www.regjeringen.no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-domstollov

I dag er det vanlig å gi den enkelte paragraf en overskrift som forteller hva den handler om. Dette gjør det enklere å finne frem i loven.³¹ Men bruken av overskrift eller ikke bør være konsekvent gjennom hele loven. Domstoloven benytter ikke overskrifter, og i utgangspunktet bør de nye bestemmelsene da heller ikke ha slike. Når jeg i lovutkastet likevel har tatt inn overskrifter, skyldes det at domstoloven må antas å bli erstattet om ikke altfor lenge, og at det er brukt paragrafoverskrifter i det nevnte utkastet til ny lov som er sendt på høring.

6.9 Hensynet til fortsatt drift av domstolen

6.9.1 Innledning

Utredningsmandatet ber i det sjette kulepunktet om en vurdering av "hensynet til fortsatt drift av domstolene etter en sikkerhetshendelse". Videre heter det i mandatet at denne vurderingen skal "hensynta dommernes og domstolenes uavhengige stilling".

Arbeidsgruppen har i flere sammenhenger vurdert spørsmål om videre drift av den aktuelle domstolen. Om de overordnede hensyn heter det på side 6 i rapporten:

"Det er en overordnet målsetting å sikre at domstolen ved alvorlige trusler eller angrep kan fortsette sin dømmende virksomhet. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av dommerens personlige sikkerhet. Det samme gjelder dommerens nærstående dersom de står i fare.

At det iverksettes nødvendige sikkerhetstiltak er sentralt for domstolenes uavhengighet. Arbeidsgruppen vil understreke at økonomiske hensyn ikke kan utgjøre en begrensning for hvilke tiltak som skal iverksettes."

Erstatningsordningen er ett element som kan bidra til å sikre videre drift av domstolene, se punkt 6.9.2. I punkt 6.9.3 tar jeg opp sikring av enkeltmedarbeidere og domstolen som sådan, mens jeg i punkt 6.9.4 kommenterer spørsmål rundt ansettelsesforhold.

6.9.2 Erstatningsordningens betydning for domstolens videre drift – budsjettspørsmål

Etter en sikkerhetshendelse må det legges til rette for at den rammede medarbeideren så langt mulig kan fortsette i arbeid uten avbrudd, slik at driften av domstolen ikke vanskeliggjøres. Erstatningsordningen hører med i dette bildet. Nye erstatningsregler kan bidra til at løpende tap dekkes uten forsinkelser, noe som øker mulighetene for at den rammede kan fortsette i arbeid. Ett element i denne sammenhengen er at den personlige

³¹ Se om dette i veiledningen "Lovteknikk og lovforberedelse", op. cit. side 62–63

belastningen blir mindre hvis medarbeideren slipper økonomiske bekymringer. Risikoen for sykmelding kan på denne måten reduseres. Et effektivt system for raske a konto utbetalinger vil også kunne gjøre den faktiske situasjonen lettere for den rammede og dermed bidra til å holde vedkommende i arbeid.

For at disse effektene av ordningen skal oppnås, må ikke økonomi og budsjettspørsmål legge hindringer i veien. DA må ha myndighet til å foreta utbetalinger uten å innhente samtykke fra departementet i det enkelte tilfellet. Dette er viktig også ut fra hensynet til domstolenes uavhengighet.

I denne sammenhengen er det naturlig å peke på budsjettkapittel 471 *Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdsvederlagsordning*, post 71 *Erstatningsansvar m.m.* (kap. 471, post 71). Det er redegjort nærmere for bruken av denne posten i rundskriv G-01/2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet. I punkt 3.1 gir departementet følgende generelle beskrivelse:

"Kap. 471, post 71 belastes når staten blir dømt til, eller har inngått forlik om, å betale erstatning fordi staten er ansvarlig etter ulovfestede eller lovfestede erstatningsrettslige regler. Den belastes også når staten utbetaler erstatning uten at det har oppstått uenighet rundt erstatningsansvaret i disse sakene. ... Finnes det andre budsjettposter som er ment å dekke de aktuelle utgiftene, kan erstatningsutbetalingene heller ikke belastes kap. 471, post 71. "

Erstatningsutbetalinger under erstatningsordningen for dommere kan naturlig belastes kap. 471, post 71. I utgangspunktet er det departementene som har myndigheten til å foreta belastning. Som nevnt i punkt 2 i rundskriv G-01/2017 må imidlertid myndigheten i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kunne delegeres. For at erstatningsordningen skal kunne gi et effektivt vern for de ansatte og samtidig bidra til videre drift av domstolen, synes det hensiktsmessig at DA får adgang til å belaste kap. 471, post 71 for erstatningsutbetalingene.

DA har allerede slik fullmakt for så vidt gjelder erstatningskrav mot staten for påståtte dommer- og domstolfeil og har dermed den nødvendige erfaringen. Fullmakt til å belaste kap. 471, post 71 er videre avgjørende for å kunne foreta raske utbetalinger etter hvert som tap påløper – innhenting av samtykke fra departementet vil være et forsinkende element. Raske utbetalinger er viktig både for den enkelte medarbeideren og for videre drift av domstolen. Først ved et effektivt utbetalingssystem vil erstatningsordningen gi den trygghet som medarbeideren trenger i en vanskelig situasjon, og bare ved en slik løsning kan erstatningsordningen gi et effektivt bidrag til å opprettholde driften ved domstolen. På denne bakgrunn ville det vært uheldig om DA skulle være avhengig av å innhente samtykke fra departementet for hver enkelt utbetaling.

DA må selvfølgelig forholde seg til de retningslinjer som er gitt om bruken av kap. 471, post 71. Utbetaling må bare skje hvor vilkårene for erstatning er oppfylt. Er det tale om å erstatte

store beløp, må spørsmålet drøftes med Regjeringsadvokaten. Jeg viser til punkt 3.3 i rundskriv G-01/2017.

6.9.3 Sikkerhetstiltak og ressurstilgang

For den videre drift av domstolen etter et angrep mot en domstol eller domstolansatt er det viktig at nødvendige sikkerhetstiltak iverksettes umiddelbart. Domstolenes sikkerhetspolitikk er formulert på intranettet. Her heter det blant annet:

"Å styrke den generelle sikkerheten og beredskapen for bedre å kunne forutse, avverge og håndtere uønskede og uforutsette hendelser og krisesituasjoner i domstolene og DA, er en viktig del av virksomhetenes ansvar og oppgaver. Dette innebærer sikring av:

- Medarbeidere, aktører og brukere – herunder vern av liv og helse.
- Fysiske verdier – herunder bygninger, inventar, maskiner og annet utstyr, mot tap, skade eller verdiforringelse.
- Informasjon og dokumentasjon – herunder både elektronisk, papirbasert og muntlig informasjon.

Beskyttelse av medarbeidere, aktører og brukere skal ha høy prioritet. Utstyr, dokumenter, økonomiske og materielle ressurser, samt informasjon må beskyttes på en forsvarlig måte, i samsvar med gjeldende regelverk."

Politioperative beskyttelsestiltak vil i en akutt fase bli dekket av politiet selv. Dette kan for eksempel gjelde plassering av personer med beskyttelsesbehov på hotell noen dager. Sikkerhetstiltak over lengre perioder må dekkes av andre, som arbeidsgiver. DA har i forbindelse med Svor-saken drøftet hvem som bør dekke utgiftene i slike tilfeller med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, men uten at dette har ført til noen avklaring.³²

Økonomi kan ikke utgjøre en begrensning for oppfyllelsen av domstolenes sikkerhetspolitikk og sikring av domstol og medarbeidere etter en sikkerhetshendelse. DA har nærhet til problemstillingene og de beste forutsetninger for å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn. Etter den akutte fasen hvor politiet tar ansvar, bør DA derfor ha myndighet til å pådra staten utgifter til sikring. Som arbeidsgruppen også påpeker i sin rapport på side 7, kan kostnader til mulige sikkerhetstiltak være vanskelig å budsjettere og bør derfor kunne pådras utenfor det ordinære driftsbudsjettet. Det enkelte tiltak kan ha helt avgjørende betydning for å sikre videre drift og trygghet for de ansatte. Samtidig vil det over tid tross alt være snakk om beskjedne utbetalinger, slik at det er vanskelig å se betenkelige sider ved å gi DA slik myndighet. Også ut fra hensynet til domstolenes uavhengighet bør DA fritt kunne iverksette de tiltak som måtte anses nødvendige i en akutt situasjon.

³² Kilde er arbeidsgruppens rapport side 7 og samtaler med Robert Envik, DA

Som nevnt i punkt 3.3 skal Politiets sikkerhetstjeneste (PST) blant annet "i samarbeid med øvrig politi forebygge trusler mot myndighetspersoner som nevnt i politiloven § 17 d første ledd bokstav c". Oppregningen i politiloven § 17 d første ledd bokstav c omfatter "medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater". Høyesterettsdommere er etter dette – i motsetning til dommerne ved de øvrige instansene – omfattet av PSTs ansvar for å forebygge trusler mot myndighetspersoner.

Særbehandlingen av høyesterettsdommerne kan forklares ut fra den posisjon de har som de øverste representantene for den dømmende makten. Hvis noen igjen skulle ønske å ramme våre samfunnsinstitusjoner på samme måte som 22. juli 2011, peker videre Høyesterett seg ut som et mer naturlig mål enn de øvrige instansene. Samtidig er det rimelig å anta at enkeltdommerne i tingrettene og lagmannsrettene er vel så utsatt for sikkerhetshendelser som de enkelte høyesterettsdommerne. Dette skyldes ikke minst at de førstnevnte har direkte kontakt med parter og vitner. På den bakgrunn hadde det ikke vært unaturlig om PSTs ansvar også omfattet dommerne ved tingrettene og lagmannsrettene, noe også arbeidsgruppen har tatt til orde for på side 6 i rapporten. Det faller utenfor rammen av utredningen å utforme konkrete forslag på dette punktet.

Sikkerhetstiltak er bare ett av virkemidlene for å opprettholde driften ved den domstolen som er rammet av et angrep. Det kan også være nødvendig å gjøre andre grep for å sikre videre drift. Hvis ansatte ikke kan arbeide etter en sikkerhetshendelse, må arbeidskraften erstattes ved innleie eller midlertidige ansettelse. De særlige spørsmål som knytter seg til konstitusjon av dommere, er behandlet nedenfor i punkt 6.9.4, men behovet for å kompensere for bortfalt arbeidskraft kan også gjelde andre grupper ansatte. Innleie og ansettelse vil innebære merkostnader. Økte utgifter vil også kunne påløpe til ekstern bistand, for eksempel fra krisepsykiatere. Sikkerhetshendelser kan også forårsake behov for bygningsmessige arbeider som ikke direkte berører sikkerheten, eksempelvis utbedring av skader.

Vi snakker her om kostnader til tiltak som er nødvendige for å opprettholde normal drift i en ekstraordinær situasjon. Ikke bare gjør hensynet til det rettsøkende publikum at driften så langt mulig må opprettholdes etter en hendelse som har rammet domstolen. Vel så viktig er kanskje den signaleffekten som ligger i at driften fortsetter som normalt etter en sikkerhetshendelse: Potensielle gjerningspersoner ser at det ikke er mulig å rokke ved rettsstaten, og flere vil forhåpentligvis avholde seg fra å forsøke.

For at driften skal kunne opprettholdes etter en sikkerhetshendelse, må de nødvendige midler være tilgjengelige. DA sitter nær problemet og burde ha de beste forutsetninger for å vurdere hva som må gjøres. Det er avgjørende at tiltak settes i verk umiddelbart og uten unødvendige forsinkelser. På denne bakgrunn bør DA i slike ekstraordinære situasjoner ha fullmakt til å pådra utgifter uten hensyn til rammene i de ordinære budsjettene. En slik løsning ivaretar hensynet til effektivitet og til domstolenes uavhengighet.

6.9.4 Særlig om dommerkonstitusjoner

Ved de alvorligste sikkerhetshendelsene kan en dommer forhindres fra å fortsette i sin stilling i en kortere eller lengre periode. Den arbeidskraften som tapes i denne perioden, må erstattes, slik at normal drift kan opprettholdes. Dette kan hensiktsmessig gjøres ved konstitusjon av en dommer fra en sideordnet domstol, jf. domstolloven § 55 e, eller av en annen jurist etter § 55 f.

Dersom en utnevnt dommer ved sideordnet domstol konstitueres som dommer i den rammede domstolen etter § 55 e, kan det oppstå behov for tilførsel av arbeidskraft ved den sideordnede domstolen. Samtidig må det legges til grunn at den dommeren som er rammet av en sikkerhetshendelse, har rett til lønn og også både rett og plikt til arbeid. Forutsatt at det er vurdert som trygt, vil det her kunne være hensiktsmessig at den rammede dommeren konstitueres ved den sideordnede domstolen. Det er langvarig praksis for at slik "krysskonstitusjon" kan foretas med hjemmel i § 55 e, selv om ordlyden ikke åpner uttrykkelig for løsningen.³³ En slik "bytteordning" kan bidra til at de samlede ressursene utnyttes mest mulig effektivt. Hjemmelen kan med fordel klargjøres i en eventuell ny domstollov, men det er ikke naturlig å fremme et konkret forslag på dette punktet her.

Domstollovens konstitusjonsbestemmelser er uttømmende, jf. § 55 d. Konstitusjon etter §§ 55 e og 55 f kan bare skje ved behov som nevnt i § 55 første ledd nr. 1 til 4. Loven åpner ikke for konstitusjon ut fra en enkelt dommers behov. En dommer som er rammet av en sikkerhetshendelse, kan dermed ikke konstitueres ved en annen domstol med mindre dette kan begrunnes i denne domstolens behov eller behov for omorganisering. Som arbeidsgruppen påpeker i sin rapport side 12–13, er det her behov for en ny konstitusjonshjemmel, slik at den rammede dommeren kan fortsette i arbeid inntil det er trygt å gå tilbake til egen domstol. DA har tatt opp dette spørsmålet med departementet i et tilleggsnotat 9. desember 2015, og jeg legger til grunn at forslaget blir fulgt opp i arbeidet med ny domstollov.

³³ Se Bøhn, Domstolloven kommentarutgave, kommentarer til domstolloven § 55 e i nettutgaven. Jf. også Rt-2010-1601 avsnitt 7 og 8.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

7.1 Innledning

Mandatet for utredningen ber ikke uttrykkelig om en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av en ny erstatningsordning for domstolansatte. Det ligger likevel en oppfordring til å drøfte dette i det niende kulepunktet, hvor det heter at "andre relevante problemstillinger av betydning" bør vurderes. Uansett er det naturlig å kommentere spørsmålet om hvilke konsekvenser nye regler om erstatning for domstolansatte må forventes å gi.

Det er særlig tre problemstillinger som peker seg ut til drøftelse: De mulige positive effektene av forslaget må først drøftes, se punkt 7.2. For det andre må erstatningsordningen forventes å føre til erstatningsutbetalinger. Merkostnadene knyttet til disse må vurderes så langt mulig, se punkt 7.3. Ordningen må for det tredje administreres, og også utgiftene i den forbindelse må tas i betraktning, noe jeg gjør i punkt 7.4. I punkt 7.5 gir jeg uttrykk for noen avsluttende synspunkter med utgangspunkt i de forventede konsekvensene.

7.2 Positive effekter

Den foreslåtte erstatningsordningen vil gi en trygghet til alle domstolansatte. De vil vite at de ikke selv må bære de økonomiske konsekvensene hvis de skulle bli påført skade i tilknytning til arbeidet. Dette kan gi økt trivsel, større engasjement og bedre produktivitet.

Ordningen vil være viktig for domstolansatte som rammes av en sikkerhetshendelse. De vil raskt kunne få erstattet det løpende tapet, noe som bidrar til å redusere belastningen for dem. Samtidig vil de budsjettfullmakter som er foreslått i utredningen, gjøre det mulig for DA å iverksette nødvendige sikkerhetstiltak umiddelbart. Tiltakene vil samlet sett øke sjansene for at de rammede kan fortsette i arbeid, selv etter en alvorlig og traumatisk hendelse. Driften ved domstolen kan dermed opprettholdes uten ytterligere tiltak, og i det ligger en mulig besparelse.

Forslagene i utredningen vil kunne styrke domstolenes uavhengighet. De kan bidra til at sakens utfall ikke påvirkes av press utenfra. På denne måten vil forslagene støtte opp om rettssikkerheten, og tilliten til domstolene vil kunne bli enda høyere enn i dag.

7.3 Erstatningsutbetalingene

Det er vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning av størrelsen på de årlige utbetalingene under en ny erstatningsordning for dommere. Dette skyldes at det er umulig å si noe sikkert

om hvor mange slike hendelser vi vil oppleve, og hvor alvorlige konsekvenser de vil ha. Vi er henvist til å gjøre anslag basert på de opplysninger vi har om kjente sikkerhetshendelser, og på mer alminnelige erfaringsgrunnsetninger. Kunnskap om utbetalinger i enkeltsaker kan gi visse holdepunkter. Det må så vurderes hvor mange slike saker vi kan forvente å få fremover.

Jeg ser først på hvilke merkostnader som kan knytte seg til en enkelt skadesak. Svor-saken har gitt oss visse indikasjoner på hvilke utbetalinger som kan bli aktuelle. Borgarting lagmannsrett tilkjente i dommen 21. august 2017 erstatning til Gjensidige forsikring med rundt 8,5 millioner kroner for skade på bolig, innbo, garasje og bil. Hamar kommune fikk om lag 575 000 kroner i erstatning for å ha dekket lønnen til sorenskriverens ektefelle i den perioden hun ikke kunne arbeide. Familiemedlemmene fikk i overkant av 850 000 kroner i erstatning for inntektstap og oppreisning. Samlet er det snakk om erstatninger på om lag 10 millioner kroner. I kjølvannet av saken har DA dessuten bekostet et avansert alarmsystem i den gjenoppbygde boligen, uten at det er fremmet noe krav mot den antatte skadevolderen i den forbindelse. Bare installasjonskostnadene beløp seg til nærmere 270 000 kroner.³⁴

Svor-saken resulterte heldigvis ikke i alvorlige personskader av varig karakter, og den gir derfor ikke noe bilde av erstatningsnivået i personskadesakene. Som nevnt i punkt 4.6.6 er det ikke uvanlig med erstatningsutbetalinger på mer enn 10 millioner kroner i disse sakene. Dette gjelder tilfeller hvor skadelidte er 100 prosent ervervsmessig uførhet og har en svært høy medisinsk invaliditet. I enkeltsaker er det inngått forlik om utbetalinger på 17-18 millioner kroner.³⁵

Potensielt kan det på denne bakgrunn bli tale om betydelige utbetalinger i en enkelt sak. Men dette er ikke nødvendigvis kostnader som i siste instans vil ligge hos det offentlige under en erstatningsordning. Dels vil tap som dekkes av alminnelige forsikringer for bolig mv. som hovedregel falle utenfor ordningen, se nærmere i punkt 6.4.3 og lovutkastet § 244. Dessuten forutsetter lovforslaget at ordningen skal kunne tre inn i skadelidtes krav mot forsikringsselskaper og andre kompensasjonsordninger, og at regress kan gjøres gjeldende. Dermed blir det for en stor del bare aktuelt for erstatningsordningen å *forskuttere* beløp som andre til sist vil være ansvarlig for. Svor-saken belyser også dette: Størstedelen av det samlede erstatningsbeløpet er dekket av det forsikringsselskapet som forsikret bolig, innbo og bil. Mye av det resterende vil kunne falle inn under voldsoffererstatningsordningen, uten at det er riktig å foregripe den vurderingen.

Selv de alvorligste sakene vil etter dette sjelden medføre særlig økte kostnader for det offentlige. Ordningen vil bare innebære merkostnader i de saker hvor det påløper tap som ikke dekkes av gjeldende ordninger. Dette innebærer blant annet at utgiftene kan øke hvor

³⁴ Opplysninger innhentet fra DA ved Robert Envik

³⁵ Her bygger jeg på statistikk fra Norsk pasientskadeerstatning for 2016 og samtaler med advokater som håndterer mange slike saker

det må utbetales erstatning for rent formuestap, og hvor personskade gir tap som overstiger begrensningen i voldsoffererstatningsloven § 11 første ledd.

Merkostnadene knyttet til erstatningsutbetalinger vil for øvrig avhenge av antallet saker fremover. Erfaringene så langt tilsier ikke at det blir aktuelt med erstatningsutbetalinger i mange tilfeller. Riktignok utvikler trusselbildet seg negativt for norske domstoler, noe som er grunnlaget for at denne utredningen er satt i gang. Utviklingen er også en vesentlig forklaring på at det er behov for en ny erstatningsordning. Svor-saken er likevel hittil det eneste kjente tilfellet som har ført til utbetalinger ut over småbeløp. Alt i alt kan det ikke antas at erstatningsutbetalinger under den nye ordningen vil føre til økte kostnader av særlig betydning for det offentlige.

7.4 Kostnader knyttet til administrasjon av ordningen

Administrasjonen av ordningen er foreslått lagt til DA, se lovutkastet § 246 andre ledd. I punkt 6.6 er det redegjort nærmere for vurderingene som ligger til grunn for dette forslaget, herunder hvilke forutsetninger DA allerede har for å ivareta oppgaven. Vurderingen av de administrative konsekvensene må ta utgangspunkt i den redegjørelsen som er gitt der.

Som jeg har nevnt i punkt 6.6, håndterer DA allerede erstatningskrav etter påståtte dommer- og domstolfeil. I et styresaksfremlegg 10. februar 2016 heter det om dette arbeidet:

"Enkelte erstatningskrav fremsettes direkte for DA. Andre krav fremsettes for domstolene. DA får da partsstatus i saken. Saksbehandlingstiden i den enkelte sak varierer mye, fra noen få dager til over et år. Erstatningssakene fordeles på tre saksbehandlere i rettsenheten. Hver saksbehandler bruker anslagsvis mellom 0,1 og 0,2 årsverk på å behandle erstatningssaker."

De ansvarlige for disse sakene i DA har opplyst at arbeidsmengden har økt noe siden 2016. Samlet sett brukes likevel mindre enn ett årsverk på å behandle krav etter påståtte dommer- og domstolfeil. Omfanget av slike krav er ikke ubetydelig – for statsbudsjettet 2017 ble det foreslått en bevilgning på 103,7 millioner kroner til dekning av kravene.³⁶

Administrasjonen av erstatningsordningen vil naturlig kunne legges til disse medarbeiderne som allerede har erfaring i å behandle erstatningskrav. Basert på det jeg har sagt om omfang av krav mv. i punkt 7.2, må arbeidsmengden antas å bli vesentlig lavere enn den som i dag knytter seg til krav etter påståtte dommer- og domstolfeil. De tre medarbeiderne burde kunne håndtere dette, i hvert fall hvis noen av deres øvrige oppgaver ble fordelt på andre. Nyansettelser vil dermed neppe være nødvendig. I en oppstartsfase vil det gå med ressurser til å tilrettelegge for en effektiv saksbehandling, eventuelt også til noe opplæring. Samlet sett vil kostnadene forbundet med å administrere erstatningsordningen likevel bli beskjedne.

³⁶ Her bygger jeg på et notat fra DA mottatt 7. mai 2017

7.5 Avsluttende betraktninger

Oppsummeringsvis vil kostnadene knyttet til den foreslåtte ordningen sannsynligvis bli beskjedne, og herunder blir det neppe aktuelt med store årlige erstatningsutbetalinger. Dette skyldes rett og slett at vi med dagens kunnskap ikke kan legge til grunn at vi får mange alvorlige sikkerhetshendelser fremover. I dette ligger en mulig motforestilling mot å innføre en egen erstatningsordning for domstolansatte: Hvis vi ikke kan regne med større utbetalinger, er det vel heller ikke noe reelt behov for nye regler om erstatning?

Det vil være en feilslutning å tenke slik. Vi lever i en verden hvor terrorfaren er økende. Dette må vi ta inn over oss, og de nødvendige tiltak må gjøres før noe skjer, ikke etterpå. En erstatningsordning som foreslått vil gi de domstolansatte trygghet, samtidig som domstolenes rolle som en uavhengig statsmakt markeres. Det forhold at kostnadene må forventes å bli beskjedne, er et argument *for* å innføre reglene, ikke mot.

8. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE

8.1 Til endringene i domstoloven

Til § 241

Bestemmelsen fastlegger virkeområdet for bestemmelsen i nytt kapittel 13. Den angir hvem som har krav på erstatning etter reglene i kapitlet og gir gjennom kravet om tilknytning til arbeidet også en indikasjon på hvilke hendelser som kan gi grunnlag for utbetaling. Hendelsene som gir rett til erstatning er nærmere beskrevet i § 242. Paragraf 241 slår videre fast at erstatning etter kapitlet skal ytes fra staten.

Etter *første punktum* er det for det første "domstolansatte" som er vernet gjennom bestemmelsene i kapittel 13. Uttrykket "domstolansatte" foreslås innført som en praktisk samlebetegnelse for dem som gis rett til erstatning etter reglene. I punkt 6.2 er det redegjort nærmere for de vurderingene som ligger bak dette forslaget.

Uttrykket "domstolansatte" er definert i *andre punktum* og omfatter for det første "enhver som gjør arbeid eller utfører verv i norske domstolars tjeneste". Ordlyden tilsvarer første del av definisjonen av arbeidstakerbegrepet i yrkesskedeforsikringsloven § 2 bokstav b og skal forstås på samme måte. Yrkesskedeforsikringslovens definisjon bygger igjen på skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 3, se Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 85. Dermed vil også rettskilder knyttet til den sistnevnte bestemmelsen gi veiledning for forståelsen. Yrkesskedeforsikringsloven § 2 bokstav b inneholder en eksemplifisering av noen særlige grupper som vil være omfattet av arbeidstakerbegrepet. Med ett unntak vil ikke disse gruppene kunne rammes av sikkerhetshendelser slik disse er definert i lovutkastet. Oppregningen tas derfor ikke med i definisjonen av "domstolansatte". Se nedenfor om meddommernes stilling. Arbeidstakerbegrepet i yrkesskedeforsikringsloven er omhandlet også i punkt 4.7.3 ovenfor.

Alle medarbeidere i et ordinært ansettelsesforhold ved domstolene vil være omfattet av begrepet, uavhengig av stillingsbrøk og av om det er tale om fast eller midlertidig tilsetting. Det er ikke nødvendig at det er inngått en formell ansettelseskontrakt, og også den som utfører ulønnet arbeid kan etter enn konkret vurdering være omfattet. Det må avgrenses mot selvstendige oppdragstakere. Her er de reelle forholdene avgjørende, og det beror på en samlet helhetsvurdering om en person er å anse som arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker. De ansatte i DA er ikke å anse som "domstolansatte" etter bestemmelsen.

Meddommere må antas å være omfattet av arbeidstakerbegrepet i yrkesskedeforsikringsloven, se Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2016-7902 og punkt 4.7.3 ovenfor. De er omfattet også av definisjonen av uttrykket "domstolansatte" i lovutkastet her. Det er i så måte ikke ment å ha noen betydning for realiteten at "ombudsmann i

offentlig virksomhet" ikke er tatt med i definisjonen i utkastet § 241. Meddommernes stilling er drøftet mer utfyllende i punkt 6.2.3.

Definisjonen av begrepet "domstolansatt" er gitt tilføyelsen "eller som har gjort det". I dette ligger at også tidligere ansatte har krav på erstatning etter reglene i kapitlet hvis vilkårene for øvrig er oppfylt. Det er redegjort nærmere for forslaget i punkt 6.2.5. Sannsynligvis er det først og fremst avgåtte dommere som kan bli utsatt for angrep som har tilknytning til deres tidligere virke ved domstolene, men forslaget omfatter også andre grupper av tidligere ansatte. De tidligere ansatte er omfattet uavhengig av årsaken til at de ikke lenger arbeider ved domstolene. Det har således ingen betydning om de har gått av med pensjon eller om de har sluttet for å arbeide i annen virksomhet.

Det er ikke bare de domstolansatte selv som har rettigheter etter bestemmelsene i kapitlet – det har også deres familiemedlemmer. Familiemedlemmene er vernet uavhengig av om de er rammet direkte eller mer indirekte som såkalte "tredjepersoner". Dette innebærer et unntak fra de alminnelige prinsippene om tredjepersoners erstatningsrettslige vern, se punkt 4.11. I punkt 6.2.4 er forslaget begrunnet nærmere.

Begrepet "familiemedlemmer" er definert i *tredje punktum* og omfatter for det første ektefelle, se bokstav a. Dette gjelder uavhengig av om separasjon er tatt ut, mens fraskilte ektefeller faller utenfor. Registrert partnerskap er likestilt med ekteskap uavhengig av om det er fremsatt begjæring om at partnerskapet skal gjelde som ekteskap, se ekteskapsloven § 95. Med "samboer" menes en person som bor sammen med den domstolansatte under ekteskapslignende forhold. Både heterofilt og homofilt/lesbisk samliv omfattes.

Også slektninger i rett ned- eller oppstigende linje omfattes av kapitlets virkeområde, jf. bokstav b. Dette betyr at domstolansattes barn, barnebarn, foreldre og besteforeldre kan få erstatning etter bestemmelsene. Av bokstav c fremgår at også ektefellens eller samboerens slektninger i rett ned- eller oppstigende linje er vernet. Den domstolansattes stebarn eller "bonusbarn" har dermed rettigheter etter lovutkastet. Fosterbarn er ment å være likestilt med biologiske barn etter utkastet.

Til § 242

Paragrafen gir bestemmelser om hvilke skadevoldende hendelser som gir rett til erstatning. Den oppstiller krav til handlingens art og til tilknytningen til arbeidet ved domstolene. Det er redegjort nærmere for vurderingene bak utkastet i punkt 6.3.

I *første ledd første punktum* bestemmes at erstatning bare er aktuelt for skade som skyldes sikkerhetshendelse. For at erstatning skal være aktuelt, må det være adekvat årsakssammenheng mellom skaden og den skadevoldende handlingen – sikkerhetshendelsen. Spørsmålet om slik årsakssammenheng foreligger, må avgjøres ut fra de alminnelige erstatningsrettslige prinsippene som er utviklet i rettspraksis. Uttrykket

"skade" dekker i erstatningsretten også rent økonomisk skade, altså det som i dagligtalen ofte betegnes "tap".

Begrepet "sikkerhetshendelse" er definert i første ledd *andre punktum*. For at reglene i kapitlet skal få anvendelse, må det være snakk om en straffbar handling. Et straffebud må være overtrådt, og gjerningspersonen må ha utvist den nødvendige subjektive skyld. I praksis vil handlingene være forsettlig. Også uaktsomme handlinger kan være gjort straffbare, jf. straffeloven § 21, men ved uaktsomhet kan tilknytningskravet vanskelig være oppfylt. Handlingen må være rettet mot en domstolansatt eller dennes familiemedlemmer for at erstatning skal være aktuelt. Rammes disse ved en feiltakelse – feiltreff eller aberratio ictus – er vilkåret ikke oppfylt. Se om disse tilfellene i HR-2017-675-A. Punkt 6.3.2 gir en redegjørelse for de krav som må oppstilles til hendelsens art og til begrunnelsen for utkastet.

Første ledd oppstiller ikke bare krav til hendelsens karakter. Hendelsen må også ha tilknytning til den domstolansattes arbeid ved domstolen, se nærmere i punkt 6.3.1. I dette ligger et krav om at den skadevoldende handlingen på en eller annen måte må være motivert av den domstolansattes arbeid ved domstolen. Den domstolansatte eller familien må være rammet nettopp fordi de er ansatt ved domstolen eller i familie med en ansatt. Vilkåret vil være oppfylt hvis gjerningspersonen har utført handlingen fordi han eller hun var misfornøyd med en avgjørelse eller med den bistand eller veiledning domstolen har gitt. Tilsvarende vil tapet kunne kreves erstattet hvis det skyldes et angrep på domstolene som sådan eller statsmaktene mer generelt.

Som nevnt i punkt 6.3.1 vil det ofte kunne være vanskelig å bevise at en straffbar handling har den nødvendige tilknytning til de domstolansattes arbeid. For at vernet skal bli effektivt, er det av den grunn foreslått en bestemmelse om omvendt bevisbyrde i *andre ledd*. Det skal legges til grunn at handlingen har den nødvendige tilknytning hvis ikke staten kan føre sannsynlighetsbevis for at dette ikke er tilfellet. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er nok. I praksis vil det være DA som må vurdere om tilknytningskravet er oppfylt. Politiets syn vil kunne gi veiledning, og hvis politiet mener at hendelsen har tilknytning til arbeidet ved domstolene, må det normalt legges til grunn.

Tredje ledd presiserer i *første punktum* at det ikke er et vilkår for erstatning at gjerningspersonen er kjent. Det avgjørende er at hendelsen tilfredsstillende kravene i første jf. andre ledd, ikke at det avklares hvem som har utført handlingen. I utgangspunktet følger det av første ledd at handlingen må være straffbar. Tredje ledd *andre punktum* representerer et unntak gjennom at rett til erstatning inntreer også når gjerningspersonen er utilregnelig og dermed ikke kan straffes, jf. straffeloven § 20.³⁷

³⁷ Bestemmelsen er foreslått endret i Prop. 154 L (2016–2017). Dersom forslaget skulle bli vedtatt, bør utkastets uttrykk "skulle være utilregnelig" erstattes med "ikke skulle være strafferettslig ansvarlig".

Til § 243

Bestemmelsen regulerer utmåling av erstatning ved personskade. Ordlyden i *første ledd første punktum* tilsvarer skadeserstatningsloven § 3-1 første ledd og skal forstås på samme måte. Erstatningen ved personskade utmåles etter de ulovfestede prinsippene som er utviklet i rettspraksis. Se også redegjørelsen i punkt 6.4.2.

I *andre punktum* er det slått fast at skadeserstatningsloven § 3-1 i utgangspunktet skal gjelde tilsvarende. Dette innebærer at prinsippene i § 3-1 andre ledd om utmåling av inntektstap får anvendelse. Såkalt hjemmearbeidstap skal herunder erstattes. Henvisningen til § 3-1 betyr videre at den såkalte skal-fradragsregelen i tredje ledd første punktum gjelder tilsvarende også ved utmåling under erstatningsordningen for domstolansatte. Derimot er det uttrykkelig presisert at kan-fradragsregelen i § 3-1 tredje ledd andre punktum *ikke* skal anvendes ved utmålingen etter utkastet. Bruken av denne fradragsregelen synes langt på vei å ha opphørt. Under enhver omstendighet er det ikke rimelig å gjøre fradrag for forsikringer som den domstolansatte har tegnet selv, for økonomiske støtte fra venner o.l.

Andre ledd slår fast at utkastet ikke gir rett til menerstatning eller oppreisningserstatning. Det er redegjort nærmere for forslaget i punkt 6.4.4. Domstolansatte vil likevel kunne ha krav på slik erstatning fra andre ordninger etter en sikkerhetshendelse, som yrkesskadeforsikringsloven og voldsoffererstatningsloven. Meningen er altså ikke å avskjære rettigheter som de domstolansatte måtte ha etter andre regler.

Til § 244

Paragrafen gir bestemmelser om utmåling av erstatning ved tingskade og annet formuestap. Punkt 6.4.3 redegjør nærmere for de vurderinger som ligger bak utkastet.

Utgangspunktet er etter *første punktum* at den skadelidte har krav på full erstatning ved tingskade og annet formuestap som er forårsaket av en hendelse som gir rett til erstatning etter kapitlet. Erstatning gis bare hvis det er adekvat årsakssammenheng mellom hendelsen og tapet. Ved vurderingen av årsaksspørsmålet gjelder de alminnelige prinsippene om årsakssammenheng og adekvans som er utviklet i rettspraksis.

Andre punktum etablerer et praktisk viktig unntak fra første punktum. Alle domstolansatte bør tegne skadeforsikringer til beskyttelse av de betydelige verdiene som ligger i bolig, fritidsbolig, innbo og motorvogner. Slike private forsikringer bør fortsatt være kompensasjonskilden også ved skade som skyldes sikkerhetshendelser. Tap som dekkes eller ville blitt dekket av slike alminnelige forsikringer kan derfor ikke kreves erstattet etter reglene i kapitlet. Dette gjelder uavhengig av om de domstolansatte faktisk har tegnet slik forsikring. Følgelig er det den domstolansattes egen risiko hvis han eller hun har unnlatt å tegne slike alminnelige forsikringer for bolig, fritidsbolig, innbo og motorvogner (kaskoforsikring).

Selv om den domstolansatte har tegnet slike forsikringer, vil tap kunne oppstå i form av vanlige egenandeler, bonustap mv. Dette er ikke et tap som "dekkes" av forsikringene og kan dermed kreves erstattet under reglene i dette kapitlet. Tap som skyldes at den domstolansatte har avtalt en uvanlig høy egenandel, vil likevel falle utenfor.

Til § 245

Etter lovutkastet §§ 241 og 242 har de domstolansattes nærmeste familiemedlemmer det samme erstatningsrettslige vernet som de domstolansatte selv. Paragraf 245 gir reglene om utmålingen av erstatningen. Uttrykket "familiemedlemmer" er definert i § 241.

Første ledd gjelder skade som familiemedlemmene påføres direkte eller indirekte, men som ikke er et forsørgertap. Uttrykket "skade" omfatter også det som i dagligtalen ofte betegnes som "tap", se de spesielle merknadene til § 242. I første ledd slås fast at tapet skal utmåles etter bestemmelsene i §§ 243 og 244. Dette innebærer at de samme reglene gjelder for familiemedlemmene som for de domstolansatte selv. Se merknadene til §§ 243 og 244.

I *andre ledd* gis bestemmelser om forsørgertap. Forsørgertapserstatning ytes hvis den domstolansatte eller en av dennes familiemedlemmer dør som følge av en sikkerhetshendelse. Dødsfallet må stå i adekvat årsakssammenheng med sikkerhetshendelsen.

Skadeserstatningsloven § 3-4 gjelder i utgangspunktet tilsvarende, se *andre punktum*. Dette innebærer at forsørgelsesbegrepet må forstås på samme måte som etter skadeserstatningsloven. Det kreves ikke at det har foreligget en rettsplikt til forsørgelse – det er den faktiske forsørgelsen som teller. Erstatningen utmåles etter de prinsipper som er utviklet i rettspraksis med utgangspunkt i skadeserstatningsloven § 3-4.

Etter skadeserstatningsloven § 3-4 andre ledd gjelder § 3-1 tredje ledd tilsvarende ved utmålingen. Paragraf 3-1 tredje ledd andre punktum inneholder den såkalte kan-fradragsregelen som er omtalt også under merknadene til § 243. I utkastet § 245 andre ledd andre punktum slås avslutningsvis fast at denne kan-fradragsregelen ikke skal gis anvendelse ved utmålingen. Dermed blir løsningen den samme ved utmåling av forsørgertapserstatning som ved utmåling av personskadeerstatning etter § 243.

Til § 246

Paragrafen regulerer hvem som er ansvarlig for å utbetale erstatning og administrasjonen av erstatningsordningen. I punkt 6.5 gis begrunnelsen for valget av en erstatningsordning hvor staten har ansvaret. Spørsmålet om hvem som bør administrere ordningen, er drøftet i punkt 6.6.

Første ledd slår fast at staten har plikt til å utbetale erstatning hvis vilkårene er oppfylt. I praksis vil det være DA som vurderer krav opp mot vilkårene og foretar utbetaling. DA bør gis fullmakt til å belaste budsjettkapittel 471 *Statens erstatningsansvar og Stortingets*

rettferdsvederlagsordning, post 71 *Erstatningsansvar m.m.* Se punkt 6.9.2 om de budsjettekniske spørsmålene.

I *andre ledd* legges administrasjonen av ordningen til DA. Skadelidte bør melde krav til DA så snart som mulig, ikke minst i egen interesse. Men det er ikke satt noen meldefrist, og kravet prekluderes ikke selv om det skulle bli fremsatt sent. Foreldelsesreglene kan likevel slå inn, se utkastet § 250. Hvis vilkårene for erstatning er oppfylt, må tapet erstattes fortløpende uten ugrunnet opphold. Utkastet § 251 gir regler om DAs saksbehandling og overprøving av vedtak om erstatning.

Til § 247

Bestemmelsen regulerer DAs rett til regress mot andre ansvarlige. Det er redegjort nærmere for regress-spørsmålene i punkt 6.4.1.

Retten til regress i *første ledd* gjelder generelt, slik at DA trer inn i skadelidtes krav både mot den personlige skadevolder, forsikringselskaper og andre erstatningsordninger. Hvis skaden faller inn under yrkesskadeforsikringslovens virkeområde, vil DA dermed kunne rette regresskrav mot yrkesskadeforsikringselskapet. På samme måte vil DA tre inn i skadelidtes krav under voldsoffererstatningsloven. Utbetalinger fra DA skal dermed ikke gå til fradrag når det utmåles erstatning etter voldsoffererstatningsloven, se forslag til endring i voldsoffererstatningsloven § 9 og merknadene i punkt 8.3. I de tilfeller hvor skaden kan kreves erstattet under andre ordninger, vil DAs rolle etter dette bli å forskuttere utbetalinger og innkreve dem i ettertid fra de aktuelle ordningene. Forskutting vil særlig være viktig hvor det tar tid før den aktuelle ansvarlige foretar utbetaling, noe som normalt vil være tilfellet for voldsoffererstatningen, se voldsoffererstatningsloven § 14 tredje ledd og punkt 4.6.7 ovenfor.

I *andre ledd* oppstilles et unntak fra den alminnelige regressadgangen. Som påpekt i merknadene til § 248 nedenfor kan det tenkes at andre domstolansatte kan holdes ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler for ikke å ha forhindre skaden. Paragraf 248 avskjærer krav fra skadelidte på dette grunnlaget. For at hensikten skal oppnås, se punkt 6.5 og merknadene til § 248, bør DA i utgangspunktet ikke kunne gjøre regress gjeldende.

DAs regressrett er imidlertid ikke helt avskåret. Hvis en domstolansatt forsettlig har voldt skaden eller medvirket til den – "utro tjener" – tilsier rettferdshensyn at DA likevel må kunne fremme regresskrav, se andre punktum. Her åpnes for regress hvor den domstolansattes straffeskyld er fastslått ved dom, forelegg eller påtaleunntatelse. Regress er bare aktuelt hvor straffeskylden knytter seg direkte opp mot den skadevoldende hendelsen, altså hvor den domstolansatte har vært gjerningsperson eller medvirker. I dette ligger at eksempelvis domfellelse for tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet ikke i seg selv kan utløse regressrett etter bestemmelsen, sml. straffeloven §§ 171–173.

Til § 248

Som nevnt i punkt 4.4 kan det tenkes at en ansatt ved domstolene kan holdes ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler for ikke å ha forhindre skaden. Dette kan for eksempel være tilfellet hvor en sikkerhetsansvarlig ved uaktsomhet har unnlatt å forhindre en skade som på en eller annen måte kunne forutses. Krav mot andre ansatte ved domstolene kan være uheldig for arbeidsmiljøet og dermed hemme domstolens drift, se nærmere i punkt 6.5.

Dette er bakgrunnen for at utkastet § 248 avskjærer krav mot andre domstolansatte. Når DA utbetaler erstatning for det fulle tap på objektivt grunnlag, har ikke skadelidte noe behov for å rette krav mot andre. Heller ikke DA kan som hovedregel rette krav mot andre domstolansatte, se utkastet § 247 andre ledd første punktum. Andre punktum gjør et unntak for de mer hypotetiske tilfellene hvor en domstolansatt er kjent straffeskyldig for skadehendelsen som gjerningsperson eller medvirker.

Til § 249

Bestemmelsen regulerer skadelidtes medvirkning. Ordlyden sammenfaller i stor grad med yrkesskadeforsikringsloven § 14, og bestemmelsene skal forstås på samme måte. Det er redegjort for forståelsen av yrkesskadeforsikringsloven § 14 i Ot.prp. nr. 44 (1988–89) side 90.

Første ledd slår fast at erstatningen bare kan settes ned eller falle bort hvis medvirkningen er forsettlig eller grovt uaktsom. Dette innebærer et unntak fra den alminnelige medvirkningsbestemmelsen i skadeserstatningsloven § 5-1, hvor vanlig uaktsomhet er tilstrekkelig. På samme måte som under yrkesskadeforsikringsloven tilsier hensynene bak utkastet til nytt regelverk at det skal relativt mye til før avkortning kan skje. Uttrykkene "forsettlig" og "grovt uaktsomt" må forstås på samme måte som i strafferetten, se straffeloven §§ 22 og 23.

Det fremstår ikke som praktisk at den domstolansatte forsettlig eller grovt uaktsomt medvirker til selve den skadevoldende handlingen. Anvendelsesområdet for bestemmelsen vil først og fremst være tilfellene hvor skadelidte ved grov uaktsomhet unnlater å begrense tapet. Ved personskade kan reduksjon i erstatningen være aktuelt hvis skadelidte unnlater å motta vanlig og ufarlig behandling for skadene. Består sikkerhetshendelsen i skadeverk, kan konsekvensene bli større enn de ellers ville blitt hvis skadene ikke utbedres raskt. Også i en slik situasjon kan reduksjon etter omstendighetene være aktuelt.

Den domstolansattes eller familiemedlemmets grove uaktsomhet skal uansett ikke kunne medføre at etterlattes rett til erstatning settes ned eller faller bort.

Forsørgertapserstatningen etter utkastet § 245 skal med andre ord ikke kunne reduseres som følge av såkalt passiv identifikasjon.

I *andre ledd* gis skadeserstatningsloven § 5-1 tilsvarende anvendelse så langt den passer. Dette betyr blant annet at de momentene i rimelighetsvurderingen som er nevnt i § 5-1 nr. 1, skal gjelde.

Tredje ledd slår fast at statens ansvar etter reglene i dette kapitlet ikke skal kunne lempes. Dette betyr at den alminnelige lempningsregelen i skadeserstatningsloven § 5-2 ikke gjelder.

Til § 250

Paragrafen slår fast at krav etter kapitlet foreldes etter foreldelsesloven 18. mai 1979 nr. 18. Dette ville vært tilfellet også uten at det var sagt uttrykkelig, men bestemmelsen er tatt inn av informasjonshensyn.

Krav etter kapitlet springer ikke ut av kontrakt. Foreldesspørsmålet reguleres dermed av foreldelsesloven § 9, sml. paragrafens nr. 3.

Til § 251

I denne paragrafen gis bestemmelser om Domstoladministrasjonens saksbehandling og om overprøving for domstolene. Det er gjort nærmere rede for disse spørsmålene i punkt 6.7.

Første ledd presiserer at forvaltningsloven og offentleglova gjelder for Domstoladministrasjonens behandling av erstatningskrav etter lovutkastet, noe som ville vært tilfellet også uten en uttrykkelig henvisningsbestemmelse. Dette innebærer blant annet at forvaltningslovens habilitetsregler i kapittel II og de alminnelige saksbehandlingsreglene i kapittel III får anvendelse ved behandlingen av kravene. At offentleglova skal gjelde, vil neppe ha stor praktisk betydning. Dette skyldes at mange av opplysningene i en erstatningssak vil være taushetsbelagt, jf. offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 følgende.

Første ledd andre punktum slår fast at bare avgjørelse som avslår erstatning og avgjørelse som tar endelig stilling til erstatningens størrelse, skal anses som enkeltvedtak. Forvaltningslovens kapittel IV–VI gjelder dermed bare for disse avgjørelsene. Andre avgjørelser, som for eksempel om å foreta en foreløpig utbetaling til dekning av påført tap, er ikke enkeltvedtak. Det er viktig at foreløpige utbetalinger kan foretas raskt etter hvert som behovet oppstår. Saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak kan utgjøre et forsinkende element og bør derfor ikke gjelde for slike avgjørelser. I og med at utbetalinger vil være til gunst for den skadelidte, synes det ikke betenkelig at reglene om enkeltvedtak ikke gjelder i slike tilfeller. Slik utkastet er formulert, vil et avslag på krav om en a konto utbetaling derimot være å anse som et enkeltvedtak.

Med "avgjørelse som tar endelig stilling til erstatningens størrelse" menes avgjørelsen om hvor mye skadelidte samlet skal få i erstatning for både påført og fremtidig tap. Dette vil gjerne være den avgjørelsen som avslutter saken. Som allerede nevnt ovenfor, vil andre beslutninger om utbetaling ikke være enkeltvedtak.

Andre ledd slår fast at Domstoladministrasjonens enkeltvedtak ikke kan påklages. Forvaltningslovens klageregler i §§ 28 følgende får med andre ord ikke anvendelse. Dette har sammenheng med at Justis- og beredskapsdepartementet ikke bør være klageinstans, og at det er vanskelig å se et annet alternativ. Den som er misfornøyd med et vedtak, må dermed bringe kravet direkte inn for domstolene, jf. *andre punktum*. Behandlingsmåten blir med dette den samme som for krav om erstatning etter påståtte dommer- og domstolfeil.

Bringes saken inn for domstolene, er det selve erstatningskravet som prøves, selv om det er truffet vedtak. Domstolene skal med andre ord ta stilling til realiteten i kravet, ikke til gyldigheten av vedtaket. I prinsippet må også avgjørelser om foreløpige utbetalinger kunne bringes inn for domstolene av den som krever erstatning. Regelverket bør imidlertid praktiseres på en fleksibel måte, slik at man unngår slike søksmål.

8.2 Til endringen i skadeserstatningsloven

Til § 3-3

Etter skadeserstatningsloven § 3-5 første ledd bokstav b kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt har "tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i § 3-3", pålegges å betale oppreisning til den fornærmede. Oppregningen av straffebud i § 3-3 angir på denne måten rammene for når det kan tilkjennes oppreisning uten at personskade er påvist, sml. § 3-5 første ledd bokstav a.

Som nevnt i punkt 6.4.4 faller drapsforsøk og mordbrann utenfor oppregningen av krenkelser som kan gi grunnlag for oppreisning. Det kan være svært krenkende og belastende å bli utsatt for slike handlinger. Svor-saken har avdekket et reelt behov for at disse alvorlige forholdene likestilles med de andre krenkelsene som er nevnt i § 3-3. Følgelig bør en henvisning til straffeloven § 275 jf. § 16 og § 355 tas inn i § 3-3.

Konsekvensen av endringen er ikke bare at det kan tilkjennes oppreisning til den fornærmede ved drapsforsøk og mordbrann. Bestemmelsene i skadeserstatningsloven §§ 3-1 og 3-2 vil gjelde også for disse krenkelsene. Det er naturlig at drapsforsøk og mordbrann likestilles med de andre krenkelsene også i så måte.

8.3 Til endringene i voldsoffererstatningsloven

Til § 9

Punkt 6.4.1 redegjør for forholdet mellom reglene i lovutkastet og de allerede gjeldende kompensasjonsordningene. Hovedtanken er at erstatningsordningen for det første skal dekke de hull som dagens ordninger har. Men DA skal også kunne forskuttere de utbetalinger som forventes å komme fra eksempelvis yrkesskadeforsikringselskapet og

voldsoffererstatningsordningen. DA skal kunne tre inn i skadelidtes krav og gjøre regress gjeldende. Hvis tapet er dekningsmessig under en av de eksisterende ordningene, skal tapet i siste hånd fortsatt erstattes der.

Voldsoffererstatningsloven § 9 slår fast at det skal gjøres fradrag for "annen økonomisk støtte som skadelidte er berettiget til som følge av skaden". Utbetalinger fra DA vil kunne anses som slik økonomisk støtte, slik at skadelidte ikke får erstatning for tap som allerede er dekket av DA. Uten endring ville DA ikke hatt noe krav å tre inn i, og regress ville vært avskåret. *Nytt tredje punktum* er ment å sikre at DA kan tre inn i skadelidtes krav under voldsoffererstatningsloven og få refundert sine utbetalinger. Forslaget til nytt andre punktum i § 15 har det samme siktemålet.

Til § 15

Etter voldsoffererstatningsloven § 15 kan staten gjøre regress mot andre ansvarlige i den utstrekning det er betalt erstatning etter loven. DA er ansvarlig for å utbetale erstatning etter reglene i dette utkastet. Uten en endring i § 15 ville voldsoffererstatningsordningen kunne gjøre regress gjeldende mot DA for utbetalinger som var omfattet av begge lover.

Utkastet § 247 bygger imidlertid på det motsatte prinsipp, nemlig at DA skal kunne tre inn i skadelidtes krav under voldsoffererstatningsloven. For å unngå motstrid, klargjør *nytt andre punktum* at Kontoret for voldsoffererstatning ikke skal kunne kreve regress mot DA. Tapet skal i siste instans dekkes under voldsoffererstatningsordningen hvis det omfattes av begge ordninger. Se også merknadene til endringen i voldsoffererstatningsloven § 9 og punkt 6.4.1.

8.4 Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene

Vedtakelse av de foreslåtte lovendringene burde ikke kreve større forberedelser. DA har allerede et apparat som kan håndtere de krav som måtte komme. De nødvendige budsjettmessige fullmakter må kunne gis raskt. Det skulle dermed ikke være noen grunn til at ikke loven kan tre i kraft straks etter vedtakelsen, se nr. 1.

I nr. 2 slås fast at loven ikke gjelder for skader som er konstatert før lovens ikrafttredelse. Dette innebærer at bestemmelsene får anvendelse også på skader som er forårsaket ved en sikkerhetshendelse før ikrafttredelsen, forutsatt at skaden eller tapet først konstateres etterpå. Uttrykket "konstatert" skal forstås på samme måte som etter yrkesskadeforsikringsloven § 21.

9. UTKAST TIL LOV OM ENDRINGER I DOMSTOLLOVEN MV.

I.

I lov 13. august 1915 om domstolene (domstolloven) gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel 13 skal lyde:

Kapittel 13: Erstatning til domstolansatte ved sikkerhetshendelser

§ 241 Virkeområde

Reglene i dette kapitlet gjelder erstatning fra staten til domstolansatte og deres familiemedlemmer for skade påført i tilknytning til arbeidet. Med domstolansatte menes enhver som gjør arbeid eller utfører verv i norske domstolars tjeneste, eller som har gjort det. Som deres familiemedlemmer regnes

- a) ektefelle og samboer,*
- b) slektninger i rett ned- eller oppstigende linje, og*
- c) ektefellens eller samboerens slektninger i rett ned- eller oppstigende linje.*

§ 242 Hendelser som gir rett til erstatning

Domstolansatte og deres nærmeste familiemedlemmer har rett til erstatning for skade som skyldes sikkerhetshendelse. Med sikkerhetshendelse menes en straffbar handling som er rettet mot en domstolansatt eller dennes familiemedlemmer, og som har tilknytning til den domstolansattes arbeid ved domstolen.

Handlingen skal anses å ha tilknytning til den domstolansattes arbeid ved domstolen hvis ikke staten kan godtgjøre at dette ikke er tilfellet.

Erstatning kan tilkjennes også når det er ukjent hvem som står bak sikkerhetshendelsen, og selv om gjerningspersonen skulle være utilregnelig.

§ 243 Erstatning ved personskade

Hvis en hendelse som gir rett til erstatning etter reglene i dette kapitlet fører til personskade, har den domstolansatte krav på erstatning for lidet tap, tap i fremtidig erverv og utgifter som personskaden antas å påføre den domstolansatte i fremtiden. Ved utmålingen gjelder skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 3-1 tilsvarende, likevel slik at bestemmelsens tredje ledd andre punktum ikke får anvendelse.

Reglene i dette kapitlet gir ikke rett til menerstatning eller oppreisning.

§ 244 Erstatning for tingskade og annet formuestap

Hvis en hendelse som gir rett til erstatning etter reglene i dette kapitlet fører til tingskade eller annet formuestap, har den domstolansatte krav på full erstatning. Dette gjelder likevel ikke tap som dekkes av alminnelige forsikringer for bolig, innbo og motorvogner mv. som den domstolansatte har eller burde ha tegnet.

§ 245 Erstatning til familiemedlemmer og forsørgede

Familiemedlemmer som direkte eller indirekte påføres skade ved sikkerhetshendelse, har krav på erstatning etter reglene i §§ 243 og 244.

Hvis en domstolansatt eller et familiemedlem dør som følge av en sikkerhetshendelse, har de som helt eller delvis ble forsørget av den avdøde, krav på forsørgertapserstatning. Skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 3-4 gjelder tilsvarende, likevel slik at det ikke kan gjøres fradrag som nevnt i lovens § 3-1 tredje ledd andre punktum.

§ 246 Ansvar og administrasjon av erstatningsordningen

Staten er ansvarlig for skade og tap som kan kreves erstattet etter reglene i dette kapitlet.

Krav om erstatning fremsettes for Domstoladministrasjonen, som administrerer erstatningsordningen og utbetaler erstatning hvis vilkårene er oppfylt.

§ 247 Regress

I den utstrekning det er utbetalt erstatning etter reglene i dette kapitlet, kan Domstoladministrasjonen kreve regress hos den ansvarlige skadevolder, forsikringselskaper

og andre erstatningsordninger som den domstolansatte eller dennes familie ellers kunne rettet krav mot.

Domstoladministrasjonen kan ikke kreve regress hos andre domstolansatte, selv om disse kunne vært holdt ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler for ikke å ha forhindret skaden. Regress kan likevel gjøres gjeldende overfor en gjerningsperson eller medvirker som har fått straffeskyld for skadehendelsen fastslått ved dom, forelegg eller påtaleunnlattelse.

§ 248 Personlig ansvar for andre domstolansatte

Domstolansatte og deres familiemedlemmer kan ikke kreve erstatning fra andre domstolansatte for skade som omfattes av reglene i dette kapitlet.

§ 249 Medvirkning og lemping

Erstatningen kan settes ned eller falle bort dersom den domstolansatte eller dennes familiemedlemmer forsettlig eller grovt uaktsomt har medvirket til skaden eller unnlatt å begrense følgene av den. Dette skal likevel ikke innskrenke etterlattes rett til erstatning etter § 245 andre ledd.

Skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 5-1 gjelder tilsvarende så langt den passer.

Statens ansvar kan ikke lempes etter skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 5-2.

§ 250 Foreldelse

Krav etter dette kapitlet foreldes etter foreldelsesloven 18. mai 1979 nr. 18. Foreldelsen avbrytes ved at krav meldes til Domstoladministrasjonen etter § 246 andre ledd.

§ 251 Saksbehandling og domstolsprøving

Forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 gjelder for Domstoladministrasjonens behandling av erstatningskrav etter dette kapitlet. Som enkeltvedtak regnes bare avgjørelse som avslår erstatning og avgjørelse som tar endelig stilling til erstatningens størrelse.

Domstoladministrasjonens enkeltvedtak kan ikke påklages. Krav kan bringes inn for domstolene ved søksmål av den som krever erstatning etter reglene i dette kapitlet. Søksmålet rettes mot staten ved Domstoladministrasjonen.

Gjeldende kapittel 13 blir nytt kapittel 14.

Gjeldende § 241 blir ny § 252.

Gjeldende § 242 blir ny § 253.

II.

I lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning gjøres følgende endringer:

§ 3-3 skal lyde:

Bestemmelsene i §§ 3-1 og 3-2 gjelder tilsvarende ved erstatning for krenking eller mislig atferd som nevnt i straffeloven §§ 222, 251, 253, 254, 257, 259, 262, 263, 266, 268 første ledd, 271, 275 jf. 16, 282, 291, 294, 295, 296, 299, 302, 304, 312, 313, 314, 327, 330 eller 355. § 3-2a anvendes ikke.

III.

I lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 9 skal lyde:

Ved utmålingen av voldsoffererstatningen gjøres det fullt fradrag for lønn under sykdom og liknende ytelser, trygdeytelser og ytelser fra pensjonsordning i arbeidsforhold eller yrke. Videre gjøres det fullt fradrag for forsikringsytelser og annen økonomisk støtte som skadelidte er berettiget til som følge av skaden. *Det skal likevel ikke gjøres fradrag for utbetalinger fra erstatningsordningen for domstolansatte, jf. domstoloven kapittel 13.*

§ 15 skal lyde:

Søkerens krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden går over på staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her. *Dette gjelder likevel ikke krav som søkeren måtte ha mot staten etter reglene om erstatning for domstolansatte i domstoloven kapittel 13.*

IV.

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

1. Loven trer i kraft straks.
2. Loven gjelder ikke for skade eller tap som er konstatert før lovens ikrafttredelse.