



Dokument 5

(2019–2020)

**Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin innberetning
om virksomheten i tiden 1. januar – 31. desember 2019**

Dokument 5

(2019–2020)

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin innberetning om virksomheten i tiden 1. januar – 31. desember 2019



Ombudsmannsnemnda utenfor nye NATO HQ i Brussel.



Ombudsmannsnemnda i kort møte med Generalsekretæren i NATO, Jens Stoltenberg.



Ombudsmannsnemnda på besøk til Norges Militære Representant ved SHAPE.

Register

1. INNLEDNING	7
2. Ombudsmannsnemndas arbeid 2019	8
3. Hovedtemaer	8
3.1 Mobbing og seksuell trakassering MOST	8
3.2 Personellet	11
3.3 Verneplikten	12
3.4 Veteranarbeidet	14
4. Oppsummering av befaringene 2019	16
5. Øvrig arbeid	17
6. Klagesaker	17
7. Vedlegg	21
7.1 Befaringsrapporter	21
7.1.1 NMR NOR SHAPE og MMB/NOR Mil Rep / Nato HQ	21
7.1.2 Garnisonen I Porsanger (GP)	23
7.1.3 HMKG / Huseby Leir	26
7.2 Innspill til nemnda	28
7.2.1 TVO ordningen	28
7.2.2 Forsvarsstaben	31
7.2.3 Forsvarets sanitet	33
7.2.4 Forsvarets Hovedverneombud	34
7.2.5 Etisk Råd for Forsvarssektoren	35
7.2.6 FPVS/ Velferdstjenesten	36
7.2.7 Generaladvokatens årsmelding 2018	39
7.2.8 Generaladvokatens årsmelding 2019	43
8. Instruks for Stortingets Ombudsmannsnemnd for Forsvaret	51

Dokument 5

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin innberetning om virksomheten i tiden 1. januar – 31. desember 2019

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

I henhold til vedlagte instruks fra Stortinget, gir Ombudsmannsnemnda for Forsvaret med dette dokumentet, melding om Ombudsmannens og Ombudsmannsnemnda sin virksomhet i 2019.

Ombudsmannsnemnda skal etter Stortingets vedtatte instruks for nemnda, bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell, og ved sin virksomhet bidra til å effektivisere Forsvaret. Nemnda utfører sitt løpende arbeid uavhengig av Stortinget, og stortingsrepresentanter kan ikke samtidig være medlem av Ombudsmannsnemnda. Nemnda har bred sammensetting og god erfaringsbakgrunn. Nemnda skal bestå av syv medlemmer som velges av Stortinget for fire år. Ett av medlemmene velges som leder og benevnes som Ombudsmann for Forsvaret. Det velges også nestleder og varamedlemmer til nemnda.

Instruksen bestemmer at Ombudsmannen forestår den daglige virksomheten. Ombudsmannen er års lønnet. Nemndas øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter utvalgsregulativ.

Stortinget valgte 13. desember 2017 følgende til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret for tidsrommet 1. januar 2018–31. desember 2021. Disse er:

Medlemmer:

1. Roald Linaker, ombudsmann, Bardu
2. Signe Øye, Indre Østfold
3. Øyvind Halleraker, nestleder, Bømlo
4. Kari Lise Holmberg, Skien
5. Jan Arild Ellingsen, Saltdal
6. Janne Sjelmo Nordås, Hattfjelldal
7. Cecilie Røste, Færder

Varamedlemmer:

1. Kåre Simensen, Alta
2. Irene Johansen, Moss
3. Sylvi Graham, Oppegård
4. Ole-Henrik Hjartøy, Bodø
5. Lene Langemyr, Grimstad
6. Mikal Kvamsdal, Oslo
7. Ingelin Noresjø, Fauske

Dokumentet er basert på Ombudsmannsnemnda sitt arbeid gjennom møter og befaringer og det arbeidet som gjøres ved Ombudsmannens kontor, herunder saksbehandling av klagesaker og annet. I vedleggene foreligger fullstendige befaringsrapporter for året 2019. I tillegg er det vedlagt innspill og rapporter fra instanser i Forsvaret som alle har det til felles at de inngår i arbeidet med og for personellet i Forsvaret.

Til årets Dokument 5 er det særskilt bedt om innspill knyttet til Forsvarets arbeid med MOST- rapporten.

Ombudsmannsnemnda sitt forhold til Stortinget.

Stortinget opprettet Ombudsmannsnemnda i 1952, som den første av Stortingets ombudsmannsordninger. Siden den gang har det vært årlig dialog mellom Stortinget og nemnda. Ombudsmannsnemnda sin aktivitet reguleres av gjeldende Instruks for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. Her fremgår det konkret hvilke oppgaver som skal ivaretas på vegne av Stortinget som oppdragsgiver.

Norge var et foregangsland ved opprettelsen av Ombudsmannsnemnda, og flere land har fulgt etter siden den gang. Stortinget gjennomgår for tiden ombudsmannsordningen for Forsvaret (Harbergutvalget).

Dersom nemnda skal kunne ivareta sin funksjon på tilfredsstillende måte, forutsetter det et mandat fra Stortinget som beskriver de oppgavene som tillegges nemnda. Ombudsmannsnemnda er til enhver tid klar til å påta seg nye utfordringer.

Oslo, mars 2020

Øyvind Halleraker, Signe Øye, Kari Lise Holmberg, Jan Arild Ellingsen,
Janne Sjelmo Nordås, Cecilie Røste

Roald Linaker, Ombudsmann

2. OMBUDSMANNENEMNDAS ARBEID I 2019

Ombudsmannensnemnda har i 2019 gjennomført følgende befaringer:

1. NMR NOR SHAPE og MMB/NOR Mil Rep /NATO HQ
2. Garnisonen i Porsanger
3. HMKG / Huseby Leir

I tillegg til befaringene, er det avholdt 3 to-dagers møter i nemnda. Herunder eget seminar knyttet til MOST- rapporten. Nemnda har hatt møter med Forsvarsministeren, Sjef Luftforsvaret, FST/HR, Sjef FPVS, Veteraninspektøren, TVO /Verneplikts rådet, NOF og BFO, NTL Forsvaret, Parat Forsvar. I tillegg har medlemmer av nemnda deltatt på Forsvarets Veterankonferanse.

Ombudsmannen har gjennomført en rekke egne møter og samtaler. FST/HR og Ombudsmannen møtes regelmessig. Ombudsmannen har også hatt egne møter med FD. Videre har Ombudsmannen hatt møter med Sjef FPVS, Forsvarets Etiske Råd, FSJ/IR, FHVO og andre verneombud, ulike representanter for veterangrupper, herunder NVIO og SIOPS. Ombudsmannen deltok som gjest ved Brigadeveteranenes landsmøte i Bardu.

3. HOVEDTEMAER

Ombudsmannensnemnda ønsker å belyse noen hovedtemaer:

- Mobbing og seksuell trakassering
- Personellet
- Verneplikten
- Veteranarbeidet

3.1 Mobbing og seksuell trakassering (MOST)

Høsten 2018 gjennomførte Forsvaret en undersøkelse om mobbing og seksuell trakassering (MOST) blant ansatte og vernepliktige inne til førstegangstjenesten. Resultatene fra undersøkelsen ble offentliggjort i 2019.

Ved behandlingen i Stortinget av Dokument 5 for 2018, ble det gitt følgende merknad: «Komiteen imøteser oppfølging av resultater og tiltak som følge av undersøkelsene i kommende årsberetning for virksomheten».

Ombudsmannensnemnda har gjennom sitt arbeide for året 2019, særlig vektlagt innsyn og innhenting av kunnskap om hvordan Forsvaret har tatt tak i de utfordringene og problemstillinger som MOST- undersøkelsen avdekket. Dette er gjort blant annet gjennom eget seminar med representanter fra ledelsen i Forsvaret og representanter for de ansatte og de vernepliktige. Likeså har det vært flere møter mellom Ombudsmannen og Forsvarsstaben/HR om temaet. Nemnda har også særskilt bedt om innspill om temaet til Dokument 5. Temaet har også vært løftet frem under befaringene som nemnda har gjennomført i perioden.

MOST- undersøkelsen

Forsvaret omfatter omlag 15000 personer - ansatte og vernepliktige inne til førstegangstjenesten. Med hjemmel i arbeidsmiljøloven ble det gjennomført en omfattende undersøkelse om mobbing og seksuell trakassering blant ansatte og vernepliktige inne til førstegangstjenesten. De viktigste funnene i undersøkelsen kan oppsummeres slik:

- 73 kvinner og menn i Forsvaret har opplevd å bli slått eller sparket
- 71 personer har opplevd trusler om fysisk vold
- 41 personer har opplevd sex/samleie mot sin vilje
- 38 personer har opplevd å bli tvunget til seksuelle handlinger
- 126 personer har opplevd et voldtektsforsøk
- 538 personer opplever ukentlig å bli mobbet i en eller annen form
- 1254 personer har opplevd uønsket seksuell oppmerksomhet
- Styrkeprodusentene og utdanning står for mellom 73-85% av tilfellene som er rapportert på de alvorligste overgrepene.
- Vernepliktige mer utsatt enn de ansatte.
- Kvinnelige vernepliktige den mest utsatte gruppen for de seksuelt relaterte hendelsene.
- Vernepliktige menn den mest utsatte gruppen for voldsrelaterte hendelser og trusler.

Resultatene av undersøkelsen har gitt stor offentlig oppmerksomhet. Gjennom medier og Forsvarets egne kanaler ble resultatene og de mange problemstillingene om temaet belyst og debattert. Nemnda opplever at Forsvaret viser stor åpenhet om temaet, både om egne utfordringer, og at de ønsker å dele sine erfaringer med andre virksomheter omkring dette temaet.

Tiltak og status

Temaet MOST er satt på dagsorden i hele Forsvarets organisasjon. Ganske umiddelbart etter offentliggjøringen av undersøkelsen, ble det nedsatt en kjernegruppe som skulle gjennomgå Forsvarets egne rutiner for forebygging av saker relatert til mobbing og seksuell trakassering, og påpeke behov for ytterligere tiltak og oppfølging. Av anbefalte 51 tiltak, ble det etablert følgende 9 overordnede strategiske tiltak:

1. Utarbeid holdnings- og informasjonskampanje(r)
2. Utarbeid et direktiv fra forsvarssjefen som omhandler retningslinjer og regelverk. Inklusive veiledning
3. Gjennomgå Forsvarets system for varsling.
4. Etabler én intranettside som kan fungere som en verktøykasse for ledere og ansatte i Forsvaret.
5. Følg opp lederansvaret for å sikre at Forsvarets systemer for varsling fungerer i praksis.
6. Sette søkelyset på Forsvarets organisasjonskultur.

7. *Kvalitetssikre utdanning og kompetansebygging innenfor holdning, etikk og ledelse (HEL).*
8. *Valider og videreutvikle MOST-undersøkelsen, og gjennomfør den annethvert år.*
9. *Opprett en prosjektstilling for å følge opp og implementere tiltakene.*

Alle tiltakene er iverksatt eller er under utvikling. Opprettelsen av egen prosjektstilling på sentralt nivå har sørget for en viktig og nødvendig oppfølging og implementering av tiltakene i hele Forsvarets struktur. Noen av tiltakene krever lengre tid.

Prosjektstillingen har medført et betydelig fokus på temaet, og det har gjennom 2019 vært gjort et stort aktiveringsarbeid i hele Forsvaret. Et omfattende antall interne møter er gjennomført med formål å forankre og implementere tiltakene. Det pågår en egen holdnings- og informasjonskampanje hvor den primære målgruppen er vernepliktige mannskaper. Forsvarsdepartementet arbeider med revisjon av varslingsrutinene for forsvarssektoren, et arbeid som er planlagt ferdigstilt i juni 2020. Likeså er det planlagt publisert i løpet av 2020 et eget direktiv og rutinebeskrivelser for hvordan håndtere saker relatert til mobbing og seksuell trakassering.

I arbeidet har Forsvaret også vært i dialog med ulike organisasjoner utenfor Forsvaret. Her kan nevnes Politiet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, og Ombudsmannen for Forsvaret. Dette for å øke kompetansen og forståelsen omkring tematikken.

Forsvaret gjennomfører regelmessige medarbeiderundersøkelser og vernepliktsundersøkelser. I disse undersøkelsene er også mobbing og seksuell trakassering tema. Disse undersøkelsene bekrefter de utfordringene som ble avdekket i MOST-undersøkelsen. Dette understreker nødvendigheten av de ulike tiltakene som er beskrevet. Etter medarbeiderundersøkelsen i 2019 er det iverksatt ytterligere tiltak som vil bidra til å opprettholde fokus på og styrke holdningsarbeidet knyttet til MOST. Forsvaret nevner blant annet:

- *En 100% visjon om at de som varsler om mobbing eller uønsket seksuell oppmerksomhet, skal oppleve at varslet blir fulgt opp etter gjeldende lovverk og interne føringer, med en forutsigbar saksgang som så langt som mulig ivaretar de involvertes trygghet og verdighet. Dette omfatter både varsler, den omvarslede og kollegiet under og etter saksgangen er avsluttet.*
- *Alle avdelinger skal gjennomføre en HEL samling i året med temaer som FHAMU beslutter. Tema for HEL – dagsamling i 2020 er «Forebygging og håndtering av konflikter, mobbing og trakassering»*

Ombudsmannsnemnda vil også trekke frem det arbeidet som gjennomføres i driftsenhetene i Forsvaret (DIF-ene). Temaet MOST er fast agendapunkt på møter, herunder i alle AMU. Det er fokus på temaet i oppstarts- og medarbeidersamtalene. Det gjennomføres opplæring av

ledere, ansatte og vernepliktige. Mye av ansvaret ligger på ledernivåene. Utdanning av nye ledere vil i sterkere grad fokusere plikten til å gripe inn når upassende oppførsel og språkbruk observeres, og at det er et ledelsesansvar å sikre at Forsvarets systemer fungerer i praksis.

FSAN (Forsvarets sanitet) som er fagmyndighet for sanitets- og veterinærvirksomheten i Forsvaret har på bakgrunn av hendelser utviklet «Bestemmelser for markørtjeneste i sanitet». I bestemmelsene beskrives krav til gjennomførelse av undersøkelsesmetodikk, bekledning, informasjon og samtykke – samt rutiner dersom avvik fra bestemmelsene finner sted. Bestemmelsene har som ambisjon å tydeliggjøre for markører og øvende personell:

- a) *Akseptabel og nødvendig kroppskontakt på markør, ved trening på undersøkelsesdrill*
- b) *Plikter og rettigheter ved markørtjeneste i sanitet*
- c) *Prosedyre dersom urett og overgrep hevdes begått*

Forsvarets hovedverneombud (FHVO) skriver i sitt innspill til DOK 5 vedrørende MOST at de ble tidlig involvert i arbeidet etter offentliggjøringen av resultatene av MOST-undersøkelsen. Og at FHVO har deltatt aktivt hvor det arbeides med å implementere de strategiske tiltakene. FHVO peker på at det har vært stort fokus på passive og reaktive tiltak som regelverk, varsling og straff. Likeså er det bra at Forsvarssjefen har vært tydelig på hva han forventer av sine ledere og ansatte. FHVO etterlyser mer fokus på arbeidet knyttet til kulturdimensjonen:

- *Hvilke ledere og rollemodeller vil Forsvaret ha?*
- *Hva kreves av de ansatte?*
- *Hvordan skal det skapes en moderne og inkluderende bedriftskultur integrert med krigerkulturen?*

Et av tiltakene er en ny MOST undersøkelse som er planlagt gjennomført i september 2020. Denne vil kunne gi oppdatert status og flere svar på effektene av de ulike tiltakene.

Ombudsmannsnemnda sine kommentarer.

Ombudsmannsnemnda erfarer at Forsvaret tar problemene knyttet til MOST-undersøkelsen på alvor. Gjennom sin åpenhet og meget tydelige engasjement, både i ledelsen og i organisasjonen, understrekes det at Forsvaret ikke har noen aksept for mobbing og seksuell trakassering. Alt av personell som varsler om mobbing eller uønsket seksuell oppmerksomhet, skal oppleve at varslet blir fulgt opp. Alle som involveres skal ivaretas.

Holdninger, etikk og ledelse er nøkkelord som er velkjent i Forsvaret under forkortelsen HEL. Denne beskriver på en god måte hvilke verdier, holdninger og adferd som forventes av ansatte og vernepliktige i Forsvaret.

Undersøkelser som MOST synliggjør at dette til tross, er det stadig utfordringer for Forsvaret å hindre mobbing og uønsket seksuell adferd. I møter med ledelsen i Forsvaret, blir nemnda gitt grundige innføringer om hvordan

rekken av tiltak gjennomføres. Tiltak som forsterker nødvendigheten av et kontinuerlig arbeid med verdier, holdninger og adferd.

Et av tiltakene som raskt ble iverksatt, var å tilsette en toårig prosjektstilling for å følge opp og implementere tiltakene. Dette har vært et viktig grep og har medført god oppfølging og koordinering. Samtidig er det en krevende funksjon å ha over så kort tid.

Nemnda mener at denne funksjonen bør styrkes i kapasitet og forlenges i tid for videre oppfølgingsarbeid.

Generaladvokaten (GA) har gitt innspill til DOK 5 og skriver som følger:

«GA har i 2019 bistått Forsvaret med å utarbeide forslag til regelverk med veiledning som gjelder mobbing, seksuell trakassering og seksuellrelaterte (frivillige) handlinger som er uønsket i Forsvaret. En kan altså snakke om minst tre kategorier av handlinger: For det første, de seksuallovbrudd som ikke skal forfølges i Forsvaret. For det andre, handlinger som utgjør mobbing og seksuell trakassering og som kan refses disiplinært. Og for det tredje, handlinger som er utført med samtykke mellom gjerningspersonene (altså uten krenkelse) men som likevel er uønskede i Forsvaret og derfor kan refses disiplinært.»

Særlig viktig er forståelsen av militær straffelov og hvordan denne kan anvendes ved MOST- relaterte forhold. Så lenge den enkelte sak er av et slikt format at den ikke skal sendes til sivil påtale / anmeldes til politiet, kan militær straffelov anvendes. Dersom straffeprosessuell etterforskning ender med henleggelse, kan det reageres med refselse etter en konkret vurdering – avhengig av henleggingsgrunn og saken for øvrig. Det kan også tenkes at det kan reageres disiplinært for andre, tilstøtende forhold, enn det forholdet som var gjenstand for straffeforfølgning. Samtidig vil det være gråsoner knyttet til militær straffelov og f.eks. arbeidsrett. Det er derfor viktig at de ulike regelverkene er samsnakkert. Dette både for å være sikker på hvilke spor den enkelte sak skal følge, og hvordan den enkelte blir ivaretatt. I det kommende MOST- direktivet må dette avklares. Det henvises forøvrig til vedlagte årsrapport fra GA som er vedlagt i DOK 5.

I samtaler og møter med de vernepliktiges tillitsvalgte (TVO) påpekes det viktigheten av at temaet MOST må gjøres kjent for alle. Og at handlingsplaner må gjøres enda mer tilgjengelig. Særlig for de vernepliktige mannskaper er dette viktig, da rotasjonen av mannskaper nærmest skjer hele tiden. TVO er en viktig faktor ved implementeringen av de ulike tiltakene, fortløpende informasjon og fokus om temaet. I våre møter med de vernepliktige gir de tydelig uttrykk for - og er opptatte av - at befal må slutte med seksualiserende ord, uttrykk og huskereglar. De vernepliktige er også opptatt av at det er et for stort fokus på de kulturene de vernepliktige måtte ha med seg inn i Forsvaret (les; «russekultur»), og litt for lite fokus på yngre befal og deres unoter.

De ansatte i Forsvaret er delaktige i arbeidet med MOST og tiltakene som fastsettes. Organisasjonene uttrykker ikke overraskelse over funnene i MOST- undersøkelsen og stiller seg positivt bak det arbeidet som er iverksatt. Åpenheten rundt undersøkelsen og problemstillingene oppleves som positivt. Organisasjonene opplever svært få saker som omhandler problematikken. Noen uttrykker mistillit til varslingsinstituttet, og ber medlemmene rapportere hendelser via egen organisasjon.

Militært kvinnelig nettverk (MKN) er heller ikke overrasket over det som fremkommer i MOST- rapporten. MKN opplever at holdninger endres i positiv retning gjennom økt fokus og iverksatte tiltak.

Nettverket er bekymret over ivaretagelsen av de som varsler, og at tilliten til varslingsinstituttet ikke er slik den bør være. MKN opplever også at respons og effektivisering av tiltak tar lang tid, og at den det varsles på, litt for ofte bare omplasseres uten en reell behandling. Det påpekes videre at det er stor forskjell på de ulike ledere og avdelinger om hvilke grep og tiltak som gjøres. MKN er opptatt av at det må tydeliggjøres og informeres om hva som er akseptabel oppførsel, og hvilke konsekvenser som følger dersom det skjer uakseptabel oppførsel.

Ivaretagelse av personellet i enhver situasjon er påkrevd i Forsvaret. Dette gjelder også ved uønsket adferd som mobbing og seksuell trakassering. Gjennom MOST rapporten er det avdekket betydelige utfordringer og krav til forbedring på alle nivå i Forsvaret. Til tross for uttalt «null toleranse» fra Forsvarets toppledelse, gjenstår det et betydelig arbeid hva gjelder kulturer, holdninger og kunnskaper hos ledere, ansatte og vernepliktige. Viktige faktorer som ansvarliggjøring, tydeliggjøring, forankring og konsekvenser for den enkelte må være med i det videre arbeide.

Oppsummeringer.

1. *Ombudsmannsnemnda er tilfreds med det igangsatte arbeidet i Forsvaret etter MOST-rapporten som ble fremlagt i begynnelsen av 2019. På kort tid ble det etablert et betydelig arbeid for å komme med tiltak som skal styrke og forebygge mobbing og seksuell trakassering. Dette bekrefter at Forsvaret tar problemet på alvor. Enda er det litt tidlig å beskrive effekten av de ulike tiltakene. Status er at alle tiltakene er iverksatt eller under utvikling.*
2. *Ny MOST- undersøkelse skal gjennomføres i september 2020. Dette vil gi flere svar på effektene av iverksatte tiltak, og grunnlag for eventuelle korrigeringer. Nemnda mener derfor det er viktig at Forsvaret viderefører med full styrke de mange gode tiltakene og det arbeidet som er iverksatt gjennom hele organisasjonen.*
3. *Ivaretagelse, særlig gjennom varslingskanalen i Forsvaret, er avgjørende for å bygge tillit. Både for den som varsler, og den det blir varslet på. Godt lederskap med nødvendig kompetanse, samt tid og dedikasjon, er viktige rammefaktorer for å lykkes. Nemnda registrerer at Forsvaret gjennomgår sitt varslingsystem som et av de viktige tiltakene.*

3.2 Personellet

Personellmessig ubalanse

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er satt til å ivareta de allmennmenneskelige rettigheter for alt personell i Forsvaret. I snart 60 år har nemnda rapportert til Stortinget om de løpende forhold for personellet i Forsvaret. I de siste årsrapportene til Stortinget har det vært tydelig fra nemnda at det er en ubalanse mellom tilgjengelig personell og de oppgaver som Forsvaret er forpliktet til å gjennomføre.

Dette har vært dokumentert gjennom de mange befaringer og møter med personellgrupper i Forsvaret som nemnda har gjennomført. Denne ubalansen har også vært påpekt fra Forsvarets Hovedverneombud (FHVO) gjentatte ganger, og da med særskilt fokus på sikkerhet og fare for uønskede hendelser. Også for 2019 påpeker FHVO at det er grupper av personellet som har uforsvarlig høy belastning, og at Forsvaret ikke har nok personell til å balansere oppgaver med lovpålagt vern.

Antall vernepliktige inne til førstegangstjeneste er svært lavt, og personelloppsettet i Forsvaret oppfyller ikke dagens struktur. Nemnda registrerer nå at ledelsen i Forsvaret uttrykker de samme bekymringene. Skal Forsvaret møte nåværende og fremtidens utfordringer og oppgaver, er det avgjørende at personellstrukturen gjøres mer robust og bærekraftig. Nok personell til å løse oppdrag må ikke bli en knapphetsressurs.

Etter flere år med omfattende reformer som har hatt stor påvirkning for de ansatte, herunder HR-transformasjonen, utdanningsreformen, OMT (ordning for militært tilsatte), er det skapt betydelige utfordringer for personellet. Nemnda vil ikke hevde at omstillinger ikke trengs eller ikke er nødvendige. I møter med de ansattes organisasjoner og i samtaler med den enkelte ansatte, gis det stadig uttrykk for omstillingstretthet. Samtidig er det etter nemndas syn, viktig at det kan skapes forutsigbarhet og tilgjengelige ressurser slik at effektene av gjennomførte reformer kan høstes.

I arbeidet med den kommende langtidsplanen for Forsvaret skapes det forventninger blant de ansatte om en styrking av personellsituasjonen. Det er nemnda enig i.

Parallelt med bekymringer over en manglende balanse i personellstrukturen, gis det samtidig et inntrykk av god ivaretagelse av personellet. Medarbeiderundersøkelsen og vernepliktsundersøkelsen beskriver god trivsel, motivasjon og stolthet blant ansatte og vernepliktige. Personellet viser en holdning, ansvarlighet og lojalitet som nemnda synes er imponerende. Dette vises også fra de ansattes organisasjoner. Flesteparten av de ansatte er organiserte, og organisasjonene bidrar til medbestemmelse og tar ansvar. Nemnda registrerer at det utøves mye god ledelse på alle nivåene i Forsvaret,

Beholde og Rekruttere

Det å beholde og rekruttere personellet er avgjørende for fremtiden. Ved befaringen til Garnisonen i Porsanger

(GP) som nå er tatt i bruk og er under gjenoppbygging, er det utfordrende å rekruttere personell til nye stillinger.

Dette blant annet grunnet manglende hjemmel for å kunne gi nytilsatte pendlerstatus. Slik regelverket er i dag, hindrer dette muligheten til å gi pendlerstatus for nytilsatte i Forsvaret. Særskilt er dette problematisk med tanke på å rekruttere spesielle fagpersonell som jurister, leger og veterinærer.

Nemnda er av den oppfatning at dette bør kunne løses. Om så i en overgangsperiode for å sikre nødvendig rekruttering.

De ansattes fagforeninger er bekymret for rekrutteringen og det å beholde personellet. Her kan nevnes lav bemanningsgrad og høy belastning over lang tid. Det er viktig med en velfungerende HR forvaltning. Det pekes på manglende kapasitet og standard på EBA og boforhold, på vilkår under utdanning, forvaltningen av regimet knyttet til sikkerhetsklareringer og mange brudd på AML. De ansatte er gjennom sine fagforeninger viktig med tanke på forankring og samhandling mellom ledelse og personellet. Dette er det lang og god historikk på i Forsvaret, og som må ivaretas videre.

En viktig faktor for å kunne rekruttere til stillinger i Forsvaret handler om utdanningskapasitet. I den nye utdanningsreformen skal det utdannes nok personell for å fylle dagens struktur. De ansattes organisasjoner uttrykker bekymring om dette. Også HV er bekymret over at det ikke produseres og utdannes nok personell for å dekke sine behov. I nemndas møte med Sjef HV gis det grunn til bekymring over at HV har en underdekning på 1000 – ett tusen – lagførere. Det lave antallet på førstegangstjenestegjørende som er inne til tjeneste hvert år, gir bekymring for oppfylling av styrkestrukturen i HV.

HMS arbeidet

HMS arbeidet i Forsvaret er godt organisert og god forankret. HMS handlingsplan blir vedtatt årlig i Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg (FHAMU) og inneholder hovedområdene for HMS arbeidet. Det er FHAMU som vedtar og evaluerer de sentrale tiltakene som iverksettes i lys av resultatene fra medarbeiderundersøkelsene i Forsvaret. I alle forsvarsgrener og på alle nivå er det ansatte og valgte verneombud. Partssammensatte arbeidsmiljøutvalg er en viktig møteplass for felles forståelse mellom de ansatte og ledelsen hva gjelder arbeidsmiljørelaterte utfordringer. Nemnda erfarer at hovedinntrykket som gis er at samarbeidsklimaet mellom de ulike partene er godt.

Organisasjonene og FHVO, peker på mange av de samme utfordringene knyttet til sentrale temaer for personellet. I tillegg til en ubalanse over tid hva gjelder personell og arbeidsbelastning, påpekes det også betydelige utfordringer knyttet til bygningsmassen som leies av Forsvarsbygg. Dette gir kontinuerlige arbeidsmiljømessige utfordringer på ulike steder i Forsvaret.

Ombudsmannsnemnda har gjennom sine befaringer med selvsyn sett betydelig mangelfull EBA. Dette gjelder oppfølging og etablering av nye bygg, vedlikehold og

renhold av eksisterende bygg. Også EBA innenfor bolig og kvarter er ikke alltid dimensjonert og av en tilfredsstillende kvalitet.

Oppsummering

Ombudsmannsnemnda erfarer i sine møter med personellet en økt bekymring for ubalansen mellom den personellmessige strukturen og den forventningen som settes til gjennomføringen av de ulike oppgavene og de målsettingene som settes. Dette gjelder også EBA status.

Nemnda har over tid påpekt den personellmessige ubalansen og den belastningen som personellet gjennomgår med store reformer og organisatoriske endringer. I møte med ulike personellkategorier, opplever nemnda ofte en svært usminket og direkte fremstilling. Det er selvsagt ikke mulig å måle eller personifisere disse utsagnene. Nemnda ønsker å uttrykke en bekymring over dette gjennom sin rapport til Stortinget.

3.3 Verneplikten

Vernepliktens status

Verneplikten og gjennomføringen av førstegangstjenesten er en nedfelt plikt. Norge som nasjon ved Forsvaret, innkaller den enkelte til førstegangstjeneste, noe som medfører at den enkelte vernepliktige avgir ett år av sitt liv til tjenesten for Norge, med vilkår som ikke kan sammenlignes med noe annet. Gjennom generasjoner har dette vært gjeldende, med god oppslutning i befolkningen.

Forsvaret har over tid, sammen med TVO ordningen på alle nivå, arbeidet og utviklet en god og innholdsrik tjeneste, og med god soldativretakelse. Selv om bare en mindre andel av ungdomskullene avtjener førstegangstjenesten, omlag 8500 kvinner og menn hvert år av et årskull på ca. 60 000, er det gjennom verneplikten det selekteres, trenes, og utdannes soldater. Verneplikten danner det viktigste grunnlaget for rekruttering til videre tjeneste i Forsvaret.

Verneplikten har gjennomgående svært høy status. De vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste besitter god generell kompetanse, høyt evnenivå og stor selvstendighet. Innkalling til førstegangstjenesten fungerer tilfredsstillende. Ikke minst erfarer nemnda at seleksjonen som gjennomføres av Forsvarets personell og vernepliktsenter (FPVS) fungerer godt.

Forsvaret har i 2019 særskilt jobbet med rekruttering fra de minst befolkede områdene av landet. Ett av tiltakene er etablering av egen rekruttskole ved Garnisonen i Porsanger, hvor geografisk tilhørighet ble brukt som seleksjonskriterium. I tillegg er det også et økende antall med yrkesfaglige bakgrunn som vurderes for gjennomføring av førstegangstjenesten.

Kunnskap og kjennskap om Forsvaret er begrenset blant dagens ungdom. Både når det gjelder Forsvarets oppgaver, plikter og rettigheter knyttet til verneplikt og førstegangstjenesten. For å forstå hvordan væpnet makt kan brukes for å verne om demokrati og folkerett, og inngå i samfunnets oppbygging, er kunnskap om

Forsvaret viktig. I arbeidet med endringer i læreplanen i samfunnsfag er det spilt inn en rekke forslag om hvordan objektiv kunnskap om Forsvaret kan ivaretas. Dette er ikke tatt til følge. Nemnda beklager dette.

Arbeidsbelastning og tjenestetid

Nemnda registrerer at det også i 2019 stadig er utfordringer hva gjelder brudd på arbeidstidsbestemmelsene for de vernepliktige mannskapene. I likhet med de ansatte skal også de vernepliktige vernes i forhold til arbeidstid. Det er viktig at tjenesten tilrettelegges på en slik måte at bestemmelsene følges.

TVO har over tid tilkjennegjort sin bekymring rundt belastningen på soldater i førstegangstjenesten. Forsvarets avdelinger sliter med å følge *Bestemmelser om utskrivning og verneplikt (BUV) Del 5- Forvaltning av mannskaper under førstegangstjenesten*. En vesentlig del av disse utfordringene skyldes antallet vernepliktige som tjenestegjør i forhold til oppgaver som skal løses.

Forsvarsstaben /HR har tatt grep for at disse forholdene skal bedres. I løpet av 2020 vurderes det å øke bruken av frivillig utvidelse av førstegangstjenesten, endre modellen for beregning av gjennomsnittlig tjenestetid og innføre alternative turnusordninger som tillater gjennomsnittlig tjenestetid over 42 ½ timer pr. uke. Videre innføre frie hjemreiser ved alle perioder med turnusfri for mannskaper med gjennomsnittlig tjenestetid over 42 ½ timer pr. uke.

Den langsiktige løsningen er at Forsvaret rekvirerer tilstrekkelig antall mannskaper for å bemanne alle tjenestefunksjonene. Dette må selvsagt sees i sammenheng med tilgjengelige ressurser og Forsvarets innspill til ny LTP.

Ombudsmannsnemnda er tilfreds med at det tas grep for å bedre en situasjon som har vært påpekt både fra nemnda og TVO ordningen. Ikke minst en beskrivelse av en langsiktig løsning. Nemnda mener at Forsvaret må gjennomgå antall soldater som tjenestegjør i forhold til de oppgavene som skal løses.

Helhetlig ivaretagelse

En helhetlig ivaretagelse av de som er inne til førstegangstjeneste er viktig for at verneplikten også i fremtiden skal være attraktiv. Nemnda registrerer en mer tydelig tenkning fra Forsvarets ledelse om dette. I samarbeid med blant annet TVO gjøres det arbeid for å styrke den helhetlige ivaretagelsen av vernepliktige mannskaper. Dette skjer innenfor velferd, etter – og videreutdanning og sivil karriereveiledning.

Velferdstjenesten er bygd opp rundt fire verdier – tillit, trygghet, tilhørighet og trivsel. Dette skal legges til grunn for at Forsvaret oppleves som trygt, inkluderende og attraktivt. Utøvelsen av velferdstjenesten er endret gjennom nytt reglement. Det er gitt mer ansvar til lokalt nivå for planlegging, budsjettering og gjennomføring. Dette kan bidra til økt stedlig fokus og tilpassing.

Forsvaret tilbyr gratis nettbasert undervisning i videregående fag. Alle som avtjener verneplikt kan søke om

stipend som skal dekke utgifter til kurs, fag og eksamen. Nemnda erfarer at denne ordningen øker i omfang.

Nemnda registrerer også at det arbeides med en re-etablering av ordning for studiepoenggivende fag i førstegangstjenesten. Fagene som inngår her er jus og militærrett, militær fysisk tjeneste og etikk og militærrett. Det er viktig at Forsvaret evner å formalisere all tillært kunnskap og kompetanse gjennom førstegangstjenesten. Eksempelvis burde det være slik at en soldat som gjør vakt og sikringstjeneste i 12 måneder kunne få godkjent dette som vekterutdanning.

Sivil karriereveiledning som tidligere ble gitt av FOKUS, har vært en mangel for flere kontingenter av soldater inne til førstegangstjenesten. Forsvaret har nå på plass en avtale med Kompetanse Norge for levering av en digital tjeneste som skal være tilgjengelig i løpet av 2020. Det er også inngått en midlertidig avtale med Midt-Troms regionråd i forbindelse med etablering av Midt-Troms karrieresenter. Dette vil være et tilbud om sivil karriereveiledning for førstegangstjenestegjørende og T-35 personell som er stasjonert i nordre Nordland, Troms og Finnmark. I første omgang som en prøveordning i to år.

Ombudsmannnemnda har ved flere anledninger tatt opp at den grunnleggende soldatutdanningen (GSU) ikke gjennomføres godt nok alle steder. Særlig er dette gjeldende for soldater i ulike støttefunksjoner. Ofte skyldes det på manglende tilgjengelig personell og tidsressurser. Forsvaret har nå under utarbeidelse et felles utdanningsprogram som skal gjennomføres på tvers av hele Forsvaret. Uansett er det avgjørende med nok personell og tidsressurser i avdelingene for at dette skal lykkes.

En av sakene som det arbeides mye med er avklaring om forsikringsvilkårene for den vernepliktige som er inne til førstegangstjenesten. Behandling av enkeltsaker, blant annet gjennom Statens Pensjonskasse, viser at det ikke er gitt at en vernepliktig får skadeserstatning dersom dette ikke har skjedd innenfor tjenestetiden. For eksempel ved velferdsarrangementer mv. Prinsippet må være at når du inne til førstegangstjenesten, skal du være forsikret hele døgnet gjennom hele tjenesteperioden. Nemnda forutsetter at dette løses.

EBA standard

Kasernestandarden for de vernepliktige blir langsomt bedre. Forsvaret har en målsetting om at alle kasernene skal være tilpasset begge kjønn innen utgangen av 2020. Etter nemndas erfaring skal det godt gjøres at dette målet nås, selv om det flere plasser bygges nytt og eldre kasernebygg renoveres. Ved befaring til HMKG/ Huseby leir, fikk nemnda sett nyrenoverte kaserner for de vernepliktige. Innenfor svært begrensede arealer, har det lyktes å gi oppgraderte dusj og toalettfasiliteter.

Ved befaringen til Garnison Porsanger (GP) fikk nemnda erfare svært dårlige kasernefasiliteter. Manglende vedlikehold over år, gamle nedslitte toalett og garderobeforhold, gjør det tidvis utfordrende for mannskapene. Det er mye som skal bygges opp og tas i bruk på GP. Nemnda

mener at tilfredsstillende kasernebygg for de vernepliktige må ha høy prioritet.

Mangelfull EBA hva gjelder idrettsfasiliteter er en betydelig utfordring. Lokalene er mange steder for små, og i dårlig forfatning. Ved befaring til HMKG/ Huseby leir fikk nemnda igjen sett hvordan manglende kapasitet gir daglige utfordringer for mannskapene. Nemnda er også kjent med forholdene ved Madla leir. Her har det vært påpekt gjennom flere år at innendørs fasiliteter for fysiske trening og aktiviteter er svært mangelfulle.

Personlig bekledning og utstyr (PBU)

Riktig bekledning og utstyr for den enkelte soldat er avgjørende for en god ivaretagelse av den vernepliktige. Både med tanke på den enkeltes sikkerhet og forebygging av skader, og generell trivsel. Stadig skjer det utvikling og tilpasning av dette utstyret som krever tilfredsstillende systemer for leveranse og vedlikehold.

Ombudsmannnemnda er blitt kontaktet ved flere anledninger om mangelfull leveranse av viktige og kritiske artikler. Dette kan være mangel på ullsokker, ullfrotte og liggeunderlag. I Brigade Nord ble det også fra sommeren av innført at den enkelte soldat skulle selv vaske «kroppsnært» tøy på kasernene, i stedet for å kunne bytte dette på depot. Dette medførte store utfordringer for den enkelte vernepliktige, og avdelingene. Mangelfullt utlevert antall artikler kombinert med ikke tilstrekkelig vaskekapasiteter på kasernene førte til mange klager. For mange soldater ble mye av fritiden brukt til å sikre vask og renhold av nødvendig bekledning under svært dårlige forhold. Nemnda er av den oppfatning at innføringen av denne ordningen i Brigaden og Hæren i Nord Norge ikke var godt nok forberedt og planlagt.

Tillitsvalgtdordningen (TVO)

Stortingets Ombudsmannnemnd for Forsvaret har ved sine befaringsreiser og i sitt arbeide et særskilt fokus på de vernepliktige. Der det er soldater inne til førstegangstjeneste, vil nemnda alltid ha et møte og samtaler med disse. Som oftest skjer dette med representanter fra TVO –Tillitsvalgtdordningen for de vernepliktige. I tillegg har nemnda og Ombudsmannen jevnlig møter med Vernepliktsrådet (VPR). I møter med VPR fremlegges det særskilte saker som disse er opptatte av.

Tillitsvalgtdordningen i Forsvaret fungerer meget godt og bidrar til å holde et sterkt fokus på verneplikten. Gjennom alle år har ordningen ført til en stadig bedre førstegangstjeneste, og på den måten bidratt til at verneplikten har et svært godt omdømme. Fortløpende velges det nye tillitsvalgte på alle nivå i TVO. Disse kursers regelmessig for å utøve sin rolle, og er viktig for samarbeidet mellom ledelse og de vernepliktige. Ombudsmannen deltar på alle TVO A og B kurs for tillitsvalgte.

TVO etterlyser en tettere dialog og direkte kontakt med Stortinget. Det vises forøvrig til TVO sitt innspill til dokumentet.

Oppsummering

Ombudsmannsmemnda registrerer at verneplikten og førstegangstjenesten fortsatt har høy status. En relativt liten del av de vernepliktige gjennomfører sin tjeneste. Kun 12-13 prosent av hvert årskull avtjener førstegangstjenesten. Det forplikter Forsvaret og myndighetene å tilrettelegge så god som mulig ivaretagelse og meningsfull tjeneste for disse. Høyt motiverte soldater inne til førstegangstjenesten og godt lederskap blant befal og offiserer bidrar til dette. I tillegg bidrar TVO-ordningen meget godt til stadige forbedringer for de vernepliktige.

Nemnda registrerer også at Forsvaret etterhvert tar tak i de utfordringene som er påpekt over tid som mangelfulle. Her kan nevnes kapasitet og kvalitet på forlegninger, nok og riktig personlig utstyr og bekledning, god og tilgjengelig velferd, og muligheter for etter- og videreutdanning samt arbeidsveiledning. En god og helhetlig ivaretagelse av de som er inne til førstegangstjenesten er avgjørende for fortsatt motiverte soldater og høy status blant de vernepliktige.

Nemnda registrerer at det stadig er utfordringer hva gjelder brudd på arbeidstidsbestemmelsene for de vernepliktige mannskapene. Også de vernepliktige skal vernes i forhold til arbeidstid. Det er kun en langsiktig løsning som kan gi varig endring av disse forholdene. Den langsiktige løsningen krever at Forsvaret rekvirerer tilstrekkelig antall mannskaper for å bemanne alle tjenestefunksjonene.

3.4 Veteranarbeidet

Kort historisk gjennomgang og status

Helt siden januar 1947 har Norge sendt soldater til internasjonale operasjoner. Da ble de første soldatene sendt til Tyskland for tjeneste i det som ble kalt Tysklandsbrigaden. Da oppdraget var ferdig i 1953, hadde mer enn 50 000 nordmenn tjenestegjort i Tyskland. Siden 1947 har mer enn 100 000 norske menn og kvinner deltatt i mer enn 100 internasjonale operasjoner i 40 land og 4 verdensdeler. Det antas at omlag 60 000 personer som har tjenestegjort fortsatt er i live. Antall pårørende er ikke kjent, men det vil dreie seg om flere hundretusen personer.

I 2009 kom Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran» som en erkjennelse av at ivaretagelse og anerkjennelse av de over 100 000 kvinner og menn som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner ikke hadde vært god nok. Meldingen skulle bidra til å skape større forståelse i samfunnet for veteranenes oppdrag, situasjon og behov. I Regjeringens handlingsplan (2011) og i Regjeringens oppfølgingsplan (2014) ble videreføring av arbeidet konkretisert og forsterket. Arbeidet har lagt føringer for å styrke samfunnets anerkjennelse og ivaretagelse av personellet og deres familier. En bred interdepartemental forankring er med på å understreke det helhetlige ansvaret knyttet til ivaretagelse og oppfølging av personellet, i Forsvaret og samfunnet forøvrig.

Forsvarets veteran tjeneste (FVT) med egen Veteraninspektør slik den fremstår i dag, ble opprettet i 2016. Men allerede i 2006 ble Forsvarets veteranadministrasjon etablert

som et viktig initiativ fra Forsvaret for å ivareta personellet. FVT skal sikre ivaretagelse av personellet og deres familier før, under og etter operasjonene. Eget reglement for denne oppfølgingen gjennomføres for å sikre en minstestandard for Forsvarets oppfølging. Forsvaret har et særskilt ansvar med å følge opp det første året etter hjemkomst.

Forsvaret tilbud er omfattende. Her kan nevnes Forsvarets veteransenter på Bæreia som tilbyr rekreasjons- og aktivitetstilbud som kan benyttes av veteraner og deres familier. Her betjenes også «Forsvarets åpne dør» som skal kunne gi svar og veiledning for veteraner og deres familier om stort sett det meste av spørsmål og temaer knyttet til internasjonale tjenester og oppfølging.

Forsvarets sanitet har også etablert eget helsetilbud til veteranene gjennom Institutt for Militær Psykiatri og Stressmestring. Dette er et lavterskeltilbud for veteranene som et supplement til sivil helsetjeneste. Også Kontor for Psykiatri og Stressmestring som har ansvaret for Forsvarets tjenester innen psykiatri og stressmestring bidrar med forebygging, behandling og har sakkyndig rolle innenfor viktige saksområder.

Frigjørings- og Veterandagen 8. mai er blitt en svært viktig dag for ivaretagelse og anerkjennelse av veteranene. I tillegg til å hedre innsatsen til de mange som bidro under 2. verdenskrig, gis det bidrag med små og store arrangementer over hele landet som synliggjør at veteranene har gjort en viktig jobb for Norge. Likeså at veteranene er en viktig ressurs både for Forsvaret og samfunnet.

Nasjonale veteran konferanser arrangeres hvert år. Siden 2013 har konferansen bidratt til å spre kompetanse og kunnskap om veteranarbeidet samt bygge nettverk mellom alle aktører som arbeider for veteran ivaretagelsen. Konferansen er en god møteplass for organisasjonene, kommunene, de ulike departementene og Forsvaret. Konferansen i 2019 ble avholdt i Kristiansand. I 2020 skal konferansen avholdes i Bodø.

Forsvarets tilbud skal være et supplement til det offentlige tilbudet forøvrig – ikke til erstatning. Dette er et viktig prinsipp for ivaretagelse av veteranene og deres familier. Et av tiltakene i oppfølgingsplanen (tiltak 14 i 2014) er en «bedre samhandling og utvikling av lokale tiltak for oppfølging og ivaretagelse av personell som har vært i internasjonal tjeneste. Kommuner med et antall innbyggere som har vært i internasjonal tjeneste for Norge, oppfordres til å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner.» Omlag 40 kommuner har vedtatt Veteranplaner, egne eller i samarbeid med andre kommuner. Videre er det vel 60 kommuner som er i gang med utarbeidelse av planer. I tillegg er det registrert 47 kommunale veteran-kontakter. Dette er tall medio april 2019.

Det pågår et arbeid med ny melding til Stortinget om regjeringens politikk for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner. Denne meldingen antas å være ferdig snart.

I 2010 ble det etablert en særskilt *Erstatnings- og kompensasjonsordning* for veteraner som har fått psykiske belastningsskader- skadd før 1. januar 2010. Statens Pen-

sjonskasse har per desember 2019 utbetalt 1,53 milliarder kroner etter denne særskilte kompensasjonsordningen. På samme tidspunkt utgjorde det totale antallet mottatt krav etter ordningen 817. Forsvarsministeren besluttet i 2018 at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av om de allerede eksisterende erstatnings- og kompensasjonsordningene for veteraner etter internasjonale operasjoner fungerte etter intensjonen. Dette i tråd med uttalelsene fra en enstemmig utenriks – og forsvarskomite i Innst. 7 S (2017/2018) og etter påtrykk fra blant annet veteranforbundet SIOPS. Rapport fra arbeidsgruppen ble avlevert i januar 2020.

Erfaringer så langt

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret erfarer at mer enn 10 års systematisk arbeid med ivaretagelse og oppfølging av norsk personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner har bidratt til å etablere og forme en bedre og mer helhetlig ivaretagelse av veteranene. Her vil nevnes:

- Anerkjennelse av veteranene er betydelig styrket. Gjennom årlige markeringer som 8.mai over hele landet, Veterankonferansen, Veteranprisen, har oppmerksomheten og kunnskapen om veteranene styrket fokus og eierskap til veteranbegrepet.
- Ivaretagelsen er blitt styrket. Blant annet gjennom erstatnings og kompensasjonsordningen som er omfattende og har ivare tatt enkelt- veteraner på en omfattende måte.
- Forsvarets veteranavdeling gjør et fortløpende arbeid for å gjennomføre Forsvarets ansvar og oppfølging av veteranene, og som bygger kompetanse over tid. Her er det viktig å fremholde Bæreia Veteransenter som er en viktig møteplass og som gir god hjelp og støtte til veteraner. Forsvarets ansvar for veteranene det første året er viktig, og at dette stadig utvikles.
- Stadig flere kommuner lager veteranplaner, alene eller sammen med nabokommunene.
- De frivillige organisasjonene er meget viktige for ivaretagelse av veteranene. Organisasjonene er veteranenes interesseorganisasjon, og bidrar med mye opplysningsarbeid og innspill til myndighetene.
- Kameratarbeidet foregår over hele landet. Dette er et arbeid som ikke lar seg måle, men er av svært stor verdi.
- NAV har egne dedikerte personell for veteraner. Dette er viktig og bør bli en permanent ordning.

Etter nemndas syn er det svært viktig at det videre arbeidet med ivaretagelse av veteranene opprettholdes og forsterkes der de største utfordringene avtegnes. Dette er viktig med tanke på senvirkninger for personell som relativt nylig har gjennomført tjeneste. Likeså med tanke på fremtidige internasjonale operasjoner.

Slik nemnda vurderer det bør følgende områder styrkes:

- Det må forskes mer og bredere på norske veteraner. Dette for å kunne med større grad av sikkerhet dokumentere konsekvenser for personellet i internasjonale operasjoner, hva dette gjør med personellet over tid, hvordan dette påvirker familier, lokalsamfunn osv. Det vil være en styrke at også miljøer utenfor Forsvaret i større grad bidrar med forskning.
- Erstatnings - og kompensasjonsordningen er et betydelig pågående tiltak. Det er gjennomført en grundig gjennomgang av ordningen, og det er ønskelig at resultatene av denne gjennomgangen gjenspeiles i den kommende meldingen. Det er mange meninger og opplevelser blant veteraner om denne ordningen. Særskilt blant de som opplever og har en oppfatning om bruk av foreldelse som påberopes fra SPK. Og at det er uenighet i bruken av spesialistvurderinger.
- Psykiske helseplager og behandling og møte med primærhelsetjenesten er en problemstilling nemnda ofte blir kontaktet om. Det gis et bilde av at den sivile kompetansen hva gjelder psykiske helseplager hos personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner er begrenset og til dels mangelfull. Manglende tillit fra veteraner med psykiske helseplager kan være en terskel for å ta kontakt med sivil helsetjeneste.
- Nemnda etterlyser i større grad en mer sømløs overføring av kunnskap, erfaringer og kompetanse fra Forsvaret til den sivile sektoren. Dette vil styrke primærhelsetjenesten, omsorg for og ivaretagelse av den enkelte veteranen i sin primærkommune. Det er mange områder som har berøringspunkt med personellet og deres familier: skole, barnehage, helse, lokale nettverk, for å nevne noe. Hvordan styrke denne delen av veteranarbeidet? Den sivile kompetansen trenger å styrkes gjennom et bedre sivilt - militært samarbeid. Ikke minst bør kommunene bidra til å realisere sine veteranplaner. Dette er viktig for å få et bedre sivilt engasjement for veteranene.
- Organisasjonene er viktige medspillere i veteranarbeidet. På ulikt vis bidrar disse til å gi veteranene stemmer og påvirkninger i pågående og fremtidig veteranarbeid. Det skjer et godt ivaretakelsesarbeid i veteranorganisasjonene. Selv om det er betydelig med frivillig arbeid i disse, er det viktig at det gis gode og forutsigbare rammevilkår for organisasjonene.

Antall henvendelser til Ombudsmannens kontor vedrørende veteranspørsmål er økende. Samtaler, møtevirkosomhet, kunnskap og informasjonsinnhenting, og klagesaker, er blitt en del av kontorets daglige virksomhet. Antall henvendelser er på vel 50. Temaene som tas opp er blant annet sen saksbehandling hos NAV, SPK og andre, vanskelig økonomi og sinte veteraner som opplever seg ikke sett og hørt. I tillegg møter med veteranorganisasjonene og andre grupperinger som alle har som formål å bedre ivaretagelsen til veteranene.

Oppsummering

En god og helhetlig ivaretagelse for personell som tjenestetgjør i internasjonale operasjoner er nødvendig med tanke på å opprettholde og forsterke veteranarbeidet. Før - under og etter operasjonene. Den brede forankringen som er lagt til grunn for gjeldende planer og arbeid, er i så måte forbillig i norsk sammenheng. Dette må fortsette. Det som er vel fungerende må opprettholdes og videreutvikles. Samtidig er det en rekke forhold som må forbedres. En stadig bedre ivaretagelse er viktig for det personellet som påtar seg en usedvanlig utfordrende tjeneste for fellesskapet. Derfor hilses en ny stortingsmelding velkommen.

Det er etterspurt både fra Forsvarsministeren og organisasjonene et eget Ombud for veteraner. Ombudsmannsnemnda for Forsvaret har bedt sin oppdragsgiver - Stortinget - om en endring av mandat og instruks slik at dette kan inngå i Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sitt arbeid. Dette er nå under arbeid i Stortinget i et eget nedsatt utvalg som skal se blant annet på forhold knyttet til de ytre kontrollorganene. Dette arbeidet forventes gjort i 2020. Inntil da er Ombudsmannsnemnda bedt om å fortsette sitt arbeid også med veteranene som fokusområde.

4. OPPSUMMERING AV BEFARINGENE I 2019

Generelt erfarer nemnda svært mye positivt ved sine befaringer. Det utvises godt lederskap med tydelige holdninger, stor arbeidsvilje, og hovedsakelig et godt arbeidsmiljø. De vernepliktige soldatene har høy motivasjon, og bidrar svært godt sammen med de ansatte med å løse pålagte oppdrag. I det følgende gis det en kort oppsummering fra hver befaring. Det henvises for øvrig til vedlagte befaringrapporter.

Befaring til NMR NOR SHAPE og MMB /NOR Mil Rep / NATO HQ

Ombudsmannsnemnda gjennomførte i mars 2019 besøk og befaring til det norske miljøene ved SHAPE i Mons og NATO HQ i Brussel. Begge plassene blir vi svært godt tatt imot, og nemnda fikk gode innføringer i de ulike kontorenes oppdrag, herunder status og utfordringer.

Personellet uttrykker stor grad av trivsel og fremholder den kompetansen det gir å arbeide i et alliert internasjonalt miljø og staber. Det savnes en større grad av forutsigbarhet etter endt tjeneste i utlandet, herunder en større tydelighet om hvordan en tjenestestilling kunne være meritterende for stillinger hjemme. Dette gjelder også nå etterhvert OR stillinger.

Et stadig spørsmål som trekkes frem er hvorfor ikke norsk forsvarspersonell kan stå friere i valg av skole for sine barn. Her er det en forskjell om du er tilsatt i Forsvaret eller du er ansatt i et departement.

Det nye hovedkvarteret fremstår som stort og moderne og innbyr til et godt arbeidsmiljø. De ansatte fremholder

at det nye bygget har styrket samarbeid og samhandling mellom de ulike norske miljøene ved NATO HQ.

Befaring til Garnisonen i Porsanger

Ombudsmannsnemnda gjennomførte i oktober 2019 besøk og befaring til Garnisonen i Porsanger (GP). Hensikten var å få kunnskap og informasjon om gjenoppbyggingen av GP. Både mottagelsen og gjennomføringen av befaringen var utmerket lagt opp fra ledelsen i garnisonen. Nemnda fikk også et besøk til ledelsen i HV-17 hvor vi fikk presentert hvilken viktig rolle HV utgjør også i nord.

GP bærer preg av å ha vært lite brukt de siste årene. Særskilt synes dette på mye av bygningsmassen. Parallelt med oppbyggingen av avdelinger og operative kapasiteter, foregår det renovering og modernisering av bygg og anlegg. Dette er i seg selv utfordrende for ledelsen og personellet. Nemnda vil særlig bemerke den dårlige standarden ved noen av kasernene. Her må det prioriteres slik at disse raskt kommer på akseptabel standard.

Også ved GP blir det påpekt mangel på personell for å løse oppdragene. Dette er gjennomgående overalt hvor nemnda har vært på besøk. Det er særskilt utfordrende å rekruttere til en del av fagstillingene i avdelingen. En av årsakene hevdes å være regelverket for å kunne gi pendlerstatus for nytilsatte i Forsvaret. Dette gis ikke dersom du ikke allerede er i jobb i Forsvaret.

Til tross for de utfordringene som tas opp, fikk nemnda et svært godt inntrykk av trivselen blant de ansatte og de vernepliktige. Evnen til å tilpasse seg og gjøre sitt beste for å løse oppdragene er tydelig tilstede. Det er god samhandling mellom ledelsen og de vernepliktige. De tillitsvalgte vernepliktige soldater bidrar veldig til et godt miljø og holdningsskapende arbeid. Ledelsen er tydelig på verdivalg og holdninger, også hva gjelder nulltoleranse av mobbing og seksuell trakassering.

Befaring til HMKG / Huseby leir i Oslo

Ombudsmannsnemnda gjennomførte besøk og befaring til HMKG i Huseby leir i desember 2019. Avdelingen fremstår som svært samlet og dedikert for sitt oppdrag, og er stolte av sin historie og sin kultur. Nemnda fikk en fin økt i leiren, og et godt inntrykk av hvordan det arbeides med verdier og holdninger kontinuerlig for alt av personell.

Huseby leir er trangbodd og dette gir store utfordringer for den daglige drift, trening og øving. Plasseringen av leiren gir utfordringer med tanke på fremtidige utvidelser. Særlig er behovet for bedre kapasitet for innendørs trening og øving prekært.

Arbeidet med og ivaretagelse av personellet fremstår som svært helhetlig og dedikert. Det er etablerte gode HMS rutiner for registrering av hendelser som gir et godt grunnlag for forbedringsarbeid. Likeså er ledelsen og representanter fra de ansatte bekymret for lav bemanning på flere områder. Dette gir vedvarende økt slitasje på de ansatte for å opprettholde viktige leveranser. Nemnda ser igjen hvordan den underbalansen i personellstrukturen påvirker det operative arbeidet.

5. ØVRIG ARBEID

Ombudsmannen eller hans direktør deltar på alle tillitsvalgt (TVO) kurs over hele landet, hvor de underviser om Ombudsmannsordningen. I 2019 har Ombudsmannen deltatt på 30 TVO kurs. I tillegg deltar Ombudsmannen som observatør på Landsstyremøtene til TVO.

Ombudsmannen deltar i internasjonalt arbeid blant annet gjennom DCAF (Democratic Control of Armed Forces). Norge har lang tradisjon i dette arbeidet, og er en viktig bidragsyter. Den årlige Ombudsmannskonferansen (ICOAF) i 2019 ble avholdt i Sarajevo, Bosnia Hercegovina. Ombudsmannen for Forsvaret var med i planlegging av denne sammen med blant annet kolleger fra Tyskland og Nederland. Grunnet sykdom kunne ikke Ombudsmannen delta på årets konferanse.

Ombudsmannen var invitert som gjest og innleder ved 60 års markering av den tyske ombudsordningen for Forsvaret. Arrangementet ble avholdt i Berlin.

Som et synlig resultat på økt internasjonalt samarbeid, er det vedtatt en resolusjon som bekrefter viktigheten av et samarbeid mellom ulike lands ombudsordninger for militære og væpnede styrker, og at de samarbeidende land arbeider for mer informasjon og utveksling seg imellom. Også DCAF (Democratic Control of Armed Forces) medvirker i dette arbeidet. Ombudsmannen for Forsvaret er enig i denne resolusjonen og slutter seg til denne. Resolusjonen vedlegges i sin helhet.

6. KLAGESAKER

SAKER BEHANDLET AV OMBUDSMANNENS KONTOR

Ombudsmannen har i 2019 behandlet totalt 43 klagesaker. 21 saker kom fra vernepliktige, 13 fra befal, 5 fra sivilt ansatte og 4 fra veteraner. Til sammenligning fikk kontoret 41 saker i 2018.

I tillegg til de formelt registrerte klagesakene, er det behandlet en rekke henvendelser hvor Ombudsmannen har gitt råd og veiledning, og dermed bidratt til å løse saken på en rask og uformell måte. Før Ombudsmannen kan behandle en klage fra vernepliktige, befal eller sivilt ansatte, må de imidlertid først benytte alle klagemuligheter i Forsvaret.

Antall klager fra vernepliktige har hatt en nedadgående tendens de siste årene. Ombudsmannens oppfatning er at dette skyldes dels at det er færre antall vernepliktige som blir kaldt inn til tjeneste samt at kvaliteten på de vernepliktige er svært høy. Ombudsmannen samarbeider godt med tillitsmannsordningen for de vernepliktige – TVO. Mange saker blir løst på en god måte gjennom TVO – ordningen og i avdelingene.

6.1 Menige mannskaper

Sakstyper	2018	2019
Verneplikt, utskrivning	0	0
Innkalling, fritak, utsettelse	0	2
Beordring, overføring, dimittering	3	5
Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering	3	10
Permisjoner, velferd	0	3
Disiplinær- og straffesaker	3	0
Godtgjørelser, økonomiske forhold	4	1
Sykesaker	0	0
Sosiale saker	0	0
Totalt	13	21

Verneplikt – utskrivning

Gjennom 2019 er det ikke registrert noen klager under denne kategorien, men kontoret mottar mange henvendelser som i stor grad gjelder bytte av tjenestested. Forsvarets personell- og vernepliktssenter – FPVS klarer å innfri ønsker om tjenestested for de fleste soldater, selv om de ikke har krav om et bestemt tjenestested. Ombudsmannen erfarer at de aller fleste finner seg godt til rette i Forsvaret uansett tjenestested.

Innkalling, fritak utsettelse

For 2019 har Ombudsmannen mottatt 2 klager fra mannskaper under denne gruppen. I tillegg mottar kontoret mange henvendelser fra unge kvinner og menn som ikke blir innkalt til tjeneste. Selv om førstegangstjenesten er en plikt for den enkelte, medfører det likevel ingen rettighet til å tjenestegjøre. Det er Forsvarets behov som er avgjørende, og Forsvaret kan selektere blant mange som er godt egnet.

Beordring, overføring dimittering

Under denne gruppen behandlet Ombudsmannen 5 saker. Sakene gjelder bl.a. befatning med narkotika. Forsvaret har nulltoleranse for bruk av narkotika, så dimittering vil være en korrekt avgjørelse.

Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering

For 2019 er det registret 10 saker under denne kategorien som i all hovedsak gjelder sikkerhetsklarering. Klagene gjelder lang saksbehandlingstid eller at klarering ikke blir gitt. For personer med dobbelt statsborgerskap, må Forsvaret innhente opplysninger fra en annen stat, og det kan ta lang tid før Forsvaret mottar de ønskede opplysningene. I en sak medførte siktelse i en straffesak at vedkommende mistet sikkerhetsklareringen og dermed dimittert.

Permisjoner, velferd

Ombudsmannen mottok 3 klager under denne gruppen. Den ene saken gjaldt manglende internett ombord på skip.

Disiplinær- og straffesaker

For 2019 behandler kontoret ingen saker under denne gruppen. Det kan skyldes at de vernepliktige er særdeles motivert og finner seg godt til rette i Forsvaret.

Godtgjørelser, økonomiske saker

Kun en sak er registret under denne kategorien. Saken gjaldt bostønad, hvor foreldene hadde betalt deler av husleien før tjenestastart. Ombudsmannen fant at det var korrekt av Forsvaret å trekke fra bidraget som var betalt av foreldrene. Dette følger av regelverket hvor det heter at «Forsvaret overtar ikke økonomiske forpliktelser som noen frivillig har påtatt seg på vegne av mannskapet før førstegangstjenesten tok til».

Sykesaker

Ombudsmannen har ikke mottatt noen klager denne gruppen. Det samme var tilfellet for 2018.

Sosiale saker

Kontoret har ikke behandlet noen klager vedrørende sosiale forhold i 2019.

6.2 Forsvarets skolevirksomhet

Henvendelser til Ombudsmannens kontor vedrørende skolevirksomhet er blitt løst gjennom rådgivning og har således ikke behandlet noen skriftlige klagesaker i 2019.

6.3 Saker fra militært ansatte

Ombudsmannen vil berømme Forsvaret som en profesjonell og god arbeidsgiver. I forhold til antall ansatte er det relativt få klagesaker Ombudsmannen har mottatt fra befalet. For 2019 behandlet kontoret 13 saker mot 19 for 2018.

En klagesak gjaldt tap av grenaderstilling pga. oppførsel under dimmefest. Ombudsmannen delte Forsvarets syn ved at det skal stilles strenge krav til de som skal tilsettes i Forsvaret

6.4 Saker fra sivilt ansatte

Det er registrert 5 skriftlige saker fra sivilt ansatte. I tillegg har kontoret en rekke telefoniske henvendelser som løses uten skriftlig klagebehandling.

Sivilt ansatte må som det øvrige personellet, først utnytte de interne klagemuligheter i Forsvaret, før Ombudsmannen kan behandle klagen. Saker som gjelder statsansatte i alminnelighet, slik som f.eks. pensjons- og skattesaker, behandles av Sivilombudsmannen.

Ombudsmannen mottok klage fra en utenlandsk statsborger som mente seg forbigått ved tilsetning som seniorrådgiver. Klager har oppholdstillatelse og ble innkalt til 1. gangs intervju men gikk ikke videre til 2. gangs intervju. I Ombudsmannens vurdering heter det at hensikten med jobbintervju er å undersøke om kvalifiserte søkere passer inn i det eksisterende arbeidsmiljøet. Da klager besvarte spørsmål stilt på norsk med engelsk, demonstrerte han en

arrogant holdning, og Ombudsmannen har forståelse for at han ikke ble ansatt.

6.5 Veteraner

Ombudsmannen har i 2019 behandlet 4 saker fra veteraner.

7. VEDLEGG

7.1 Befaringsrapporter

7.1.1 Befaring til NMR NOR SHAPE i Mons og MMB / NOR Mil Rep / NATO HQ i Brussel.

Nemndas deltagere:

Roald Linaker, Ombudsmann

Øyvind Halleraker, nestleder av nemnda

Signe Øye

Kari Lise Holmberg

Cecilie Gjennestad

Jan Arild Ellingsen

Kåre Simensen, varamedlem

Bjørn A Gahre, direktør Ombudsmannens kontor.

Forfall: Janne Sjelmo Nordås

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret gjennomførte i tiden 19-20 mars 2019 befaring til norske militære delegasjoner ved SHAPE i Mons og NATO HQ i Brussel. Begge kontorene hadde lagt opp gode programmer med interessante presentasjoner og møter med ledelsen, de ansatte og de vernepliktige. Ved NATO HQ fikk nemnda også møte representanter fra norsk UD og Ambassadør Øystein Bø, NORDEL

Nemnda fikk også anledning til et kort møte med NATO's generalsekretær Jens Stoltenberg.

Tirsdag 19. mars – NMR NOR SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe)

Nemnda ble svært godt mottatt av National Military Representative (NMR) brigader Anne Rydning. I tillegg til å møte sjef, var det lagt opp til en gjennomgang og presentasjon av NRM kontoret og SHAPE. Likeså et uformelt møtepunkt hvor ansatte fra Norge ble invitert til å treffe nemnda. Til slutt fikk nemnda en omvisning på SHAPE, hvor blant annet det var lagt inn et besøk på den norske skolen.

NMR kontoret og SHAPE

Etter en innledende runde med NMR, fikk nemnda en god gjennomgang av hva NATO sin historie og utvikling, og hvordan NATO er organisert, herunder hvordan kommandostrukturen har utviklet seg gjennom NATO sin historie. NATO har to strategiske kommandoer – ACT (Allied Command Transformation) og ACO (Allied Command Operations). SHAPE er ansvarlig for ACO og de forskjellige underavdelingene i NATO på det europeiske kontinentet.

Siden 2003 har SHAPE vært hovedkvarteret for alle NATO-operasjoner under ACO. ACO er ansvarlig for selve utførelsen av strategi som er bestemt av NATO. ACO har som ansvar å overvåke og opprettholde freden, samt samarbeide med land og organisasjoner som ikke er den del av NATO. Dersom det skulle oppstå noen form

for konflikt så ville det være ACO sitt ansvar å svare på enhver trussel.

De løpende oppgaver ved norsk NMR kontoret består av saksbehandling og ivaretaking av dokumenter for Forsvaret gjennom FD og Forsvaret, informasjonsformidling mellom NATO og Norge. I tillegg monitorere operasjoner, planutvikling, øvelser, konsepter og utviklingstiltak. Og fasilitere styrkegenereringsprosessen mellom Norge og NATO.

Ved besøket var det særskilt aktuelle saker som krevde stor oppmerksomhet. NATO Command Structure – Adaption (NCS-A) som bidrar løpende med omstillinger i tråd med endrede trusselbilder, herunder særskilt cyberspace området. Nemnda fikk også beskrevet pågående og planlagte øvelser og norske bidrag i pågående og kommende NATO oppdrag.

Hvert land i NATO har sine NMR og har som oppgave å representere landet innad i ACO og SHAPE. Den norske SHAPE – gruppen består av omlag 40 tjenestemenn/kvinner fra alle forsvarsgrenene. og 4 vernepliktige. Den operasjonelle linjen går via Forsvarssjefen, mens forvaltningslinjen går via FPVS (Forsvarets Personell og Verneplikts Senter). Mange av de ansatte har med seg sine familier. Totalt er det rundt 200 nordmenn med tilknytning til SHAPE.

Møte med ansatte

Det var lagt opp til et uformelt møte mellom norske ansatte ved SHAPE og nemndas medlemmer. Etter at nemnda hadde presentert seg og informert litt om Ombudsmannsordningen for Forsvaret, fikk nemnda anledning til samtaler med enkeltansatte og grupper. En meget fin måte å få kontakt, og få høre om status og utfordringer sett fra de ansattes ståsted.

Nemnda erfarte at ombudsmannsordningen for Forsvaret ikke var nok kjent for alle. Dette er signaler som nemnda har hørt ved noen anledninger, og som fordrer til større informasjonsaktivitet fra nemnda.

I all hovedsak fikk nemnda høre om god trivsel og spennende arbeidsoppgaver hos den enkelte. Flere arbeidet som norske offiserer i felles staber.

Noen av de ansatte tok opp problemstillingen med større grad av forutsigbarhet etter endt tjeneste i utlandet. Det ble uttrykt noe misnøye med manglende tydelighet i forhold til hvordan en tjenestestilling i f.eks SHAPE kunne være mer meritterende for stillinger hjemme. Noen påpekte paradokset med at det virker som de ansatte var svært ettertraktet på veg ut til tjeneste i NATO stillinger, mens det ble mer stille når en skulle søke seg hjem.

Omvisning SHAPE

Nemnda avsluttet besøket sitt ved SHAPE med en omvisning på området. Blant annet fikk nemnda besøke den norske skolen ved SHAPE. Nemnda fikk et godt inntrykk av skolen fra personellet og fra stemningen blant barna.

Oppsummering

1. Norges «National Military Representative» (NMR) ved SHAPE er en selsagt og nødvendig svært viktig funksjon for ivaretagelse av norske interesser og bidrag til fellesskapet i NATO. Likeså ivaretagelse av det norske personellet og deres familier som er tilknyttet basen. Informasjonen som ble gitt til nemnda understreker viktigheten av disse oppgavene.
2. Nemnda fikk et godt inntrykk av god samhandling mellom ledelsen og de ansatte. Dette tyder på godt samhold og ivaretagelse av personellet.
3. Ombudsmannsnemnda takker for en god mottagelse og et nyttig og godt besøk hos norsk NMR ved SHAPE.

Onsdag 20. mars – MMB / NOR Mil Rep / NATO HQ
Ombudsmannsnemnda fikk en hel dag ved det nye hovedkvarteret til NATO i Brussel. Nemnda ble svært godt mottatt av sjef norsk MMB (Militærmissjonen i Brussel) viseadmiral Ketil Olsen.

Det ble fremholdt hvordan det nye bygget har gitt en skikkelig «boost» med økt trivsel og bedre inneklima. Det ble også fremholdt hvordan samarbeidet og samvirket med FD og UD er blitt bedre i det nye hovedkvarteret. Sjef MMB viste også til god samhandling mellom ledelsen, de ansatte og de vernepliktige. Det ble særlig påpekt hvilken fantastisk ressurs de vernepliktige utgjorde.

Videre fikk nemnda beskrevet viktigheten av samholdet og enheten i NATO. Til tross for store kulturelle ulikheter mellom landene, er det en sterk allianse som presenteres. Det ble fremholdt viktigheten av en pragmatisk tilnærming til hverandres forskjeller.

Nemnda fikk beskrevet de ulike trusselbildene, og hvordan de ulike oppfatningen av disse ble behandlet i alliansen. Vi fikk også beskrevet den norske tilnærmingen og fokus på sine nærområder. Det ble poengtert hvordan NATO har gått fra en litt statisk posisjon til en mer bevegelig og dynamisk allianse. Det er en reell snakk om trusler og fremtidige konflikter. Hvordan være forberedt og trent til fremtidige trusler og konflikter?

Nemnda fikk videre en presentasjon av oppdragene og den norske organiseringen ved NATO HQ. I tillegg til MMB som er Forsvarssjefen sin faste representant i militærkomiteen, er også norsk FD og UD representert ved hovedkvarteret. UD ved egen ambassadør.

Personellet er den viktigste ressursen og besitter viktig kompetanse. Det ble påpekt viktigheten av at denne styres og at den kan gjenbrukes. For at Norge skal sikres nødvendig kontinuerlig kompetanse som kan påvirke NATO i enda større grad, er det avgjørende å skape en større bevissthet om hvilken kompetanse som treng i de enkelte stillinger og hvordan det rekrutteres til disse.

Disse synspunktene ble forsterket i møte med representanter fra de ulike organisasjonene som nemnda fikk møte. Representanter fra NOF, BFO, KOL og Akademikerne var tilstede i møtet med nemnda. En mer helhetlig kompetanseplan for personellet ble etterlyst, også med tanke på gjenbruk og ivaretagelse av personellet ved

hjemkomst. Hvordan kan en tung og betydelig erfaring fra NATO bli mer tydelig også hjemme?

Det ble også påpekt en sårbarhet ved at bemanningen i den norske staben var liten. Dersom en person var ute av drift i en periode, ble dette svært merkbart.

De ansatte var opptatt av mangel på fritt skolevalg. De må velge norsk skole når den finnes. Dette pålegget arbeides det med for å endre, slik at det kan bli mulig for norske familier å velge fritt. Det ble også påpekt at det var kun ansatte i Forsvaret som pålegges å bruke norsk skole.

Nemnda fikk også beskrevet en del utfordringer knyttet til avslutning av tjenesten i utlandet som skal gjøres på en bestemt dato. Dette uten at ny stilling hjemme nødvendigvis er koordinert og klar. Dette kan medføre ventetid og utsettelse. Likeså er det vanskelig for de som reiser som familier. Der medflytter har egne karrierer å ta hensyn til, oppleves det stadig partner risikerer å miste rettigheter og karriere. Det uttrykkes stadig mer utfordrende for «to – karriere familier» og en tjenesteperiode i utlandet.

OR-korpset med 4 ansatte møtte også nemnda. De beskrev en fin tjeneste i et internasjonalt miljø. Det er meget lærerikt å jobbe i NATO sammen med både militære og sivile. Tjenesten gir en svært god erfaring og kompetanse. Imidlertid er det vanskelig å dokumentere dette, og dermed gis det heller ingen formal godkjenning nasjonalt når personellet vender hjem. Hvordan skape bedre forståelse og anerkjennelse av NATO tjenesten hjemme for de i OR- korpset? Det ble påpekt at innplassert OR grad i NATO ikke ekvivalerer med stillinger hjemme. Ved etableringen av OR ordningen var det et hovedargument at denne ordningen skulle være tilpasset et internasjonalt system.

Også de norske **vernepliktige** ved NATO HQ uttrykker god trivsel og en spennende tjeneste. De tilhører MMB som har ansvaret for disses tjeneste samtidig som de også støtter UD og FD sine sivilt ansatte. Dette bidrar til en del uklare «kommando-linjer» som av og til bidrar til frustrasjon og som tidvis setter de vernepliktige i skvis. De etterlyser en bedre organisering av de vernepliktige ressursene som kan gi bedre forutsigbarhet for de vernepliktige.

Det var også lagt opp til samtaler med representanter fra **Forsvarsdepartementet**. Totalt er det 9 ansatte fra FD knyttet til NATO HQ. Nemnda fikk en gjennomgang av det arbeidet og oppgavene som utøves. En betydelig omstilling er gjort i NATO de siste årene. Økt fokus på byrdefordelingen mellom medlemslandene er et av de viktige spørsmålene. Likeså hvordan NATO finner tilbake til sin kjernevirksomhet. Nemnda fikk beskrevet hvordan det arbeides for å ivareta de norske prioriteringene i et samarbeid med de andre medlemslandene. Herunder forståelsen av trusselbildet, og de ulike nasjonale interesser og geografi.

Ambassadør Øystein Bø – NORDEL avsluttet orienteringene for nemnda. Ambassadøren satte mye fokus på sikkerhetspolitikk og de pågående prosessene for et videre

strategisk samarbeid i NATO. Byrdefordelingen er utfordrende i det transatlantiske samarbeidet. Dette må finne sin løsning.

Nemnda opplevde å få en god analyse om nåværende status og utfordringer for NATO som også angår Norge. Herunder rustningskontroll og nedrustning – noe som er viktig for Norge som også har en historisk rolle i dette arbeidet.

Oppsummering

1. Ombudsmannsnemnda fikk en meget innholdsrik dag ved NATO HQ i sitt nye bygg. Det nye hovedkvarteret fremstår som moderne og innbyr til et godt arbeidsmiljø. Dette blir da også fremholdt av de ulike personellgruppene. Det nye bygget har også gitt et bedre samarbeid og samhandling mellom de ulike norske miljøene ved NATO HQ.
2. De ulike personellgruppene fremholdt god trivsel, et godt arbeidsmiljø og liten forskjell mellom de ulike nivåene. Et felles problemområde som beskrives er hvordan den kompetansen som det norske personellet tilegner seg i NATO HQ kan i sterkere grad være meritterende og benyttes i sterkere grad hjemme. Likeså manglende sømløs overgang fra stillinger ute til ny stilling hjemme etterlyses.
3. Et stadig tilbakevendende spørsmål er hvorfor ikke norsk forsvarspersonell kan stå friere i valg av skole for sine barn. Her er det en forskjell om du er tilsatt i Forsvaret eller i du er ansatt i et departement. Organisasjonene har dette høyt på sin dagsorden.
4. For de ansatte i OR- korpset ble det fremholdt en urimelighet knyttet til ivaretagelse av de norske OR. Det etterlyses en bedre forståelse og anerkjennelse av NATO tjenesten, og en bedre ekvivalering av gradene i NATO vs hjemme i Norge.
5. De vernepliktige beskriver en god tjeneste. Men samtidig etterlyser de en bedre organisering av de vernepliktige ressursene for å bedre forutsigbarhet i tjenesten.
6. Ombudsmannsnemnda fikk gode analyser og situasjonsbeskrivelser av NATO på gitt tidspunkt, og hvordan dette innvirker på Norge. Nemnda takker sjef MMB / NOR Mil Rep for et flott opplegg og et godt besøk.

7.1.2 Befaring til Garnisonen i Porsanger, Porsanger kommune

Nemndas deltagere:

Roald Linaker, Ombudsmann

Øyvind Halleraker, nestleder av nemnda

Signe Øye

Kari Lise Holmberg

Jan Arild Ellingsen

Kåre Simensen, varamedlem

Forfall: Cecilie Gjennestad, Janne Sjelmo Nordås

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret gjennomførte 15-16 oktober 2019 besøk og befaring til Garnisonen i Porsanger (GP). Hensikten med befaringen var å få kunnskap og informasjon om gjenoppbyggingen av GP. Det var lagt opp til et innholdsrikt program. Nemnda ble meget godt tatt imot av ledelsen ved Sjef FLF (Finnmark Landforsvar) Oberst Berntsen. Nemnda fikk møter og samtaler med personell og vernepliktige på alle nivå. Vi fikk også en grundig gjennomgang av garnisonen som ga et reelt bilde av blant annet bygningsmassen. Det ble også anledning til et kort besøk og orientering fra HV-17.

Det ble også foretatt en omvisning ved Porsanger museum, Skoganvarre. Her fikk nemnda en spennende presentasjon av tiden under 2. verdenskrig i området med utstilling og foredrag – særskilt om barndommen i etterkrigstidens Finnmark.

Status og utfordringer ved GP

Garnisonen i Porsanger har en lang historie. Etter 2. verdenskrig ble GP en viktig garnison med tanke på utdanning og opprettholdelse av landmilitær aktivitet i Finnmark. Beliggenheten og omgivelsene med Hattavarre skyte og øvingsfelt gir GP et unikt utgangspunkt for utdanning, trening og oppsetting av militære avdelinger.

EBA

De siste ti – femten år har GP vært minimalt brukt. Garnisonen bærer preg av at det i de siste årene har vært lav aktivitet. Dette ses aller best på den bygningsmessige standard ved en rekke bygg. Særlig var enkelte av kasernebyggene svært dårlige. Avrevne ytterdører, knuste dør-glass, mangelfulle toalett – og dusjfasiliteter med påvist skadedyr for å nevne noe. Det var dårlig kapasitet på vaskerommene hvor det var manglende elektrisk opplegg og avløps kapasitet. Dette gjorde det svært utfordrende for vernepliktig mannskaper å vaske og tørke «kroppsnært» tøy. Likeså dårlig kapasitet på enkelte pusserom som var utfordrende.

Noen av kasernene var delvis renovert og vil danne modell for hvordan det skal se ut om litt. Det må også fremheves gode messe – og spise fasiliteter. Dette bygget var det siste som ble bygget sist det var stor aktivitet ved GP. Likeså ble nemnda vist et stort og innholdsrikt velferds og idrettsbygg som også fremheves som positivt. Kapasiteten ved idrettsdelen av bygget er for liten.

I 2018 ble det bestemt at GP skulle tas mer i bruk. Nå gjennomføres det en gjenoppbygging av garnisonen. Innen 2022 skal FLF (Finnmark Landforsvar) være reetablert med full operativ kapasitet og ivareta landforsvaret i Finnmark. I dag er det 10 aktører som er på plass på GP. Hovedtyngden er fra Hæren og HV-17.

Ved tidspunktet for nemndas befaring er antallet soldater og ansatte på omlag 400 personer. I tillegg var det i forbindelse med pågående øvelse omlag 1500 personer tilstede i og rundt garnisonen. Dette understreker hvilken kapasitet GP har når det trengs.

GP er på vei fra en prosjektorganisasjon til en ny operativ organisering. For at dette skal lykkes forutsettes det at den betydelige renoveringen og moderniseringen av EBA gjennomføres. Videre må logistikk og forflytninger av personell og mannskaper bedres. Herunder at det etableres operative luft kapasiteter i form av tilgjengelig helikopterressurser. For rekruttering og pendling til GP er det avgjørende at det sivile flytilbudet til og fra Lakselv styrkes.

Den pågående gjenoppbyggingen vil føre til forbedringer på de fleste kritiske forholdene knyttet til EBA. Men det er viktig at det gis nok ressurser og prioritet slik at ferdigstilling blir gjort så raskt som mulig.

Personellsituasjonen

Sjef FLF er tydelig på hvilke verdier som skal gjelde for sin avdeling, respekt – ansvar – mot. Dette skal bidra til å skape trygghet og trivsel i Hæren og ved GP. I samtaler med nemnda uttrykkes det svært tydelig hva som er viktig fokus med tanke på ivaretagelse og kulturdannelse i avdelingene. «Grunnleggende høflighet med glimt i øyet» var et uttrykk som ble brukt. Nemnda registrerte ved selvsyn hvordan inspeksjon av vaktsoldatene ble gjennomført på en trygg og bestemt måte.

Rekrutteringen til de ulike stabsstillingene er rimelig bra. Rekruttering til fagstillinger i avdelingene er mer utfordrende. I kavalerieskadronen som er utgangspunktet for utdanningen og oppbygging av det som skal bli Porsanger Bataljon, er det utfordrende å få ta i personell til ulike fagstillinger. Både fordi det er mangel på disse personellgruppene i Hæren, og at et stivt regelverk begrenser muligheter for pendlerstatus og dermed hindrer rekruttering.

Også ved de andre avdelingene påpekes det mangel på befal og fagfolk i stillingene. Det drives på minstebemanning noe som er sårbart ved sykdom og annet fravær. Dette er krevende over tid og som utfordrer motivasjonen for enkelte. Det er uvanskelig å rekruttere personell til GP. Dette gjelder både til GP og til HV-17. Insentiver som tidsriktige boliger, pendlerstatus og offentlig transport er forhold som det pekes på som viktig og nødvendig.

Ombudsmannsnemnda etterspurte synspunkter og refleksjoner om temaet MOST sett i lys av rapporten og undersøkelsen som kom tidlig i 2019. Fra ledelsen var holdningen svært tydelig. Det er null toleranse hva gjelder mobbing og seksuell trakassering. Dette er tema som tas

opp jevnlig på alle nivå, og er tema fra sjefen ved alle innrykk og i ansatte -sammenhenger. Denne åpenheten medvirker til et positivt holdningsarbeid som inngår i det øvrige arbeidet for å skape en god kultur og trivsel på GP. Det ble overfor nemnda ikke beskrevet fra noen personellgrupper at mobbing og seksuell trakassering var et problem i garnisonen.

Det ble etterlyst egen feltprest til GP for å styrke denne tjenesten. Ved alvorlige hendelser i 2019 ble det tydelig viktig en god ivaretagelse betyr. Også oppfølgingsarbeid i etterkant. Både ledelsen og de tillitsvalgte etterlyser egen prestestilling ved GP. Prest fra 2Bn i Troms betjener regelmessig GP, men dette gir begrensede muligheter.

Møter med ulike avdelinger og grupper

Nemnda fikk god tid til å besøke ulike avdelinger og grupper som har sin tjeneste og oppdrag ved GP. Dette ga nemnda en god anledning til å møte personellet i små grupper og få et ganske så direkte inntrykk av de ulike forholdene i garnisonen.

Kp A driver utdanning og seleksjon til tjenesten i Jegerkp ved GSV (Garnisonen i Sør-Varanger). Dette er en svært krevende tjeneste som krever mye av soldatene og befalet. Både fysisk og psykisk skikkethet, og samhandling med hverandre, er nødvendig kompetanse for at denne utdanningen og tjenesten skal lykkes. Holdningene blant soldatene og befalet imponerer nemnda. Dog er nemnda bekymret for personellsituasjonen blant befalet. Denne er krevende og utfordrende da flere av stillingene står vakante i mangel av rekruttering. Over tid er dette en situasjon som ikke kan vedvare.

MP (Militærpolitiet) var under oppbygging når nemnda var på besøk. Her møtte vi selvstendige MP soldater ledet av ungt befalet. En spennende tjeneste, men med mangelfullt utstyr. De så frem til at de skulle få eget kjøretøy, slik at de kunne være mer mobil og fleksibel i sin tjeneste. Kontorforholdene bærer preg av nedslitte lokaliteter.

KAVESK 2 er utdanningsavdelingen som er under oppbygging og skal danne grunnlaget for Porsanger Bataljon i 2025. Det meste av understøttelse og fagressurser hentes fra 2Bn i Brig N. Både personell og utstyr. Også vedlikehold og reparasjoner av materiell er krevende å få til, da personellkapasitetene stort sett på hentes utenfra. Den største bekymringen for ledelsen var å få tak i fagfolk til å drive utdanning av avdelingen.

Skyte – og øvingsfeltet (Halkavare) er en av de viktigste ressursene for GP. Direkte tilgang fra leiren, og med sin utforming og oppbygging gir dette unike muligheter for den daglige trening. Likeså samtrening med andre avdelinger. Nemnda måtte avlyse egen befaring inn i feltet grunnet pågående øvelse.

POTV (Porsanger Tekniske Verksted) er også en svært viktig ressurs for GP. De bygningsmessige fasilitetene er stort sett gode. Verkstedet kan ha god kapasitet dersom bemanningen er på plass. I samtale med de ansatte var dette den største utfordringen sammen med tilgang på reservedeler.

Kaserner, befalsforlegninger og boligfelt. Nemnda fikk god anledning til å befare kasernene og en gjennomgang av befalsforlegningene og boligfeltet. Noen av **kasernene** var delvis oppusset og renovert. Der dette var gjort ble det fremvist en god standard som er tenkt gjennomført på alle kasernene. Oppgraderinger av de sanitære forholdene er et stort behov og må gis en høy prioritering. Oppussing av kasernerom med nødvendig utskifting av ventilasjon er påkrevd. Likeså oppholdsrom og TV stuer.

Nemnda merket seg særlig dårlige forhold på kaserne Halka. Her var inngangsdøren ødelagt og kunne ikke lukkes. Mellomdøren inn til selve kasernegangene var uten glass i, og gjennomtrekken var påtagelig. Nemnda er av den oppfatningen at denne type reparasjoner og vedlikehold må kunne gjøres fortløpende. Likeså var forholdene i fellesdusjen for menn på samme kaserne svært dårlige. Det var påvist skadedyr i rommet og de vernepliktige kviet seg for å dusje på grunn av forholdene. Også felles rom for vask og tork av klær var underdimensjonert og kritikkverdig.

En videre gjennomgang av **befalsforlegninger og boligfeltet** understreket mangelen på vedlikehold og renovering av bygningsmassene.

Representanten fra Forsvarsbygg som fulgte med rundt, beskrev hvordan bygningsmassen gjennom år kun med et minimum av ressurser var holdt vedlike. Utfordringene og behovene er vel kjente og er meldt inn. Det som kreves nå er en gjennomføringsplan med nødvendige for å istandsette bygningsmassen raskt nok slik at dette bidrar til rekruttering og trivsel ved GP.

Sykestua ble også besøkt. En tidligere barnehage i boligfeltet er omgjort til sykestue. Ikke ideelt med tanke på ventilasjon og andre bygningsmessige forhold. Heller ikke plasseringen utenfor leirgjerdet er god med tanke på oppfølging av de vernepliktige og andre som trenger behandling. Personellet på sykestuen var svært entusiastiske og gjør en stor innsats for at sykestua skal fungere til tross for de mangler som ble påpekt. Nemnda fikk også møte legen ved GP. Den største utfordringen er at det er bare en lege ved avdelingen, og denne er tilstede kun halvparten av tiden.

Kjøkken og messebygget er et av de beste byggene på GP. Det har en god kapasitet til å produsere og bespise et betydelig antall mennesker i løpet av dagen. Kjøkkensjefen uttrykte stolthet over kjøkkenet og dets ansatte. Og var svært fornøyd med at kapasiteten etterhvert blir tatt i bruk igjen. Utfordringene er å ha nok antall ansatte til enhver tid, slik at kompetanse og kapasitet opprettholdes.

Nemnda fikk spise flere måltider på messa, og likte maten og stemningen i messa svært godt.

Velferdsbygget fremstår også som et godt og viktig bygg, og brukes flittig av de vernepliktige og andre. Både kantinedelen, kinosalen og idrettshallen fremstår i god stand. Idrettsdelen kan virke noe liten med tanke på plass til treningsapparater m.m. Nemnda fikk opplyst at det arbeides med alternativer angående lokaler for styrketrening.

Møte med TVO

Ved alle befaringer søker nemnda å få møte med de tillitsvalgte soldatene. På GP fikk nemnda møte så godt som alle TVO'ere i et felles møte.

De tillitsvalgte uttrykker et godt samarbeide med ledelsen og avdelingene. De blir som regel tatt med på råd, og de opplever å bli hørt på de sakene som de tar opp.

Overfor nemnda påpekte de at det er svært mye som ikke er på plass i garnisonen. Ting tar tid, men de erfarer at det sakte blir bedre forhold.

Det mest kritiske er boforholdene på enkelte av kasernene. Dette synes de er altfor lite prioritert. De står sammen med ledelsen på GP i beskrivelsen av behovene, og forventer at Forsvarsbygg tar raskere tak i det som haster. Manglende tekniske løsninger som ventilasjon, internett, tilkobling og avløp for vaskemaskiner nevnes som noen av utfordringene

Det påpekes også utfordringer knyttet til innendørs treningsfasiliteter med svært liten plass for så mange. De er forøvrig fornøyd med utviklingen av velferdstilbudene som etterhvert blir bedre.

Noen av de tillitsvalgte var opptatt av mangel på befal i avdelingene. Det er en minstebemanning, noe som gjør avdelingene svært sårbare ved fravær grunnet sykdom og annet. Det ble også fremholdt en veldig lav bemanning av vaktsovdater som medførte betydelig vaktbelastning for de som er der.

Også mangel på en del utstyr og bekledning ble tatt opp. Særlig mangel på endel kroppsnaert tøy, noe som gjorde det utfordrende i forhold til vask og vedlikehold.

Også de tillitsvalgte etterlyste en fast feltpresttjeneste i leiren. Nå deler de prest med 2bn i Indre Troms. Noe som ikke gir nødvendig oppfølging.

De tillitsvalgte var opptatt av å bygge gode kulturer for å ta godt vare på hverandre. Dette var et stort fokus blant de vernepliktige.

Orientering fra HV-17

Ombudsmannnemnda fikk også til et møte med ledelsen i HV-17 som er plassert på GP. NK Stein Jaatun ftok seg tid midt i en stabsøvelse som pågikk for å møte nemnda for å orientere om HV-17.

Til daglig er staben ved HV-17 på 20 personer. Ved oppsetting økes dette til 80 personer. Det er stadig utfordrende å rekruttere til alle stillingene. Både i befalsstillinger og styrkestrukturen forøvrig. Et av tiltakene som nå gjøres er å etablere egen rekruttskole med ungdom fra

Finnmark. Denne gjennomføres i 6 måneder, før de overføres til styrkestrukturen i HV-17. Effekten av dette blir spennende å følge.

Personelloppfølging i form av rekruttering og kompetansebygging gjennom egne skoler og kurs, eller i samarbeid med blant annet Hæren, er en vesentlig del av personellforvaltningen i HV. Slik nemnda forstår det, er det stadig mangel på personell i alle kategorier for at personellstrukturen i HV er oppfylt.

En annen viktig oppgave er å skaffe nok og riktig utstyr. Både enkeltmannsutstyr og felles utstyr. PBU (personlig bekledning og utstyr) blir presentert som OK av HV-17. Enda mangler det vesentlig utstyr i materielloppsettet. Det ble uttrykt forundring over hvorfor ikke HV-17 skulle utstyres med nye feltkjøretøy type Amarok.

Øvelser og trening foregår året rundt. Alle befal skal øves 7 dager, mens menige skal øves 5 dager hvert år. Innsatsstyrkene øves inntil 30 dager fordelt gjennom året. HV strukturen inngår i totalforsvarsstrukturen og har et bredt samarbeid og koordinering med politi, fylkesmannen, ulike kommuner og andre forsvarsgrener. Det er et stort planverk som skal ta høyde for alle eventualiteter.

Det ble uttrykt tilfredshet med reetableringen av Finnmark Landforsvar på GP. Nærheten til hverandre i samme garnison oppleves som en styrke for videre utvikling av samarbeid og forståelse for hverandres roller og ansvar.

Ombudsmannsnemnda sine oppsummeringer og anbefalinger

- Ombudsmannsnemnda fikk en meget interessant og innholdsrik befaring over to dager ved Garnisonen i Porsanger. Svært spennende å få se hvordan GP skal gjenoppbygges og hvordan Finnmark Landforsvar skal reetableres.
- Svært mye gjenstår for at denne reetableringen er fullendt. Både personellmessig, men også hva gjelder fornying av eiendom og bygningsmasse. Veldig mye er satt i gang og går parallelt med øving og trening av personellet. Det er krevende i seg selv.
- Nemnda vil særlig peke på manglende bo fasiliteter for de vernepliktige. Her gjenstår det meget, og det må kunne forventes en raskere takt for å få dette til. Både de tillitsvalgte og ledelsen ved GP etterlyser fremdrift på dette fra Forsvarsbygg. Ombudsmannsnemnda vil anbefale at det gis et ekstra løft for at nødvendig bo – fasiliteter kommer raskt på plass ved GP.
- På personellsiden er det også ved GP flere områder med en marginal bemanning i forhold til oppgavene som skal utøves. Dette er dessverre et bilde som Ombudsmannsnemnda over tid har erfart i mange avdelinger og garnisoner som besøkes. Dette er noe som vil bli tydeliggjort i kommende Dokument 5 til Stortinget.
- Nemnda registrerer et felles ønske fra ledelsen og de vernepliktige om egen feltprest-hjemmel til GP.

- HV-17 som også er etablert ved GP viser med sin presentasjon til nemnda hvilken viktig rolle de utgjør i forsvaret av den nordligste delen av landet. Det er verdt å merke seg også i HV er det mangel på personell som er den største utfordringen.
- Nemnda vil særlig trekke frem tydelig ledelse, og god samhandling mellom ansatte og vernepliktige mannskaper. De vernepliktige er tydelig med sine synspunkter samtidig som de er løsningsorienterte. Ledelsen med sjefen i spissen er tydelig på hvilke verdier og holdninger som er gjeldende i garnisonen. Dette samtidig som det gjøres et betydelig prosjektarbeid som etterhvert skal over i en fremtidig operativ organisering.
- Ombudsmannsnemnda vil takke for to meget flotte dager ved GP. Takk for fin mottagelse, samtaler, bevertning og masse informasjon. Vi ønsker ledelsen, ansatte og de til enhver tid tjenestegjørende vernepliktige lykke til! Vi ser frem til neste besøk.

7.1.3 Befaringsrapport HMKG / Huseby leir – Oslo kommune

Nemndas deltagere:

Roald Linaker, Ombudsmann

Signe Øye

Kari Lise Holmberg

Janne Sjelmo Nordås

Cecilie Røste (tidl. Gjennestad)

Kåre Simensen, varamedlem

Bjørn A Gahre, direktør Ombudsmannens kontor

Forfall: Jan Arild Ellingsen, Øyvind Halleraker

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret gjennomførte besøk og befaring til Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) i Huseby leir 3 desember 2019. Vi ble vel tatt imot av sjef HMKG, Oblt Vegard Flom som hadde lagt opp et tett og godt program for nemnda. I tillegg til sjef HMKG møtte nemnda tillitsvalgte for de vernepliktige og ansatte, samt Hovedverneombudet (HVO), HMS rådgiver og S-1(personelloffiseren). Nemnda fikk også en gjennomgang i leiren.

Status og utfordringer i HMKG.

«Velkommen til oss, kvinne eller mann, homo eller hetero, kristen eller muslim» sier sjef HMKG innledningsvis til oss i sin presentasjon av HMKG. Og fortsetter med å uttrykke at i gardeleiren er alle gardister med sin uniform, med Gardens verdier og holdninger som skal skape fellesskap, trivsel, trygghet og ivaretagelse i en ramme av mangfold. Sjef HMKG var tydelig på avdelingens lange og stolte historie, og hvordan dette utvikles og opprettholdes i møte med en ny tid.

EBA

Nemnda startet besøket med en omvisning i Huseby leir (Gardeleiren). Leiren fremstår som kompakt og er en

spesiell leir i militær sammenheng bygd på to plan. På bakkenivå er det kontorer og kaserner, mens det på underplanet finnes oppstillingsplasser for alle kompaniene, parkeringsplasser for kjøretøy, mannskapsmesse, innendørs skytebane, depoter, idrettshall og ekserserplass med mere.

Leiren er velorganisert og det er mye egenansvar på den enkelte for å ivareta og vedlikeholde leiren. Den aller største utfordringen som påpekes er trangboddhet. Både for de vernepliktige mannskaper og de ansatte. Da leiren ble tatt i bruk i 1984 var det omlag halvparten så mange personer som oppholdt seg i Gardeleiren som nå. Nå er det omlag 900 mennesker i Huseby leir.

De vernepliktige soldatene fordeles i tropper og bor i sine egne «kuber», med felles bad og dusjfasiliteter. Til tross for trange forhold har det lyktes å få til gode unisex løsninger hva gjelder toalett og dusjer. Dette er en viktig forbedring med tanke på innføringen av allmenn verneplikt. Med mange personer på et lite område gir dette utfordringer med ventilasjon og inneklima. Nemnda fikk et godt inntrykk av hvordan de vernepliktige selv organiserte ukedagene for at trangboddhet ikke skulle medføre dårlig trivsel og miljø blant gardistene. Herunder også vask av eget tøy.

Omvisningen i leiren viste nemnda med all tydelighet hvordan de fleste kapasitetene er maksimalt unyttet og tidvis sprenget. Dette gjelder flerbrukshallen, arealer for innendørs trening, både for trening i nærkamp og eksersis. Styrkerommet er svært trangt og dekker ikke behovet for 900 personer. Fysisk trening i Garden er mer enn velferd. For å kunne virke optimalt som gardist, trenes det i antall timer på toppidrettsnivå. Dette skulle fordre bedre fasiliteter.

Generelt er velferds – og idrettsfasilitetene ikke tilfredsstillende. Dette har vært kjent over tid, og ble blant annet påtalt i Ombudsmannnemnda sin befæringsrapport fra 2014. EBA utfordringene er vedvarende over tid i Huseby leir.

Beliggenheten for Huseby leir begrenser utvidelsesmuligheter. Basen som en operativ leir med pågående skarpe vaktoppdrag hele året, plassert i et bolig - og næringsområde gir noen utfordringer med tanke på utvidelsesmuligheter og som et legitimt militært mål.

HMKG sitt oppdrag

HMKG er en selvstendig bataljon som skal sikre de kongelige residenser og drive beskyttelse av hovedstadsområdet. En viktig samhandlingspart er Politimesteren i Oslo som blant annet regulerer maktanvendelse. Sjef fremholdt noen faktorer som påvirker, utfordrer og begrenser denne oppdragsløsningen.

Personellet

Den viktigste faktoren også i HMKG er personellet. På alle nivå. Fra gardistene får sin grunnleggende utdanning ved Gardeskolen på Elverum, til de bekler posisjoner og oppgaver i de ulike kompaniene i Huseby leir, er det en gjennomgående tenkning med utdanning og utvikling

av personellet med tanke på verdier og holdninger, samt individuelle og felles kvaliteter som i sum gjenspeiles i Garden sine oppdragsløsninger.

Arbeidet med verdigrunnlaget inngår i alt det Garden foretar seg. Hvordan forholde seg til hverandre i et mangfoldig miljø? Hvilke regler skal gjelde angående mobbing og seksuell trakassering (MOST)? Hvordan forholder gardistene seg til mixed rooms? Hvilke regler gjelder ved maktanvendelser? Sjef HMKG er svært tydelig om hvordan tydelige rammer skaper trygghet, og hvordan trygghet bidrar til å skape trivsel. Antall refser er på et minimum blant mannskapene. Både ansatte og vernepliktige uttrykker høy trivsel.

Det er også oppmerksomhet på at miljøet i seg selv kan underrapportere uønskede hendelser. Dette er noe det er økt bevissthet på. Den aller største utfordringen er mangel på ansatte i forhold til antall vernepliktige. Dette gir for liten tid og kontakt mellom befal og vernepliktige.

Hovedverneombudet presenterte for nemnda hvordan innføringen av Rapporteringskulturen i Garden begynner å virke. Ulike hendelser som belastningsskader, kjøretøyulykker, skader i nærkamp, tretthetsbrudd grunnet M77 (marsjstøvler) m.m registreres nå i et eget system. Dette bidrar til et mer systematisk arbeid over tid. I 2019 ble det rapportert omlag 400 hendelser i dette registeret. En tredel var belastningsskader.

S-1 (personelloffiseren) understreket med fakta hvordan lav bemanning og høy arbeidsbelastning over tid slår negativt ut. Vakt og sikring, samt øvelsesaktiviteter er de største drivere for merarbeid. I snitt har de ansatte vel 50 døgn i året vekke fra hjem og familie grunnet øving og vakt. Timebelastningen angående OT utgjør alene flere årsverk. Ved befæringsstidspunktet 3. desember var det registrert 271 brudd på AML. I tillegg antas det store mørketall med gratisarbeid.

HR- reformen som er gjennomført i Forsvaret gir stadig nye utfordringer knyttet til P- forvaltningen på lokalt nivå. Det er utfordrende å ha nok kapasitet og kompetanse til enhver tid. Gjennomgående skiftes 1/3 av personellet ut hvert år som krever ekstra ressurser til opplæring innenfor omfattende områder.

Utdanningsreformen lever ikke tilfredsstillende på OR søylen. Utdanningen av spesialister går for sakte og utfordrer den operative kapasiteten. Organiseringen oppleves å skape flere vakanser, færre på jobb og større belastninger for de gjenværende. Dette er krevende for en avdeling som HMKG.

Sjef HMKG er tydelig hvordan hans avdeling skal bygge relasjoner på tvers av kulturer, religioner, kjønn og mellom befal og menige. Dette skjer gjennom en kontinuerlig lederutvikling, være bevisst i planlegging av velferdsarrangementer hvor relasjoner skapes i rusfrie settinger.

Oppsummert sier sjef HMKG at avdelingen er tilpasset allmenn verneplikt. At det er ønskelig med flere som avtjener 18 måneder førstegangstjeneste i Garden. Dette bidrar til en bedre operativ status. Generelt er det et godt

miljø i leiren. Også mellom ansatte og vernepliktige. De største utfordringene gjelder antall årsverk og en tilpasset kapasitet når det gjelder EBA.

Samtaler med de tillitsvalgte

De tillitsvalgte representantene både for ansatte og de vernepliktige fremholdt et svært godt samarbeide med ledelsen i HMKG.

Tillitsvalgte for de vernepliktige (TVO) påpekte særlig mangel på fasiliteter og kapasitet for trening innendørs. Dette opplevdes som kritisk. Også lite ressurser til velferd ble trukket frem som negativt. Miljøet blant gardistene oppleves som svært bra, og det er svært lite mobbing og trakassering. For de som har 18 mnd tjeneste fungerer dette bra, og er ønsket av flere.

De ansatte tillitsvalgte pekte på de utfordringene som det er å utdanne soldatene med manglende treningskapasiteter. Ikke all trening kan gjøres utendørs, særlig ikke om vinteren. Arbeidsbelastningen er for stor over tid, noe som gir unødige fravær. Det pekes på at årsverksrammen er for liten. Også Hovedverneombudet påpeker for ÅV pr enhet og antall soldater som en kritisk personellfaktor.

Ombudsmannsnemnda sin oppsummering og anbefalinger.

- HMKG og Huseby leir fremstår som en svært samlet avdeling og base for sitt oppdrag. Leiren er spesiell i sin utforming, og var ved åpningen i 1984 godt tilpasset avdelingens behov. I dag er den svært trangbodd med liten plass og kapasiteter for store deler av virksomheten. Utvidelsesmulighetene er begrenset på grunn av beliggenheten og tilstøtende virksomheter.
- EBA er gjennomgående en utfordring. Til tross for betydelig renoveringer og ombygginger blant annet med innføringen av allmenn verneplikt, er det manglende kapasiteter for innendørs trening og aktiviteter. Det må etter nemndas oppfatning raskt finnes en løsning som sikrer mannskapene bedre løsninger for innendørs trening.
- I tillegg til mangelfull EBA er mangel på årsverk og nok personell til enhver tid for å løse oppdragene den største utfordringen. Nemnda erfarer at også i HMKG er det en underbalanse i personellstrukturen som tidvis gjør det utfordrende for avdelingene. Dette gir stadig flere brudd på AML og er merbelastende på de ansatte.
- Arbeidet med personellet og ivaretagelse av personellet fremstår som svært helhetlig med tydelige forventninger om holdninger hos den enkelte. I tillegg er ledelsen svært tydelig på HMKG's verdisyn og hvordan bygge relasjoner i avdelingen. Både ansatte og vernepliktige bekrefter dette arbeidet som viktig, og de gir uttrykk for god trivsel blant personellet. Arbeidet med MOST problematikken skjer også på alle nivå. Nemnda fikk ikke inntrykk av at mobbing og seksuell trakassering var et stort problem.

- Ombudsmannsnemnda lar seg begeistre over tydelig ledelse som skaper god samhandling og entusiasme blant ansatte og vernepliktige. Besøket og befaringen til HMKG gir et slikt inntrykk. Nemnda vil takke for et godt besøk og ønske sjef HMKG og alle i Garden lykke til med det viktige oppdraget de er gitt.

7.2 Innspill til nemnda

7.2.1 TVO ordningen

TVOs innspill til ombudsnemnda for Forsvarets dokument 5

Bakgrunn

Vernepliktsrådet (VPR) viser til invitasjon om å komme med innspill til ombudsnemndas årsberetning til Stortinget, dokument 5 og kommer med våre innspill.

Drøfting

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO) er en samarbeidsordning mellom vernepliktige inne til førstegangstjeneste og Forsvarets ledelse på lokalt og sentralt nivå, inklusiv politisk ledelse. Ordningens formål er å ivareta de vernepliktiges interesser, og være et talerør for denne gruppen opp mot ledelsen. Det er viktige mål for TVO at den enkelte soldat trives i tjenesten, opplever et godt og kollegialt miljø og får god oppfølging av sitt nærmeste befal. TVO er representert på alle nivå i Forsvaret. Totalt er det rundt 400 som innehar vervet som tillitsvalgt.

TVOs rolle ovenfor Stortinget

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO) ble formelt opprettet av Stortinget for å ivareta soldatenes interesser innad i Forsvaret, og for å representere soldatene ovenfor militær- og politisk ledelse. De landstillitsvalgte har derfor faste møter med både Forsvarssjef(FSJ) og Forsvarsminister(FMIN). TVO har jevnlig kontakt med ombudsmannsnemnda, og får mulighet til å komme med innspill til nemndas dokument 5. Likevel ser TVO nå et behov for direkte kommunikasjon med Stortinget.

TVO har synspunkter som omhandler mange pågående politiske prosesser. Det er derfor TVOs ansvar å ivareta soldatenes synspunkt når relevante saker behandles av Stortinget. Eksempelvis har TVO samme syn som både FMIN og FSJ når det kommer til antallet soldater som tjenestegjør i Forsvaret, noe som reflekteres i det siste fagmilitære rådet(FMR). Men hverken FSJ eller FMIN har samme mandat eller primærfokus som TVO; og TVO har derfor ikke en direkte kommunikasjonsvei til Stortinget, gjennom de to nevnte aktørene.

TVO ser seg derfor nødt til å møte med politikere for å ivareta soldatenes interesser i politiske sammenhenger. Men i disse tilfellene er det TVO som må be om møter, og i mange tilfeller blir TVO ansett som enhver annen interesseorganisasjon. TVO ber derfor Stortinget om drøfte

vårt samarbeid, slik at vi kan komme fram til en praksis som fungerer best mulig for Stortinget og soldatene.

Arbeidstid og vilkår

TVO har lenge sett en svært bekymringsverdig utvikling knyttet til høy arbeidsbelastning for mannskaper i førstegangstjenesten. Vi møter soldater som stadig opplever å måtte jobbe mer enn planlagt, grunnet underbemanning eller økt militær aktivitet. Den særs høye belastningen er ikke bærekraftig, men går grunnet høy utskiftning. Dette er kritikkverdige forhold som ikke ville vært godtatt av en ansatt.

Forsvaret har de siste årene hatt et økt aktivitetsnivå, uten tilstrekkelig økning i mannskaper. Dette rammer de vernepliktige hardest. TVO frykter at manglende oversikt og kontroll av vernepliktiges arbeidsmengde er en medvirkende faktor til at retningslinjene regelmessig blir brutt. Slitne og utmattede soldater går ikke bare på bekostning av sikkerhet og operativ evne. Det fører til at soldatene mangler tid og overskudd til andre essensielle deler av tjenesten som velferd, trivsel og trening. Det er i dag en for liten soldatmasse i forhold til oppdraget. TVO mener at politisk ledelse har et ansvar for de vernepliktige.

Objektiv informasjon om Forsvaret og verneplikt i skolen

TVO har lenge arbeidet for at objektiv informasjon om Forsvaret og verneplikt skal være en del av læreplanmålene i den norske skolen. Dette arbeidet har vært et sentralt punkt på TVO sin agenda grunnet fagfornyelsen i den norske skolen. Frem til nå har ikke Forsvaret og verneplikt vært en del av læreplanmålene i grunnskolen eller videregående skolen. TVO har gitt tilbakemelding på alle høringsrundene i forbindelse med fagfornyelsen, der vi har løftet problematikken rundt manglende objektiv informasjon om Forsvaret og verneplikten. I det siste utkastet til læreplanene, er kunnskap om borgernes rettigheter og plikter nå inkludert som et læringsmål for samfunnsfag på ungdomsskolen.

TVO bekymrer seg derimot over at læreplanene ikke tar for seg spesifikke læringsmål, men heller fokuserer på et overordnet plan. TVO ønsker derfor å forsikre seg om at verneplikten ikke blir utelatt når lærebøkene skal utformes.

På grunn av Forsvarets sentrale rolle i dagens samfunn og politikk, er Forsvaret stadig en kilde til diskusjon i offentlig debatt. Videre er vernepliktens rolle i Norge og i Forsvaret også under stor forandring. Samtidig som antall vernepliktige går ned, omfatter nå verneplikten begge kjønn. Dette gjør en diskusjon rundt verneplikten, og vernepliktens forankring i befolkningen, mer aktuell enn noen gang tidligere. Det er essensielt for demokratiet at statens borgere har kjennskap til grunnleggende deler av staten og hvilke plikter staten pålegger sine borgere. Dette begrunnes med at kunnskap er viktig for åpen debatt og grunnleggende forståelse av samfunnet.

Personlig bekledning og utrustning

TVO fortsetter å ha fokus på at soldatene skal få personlig bekledning og utrustning (PBU) av høy kvalitet, og som er tilpasset soldatene. Dette er en utfordring ettersom Forsvaret, soldatmassen og kravene til utstyret forandrer seg stadig. Det siste året har Forsvaret opplevd store underleveranser på utstyret til soldatene. Flere rekruttskoler manglet ullsokker, det manglet ullfrotte, liggeunderlag og andre artikler. For rekrutter og soldater under utdanning ble dette et hinder i deres tjeneste, det gjorde dem mer sårbar for kulde- og frostskafer samt gnagsår ol. TVO understreker viktigheten av at Forsvaret har nok midler og ressurser til levere tilfredsstillende utstyr til soldatene.

Eiendom, bygg og anlegg

TVO ønsker en økning av antall vernepliktige inn til førstegangstjeneste, men ser likevel at dagens eiendom, bygg og anlegg (EBA) ikke strekker til i forhold til soldatmassen. Dagens EBA må moderniseres og utvikles, og i fremtiden må EBA tilrettelegges slik at Forsvaret er rustet til å ta inn flere vernepliktige. Løsningene må være permanente, og i minst mulig grad midlertidige. Ved innføringen av allmenn verneplikt har vi registrert mangler på sanitærfasiliteter ved flere av de eldste byggene der vernepliktige oppholder seg.

TVO ser også at det er avdelinger som allerede er presset med små treningsrom, messer, manglende velferdslokaler og for få trening- og øvingsfasiliteter slik som plashall eller lignende. For å være rustet til å øke massen soldater er det viktig at Forsvaret prioriterer tilstrekkelig EBA.

Karriereveiledning

Etter nedleggelsen av Forsvarets kompetanse og utdanningssenter (Fokus) i 2018, mistet soldaten tilbudet om sivil karriereveiledning. Tilbudet skulle erstattes av en nasjonal, digital karriereveiledningsplattform utarbeidet av Kompetanse Norge, og det fylkeskommunale tilbudet ved leirene. Den digitale plattformen skulle vært klar høsten 2019, men har nå blitt utsatt til september 2020.

Soldatene har i dag ingen rett til å benytte seg av det fylkeskommunale karriereveiledningstilbudet der de tjenestegjør. TVO er kjent med at Kunnskapsdepartementet (KD) er i gang med å lovfeste tilbudet om karriereveiledning i fylkeskommunen i forbindelse med endringer i opplæringsloven. TVO mener denne loven også bør omfatte soldater. Behovet for karriereveiledning er like stort hos en soldat som hos en elev på videregående skole, om ikke større.

Som et midlertidig tiltak ga FD to års støtte til et prosjekt fra Midt-Troms regionråd om å opprette et fylkeskommunalt karriereveiledningssenter i Midt-Troms. Dette karrieresenteret skal nå gi tilbud om karriereveiledning til førstegangstjenestegjørende og spesialister på T35 kontrakter som er tilknyttet leirene Ramsund, Evenes, Harstad, Andøya, Sørreisa, Setermoen, Bardufoss, Skjold, Porsangmoen og Garnisonen i Sør-Varanger. Prosjektet er i drift fra 1. januar 2020 og vil vare de to neste årene.

TVO mener dette er et godt midlertidig tiltak, men vil også understreke behovet for en permanent løsning.

Etter- og videreutdanning

Tidligere hadde soldaten tilbud om å ta eksamen i faget *innføring i militær profesjon* (IMP). IMP består av emnene *Juss og militærmakt* (JMA), *Etikk og militærmakt* (EMA) og *Militær fysisk trening* (MFT). Ved å avlegge og bestå eksamen i disse fagene fikk soldatene 10 studiepoeng. I 2017 ble det foreslått en midlertidig stans av eksamensordningen, med lovnader om at ny ordning skulle komme på plass om kort tid. Forsvarets høyskole (FHS) har informert om at det jobbes med å finne en ny løsning, men per dags dato får ikke soldater inne til førstegangstjeneste mulighet til å ta eksamen i disse fagene. Muligheten til å ta eksamen ble i *Stortings prop. nr.1 fra 2005-2006* nevnt som et statushevende tiltak og noe som skulle bidra til at førstegangstjenesten var utviklende for soldatene. TVO mener dette er et viktig tilbud for soldatene og at Forsvaret bør gjeninnføre det. TVO ser likevel en uheldig utvikling hvor flere steder ikke underviser i emnene eller at undervisningen ikke er tilstrekkelig. Dette er bekymringsverdig ettersom faget er en viktig del av soldatutdanningen.

Forpleining

Et godt forpleiningstilbud er grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal ha gode soldater. I mange år har TVO fått flere tilbakemeldinger fra soldater på at forpleiningstilbudet for soldater med vaktfunksjon har vært for dårlig. Dette har hovedsakelig vært vaktsoldater som jobber natt eller som av ulike grunner ikke har mulighet til å spise i messen. Mattilbudet går ut over soldatenes trivsel, prestasjon og i helhet Forsvarets operative evne.

Situasjonen er ofte at soldatene får ferdigmat som hovedmåltid under hele vaktperioden, som er på to uker. Av ulike grunner er ofte variasjonen liten som resulterer i at soldatene må spise samme retter over lengre perioder. Siden mange soldater ikke opplever maten som appetittlig, ender mange opp med å ikke spise eller bruke tjenestetillegget deres på mat, noe det ikke er tiltenkt.

TVO mener det er bekymringsverdig at en av de største og mest operative stillingsgruppene i Forsvaret ikke har et godt nok forpleiningstilbud.

Soldataksjonen

Hvert år arrangerer TVO en holdningsskapende aksjon kalt Soldataksjonen. Aksjonen arrangeres lokalt på alle leirene i Forsvaret og har som mål å nå førstegangstjenestegjørende og ansatte. Temaet for aksjonen velges for en toårig periode og årets tema er «Dørstokkmil(1)a. Aksjonen skal belyse utfordringene rundt brakkesyke i Forsvaret, og på den måten få soldatene ut fra kasernen for å være aktive og sosiale. Fjorårets gjennomføring var en suksess og TVO opplevde stort engasjement og deltakelse på de fleste leirer hvor aksjonen ble arrangert.

På landsstyret i desember vedtok vi temaet for de to neste årene og det ble psykisk helse. Navnet på aksjonen

er «Sterk i hodet, sterk i kroppen» og skal senke terskelen for å snakke om hvordan man har det, samt øke fokuset på psykisk helse i Forsvaret.

Mobbing og trakassering

TVO har gjennom året fortsatt arbeidet mot mobbing og trakassering. TVO mener det er viktig at Forsvaret vektlegger et arbeid som kan bidra til å motvirke dette innad i etaten. TVO mener det også er viktig å jobbe for et mobbe- og trakasseringssikkert arbeidsmiljø og at den enkelte skal føle seg trygg i tjenesten. Forsvaret iverksatte i 2019 et arbeid rundt MOST – mobbing og seksuell trakassering og sendte ut en undersøkelse til ansatte og tjenestegjørende. I etterkant av undersøkelsen er TVO med på å implementere forslagene til tiltak, og setter spesielt høyt fokus på å senke terskelen for å si ifra. Gjennom dette arbeidet er temaet blitt mer belyst og snakket om enn tidligere, men det er fortsatt en vei å gå. Den største utfordringen er å spre budskapet ut til alle soldater uavhengig av tjenestested – på alle nivåer.

Tall fra Vernepliktsundersøkelsen for 2018 (tall fra 2019 er per dags dato ikke klare) viser at 16 prosent av alle inne til førstegangstjeneste er blitt utsatt for mobbing eller trakassering. Fordelt på kjønn er tallet blant jentene på 18 prosent og blant guttene er tallet 14 prosent. TVO understreker at det sannsynlig også er mørketall. For å kunne jobbe forebyggende er det viktig med kunnskap om temaet og fokus på gode holdninger, både blant befal, ledelse og soldater.

Psykisk helse

I løpet av de siste årene har flere ønsket å sette et større fokus på psykisk helse blant soldater. Ett år borte fra familie, venner og det som er kjent kan for enkelte være vanskelig. Førstegangstjenesten byr på mye ukjent og krever en sunn og sterk psyke. Ved å sette disse kravene er det viktig at Forsvaret fokuserer på den psykiske helsen, på lik linje med den fysiske. TVO mener det nødvendig å øke kunnskapen om psykisk helse, samt senke terskelen for å prate om hvordan man har det i hverdagen. TVO merker en oppgang av førstegangstjenestegjørende som ønsker et godt tilbud innen psykisk helse, gjennom blant annet samtaler med psykolog. Dette er noe som kan virke positivt og forebyggende.

Konklusjon

VPR på vegne av TVO sender våre innspill til ombudsmannen for Forsvarets dokument 5.

7.2.2 FST Innspill til Dokument 5/2019 – Ombudsmannsnemndas årsberetning til Stortinget

Bakgrunn

Stortingets Ombudsmannsnemnd for Forsvaret innberetter årlig til Stortinget om sin virksomhet gjennom Dokument 5. Forsvarsstaben (FST) er gitt muligheten til å komme med innspill til dokumentet med utvidet svarfrist 10. januar 2020. Ombudsmannsnemnda er særskilt bedt av Stortinget om en tilbakemelding om hvordan undersøkelsen innenfor mobbing og seksuell trakassering (MOST) er blitt fulgt opp i Forsvaret, herunder tiltak som følge av undersøkelsen.

Innspill

Forsvaret gir her sine innspill til Dokument 5 innenfor

- Forsvarets HMS/arbeidsmiljøarbeid, inkludert status for Forsvarets MOST arbeid, og
- Forsvarets ivaretagelse av vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste.

Forsvarets HMS/Arbeidsmiljøarbeid

Arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) står sentralt i Forsvaret, med søkelys på å redusere risikoen for farer og ulykker samt å fremme et godt arbeidsmiljø. HMS og arbeidsmiljø sikkerhet er et av seks sikkerhetsområder som er nedfelt «Direktiv – krav til sikkerhetsstyring i Forsvaret». De øvrige sikkerhetsområdene er operativ sikkerhet, materiellsikkerhet, miljø sikkerhet, forebyggende sikkerhetstjeneste og personvern sikkerhet.

Det å sikre et trygt og godt arbeidsmiljø er gitt ekstra oppmerksomhet i 2019, med søkelys på de psykososiale arbeidsbetingelsene. Det dreier seg om de mellommenneskelige forholdene på arbeidsplassen samt form og innhold i disse jf. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljølovens) § 4-3.

Mobbing og seksuell trakassering

Arbeidsmiljøloven § 4-3 (3) krever at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering og annen utilbørlig opptreden. I tillegg er det et særskilt vern mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønns-identitet og kjønnsuttrykk i likestillings- og diskrimineringsloven § 13, jf. § 6 første ledd. Det er arbeidsgivers plikt å forebygge dette. Trakassering og utilbørlig opptreden oppleves vanligvis som krenkende og isolerende, og kan føre til alvorlige helsekonsekvenser i form av psykiske eller fysiske plager.

Høsten 2018 gjennomførte Forsvaret en egen undersøkelse om mobbing og seksuell trakassering (MOST) blant ansatte, og vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Dette ble gjort med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-1 (bestemmelser for å sikre et trygt arbeidsmiljø mot fysiske og psykiske skadevirkninger), § 3-1 (krav til systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid) og § 4-3 (krav til det

psykososiale arbeidsmiljøet). Resultatene fra omtalte undersøkelse ble offentliggjort i 2019, og som en følge av dette ble ni strategiske tiltak iverksatt av forsvarssjefen (FSJ).

Kravene til psykososialt arbeidsmiljø er hovedsakelig regulert i arbeidsmiljøloven § 4-3, men må også ses i sammenheng med bestemmelsene i § 4-1, § 4-2 og § 4-6 (1) som handler om de organisatoriske arbeidsbetingelsene. Ofte er de psykososiale arbeidsbetingelsene en konsekvens av hvordan arbeidet er organisert, ledet og tilrettelagt. Tematikken MOST er derfor satt på dagsorden i hele Forsvarets organisasjon og sees i sammenheng med de organisatoriske betingelsene. God ledelse, avklarte ansvarsforhold, fordeling og organisering av arbeidet er vesentlige faktorer for å forhindre trakassering.

I arbeidet med mobbing og seksuell trakassering i 2019 har Forsvaret også vært i dialog med ulike organisasjoner utenfor Forsvaret. Politiet er et eksempel på dette, da de har en relativt lik organisasjon som Forsvaret. Videre har det vært møter med Ombudsmannen for Forsvaret, og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), for å øke kompetansen og forståelsen omkring tematikken.

Egne ressurser på sentralt nivå er avsatt for koordinering og gjennomføring av tiltakene i 2019 og 2020. Det pågår en egen informasjons- og holdningskampanje der den primære målgruppen er vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste. Denne kampanjen videreføres. En ny MOST undersøkelse er planlagt for gjennomføring i september 2020. Forsvarsdepartementet (FD) jobber med revisjon av varslingsrutinene for forsvarssektoren, og dette arbeidet er planlagt ferdigstilt i juni 2020. Et eget direktiv og rutinebeskrivelser for hvordan håndtere saker relatert til mobbing og seksuell trakassering er planlagt publisert innen utgangen av første kvartal 2020. Siden det fremdeles jobbes aktivt med tiltakene, er det for tidlig å si noe om effekten av disse.

Forsvaret tar problemet på alvor og har ingen aksept for mobbing og seksuell trakassering. Alt personell som varsler om mobbing eller uønsket seksuell oppmerksomhet, skal oppleve at varslet blir fulgt opp etter gjeldende lovverk og interne føringer, med en forutsigbar saksgang som ivaretar de involvertes trygghet og verdighet. Dette innbefatter både varsler, den omvarslede og kollegiet, under og etter at saksgangen er avsluttet.

Forsvaret er åpen om egne utfordringer og deler av egne erfaringer til andre virksomheter, som også jobber for å forhindre mobbing og seksuell trakassering.

Systematisk HMS arbeid i Forsvaret

Forsvaret jobber systematisk med HMS-arbeid, for å sikre at organisasjonen arbeider iht. gjeldende krav. Arbeidsmiljøloven og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) er styrende, der Forsvaret også har utarbeidet egen arbeidsmiljøbestemmelse (Bestemmelse om ivaretagelse av arbeidsmiljø).

Hva dette betyr i praksis for Forsvaret som organisasjon er gitt i Forsvarets HMS-handlingsplan, som vedtas årlig i Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg. HMS-handlingsplan inneholder hovedområdene;

- Forsvarets vernetjeneste, herunder Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg og Forsvarets bedriftshelsetjeneste,
- helsefremmende arbeidsmiljøarbeid, herunder
 - inkluderende arbeidsliv (IA): Forsvaret har et velfungerende nettverk av ressurspersoner i alle driftsenheter som følger opp innholdet i de lokale IA-handlingsplanene. På sentralt nivå har Forsvaret en fagansvarlig for å planlegge, følge opp og evaluere tiltak som skal gjennomføres for hele Forsvaret.
 - rusforebyggende arbeid: Forsvaret jobber aktivt med rusforebyggende arbeid jf. Forsvarets rusmiddeldirektiv. BRY DEG kampanjen fortsatte i 2019. Der får vernepliktige inne til førstegangstjeneste og ansatte i Forsvaret økt kunnskap om narkotika samt tydelige forbilder som skal bidra til at Forsvarets nulltoleranse overfor narkotika og doping etterlevs. En ny kampanje ble også iverksatt høsten 2019, EKTEKAMPKRAFT. Dette er Forsvarets antidoping-kampanje og er utarbeidet av fagfeltet militær idrett og trening og Forsvarets narkotikagruppe. EKTEKAMPKRAFT symboliserer at det viktigste verktøyet Forsvaret har er et skjerpet og godt forberedt personell. Bruk av doping representerer en sikkerhetsrisiko for Forsvaret. Kampanjen setter søkelys på et felles løft for å forebygge dopingbruk i Forsvaret.
 - elvmordsforebyggende arbeid: Forsvaret har et eget råd som skal fungere som pådriver i forbindelse med selvmordsforebyggende tiltak i Forsvaret. I 2019 er det utdannet nye instruktører innen førstehjelp ved selvmordsfare og to instruktører i oppmerksom på selvmordstanker (OPS!).
 - Forsvarets medarbeiderundersøkelse: En egen medarbeiderundersøkelse gjennomføres årlig i Forsvaret. Resultatene fra 2019 er bearbeidet, både på sentralt nivå og underliggende nivåer. Tiltaksplaner er utarbeidet, behandlet i arbeidsmiljøutvalg og kommunisert til aktuelle instanser.
- HMS-kompetanse, blant annet gjennomføring av 40 timers grunnkurs,
- HMS-revisjon jf. arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften, og
- HMS-informasjon, som kontinuerlig kommuniseres i flere ulike fora i Forsvaret.

Internkontrollen er tilpasset Forsvarets art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i samsvar med helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Vernepliktige inne til førstegangstjeneste

Verneplikt er den plikten som norske statsborgere og enkelte utenlandske statsborgere etter forsvarslovens § 6 har til i fred og krig å gjøre tjeneste i Forsvaret, hvis Forsvaret finner dem skikket til tjeneste. Førstegangstjenesten er altså en nedfelt plikt, der de menn og kvinner som kalles inn avgir tid av sitt liv til tjeneste for Norge og for å sikre friheten vår. I løpet av 2019 har Forsvaret jobbet aktivt for å videreutvikle verneplikten og førstegangstjenesten, med fokus på en god soldatvaretagelse og meningsfull tjeneste for den enkelte. Dette er gjort i nært samarbeid med tillitsvalgtordningen (TVO) i Forsvaret, som er en verdifull samarbeidspartner på alle nivå i Forsvarets organisasjon.

Bærekraft og seleksjonskriterier

Det er Forsvarets behov som er styrende for hvor mange som kalles inn til tjeneste. I dag er det ca. 13% av et årskull på om lag 60 000 som gjennomfører førstegangstjenesten, men det er enda flere som ønsker seg inn til tjeneste i Forsvaret. Dette har Forsvaret spesielt erfart i løpet av 2019, da ny militært ordning tilsier at førstegangstjenesten er veien inn for en fast jobb i Forsvaret innenfor spesialistsøylen. Innkalling til førstegangstjenesten fungerer meget tilfredsstillende. Forsvaret har i 2019 jobbet målrettet med rekruttering fra de minst befolkede områdene av landet, for å ivareta Heimevernets behov for lokal forankring. Ett av tiltakene i den forbindelse er rekruttskole på Garnisonen i Porsanger, der geografisk tilhørighet ble brukt som et seleksjonskriterium ifm innkallingen. I tillegg er også et økende antall med yrkesfaglig bakgrunn vurdert for gjennomføring av førstegangstjeneste.

Vern og tilrettelegging av tjenesten

De førstegangstjenestegjørende må sikres en forsvarlig, enhetlig og rettferdig forvaltning. I likhet med fast ansatte, skal også denne personellgruppen vernes i forhold til arbeidstid, og tjenesten skal tilrettelegges på en slik måte at vernebestemmelsene¹ etterlevs. Endret beredskap og ekstra tjenesteoppdrag ved enkelte avdelinger, medførte i 2019 en uønsket merbelastning for enkelte førstegangstjenestegjørende. Et tilstrekkelig antall mannskaper til å bemanne tjenestefunksjonene er en forutsetning. Motivasjon til å fortsette utover normal førstegangstjeneste på 12 måneder (frivillig utvidelse), er stor hos de vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Vernepliktundersøkelsen fra 2018 understreker dette, der hele 82% svarer de trives godt eller meget godt i tjenesten. Forsvaret er dog meget bevisst på at anvendelse av utvidet førstegangstjeneste ikke må medføre at tilgangen til kvalifisert personell til styrkestrukturen reduseres.

¹ Bestemmelser om utskrivning og verneplikt (BUV) del 5- Forvaltning av mannskaper under førstegangstjenesten

Helhetlig ivaretagelse av vernepliktige mannskaper

Helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse av førstegangstjenestegjørende bygger på en tverrfaglig og sektoroverbyggende målsetting som har følgende hovedmål:

- forebygge negative konsekvenser av førstegangstjenesten
- bygge opp om samfunnets anerkjennelse og statusheving av verneplikten
- gi god oppfølging og støtte til den enkelte soldat
- sikre gode ivaretagelsesprosesser som bygger opp om Forsvarets verdier.

Ivaretagelse av de vernepliktige favner bredt, og innbefatter en rekke tjenester og fagområder som treffer både tjenesten i seg selv og tilbud utenfor tjenesten. En sentral del av ivaretagelsen skjer gjennom de vernepliktiges velferdstilbud, og tilbudet om karriereveiledning og etter- og videreutdanning.

Velferd

De strategiske føringene for helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse i Forsvaret er bygd opp rundt velferdstjenestens fire verdier – tillit, trygghet, tilhørighet og trivsel. Gjennom disse verdiene jobbes det aktivt for at Forsvaret skal oppleves som en trygg, inkluderende og attraktiv arbeidsplass.

Utøvelsen av velferdstjenesten er endret de senere år. Nytt reglement for tjenestefeltet ble utarbeidet i 2019 (Tjenestereglement for Forsvaret, gruppe 57). Her er rammene for utøvelsen gitt, der den enkelte avdeling er ansvarlig på lokalt nivå for å legge planer og budsjettere. Likeverdig tilbud med fokus på stedlighet er satt i fokus for å sikre gode velferdstilbud der det er førstegangstjenestegjørende. TVO utøver medbestemmelse, slik at midler benyttes til tiltenkte tiltak og aktiviteter.

Etter- og videreutdanning

Forsvaret tilbyr gratis nettbasert undervisning i videregående fag. Her har Forsvaret avtale med undervisningsleverandøren ASK. Her kan de som mangler generell studiekompetanse, eller ønsker å forbedre karakteren, ta opp fag fra videregående skole. Dette er et populært tilbud blant soldatene og avtalen med undervisningsleverandøren ASK ble reforhandlet i 2019.

Alle soldater i førstegangstjeneste og lærlinger i Forsvaret kan søke om stipend. Stipendet skal dekke utgifter til kurs, fag og eksamen. Informasjon og eksempler på hva den enkelte kan søke om stipend til, er tilgjengelig på Forsvarets nettsider, www.forsvaret.no/karriere. Etter at ordningen ble gjort digitalt har Forsvaret erfart en gradvis økning i antall søknader om stipend og i 2019 er antallet på samme nivå som før ordningen ble gjort digital. Forsvarets stipendtilbud ansees derfor meget godt kjent blant lærlinger og førstegangstjenestegjørende.

Sivil karriereveiledning

Karriereveiledning spiller en viktig rolle for ungdommen. Det å få hjelp til å finne ut hvordan man skal kunne nå sine mål innenfor utdanning og arbeid er av vesentlig betydning når valg skal gjøres. Forsvaret har ingen egen rådgivningstjeneste hva angår sivil karriereveiledning for soldater inne til førstegangstjeneste, men støtter seg på de fylkesvise karrieresentrene som tilbyr gratis karriereveiledning til alle over 19 år. Hovedregelen er at den enkelte skal benytte seg av tilbudet i sitt hjemfylke.

Forsvaret har fått bekreftet fra Kunnskapsdepartementet (KD) at den nasjonale digitale tjenesten som utarbeides av *Kompetanse Norge*, forventes ferdigstilt i løpet av 2020. Denne tjenesten vil være tilgjengelig for soldatene uavhengig av tjenestested. Tilgang til den lokale veiledningstjenesten fylkene er i stor grad et spørsmål om ressurser og kapasitet. Karrieretjenestene i fylkene er i utgangspunktet utformet for å betjene behov hos personer bosatt i fylket. *Kompetanse Norge* bekrefter at i mange av fylkene er tilbudet i dag underdimensjonert i forhold til behov. Det sies videre at dersom det skal legges til rette for at soldater som er inne til førstegangstjeneste skal kunne benytte karrieresentre i det fylket de tjenestegjør, er det viktig at dette ikke går på bekostning av tilbudet til personer bosatt i fylket. Som et avbøtende tiltak, frem til *Kompetanse Norge* kan imøtekomme Forsvarets behov for lokale veiledningstjenester der de vernepliktige avtjener sin førstegangstjeneste, besluttet Forsvarsdepartementet (FD) i 2019 å inngå et midlertidig samarbeid med Midt-Troms regionråd ifm etablering av Midt-Troms karrieresenter. Tilbudet som sivil karriereveiledning gjelder førstegangstjenestegjørende og T35-personell som tjenestegjør fra Evenes og videre nordover i Nordland, Troms og Finnmark. Tilbudet er av en varighet på to år og iverksettes mvf. 1. januar 2020.

Internettilgang

Internett har tatt over stort sett alle aspekter av hverdagen vår. Norge er landet med høyest andel internettbrukere i befolkningen, der over 95% av Norges befolkning er på nett. Tidligere har tilgang på internett for vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste vært omtalt som et velferdstilbud, men i dag er ugradert internett en naturlig og viktig del av hverdagen i tråd med samfunnsutviklingen for øvrig, jf. Forsvarets digitaliseringsstrategi.

7.2.3 Innspill FSAN Ombudsmannsnemndas årsberetning til Stortinget 2019

Bakgrunn

Forsvarets sanitet (FSAN) er invitert til å komme med innspill til Ombudsmannens årsberetning til Stortinget. FSAN ønsker som innspill å beskrive noen av de tiltakene avdelingene har gjennomført på bakgrunn av MOST-undersøkelsen.

Innspill

Fagmyndighet

Sjef FSAN er fagmyndighet for sanitets- og veterinærvirksomhet i Forsvaret, herunder markørtjenesten i Forsvaret ved utøvelse av sanitetstjeneste. På bakgrunn av konkrete hendelser i Forsvaret har FSAN i 2019 utviklet «Bestemmelse for markørtjeneste i sanitet».

Bestemmelsen har som ambisjon å tydeliggjøre for markører og øvende personell:

- a) akseptabel og nødvendig kroppskontakt på markør, ved trening på undersøkelsesdrill
- b) plikter og rettigheter ved markørtjeneste i sanitet
- c) prosedyre dersom urett og overgrep hevdes begått

I bestemmelsen beskrives krav til gjennomførelse av undersøkelsesmetodikk, bekledning, informasjon og samtykke – samt rutiner dersom avvik fra bestemmelsen finner sted.

De grenvise sjefer skal implementere bestemmelsens minimumskrav til forsvarlig markørtjeneste i sanitetstjeneste og utvikle interne rutiner innen egen forsvarsgren. Sjef Forsvarets sanitets våpenskole (FSVSK) skal lede vedlikehold av og koordinere Forsvarets minimumskrav til gjennomføring av forsvarlig markørtjeneste i sanitetstjeneste i Forsvaret.

Driftsenhet FSAN

Samtlige avdelinger har gjennom året hatt fokus på de områder som blir aktualisert gjennom MOST-undersøkelsen. Det er rapportert til sjef FSAN at det er gjennomført avdelingstilpassende briefinger, temamøter med innleie av eksterne foredragsholdere samt oppfølging av tematikken ved medarbeidersamtaler. Det er lagt opp til sjefsforankring i alle ledd, spesielt i avdelinger med vernepliktige mannskaper.

Konklusjon

FSAN vil med dette bidra med innspill til Ombudsmannens årsrapport til Stortinget

7.2.4 Forsvarets hovedverneombuds innspill til Dokument 5 - Ombudsmannsnemdas årsberetning til Stortinget

1 Bakgrunn

Ombudsmannen for Forsvaret har også for året 2019 anmodet om innspill fra Forsvarets hovedverneombud (FHVO) i sammenheng med utarbeidelsen av Dokument 5. For året 2019 er det spesielt et ønske om å få tilbakemelding på hvordan MOST-undersøkelsen har blitt fulgt opp i Forsvaret, men ellers står adressatene fritt i hvilke temaer som tas opp.

2 Drøfting

Forsvarets hovedverneombud har i 2019 vært Knut Erik Erstad, med Siw Overland som assisterende Forsvarets

hovedverneombud. FHVOs rolle er å ivareta oppgavene gitt gjennom arbeidsmiljøloven. Aktiviteten i 2019 inkluderte blant annet besøk ved fem ulike driftsenheter (Sjøforsvaret, Forsvarets logistikkorganisasjon, Heimevernet, Forsvarets personell- og vernepliktssenter og Luftforsvaret). Saker og tema som har vært sentrale for FHVO i Forsvarets virksomhet gjennom 2019 belyses i de følgende delkapitlene.

2.1 Mobbing og seksuell trakassering (MOST)

FHVO ble tidlig involvert i arbeidet med resultatene etter MOST-undersøkelsen. Temaet fikk stor oppmerksomhet i organisasjonen og det ble utarbeidet en rekke tiltak. Et av tiltakene var å tilsette en prosjektoffiser for å sikre fremdrift og helhetlig koordinering i arbeidet med tiltakene. Dette kom på plass etter sommeren og FHVO har deltatt på flere arenaer hvor det arbeides med å implementere de strategiske tiltakene.

Så langt i arbeidet har det vært mye fokus på passive og reaktive tiltak som regelverk, varsling og straff. Det har også vært noe fokus på forebygging gjennom informasjonskampanjer. I et ledelsesperspektiv er det også bra at Forsvarssjefen har vært tydelig internt på at han forventer av sine ledere og ansatte at de tar temaet alvorlig og at situasjonen må bli bedre.

En av svakhetene i arbeidet så langt er at det ikke er gjort nok innenfor kulturdimensjonen. Her mangler det klar retning og mål sentralt, selv om det flere steder iverksettes gode lokale initiativ. Hvilke ledere og rollemodeller vil Forsvaret ha? Hva krever vi av våre ansatte? Hvordan skal vi skape en moderne og inkluderende bedriftskultur integrert med krigerkulturen? Denne utfordringen bør også knyttes opp mot den pågående innføringen av ny personellordning med etableringen av spesialistkorpset og endring av offisersrollen.

Oppsummert oppleves situasjonen slik at det er økt fokus i organisasjonen. Forsvarets ledelse har fokus på temaet og det gjøres mye bra arbeid lokalt. Likevel er det mye arbeid som gjenstår, spesielt innen det kulturelle, og det dukker jevnlig opp enkeltsaker som indikerer at Forsvaret fortsatt har stort forbedringspotensial i å håndtere MOST-relaterte saker.

2.2 Arbeidsbelastning

Det har i flere år vært en bekymring for FHVO at spriket mellom oppgaver og ressurser i organisasjonen er økende. I 2019 er dette et tema som har fått stor oppmerksomhet i Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg. I den sammenheng er det kommet frem at det er store variasjoner i arbeidsbelastningen, og at det er grupper av personellet som har uforsvarlig høy belastning. Dette gjelder både for aktivitet regulert gjennom Arbeidsmiljøloven og for unntaksaktivitet. Forsvaret har per i dag tilsynelatende ikke nok personell til å balansere oppgaver med lovpålagt vern. Samfunnet har i 2019 hatt et økt fokus på grensene i Arbeidsmiljøloven. Dette har også Forsvaret tatt innover seg og iverksatt tiltak for tettere oppfølging. Spesielt

bekymringsfullt for Forsvaret er at den største belastningen ligger i aktivitet som er unntatt Arbeidsmiljøloven, slik at brudd på arbeidsmiljøloven kommer i tillegg til denne belastningen og dermed kan sies å representere en enda mer alvorlig situasjon.

Det er positivt at denne ressursproblematikken er anerkjent i Forsvarets ledelse. Gjennom at Forsvarssjefen har adressert personellbehovet i det fagmilitære rådet oppleves det også som at det er blitt større åpenhet til å snakke om utfordringen i organisasjonen. Samtidig er dette en problemstilling som må håndteres i Forsvaret uavhengig av hva ny langtidspan sier.

2.3 Hviletid sjøgående personell

Hviletid for personell underlagt Skipssikkerhetsloven er en sak som vernetjenesten har vært pådriver for i mange år. Det er bra at det nå er en viss fremdrift i saken. Sjøforsvaret har utarbeidet et forslag til vernebestemmelser. I arbeidet har hovedverneombudet i Sjøforsvaret og arbeidstakerorganisasjonene vært involvert. Det ble ikke enighet mellom partene og Sjøforsvaret fremsendte sitt eget forslag. Arbeidsgiver synes ikke å ta inn over seg forskriftens krav om å legge seg nærmest mulig sivilt regelverk. Dette virker svært spesielt gitt det fokuset kommisjonsrapporten etter KNM Helge Ingstads forlis har på hvile og søvn som mulig medvirkende årsak. Dette resulterte i en egen sikkerhetsanbefaling rettet mot Forsvarsdepartementet (FD). Sjøforsvarets forslag har vært behandlet i Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg. De motstridene syn på saken ble der belyst, men Forsvaret ønsket ikke å endre utkastet. Det arbeides med fremsendelse av anbefalingen til FD, og uttalelser fra hovedverneombud i Sjøforsvaret og FHVO vil følge den ekspedisjonen.

2.4 Forsvarets unntak fra arbeidsmiljøloven ved øvelser

FHVO har fremmet en sak til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) knyttet til «Forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper». Bakgrunnen er at det er uklarthet knyttet til begrepet «feltmessig øving» som regulerer skillet mellom unntaksaktivitet der Forsvaret er unntatt hele arbeidsmiljøloven og aktivitet hvor Forsvaret kun er unntatt kapittel 10 i Arbeidsmiljøloven. Status i dag er at FD har bekreftet at det her kan være uklartheter. ASD anbefaler at FD og Forsvaret prøver å finne en løsning internt i samarbeid med FHVO og arbeidstakerorganisasjonene.

2.5 Sikkerhetsstyring

Forsvarsstaben har høsten 2019 nedsatt et arbeid for å revidere sikkerhetsstyringssystemet i den hensikt å sørge for en tettere integrasjon mellom sikkerhet og virksomhetsstyring. Dette er et etterlengtet initiativ og FHVO er positiv til at dette arbeidet har potensial til å integrere HMS tettere i Forsvarets ledelsesprosesser.

2.6 Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Forsvaret har en rekke utfordringer knyttet til bygningsmassen som leies av Forsvarsbygg. Dette gir kontinuerlig arbeidsmiljømessige utfordringer på ulike steder i Forsvaret. Dette gjelder oppføring og etablering av ny EBA/Baser, vedlikehold og renhold av eksisterende bygg, samt endringer initiert av bruker. Det er også mangler i involveringen av de ansatte i prosessene knyttet til EBA. Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg jobber med en sak for å kartlegge prosedyrer for medvirkning knyttet til nybygg. Et tilsvarende arbeid vil trolig også være påkrevd knyttet til vedlikehold og endringer av eksisterende bygg.

3 Konklusjon

FHVO har i dette innspillet ønsket å sette fokus på noen sentrale tema som har vært i fokus gjennom 2019. Disse representerer et utdrag av de utfordringer vernetjenesten er involvert i. Alle de omtalte sakene vil være på agendaen også i 2020.

Det understrekes at selv om utfordringene er mange og store, så er det overordnede bildet at samarbeidet mellom vernetjenesten og arbeidsgiver er godt og at Forsvaret er en god arbeidsplass med et godt arbeidsmiljø. Dette kan likevel aldri være en hvilepute. Vi har et like stort ansvar for de individene som ikke opplever å ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, som vi har for det store flertallet som har det.

7.2.5 Etisk Råd for forsvarssektoren

Innledning: Etisk Råd for forsvarssektoren (ERF) takker for invitasjonen til å gi innspill til Dokument 5: Ombudsmannnemnda årsberetning til Stortinget.

Forsvarssektorens virksomheter står overfor et særlig ansvar, som forvalter av statens sterkeste maktmiddel. I tillegg forvalter forsvarssektoren store offentlige midler, menneskelige ressurser og fellesskapsverdier, og står derfor overfor helt spesielle etiske utfordringer både i forvaltning og operativ virksomhet. ERF er et uavhengig råd som har som mandat å styrke etisk bevissthet og refleksjon i forsvarssektoren. Rådet kombinerer uavhengighet, faglig kompetanse og innsikt i sektoren.

En viktig oppgave for rådet er å løfte frem og holde fast ved saker som i liten grad blir behandlet av andre i forsvarssektoren. I 2019 har ERF blant annet videreført et arbeid med retningslinjer for militært engasjement i møte med barnesoldater, behandlet etiske spørsmål knyttet til vern av kulturminner og jobbet med problemstillinger knyttet til totalforsvaret. I samarbeid med FFI har rådet også tatt initiativ for å se nærmere på etiske utfordringer knyttet til kunstig intelligens. En av oppgavene til rådet er å bistå til etikkformidling i hele sektoren. ERF har også en egen hjemmeside (www.forsvarsetikk.no) som blant annet omfatter en ressursbank til etikkarbeidet i forsvarssektoren.

Totalforsvaret: De siste årene har rådet jobbet med problemstillinger knyttet til totalforsvaret. ERF har arbeidet for at informert samtykke bør innarbeides i kontrakter med den enkelte transportør av militært materiell ettersom disse stillingene kan innebære en viss økt risiko i krise og krig. For å følge opp anbefalingene om at informert samtykke innarbeides i kontrakter med sivile kontraktører, har ERF formulert forslag til tekst i kontrakter som benyttes av FLO.

Barnesoldater: Å møte barnesoldater i strid er utfordrende både etisk, psykologisk og politisk. Krigens folkerett gir føringer for hvordan barn skal behandles når de tas til fange, men som stridende omfattes barna også av de generelle reglene for krigføring. Dette reiser spørsmål om hvilke etiske og militære overveielser som bør ligge til grunn når norske soldater møter barnesoldater i strid. Rådet mener det er viktig å forberede seg på denne problematikken, særlig gitt hvor utbredt bruk av barnesoldater er, og hvor vanskelige og alvorlige etiske spørsmål dette reiser. I 2019 utarbeidet Etisk råd et notat med forslag til et grunnlag for norske retningslinjer for møte med barnesoldater. Notatet er oversendt Forsvarsstaben. Vårt formål er å gi konkrete råd om hvordan Forsvaret kan forberede seg på en slik utfordring, noe som både vil gjøre både Norge og Forsvaret bedre rustet for en etisk svært utfordrende situasjon.

Beskyttelse av kulturminner i krig: IS' ødeleggelser i Palmyra og Mosul understreker viktigheten av vern av kulturminner i krig. I mai 2016 ratifiserte Norge annen protokoll av Haagkonvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i væpnet konflikt. Ratifiseringen reiser flere viktige etiske spørsmål: I praksis kan ratifiseringen innebære at norske soldater må utsette seg for større fare for å beskytte kulturverdier. Hvordan bør man vekte militære målsetting og beskyttelse av liv opp mot beskyttelse av kulturverdier? Er denne vurderingen noe militære styrker i det hele tatt har et forhold til – og hvordan bør dette følges opp? I dag er det ingen systematisk undervisning i tematikken. Rådet er opptatt av den etiske dimensjonen i disse spørsmålene, og har opprettet et samarbeid med *Heritage in War*, et internasjonalt tverrfaglig forskningsprosjekt om vern av kulturminner.

Konklusjon: Ovenstående gir en gjennomgang av saker ERF har arbeidet med i 2019.

7.2.6 FPVS/ Velferdstjenestens innspill til Dokument 5 - Ombudsmannsnemndas årsberetning til Stortinget

Bakgrunn

Viser til Deres skriv vedrørende innspill til Ombudsmannsnemndas årsberetning til Stortinget og oversender innspill fra velferdstjenesten i Forsvaret.

Velferdstjenesten

Sjef Forsvarsstaben HR er fagmyndighet for velferdstjenesten i Forsvaret og gir strategiske føringer innenfor fritidsfaglig-, sosialfaglig- og kulturfaglig arbeid, samt stipendordningen og oppfølging av velferdskantiner i Forsvaret.

Det utøvende fagansvaret er delegert til Forsvarets personell- og vernepliktssenter.

Helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse

En helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse sørger for å forsterke alle de menneskelige positive faktorene som er viktige for å skape en positiv utvikling av den enkelte og for Forsvaret. Den helhetlige velferdsfaglige ivaretagelsen vil dermed også forhindre og dempe alle de menneskelige faktorene som er med å skape en negativ utvikling hos den enkelte og for Forsvaret som organisasjon.

De sentrale føringer for helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse i Forsvaret gjøres gjeldende på alle nivå i Forsvaret. Hvordan velferdstjenesten i Forsvaret skal utøves er nærmere beskrevet i *Tjenestereglement for Forsvaret gruppe 57* (TfF gr. 57), der det legges opp til at den velferdsfaglige utøvende ivaretagelsen skal skje på lavest mulig nivå i organisasjonen med riktig kompetanse, tilstrekkelig ressurser og hensiktsmessig lokal organisering, samt at ansvar for soldater inne til førstegangstjeneste alltid skal tillegges «eiere» av soldatene.

Strategiske føringer

De strategiske føringene for helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse i Forsvaret er bygd opp rundt velferdstjenestens fire verdier – **tillit, trygghet, tilhørighet og trivsel**. Målsettingen er at personell skal

- 1) styrke sin operative yteevne gjennom et positivt motiverende arbeidsmiljø, rekreasjon og restitusjon. Forsvaret som organisasjon skal preges av engasjerte, kreative og motiverte enkeltindivider..
- 2) styrke sin motivasjon for tjeneste i Forsvaret gjennom positive opplevelser og relasjoner. Forsvaret skal oppleves som en trygg og attraktiv arbeidsplass.
- 3) kunne leve et normalt liv, optimalt tilpasset sin utdanning og operative tjeneste gjennom et tilpasset velferdstilbud. Forsvaret som organisasjon skal preges av mentalt utholdende enkeltindivider.
- 4) oppleve tjenesten som positiv uten vesentlige negative konsekvenser gjennom egnede tiltak. Forsvaret skal preges av individer med en positiv og god relasjon til hverandre.

Målgruppe

Helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse i Forsvaret gjelder for førstegangstjenestegjørende i fredsorganisasjonen, elever ved Forsvarets skoler som ikke mottar lønn, alle soldater som tjenestegjør i internasjonale operasjoner samt alt personell som tjenestegjør ved styrkeoppbygging, krise og krig.

Fagansvarligs vurdering av velferdstjenesten

Sjef FPVS er fornøyd med både kravoppnåelse og det kvalitative arbeidet som gjennomføres innenfor helhetlig velferdsfaglig ivaretagelse i Forsvaret. Dette gjelder spesielt den etablerte velferdstjenestens leveranser som er en del av den daglige tjenesten.

Personellsituasjon

Det er en stabil personellsituasjon med lite turnover og derigjennom god kompetanse hos fagpersonellet. Faglige besøk og kontroller i de ulike DIF viser imidlertid at det er stor sårbarhet på bemanningssiden. Flere store tjenestesteder har kun en person som bekler stillinger innenfor fagfeltet. Ved mindre tjenestesteder er det personell som har mange ulike roller i tillegg til det velferdsfaglige ansvaret. En felles utfordring er at fravær av en person medfører at tjenestene uteblir.

Ressurser

Med enkelte unntak fungerer budsjettering og oppfølging av aktivitetsmidler og aktivitetsplaner i henhold til krav og intensjon. Tillitsvalgtordningen (TVO) utøver medbestemmelse og midlene benyttes til tiltenkte tiltak og aktiviteter. Enkelte steder har faglige besøk avdekket at rutineene for soldatenes medbestemmelse svikter eller er uteblitt. Andre steder benyttes aktivitetsmidlene til andre formål enn hva krav og intensjon tilsier. Det er utarbeidet nye retningslinjer for aktivitetsmidler som følge av revurdert reglement for tjenestefeltet i 2020.

Driftsmidler til materiellinnkjøp, drift og vedlikehold budsjetteres i avdelingenes ordinære driftsbudsjett. Tilbakemeldinger viser at velferdstjenesten ofte havner lavt på prioriteringslisten når driftsmidler kuttes eller må spares inn. Dette medfører store forskjeller avdelinger i mellom.

Fritidsfaglig arbeid

Det fritidsfaglige arbeidet gis tilstrekkelig prioritet ved de store leirene i Forsvaret. Det har i de senere år pågått et arbeid for å få på plass en helhetlig tjenesteleveranse ved enkelte mindre avdelinger. Både Bardufoss- og Gardermoen flystasjon har blant annet fått på plass eget personell som er gitt kompetanse, og det er både avsatt ressurser til -og iverksatt oppgradering av det lokale tilbudet.

I lys av nytt reglement for fagfeltet vil arbeidet de kommende årene dreies inn mot ivaretagelsen av førstegangstjenestegjørende på tjenestesteder uten eget velferdspersonell. Dette for å sikre likeverdighet i tilbudet.

Kulturfaglig arbeid

Ansvaret for det kulturfaglige arbeidet ble i 2016 overført den enkelte DIF i sin helhet. Den kinofaglige virksomheten er videreført gjennom samarbeid med lokale/regionale sivile kinoer. Dette synes å fungere tilfredsstillende.

Øvrig kulturell virksomhet gis imidlertid ikke tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritering. Både årsrapportering fra DIF og faglige besøk/faglig kontroll viser en negativ trend på kulturelle aktiviteter som tilbys i leir. Det

er ønskelig å rette et økt fokus på kulturaktiviteter både som forebyggende tiltak mot uønsket kulturutvikling og atferd, men også for å styrke bredden i det totale velferdstilbudet lokalt.

Sosialfaglig arbeid

Det sosialfaglige arbeidet består både av sosialøkonomiske stønader/støtte og sosialfaglig forebyggende arbeid. Både årsrapport og faglige besøk viser at saksbehandlingen av sosialøkonomiske stønader/støtte fungerer etter krav og intensjon.

Rapporter fra sosialsaksbehandlere viser en markant økning i antall sosialsamtaler utover de tradisjonelle stønadssakene. Behovet for voksenkontakt er stort og elementer innen psykisk helse og personlige utfordringer er tema i disse samtalene. Dette speiler også den trenden vi ser i det sivile samfunn når det gjelder unge voksnes psykiske helse og robusthet.

Forsvarets avdelinger kunne nok benyttet velferdsfaglige ressurser mer i det forebyggende arbeidet for å unngå utvikling av negative kulturer, situasjoner og hendelser. Tyngre personellsaker behandles normalt i avdelingenes personellgrupper. Disse gruppene arbeider ofte reaktivt med oppdøkkende saker og kunne kanskje i større grad utnyttes til proaktivt/forebyggende arbeid. Sett i lys av avdekkede utfordringer i både medarbeiderundersøkelsen, vernepliktsundersøkelsen og MOST bør det forebyggende arbeidet gis prioritet og følges tettere opp ved de ulike tjenestestedene.

Kompetanse/kursvirksomhet i 2019

Normalt gjennomføres ett grunnkurs velferd pr. år, hvor målgruppen er nytilsatte i velferdstjenesten samt 2-års lærlinger. Kurset er over 14 dager og er godt innarbeidet på Sessvollmoen som en del av sertifiseringen av personer som bekler stillinger innenfor velferdstjenesten (sertifiseringshuset). Erfarne velferdsoffiserer og sosialsaksbehandlere følger i tillegg opp og gir god støtte og veiledning til nytt personell.

Kurset ble ikke gjennomført i 2019. Dette skyldes få stillinger/roller i organisasjonen og få nytilsatte. Dette viser sårbarheten i den totale helhetlige velferdsmessige ivaretagelsen i Forsvaret.

Hæren/Setermoen har gjennomført to kurs for velferdssoldater og Sjøforsvaret/Madla to kurs for samme målgruppe. For FPVS er det viktig at alt personell som skal arbeide med velferdstjenester har en god utdanning og kursing, dette gjelder også førstegangstjenestegjørende som bekler stillinger innenfor tjenestefeltet.

Våren 2019 gjennomførte FPVS fagseminar for alt velferdspersonell. Seminaret hadde fokus på forebyggende arbeid og nytt tjenestereglement.

Det ble høsten 2019 gjennomført en fagsamling for sosialkonsulenter. Fagsamlingene innenfor tjenestefeltet ansees som svært viktige for å holde i gang en faglig utvikling som er i tråd med den reelle utviklingen av ønsker og behov hos målgruppene.

Velferd ved styrkeoppbygging, krise og krig

Velferdstjenesten er ikke ivaretatt eller bare delvis ivaretatt i planverk lokalt. De velferdsmessige elementene for å styrke utholdenhet i operasjoner og motivasjon over tid, er ikke definert og blir ikke øvd med tanke på styrkeoppbygging, krise og krig.

Det er et faglig ønske om å øke fokuset på dette området. Dessverre har det ikke vært tilstrekkelig ressurser til å følge opp dette i perioden.

Faglig besøk og kontroll

FPVS har gjennomført faglige besøk på velferdsavdelinger i de ulike DIF`er i Forsvaret. Gjennom besøkene ble momenter fra årsrapporten gjennomgått med lokalt fagpersonell og representanter for ledelsen. Dette for å konkretisere mangler i forhold til krav i Tjenestereglementet for Forsvaret, gruppe 57 (TfF gr. 57). I tillegg ble det gjennomført møter med den lokale Tillitsvalgtingen for Forsvaret (TVO), hvor ATV kunne gi tilbakemeldinger til FPVS på vegne av avdelingens soldater.

Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) gjennomfører i etterkant av de faglige besøkene kontroll med de ulike DIF i Forsvaret. Kontrollens hensikt er å kvalitetssikre at kravene til velferdstjeneste og ivaretagelse av førstegangstjenestegjørende blir fulgt. FPVS kontrollerer de store DIF `ene Hær, Sjø og Luft en gang årlig, og de mindre DIF minimum en gang pr 3.år.

Velferdskantiner

Kantineavtaleavtalen i Forsvaret omfatter de fleste eksternt drevne bevertningssteder ved Forsvarets lokalteter. I 2019 omfattet dette 20 velferdskantiner, 9 lunsj-kantiner, 2 permsenter, 1 kiosk og 1 kafè. Avtalen bidrar til et godt velferdsmessig kvalitetstilbud ovenfor de Førstegangstjenestegjørende, men også Forsvarets som etat samt dens ansatte. Utvalget av sunnere produkter er blitt viet større oppmerksomhet gjennom en ny anbuds-konkurranse i 2019. Hvor Eurest AS vant anbudet. Fokus har vært målrettet utvalg sett opp mot nye kundebehov som resultat av kjønnsnøytral verneplikt, lavere priser og optimal åpningstid.

Permsentre

Antall overnattingsdøgn for førstegangstjenestegjørende som i 2019 har benyttet tilbudet ved Sydspissen og Perminalen, er samsvarende med tidligere år. Permsentrene er i endring men resultatet av kommende endringer er noe usikkert enda? Det har i hele 2019 blitt arbeidet med nytt anbud men dette er enda ikke klart fra FLO sin side.

Permsentrene er fortsatt drevet av ISS gjennom prolongert avtale fra 1.1.2015.

Ansatte-kantiner

Ved Forsvarets Lunsj-kantiner har driften vært tilnærmet lik tidligere år. Men økt fokus på et sunnere alternativ har bidratt positivt for Forsvarets ansatte.

7.2.7 Generaladvokatens årsmelding for 2018

I. Innledning ved generaladvokaten

Generaladvokatembetet består av generaladvokaten og krigsadvokatene. Embetet utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten som angår brudd på militær straffelov, rådgir militære sjefer i disiplinærsaker og deltar aktivt i faglig arbeid, nasjonalt og internasjonalt, om aktuelle militærjuridiske problemstillinger.

Generaladvokaten og krigsadvokatene bistår militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker og fører juridisk kontroll med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. Samtlige refselsler som ilegges i Forsvaret kontrolleres først av krigsadvokaten og deretter av generaladvokaten. Refselsene skal oversendes den respektive krigsadvokat og generaladvokaten innen de frister som er angitt i disiplinærloven kapittel 10.

Refselse er et virkemiddel for militære sjefer med det formål å skape og opprettholde militær moral og disiplin og derigjennom fremme effektiviteten i det militære forsvar. Refselse er ikke straff, men kan likevel være et inngripende tiltak for den det gjelder og det er derfor viktig at de nødvendige krav til den refsedes rettsikkerhet, herunder en hurtig, grundig og objektiv saksbehandling, etterleves. Refselse kan ilegges for alle brudd på militære tjenesteplikter, brudd på militær skikk og orden og mindre alvorlige straffbare forhold. I tilfeller hvor det er tvil om en sak er en straffesak eller en disiplinærsak – det såkalte sporvalget – bør saken forelegges en krigsadvokat eller generaladvokaten for råd. Dette er viktig også for å ivareta hensynet til en eventuell fornærmet part i saken.

Rapporten for 2018 avgis mye senere enn den bør på grunn av forsinket innrapportering av ilagte refselsler fra militære avdelinger. Ved å sammenligne antallet refselsler kontrollert av krigsadvokaten og antallet refselsler kontrollert av generaladvokaten, fant generaladvokaten at det ved utgangen av juli 2019 var 100 refselsler som ennå ikke var kontrollert av generaladvokaten. Av disse 100 refselsene er 70 mottatt i løpet av august 2019, etter oppurring fra generaladvokatens kontor. Det innebærer at 30 refselsler stadig er utestående fra generaladvokatens kontroll og dermed utelatt fra grunnlaget som danner statistikken nedenfor. Etterslepet er noenlunde tilsvarende som for refselsene ilagt i 2017 (25 refselsler) og vesentlig mindre enn det var for 2016 (57). Generaladvokaten minner om at ansvaret for å sende inn refselsler til kontroll hos krigs- og generaladvokaten påhviler de militære sjefer som fremgår av disiplinærreglementet punkt 173, og viser til Forsvarsstabens brev av 27. september 2016 til avdelinger i Forsvaret der dette presiseres.

Det totale antall refselsler ilagt i 2018 er 381. Det vil si at det er 381 refselsler som har vært sendt til kontroll hos generaladvokaten. Av disse er det registrert 56 refselsler for vådeskudd, som dermed er den største statistikkgruppen. Dernest følger tjenesteforsømmelse med 44 refselsler.

Seksuell handling med samtykke utgjør den tredje største statistikkgruppen med 35 refselsler. Dette tallet har steget de siste fem år. Generaladvokatens inntrykk er at økningen antagelig skyldes økt oppmerksomhet og håndhevelse snarere enn økt forekomst av handlingene.

227 refselsler er ilagt i Hæren, det vil si en andel av det totale antallet på 59,5 %. Det er normalt at den største andelen refselsler stammer fra Hæren, nettopp fordi de fleste soldater i førstegangstjeneste tjenestegjør i Hæren.

I 2019 er det igangsatt et arbeid med å publisere avgjørelser fra Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret, som er siste klageinstans i disiplinærsaker, på Lovdata Pro. Så langt er det publisert 60 avgjørelser, avsagt i perioden 2003–2018. Lovdata har til hensikt å publisere samtlige avgjørelser, tilbake til nemndas opprettelse i 1989.

Første halvår av 2019 har vært preget av et stort fokus på saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret. Ved arbeidet med årsrapporten for disiplinær- og straffesaker for 2018 har en derfor hatt særskilt oppmerksomhet rettet mot disse sakene. Kategoriene mobbing og seksuell handling uten samtykke utgjør henholdsvis 3 og 9 refselsler for 2018. Det kan også være enkelte andre saker som, på grunn av sakens karakter, er statistikkført som brudd på militær skikk og orden.

Til tross for at disse tallene ikke utgjør størstedelen av de ilagte refselsler, har generaladvokaten merket seg at det er et særskilt behov for rådgivning i saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering. Generaladvokaten har i 2019 bistått Forsvaret med regelverksarbeid for saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering. Denne årsrapporten har derfor også fått et særskilt punkt V om saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering. Teksten er også lagt ut som en egen separat tekst på embetets hjemmeside.

Saker som oppstår i Forsvaret, men som håndteres direkte av politiet, er ikke synlige i denne rapporten. Det betyr at det samlede bildet for disse sakstypene kan være krevende å skape. Generaladvokaten understreker at enhver soldat eller ansatt i Forsvaret som mener seg utsatt for et straffbart forhold, står fritt til å anmelde saken til politiet, som i det sivile samfunn. Dette gjelder selv om overtredelsen ikke er for alvorlig til å refses etter disiplinærloven.

Oslo, 4. september 2019



Sigrid Redse Johansen
kst. generaladvokat

II. Antall refselsler og antall straffesaker

1. Disiplinærsaker

År	Antall refselsler kontrollert av generaladvokaten	Antall refselsler per soldatårsverk
2014	554	6,5 %
2015	494	5,9 %
2016	483	5,3 %
2017	362	4,3 %
2018	381	5,2 %

Generaladvokatens beregning av refselseshyppighet har for de fleste år tatt utgangspunkt i antallet *rekvirert* styrke. Denne beregningsmåten gir en noe lavere refselsesprosent enn det reelle tallet, da den ikke tar høyde for at mannskapsstyrken reduseres gjennom frafall av forskjellige årsaker. For 2018 har generaladvokaten tatt utgangspunkt i antallet soldater som fullførte ordinær førstegangstjeneste, som ifølge Forsvarets årsrapport for 2018 var 7 346.

Oversikten viser en jevn, nedadgående utvikling for refselseshyppigheten i Forsvaret, men likevel slik at det er en viss økning fra 2017 til 2018 i antall refselsler. Som nevnt i innledningen, er det 30 refselsler som ikke er innrapportert til generaladvokaten når årsrapporten skrives. Avviket er ikke større enn at man må kunne legge til grunn at disiplinen i Forsvaret er god.

2. Straffesaker

År	Antall dommer
2014	18
2015	20
2016	7
2017	3
2018	5

Antallet dommer i tabellen er det antall straffesaker som har endt med dom og der Generaladvokatembetet, normalt en krigsadvokat, har aktorert saken eller fremmet den for tilståelsespådommelse. Sakene i tabellen omhandler brudd på militær straffelov. Saker der krigsadvokatene har støttet politiet i deres saker, fremgår ikke av denne saksoversikten.

I 2014 og 2015 var det fremdeles et visst tilfang av en sakstype som nærmest er bortfalt i de senere år, og som utgjorde det store flertall av Generaladvokatembetets straffesaker, nemlig brudd på militær straffelov § 34 ved unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste.

III. Nærmere gjennomgang av refselsler ilagt i 2018

1. Forseelsenes art

Refselsler som er ilagt og vedtatt av refsede, skal sendes til Generaladvokatembetet for kontroll i to omganger: først kontrolleres refselsene av krigsadvokaten, som returnerer sin kontrolluttalelse til vedkommende avdeling. Deretter skal refselsene kontrolleres av generaladvokaten.

Kontrollen som Generaladvokatembetet fører med refselsene, er en legalitetskontroll. Den skal sørge for at hver enkelt refselse oppfyller kravene i disiplinærloven og disiplinærreglementet (forskriften til loven).

I forbindelse med generaladvokatens kontroll av refselsene føres det statistikk fordelt på seks kategorier refsbare forhold. De seks kategoriene, som er ytterligere oppløst i til sammen 32 statistikkgrupper, omfatter brudd på eller overtredelse av bestemmelser relatert til i) fravær, ii) alkohol, iii) våpen, iv) den militære underordning, v) militære tjenesteplikter og vi) straffeloven og militær skikk og orden. Saker som omhandler mobbing og seksuell trakassering fremgår av sistnevnte kategori.

Tabellene nedenfor angir antallet refselsler ilagt på den enkelte statistikkgruppe de siste fem år, og hvor stor andel av det totale antallet refselsler statistikkgruppen utgjorde det aktuelle året. Som eksempel, med utgangspunkt i den første tabellen, ble det i 2014 registrert 45 refselsler ilagt for ulovlig fravær på inntil 2 dager, som utgjorde 8,15 % av det totale antallet refselsler ilagt i 2014.

Tallene i statistikken er basert på generaladvokatens kontroll av refselsene. Ikke sjelden forekommer det at refsende sjef har ilagt refselse for flere forhold i en og samme refselse, i henhold til disiplinærloven § 8 og disiplinærreglementet punkt 33–39. Generaladvokaten vil i slike tilfeller bare føre det mest alvorlige forholdet i statistikken. Videre er det enkelte overtredelser som i sin art ligger nær opp til og i noen grad overlapper hverandre. Det vil bli nærmere omtalt nedenfor der det gjør seg gjeldende.

Fravær	2014	2015	2016	2017	2018
Ulovlig fravær 0–2 dager	45 (8,15 %)	25 (5,38 %)	26 (6,10 %)	23 (6,82 %)	19 (4,99 %)
Ulovlig fravær 2–7 dager	33 (5,98 %)	21 (4,52 %)	8 (1,88 %)	6 (1,78 %)	13 (3,41 %)
Ulovlig fravær over 7 dager	2 (0,36 %)	0	3 (0,70 %)	1 (0,30 %)	0
Forsovselser og forsinkelser	26 (4,71 %)	20 (4,30 %)	25 (5,87 %)	3 (0,89 %)	6 (1,57 %)
<i>Totalt</i>	<i>106</i> (19,20 %)	<i>66</i> (14,20 %)	<i>62</i> (14,55 %)	<i>33</i> (9,79 %)	<i>38</i> (9,97 %)

Generaladvokaten har ingen spesifikke merknader til statistikkgruppene for ulovlig fravær mv. ut over at antallet refselsler er lavt.

Alkohol	2014	2015	2016	2017	2018
Beruselse på militært område	15 (2,72 %)	17 (3,66 %)	17 (3,99 %)	15 (4,45 %)	16 (4,20 %)
Beruselse i tilknytning til tjenesten	56 (10,14 %)	41 (8,82 %)	23 (5,40 %)	7 (2,08 %)	2 (0,52 %)
Beruselse på offentlig sted	17 (3,08 %)	20 (4,30 %)	4 (0,94 %)	8 (2,37 %)	10 (2,62 %)
Alkoholpåvirkning på militært område	25 (4,53 %)	27 (5,81 %)	44 (10,33 %)	7 (2,08 %)	31 (8,14 %)
Oppbevaring av alkohol	14 (2,54 %)	11 (2,37 %)	6 (1,41 %)	23 (6,82 %)	3 (0,79 %)
<i>Totalt</i>	<i>127</i> (23,01 %)	<i>116</i> (24,96 %)	<i>94</i> (22,07 %)	<i>60</i> (17,80 %)	<i>62</i> (16,27 %)

En betydelig del av refselsene i 2018 er, som for hvert år, ilagt for alkoholrelaterte overtredelser. På denne statistikkgruppen føres altså de refselsler som er hjemlet i en bestemmelse som omhandler bruk, besittelse eller oppbevaring av alkohol direkte. Antallet disiplinærsaker der alkohol er en medvirkende årsak til at mistenkte begår *andre* lovbrudd, er høyere.

Våpen	2014	2015	2016	2017	2018
Vådeskudd	44 (7,97 %)	61 (13,12 %)	63 (14,79 %)	59 (17,51 %)	56 (14,70 %)
Ulovlig oppbevaring av våpen eller ammunisjon	9 (1,63 %)	16 (3,44 %)	24 (5,63 %)	7 (2,08 %)	6 (1,57 %)
Andre våpenrelaterte forseelser	7 (1,27 %)	11 (2,37 %)	9 (2,11 %)	4 (1,19 %)	2 (0,52 %)
<i>Totalt</i>	<i>60</i> (10,87 %)	<i>88</i> (18,93 %)	<i>96</i> (22,53 %)	<i>70</i> (20,78 %)	<i>64</i> (16,80 %)

Den nedadgående trenden for refselseshyppigheten i Forsvaret generelt gjør seg gjeldende også for våpenrelaterte overtredelser. Det er likevel ingen grunn til å tro at det relativt lave antallet refselsers på denne gruppen skyldes lemfeldigheit med utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret.

Statistikkgruppen for andre våpenrelaterte forseelser omfatter ulovlig bruk av våpen, for eksempel i form av uaktsomt brudd på våpenreglene, som ikke kvalifiserer til et mer alvorlig forhold.

Brudd på kravene til behandling av våpen og ammunisjon vil ofte innebære en fare for skade på omgivelsene, og dermed, normalt, være for alvorlig til å avgjøres uformelt ved tilsnakk eller veiledning.

Militær underordning	2014	2015	2016	2017	2018
Ordrenekt	5 (0,91 %)	4 (0,86 %)	0	7 (2,08 %)	2 (0,52 %)
Ordreunntatelse	38 (6,88 %)	16 (3,44 %)	12 (12,82 %)	7 (2,08 %)	11 (2,89 %)
Løgnaktighet	3 (0,54 %)	0	0	1 (0,30 %)	0
Vold/trusler mot MP eller foresatte	1 (0,18 %)	2 (0,43 %)	0	1 (0,30 %)	2 (0,52 %)
Respektstridig opptreden	7 (1,27 %)	4 (0,86 %)	1 (0,23 %)	11 (3,26 %)	5 (1,31 %)
Totalt	54 (9,78 %)	26 (5,59 %)	13 (3,05 %)	27 (8,02 %)	20 (5,25 %)

vertredelser mot den militære underordning gjelder brudd på ulike regler som skal beskytte respekten for den militære kommandomyndighet. Alvorlige vertredelser vil følges som straffesak.

Type overtredelse	2014	2015	2016	2017	2018
Tjenesteforsømmelse	52 (9,42 %)	27 (5,81 %)	31 (7,28 %)	23 (6,82 %)	44 (11,55 %)
Tjenesteunntatelse	17 (3,08 %)	11 (2,37 %)	3 (0,70 %)	2 (0,59 %)	7 (1,84 %)
Forsømmelse som fyringsvakt	22 (3,99 %)	15 (3,23 %)	16 (3,76 %)	20 (5,93 %)	8 (2,10 %)
Vaktforsømmelse	16 (2,90 %)	27 (5,81 %)	24 (5,63 %)	23 (6,82 %)	18 (4,72 %)
Totalt	107 (19,39 %)	80 (17,22 %)	74 (17,37 %)	68 (20,16 %)	77 (20,21 %)

Det er gledelig at det er ilagt relativt få refselsers for forsømmelse av tjeneste som fyringsvakt i 2018, forutsatt at de tilfeller man blir kjent med møtes med refselse, noe generaladvokaten har inntrykk av. Om natten skal fyringsvakten passe på varmekilden, som regel en ovn, mens de andre lagsmedlemmene sover. Dersom det skulle skje noe galt, for eksempel at teltet tar fyr, vil det kunne få fatale konsekvenser. Forsømmelsen består i de fleste tilfeller av at fyringsvakten sovner selv.

Tjenesteforsømmelse og tjenesteunntatelse omhandler brudd på militære tjenesteplikter som ikke er spesifisert i andre statistikkgrupper. Ulovlig innpassering til militært område, for eksempel over leirgjerdet, vil noteres som en tjenesteforsømmelse i statistikken. Tjenesteunntatelse foreligger når tjenesten er mangelfullt utført, og forekommer nokså sjelden som grunnlag for refselse.

Type overtredelse	2014	2015	2016	2017	2018
Brudd på militær skikk og orden	31 (5,62 %)	37 (7,96 %)	24 (5,63 %)	28 (8,31 %)	31 (8,14 %)
Seksuell handling med samtykke	16 (2,90 %)	18 (3,87 %)	16 (3,76 %)	21 (6,23 %)	35 (9,19 %)
Mobbing og trakassering	6 (1,09 %)	5 (1,08 %)	1 (0,23 %)	0	3 (0,79 %)
Seksuell handling uten samtykke	3 (0,54 %)	2 (0,43 %)	2 (0,47 %)	2 (0,59 %)	9 (2,36 %)
Kroppskrenkelse	5 (0,91 %)	3 (0,65 %)	6 (1,41 %)	8 (2,37 %)	11 (2,89 %)
Trafikkrelaterte overtredelser	15 (2,72 %)	13 (2,80 %)	19 (4,46 %)	9 (2,67 %)	12 (3,15 %)
Skadeverk	2 (0,36 %)	3 (0,65 %)	1 (0,23 %)	5 (1,48 %)	6 (1,57 %)
Tyveri	3 (0,54 %)	5 (1,08 %)	10 (2,35 %)	3 (0,89 %)	1 (0,26 %)
Bedrageri	8 (1,45 %)	2 (0,43 %)	3 (0,70 %)	1 (0,30 %)	4 (1,05 %)
Underslag	***	0	0	0	3 (0,79 %)
Truende atferd	3 (0,54 %)	***	***	***	***
Andre forhold	6 (1,09 %)	1 (0,22 %)	5 (1,17 %)	2 (0,59 %)	5 (1,31 %)
Totalt	98 (17,76 %)	89 (19,17 %)	87 (20,41 %)	79 (23,43 %)	120 (31,50 %)

Seksuell trakassering er nærmere omtalt i del V nedenfor. Brudd på straffeloven § 298 og § 297 vil noteres på gruppen *seksuell handling uten samtykke*. Overtredelser som er mindre alvorlige enn det som omfattes av de nevnte bestemmelsene i straffeloven føres opp som brudd på militær skikk og orden. Gruppen *mobbing og trakassering* er forbeholdt vedvarende plaging av en eller flere personer der handlingene ikke har seksuelt preg.

Når det gjelder trafikkrelaterte overtredelser, vil generaladvokaten understreke at militære myndigheter ikke bør holde tilbake med å anmelde farefull ferd til politiet, selv om det forekommer på militært område. Det samme gjelder naturligvis mistanke om ruspåvirket kjøring, også når mistanken ikke er fersk.

2. Refselsesmidlene

Type refselsesmiddel	2014	2015	2016	2017	2018
Arrest	37 (6,7 %)	21 (4,5 %)	16 (3,7 %)	9 (2,7 %)	0
Bot med subsidiær arrest	463 (83,8 %)	380 (81,7 %)	359 (84,2 %)	274 (81,3 %)	345 (90,5 %)
Frihetsinnskrenkning	26 (4,7 %)	20 (4,3 %)	9 (2,1 %)	28 (8,3 %)	15 (3,9 %)
Irettesettelse	26 (4,7 %)	44 (9,4 %)	42 (9,8 %)	26 (7,7 %)	21 (5,5 %)

Forsvarssjefen har suspendert bruken av arrest som refselsesmiddel i fredstid, med virkning fra 1. januar 2018.

3. Klagesaker

	2014	2015	2016	2017	2018
Antall til førsteinstans	19 (3,4 %)	30 (6 %)	17 (3,9 %)	19 (3,6 %)	24 (6,2 %)
Antall til klagenemnda	5	5	2	0	4

Den som ilegges refselse kan påklage refselsen. Først skal klagen rettes til den sjef som har ilagt refselsen. Dersom denne sjefen står ved refselsen, sendes saken til første klageinstans, som er refsende sjefs nærmeste sjef i stilling tillagt grad oberst/kommandør eller høyere. Første klageinstans har plikt til å innhente råd fra krigsadvokaten, og dersom krigsadvokaten allerede har uttalt seg i saken, skal klageinstansen innhente råd fra generaladvokaten. Skulle også første klageinstans opprettholde refselsen, kan refsede klage videre til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret. Blir det heller ikke medhold i klagenemnda, kan refsede saksøke staten for den alminnelige domstolen.

Antallet klagesaker er stabilt lavt de siste fem årene. Generaladvokaten antar at dette blant annet skyldes utstrakt bruk av krigsadvokatene som rådgivere til disiplinærmyndigheten i enkeltsaker. I 2018 ga Generaladvokatembetet slik forhåndsuttalelse i 130 saker. I tillegg til dette kommer muntlig rådgivning som nærmest forekommer daglig i saker som egner seg for det.

De fire sakene registrert hos klagenemnda stammer ikke fra refselsler ilagt i 2018, men er vedtak generaladvokaten har mottatt fra nemnda som er *avsagt* i 2018. Antallet er uansett lavt.

IV. Nærmere gjennomgang av dommer i straffesaker avsagt i 2018

Generaladvokatembetet mottok 5 dommer i 2018 som helt eller i det vesentlige omhandler overtredelse av militær straffelov. Samtlige dommer endte med domfellelse.

To av dommene springer ut av samme sak og omhandler ulovlig bruk av to RIB-båter tilhørende Forsvaret, skadeforvoldelse på båtene og uriktig rapport til vakthavende befal om hendelsesforløpet. De tiltalte ble dømt til betingede fengselsstraffer på henholdsvis 60 og 45 dager og til å betale erstatning til Forsvaret på til sammen kr 200 000.

De resterende tre dommene gjelder to separate saker blant annet om vold og trusler mot militærpolitiet, der den ene saken ble anket til lagmannsretten. Der endte den med domfellelse og straff av betinget fengsel i 30 dager sammen med en bot på kr 10 000. Den andre saken endte med betinget fengsel i 18 dager og en bot på kr 6 000.

V. Nærmere om saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering

1. Innledning: sakstypene

Mobbing og seksuell trakassering er en personlig belastning og skaper uro i en militær avdeling. Slik uro er egnet til å forstyrre militær oppdragsløsning og det er en militær tjenesteplikt å unnlate handlinger som med rimelighet kan forventes å ha en forstyrrende effekt på militærtjenesten.

Generaladvokaten har i 2019 bistått Forsvaret med å utarbeide forslag til direktiv som gjelder mobbing, seksuell trakassering og seksualrelaterte (frivillige) handlinger som er uønsket i Forsvaret. En kan altså snakke om minst tre kategorier av handlinger: For det første, de seksuallovbrudd som ikke skal forfølges i Forsvaret. For det andre, handlinger som utgjør mobbing og seksuell trakassering og som kan refses disiplinært, og for det tredje, handlinger som er utført med samtykke mellom gjerningspersonene (altså uten krenkelse) men som likevel er uønskede i Forsvaret og derfor kan refses disiplinært.

2. Seksuallovbrudd

Seksuallovbrudd i straffeloven omfatter handlinger med ulik alvorlighetsgrad: fra mindre alvorlige lovbrudd med strafferamme på bøter eller et års fengsel (blant annet seksuelt krenkende atferd og seksuell handling uten samtykke) til grove lovbrudd som kan medføre lovens strengeste straff på 21 års fengsel (grov voldtekt).

Seksuallovbrudd er ikke militære straffesaker. Det betyr at dersom slike begås av militært personell, er det alminnelig politi og påtalemyndighet som skal straffefølge saken. Det er likevel slik at militærpolitiet kan foreta innledende etterforskning også av saker som ikke er militære straffesaker,

jf. lov om politimyndighet i Forsvaret § 5 andre ledd. I praksis vil dette være for å avklare hvorvidt det er snakk om straffesak, eller om saken kan håndteres som disiplinærsak – det såkalte sporvalget, som gjøres under ledelse av krigsadvokaten. Dersom det er klart at det dreier seg om et mulig alvorlig seksuallovbrudd, vil saken overføres til politiet uten opphold. En beskrivelse av fremgangsmåten for dette finnes som vedlegg til generaladvokatens veiledning i disiplinærsaker, som er tilgjengelig på Forsvarets regelverksportal (FOBID) og Generaladvokatembetets hjemmeside www.generaladvokaten.no.

3. Refsbare forhold

Enkelte, mindre alvorlige, brudd på straffeloven kan refses disiplinært dersom det er klart at saken ikke vil bli straffefølgt. Dette gjelder også seksuallovbrudd – for eksempel seksuelt krenkende atferd uten samtykke (slibrige bemerkninger etc.) og enkelte tilfeller av seksuelle handlinger uten samtykke (beføling etc.).

Mobbing kan også refses disiplinært, så lenge mobbingen ikke er så grov at handlingene kvalifiserer til straff for vold, frihetsberøvelse, trusler e.l.

Frivillige seksuelle handlinger kan refses disiplinært såfremt handlingene kan forbyes med hjemmel i den militære kommandomyndigheten (slik som for eksempel seksuell omgang mellom førstegangstjenestegjørende inne på militært område mv.) og slikt forbud er gjort eksplisitt kjent for de tjenestegjørende. Det er ikke formkrav til bekjentgjørelse – det kan være i form av direktiv, men også ordre bekjentgjort ved oppslag e.l. Generaladvokaten anbefaler at ordre og regelverk i Forsvaret er så godt harmonisert som mulig, slik at like tilfeller får tilnærmet lik reaksjon i de ulike forsvarsgrener.

Hvorvidt det skal reageres disiplinært på en hendelse, er en beslutning som tilligger militær sjef med refselsesmyndighet. Generaladvokaten og krigsadvokatene gir råd om saken er av en slik art at det kan reageres med disiplinær reaksjon og hvis så, om utmåling av refselsen. For nærmere redegjørelse om utfylling av refselsesblankett og utmåling av refselse vises det til generaladvokatens veiledning i disiplinærsaker, som nevnt over.

4. Forholdet mellom straffeprosessuell etterforskning og disiplinær håndhevelse

Refselse er ikke straff, men forbudet mot gjentatt strafforfølgning (dobbelstraff) er likevel til hinder for at det reageres med både refselse og straff for samme forhold.

Så lenge en sak er under strafferettslig etterforskning kan det derfor ikke ilegges refselse for det samme forholdet. Det er politiet og/eller påtalemyndigheten som bestemmer om det er grunn til å iverksette etterforskning etter straffeprosessloven. Dersom straffeprosessuell etterforskning ender med henleggelse, kan det reageres med refselse etter en konkret vurdering – avhengig av henleggelsesgrunn og saken for øvrig. Det kan også tenkes at det kan reageres disiplinært for andre, tilstøtende forhold, enn det forholdet som var gjenstand for strafforfølgning.

5. Forholdet til andre former for (administrative) undersøkelser

En sak som gjelder mobbing eller seksuell trakassering vil også omfatte arbeidsgiverrelaterte utfordringer. En rekke enkeltsaker oppstår som følge av et varsel i arbeidsmiljølovens forstand. Dette gjelder både straffesaker og andre saker. Når det gjelder hvilke saker som skal etterforskes straffeprosessuelt, vises det til punktet over.

I en rekke tilfeller vil en sak kun være å anse som en personalsak uten at den får militære disiplinære følger. Disse omtales ikke nærmere her. Administrative undersøkelser som foretas på siden av det disiplinære- eller straffeprosessuelle sporet kan bare i begrenset grad benyttes i en straffesak. Eksempler på opplysninger som *ikke* kan benyttes i en eventuell senere straffesak, er nedtegnelser av samtaler (avhør).

Generaladvokaten har i brev av 12. desember 2018 gitt anbefalinger til militærpolitiet om etterforskningen av saker som stammer fra Forsvarssektorens varslingskanaler. En nærmere redegjørelse for hvilke opplysninger som kan medfølge en sak fra internrevisjonene og til militærpolitiet, om terskelen for etterforskning, og om forholdet til Forsvarssektorens regler for håndtering av varsler om kritikkverdige forhold, fremgår av brevet. Brevet kan leses på www.generaladvokaten.no.

7.2.7 Generaladvokatens årsmelding for 2019

I. Leders beretning

Generaladvokatembetet har to hovedoppdrag med resultatkrav, der det første er knyttet til straffesaks skjeden og det andre er knyttet til det militære disiplinærsystem. Dernest har Generaladvokatembetet et særlig oppdrag med å planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig.

Generaladvokatembetet skal, for det første, bidra til reduksjon og forebygging av kriminalitet ved effektiv og målrettet straffesaksbehandling av militære straffesaker. For det andre skal Generaladvokatembetet bidra til at det militære disiplinærsystem holder høy standard ved å yte bistand til militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker og ved tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret. Generaladvokatembetets hovedoppgaver følger altså to spor: påtalesporet og disiplinærsporet. Der det er tvil om en sak hører hjemme i det ene eller det andre sporet, skal spørvalget foretas av generaladvokaten eller krigsadvokatene. På denne måten bidrar Generaladvokatembetet til å sørge for at straffesaker ikke unntas fra offentlig forfølgning og at det ikke brukes straffeprosessuelle tvangsmidler uten å tilkjenne tilhørende rettigheter.

Ved å være den *militære* påtalemyndighet skal Generaladvokatembetet bidra til å verne om Forsvarets virksomhet gjennom kriminalitetsbekjempelse og understøttelse av Forsvarets egen ordensmyndighet. Forsvarets rolle i samfunnet har utviklet seg i løpet av perioden etter andre verdenskrig. Det har også synet på behovet for å verne om sivilsamfunnets plikt til å støtte Forsvaret gjennom verneplikten. I en lang periode under og etter den kalde krigen bestod Generaladvokatembetets portefølje hovedsakelig av å retteføre brudd på plikten til å møte til militærtjeneste. I dag er forsvarsviljen stor blant de vernepliktige og det er få saker som gjelder unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste.

Forsvaret er både en del av totalforsvaret slik dette til enhver tid fremstår, og en særpreget profesjon som utgjør statens ytterste maktmiddel. Vernet av Forsvarets virksomhet bør ha dette for øye ved håndhevelsen av brudd på den militære straffelov og opprettholdelsen av det militære disiplinærinstituttet. Forsvaret forvalter betydelige ressurser, i form av materiell og personell, på samfunnets vegne. Dersom Forsvarets ressurser brukes, skal de brukes i tråd med de regler som til enhver tid gjelder for maktanvendelse i militære operasjoner – i Norge eller i utlandet. Forsvarets militære sjefer velger i stor grad selv hvordan kommandomyndigheten brukes for å sørge for at regler for maktanvendelse etterleves, men Norge er folkerettslig forpliktet til å underlegge militærmakten et disiplinærsystem som kan håndheve brudd på krigføringsregler. Det betyr at brudd må *håndheves*, men at reaksjonsformen kan variere avhengig av rettsbruddets karakter og hva som etter omstendighetene var rimelig å forvente av soldaten eller offiseren. Generaladvokatembetet skal arbeide for å støtte Forsvaret til å treffe adekvate reaksjoner.

Antallet militære straffesaker har gått ned de siste årene (seks saker i 2019). Dette ser ut til å skyldes både at det er færre antall vernepliktige enn tidligere, og at de som kalles inn til tjeneste er særskilt utvalgte og godt motiverte. I disiplinærsaker gir generaladvokaten og krigsadvokatene fortsatt et stort antall råd til militære sjefer, både muntlig og mer omfattende skriftlige uttalelser (91 skriftlige uttalelser i 2019). Saksfristene for både straffesaker og uttalelser i disiplinærsaker er overholdt med god margin i 2019. Det er viktig å merke seg at antallet militære straffesaker bestemmes av hvordan en definerer en *militær* straffesak. Definisjonen av militære straffesaker er blant de forhold arbeidsgruppen som reviderer lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven ser på.

Generaladvokatembetet har et godt og nært samarbeid med Forsvarets militærpolitivdeling og erfarer at det er høy kvalitet og effektivitet der militærpolitiet etterforsker saker. Samarbeidet er ikke synlig i resultatrapporteringen eller i Generaladvokatembetets arbeidsstatistikk, men er likevel i enkelte tilfeller avgjørende for sakens gang. Noe av militærpolitiets etterforskningsarbeid overtas av politiet. Samarbeidet mellom Generaladvokatembetet og militærpolitiet gjør dette arbeidet lettere. Generaladvokaten støtter en lovfesting av militærpolitiets uavhengighet fra den militære kommandolinjen under etterforskning og herunder adgang for påtalemyndigheten til å gi pålegg til militære etterforskere.

Det er jevnt over god kvalitet på de refselsler som sendes til kontroll ved Generaladvokatembetet. Mange militære sjefer med refselsesmyndighet gjør bruk av krigsadvokatenes rådgivning i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. På denne måten opprettholdes den militære påtalemyndighets kontroll med spørvalget mellom disiplinærsak og straffesak.

En rekke forhold kan virke forstyrrende eller ødeleggende på den militære disiplin, og dermed kreve håndhevelse. Flere saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering har i denne sammenheng fordret særskilt oppmerksomhet fra Forsvaret i 2019 – og dermed for Generaladvokatembetet. Seksuallovbrudd er ikke militære straffesaker, men de mindre alvorlige sakene kan håndteres som militære disiplinærsaker, såfremt disiplinær reaksjon er ønskelig. Grensen mellom straffesaker og disiplinærsaker når det gjelder seksuallovbrudd har opptatt mye tid ved Generaladvokatembetet i 2019. Arbeidet har blant annet kommet til syne ved bistand til utvikling av forslag til nytt direktiv, med veiledning, for Forsvaret.

Arbeidet med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven, har vært prioritert og krevd merkbare ressurser fra Generaladvokatembetet i 2019. Etter tilleggsmandat utformet mot slutten av andre tertial i 2019 omfatter arbeidsgruppens arbeid også å vurdere en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet. For generaladvokaten er det, ved dette arbeidet, viktig å sørge for ivaretagelse av spesialisert og anvendelig kompetanse om de særlige, rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett og straffeprosess. Blant de forhold generaladvokaten ser det som særlig viktig å opprettholde anvendbar kunnskap om, er funksjonen som beredskapsembete, nemlig å kunne planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter.

Generaladvokaten vil i lys av ovennevnte arbeide for at bevilgningene og kompetansen til den militære påtalemyndighet speiler det samfunnsoppdrag og de oppgaver Generaladvokatembetet settes til å utføre.

Oslo, 14. februar 2020



Sigrid Redse Johansen
kst. generaladvokat

II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Generaladvokaten og krigsadvokatene er en del av den militære påtalemyndighet og er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Generaladvokatembetet utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten i straffesaker som angår brudd på militær straffelov, rådgir militære sjefer i disiplinærsaker og utfører legalitetskontroll av alle refselsler i Forsvaret. Generaladvokatembetet deltar aktivt i internasjonalt samarbeid om aktuelle folkerettslige og militærjuridiske problemstillinger. Som påtalemyndighet i militære straffesaker, er Generaladvokatembetets tjenestemenn underlagt statsadvokatene i fredstid. I krigstid har generaladvokatene og førstekrigsadvokaten tilsvarende påtalekompetanse som statsadvokatene og er direkte underlagt riksadvokaten.

Den militære påtalemyndighet står i en særstilling som egen etat. Generaladvokatembetet er ikke organisatorisk en del av Den høyere påtalemyndighet, men like fullt påtalemyndighet. Den alminnelige politi- og påtalemyndighet følger et to-sporet system mellom polisier og straffeprosessuelle virkemidler, der fagmyndigheten ligger til henholdsvis Politidirektoratet og riksadvokaten. Det tilsvarende to-sporede system for den militære politi- og påtalemyndighet reiser visse spørsmål om uavhengighet når det gjelder straffeprosessuell etterforskning, fordi militærpolitiet er kommandomessig underlagt Forsvaret selv. Uavhengighetsspørsmålet vil formentlig avklares gjennom det pågående arbeidet med revisjon av disiplinærloven og lov om militær politimyndighet. I dag praktiserer den militære påtalemyndighet en faktisk, men ikke fullt ut rettslig forankret, fagledelse og etterforskningsledelse av militærpolitiet i straffeprosessuelt øyemed.

Som følge av den rolle Generaladvokatembetet har i militære straffe- og disiplinærsaker, har det over år utviklet seg til å være et kontor det er naturlig å henvende seg til om et mangfold av militærjuridiske spørsmål. Dette er reflektert i forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene. I tillegg til arbeid med konkrete straffe- og disiplinærsaker er generaladvokaten og krigsadvokatene derfor i stor utstrekning engasjert med andre oppgaver, som ikke har resultatkrav og som derfor ikke statistikkføres. Disse oppgavene kan sammenfattes til å utgjøre fagforvaltning, bidrag til rettsutvikling og beredskapsplanlegging, og er nærmere omtalt i del III i rapporten.

Generaladvokaten er øverste leder av Generaladvokatembetet, som i tillegg til generaladvokaten består av Krigsadvokatene for Sør-Norge (KASØR) og Krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD).

Embetet har for tiden (februar 2020) følgende ansatte:
 generaladvokat (1), kvinne
 førstekrigsadvokat (1), mann
 krigsadvokat (2), begge kvinner (hvorav en som vikar)
 rådgiver (1), kvinne (vikar)
 førstekonsulent (1), mann
 sekretær (½), kvinne
 medarbeider på pensjonistvilkår (1), mann

Generaladvokat Lars Morten Bjørkholth gikk ut i permisjon fra og med 1. mars 2018 og sa opp sin stilling før utløpet av 2019. Sigrild Redse Johansen har vært konstituert som generaladvokat med forlengelse frem til og med 28. februar 2020. Den 10. januar 2020 ble Redse Johansen utnevnt i statsråd til fast generaladvokat.

Det har vært ikke ubetydelige personellendringer ved Generaladvokatembetet i 2019. Krigsadvokaten ved KANORD tjenestegjør for tiden i utenlandsoppdrag, og en vikar tiltrådte i hennes fravær i august 2019. Rådgiveren med ansvar for økonomi og administrasjon gikk ut i ulønnet permisjon i oktober 2019 og en vikar tiltrådte i engasjement i hans fravær i februar 2020. I løpet av 2019 har det vært ansatt en krigsadvokatfullmektig i engasjement i 7 måneder for å avhjelpe arbeidsbelastning blant annet knyttet til lovarbeid. Konsekvensene av personellutskiftingene er omtalt nærmere under punkt IV om risikovurderinger.

Sykefraværet i 2019 var på 2,1 %, som er noe høyere enn i 2018, men likevel godt under NAVs mål om 5,6 %. Det er et realistisk mål at sykefraværet holdes lavt.

Generaladvokatembetet benytter to kontorlokaler, ett på Egertorget i Oslo, der Krigsadvokatene for Sør-Norge er samlokalisert med Generaladvokaten, og ett i Bodø, der Krigsadvokatene for Nord-Norge er lokalisert. KANORD har benyttet lokaler tilhørende Forsvarsbygg, som våren 2019 varslet annen fremtidig bruk av lokalene. KANORD ble i denne sammenheng tilbudt nye lokaler på Bodø flystasjon. Slik avtale ble inngått fra og med 1. august d.å. og flytting fant sted i løpet av september. KANORDs nye lokaler er mer moderne, har bedre fasiliteter med tilgang til kantine og trening og er sikkerhetsmessig meget tilfredsstillende. Det er forventet en samlet innsparing ved lavere husleie på sikt, men økte kostnader er påløpt i forbindelse med flytting høsten 2019. Ny husleieavtale har også et visst midlertidig preg, idet Forsvarets fasiliteter på sikt skal samles i Bodin leir i løpet av et par år.

III. Årets aktiviteter og resultater

Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk i 2019

I tildelingsbrevet for 2019 vises det til mål fastsatt i Prop. 1 S (2018-2019). Disse målene omfatter straffesaksjeden, samfunnsikkerhet og beredskap og migrasjonskjeden. For Generaladvokatembetet er det hovedsakelig målene under straffesaksjeden som er relevante, nærmere bestemt å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og en mer effektiv straffesaksjede.

Generaladvokatembetets oppdrag er i hovedsak å utføre oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker, samt rådgivning og kontroll i forbindelse med militære disiplinærsaker. I 2019 er generaladvokaten i tillegg gitt i særskilt oppdrag å bistå med arbeidet med revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret med forskrifter.

Generaladvokatembetets ressursbruk har vært effektiv i 2019. Førsteprioritet har, som for tidligere år, vært å utføre oppgavene som påtalemyndighet og rådgiver i disiplinærsaker hurtig, med god kvalitet. Saksbehandlingstiden i det følgende viser at samtlige av sakstypene behandles godt innenfor gitte frister. Kvaliteten på arbeidet som utføres lar seg vanskelig fremstille i en årsrapport, men tilbakemeldinger både i form av dommer, uttalelser fra Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret og tilbakemeldinger fra «brukerne» i form av militære sjefer tilsier at kvaliteten gjennomgående er god. Hertil kommer at antallet disiplinære klagesaker er svært lavt.

Oppdrag med resultatkrav for Generaladvokatembetet i 2019

Fra tildelingsbrevet hitsettes beskrivelse av sakstyper med resultatkrav:

• <i>Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker</i>	14 dager
• <i>Uttalelser i disiplinære klagesaker</i>	10 dager
• <i>Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet</i>	14 dager
• <i>Påtaleavgjørelser</i>	120 dager
• <i>Uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater</i>	30 dager

Resultatkravene for forhåndsuttalelser, uttalelser i disiplinære klagesaker og uttalelser til kontrollutskrift («refselseskontroll») som blir tilsendt Generaladvokatembetet ble i 2018 nedjustert fra henholdsvis 35 dager, 14 dager og 28 dager. Det er presisert i tildelingsbrevet at generaladvokaten skal ha særskilt oppmerksomhet knyttet til saksbehandlingstid og fristoppfyllelse og å holde høy kvalitet på uttalelser og vurderinger av «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. For 2019 er det innført en ny statistikkgruppe, «uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater». Dette ble blant annet gjort for å unngå at arbeid til støtte for politiet i straffesaker ble kamuflert som «forhåndsuttalelser i disiplinærsaker».

Måloppnåelse med kommentarer

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	49	41	1	91	130
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	14	8,4	6	11,4	7,1

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker er først og fremst skriftlige uttalelser avgitt til militær sjef med refselsesmyndighet i tråd med disiplinærloven § 15 og disiplinærreglementet punktene 58–63. Militære sjefene benytter seg i utstrakt grad av krigsadvokatene til skriftlig rådgivning, særlig i saker av en viss alvorlighetsgrad eller kompleksitet, i tråd med disiplinærloven § 15 tredje ledd som gjenspeiler generaladvokatens og krigsadvokatens tilsyn med «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. Krigsadvokaten vil i slike saker kobles på saken på et tidlig stadium og lede militærpolitets etterforskning. Det vil foretas en fortløpende vurdering av hvorvidt saken er en disiplinærsak eller en straffesak. I tillegg til skriftlige uttalelser gir embetet en rekke generelle og konkrete råd pr. telefon og e-post av disiplinær- og strafferettslig art. Rådgivning pr. telefon og e-post vil i en rekke tilfeller ikke statistikkføres, sett hen til arbeidets begrensede omfang i hver sak.

Antall uttalelssaker i 2019 er 91, mot 130 i 2018 (og 90 i 2017). Saksbehandlingstiden er på 11,4 dager og er godt innenfor resultatkravet.

Uttalelser i disiplinære klagesaker	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	3	1	5	9	22
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	7	10	5,4	6,4	3,0

Uttalelser i disiplinære klagesaker er tilrådinger fra generaladvokaten eller krigsadvokatene til klageinstansen (refsende militære sjefs nærmeste foresatte tillagt grad oberst eller høyere) der den refsede har påklaget et vedtak i henhold til disiplinærloven kapittel 5. I 2019 var det 9 disiplinære klagesaker, mot 22 i 2018, 13 i 2017 og 17 i 2016. Økningen i 2018 skyldtes at flere saker sprang ut av samme sak ved en avdeling. I 2019 er antallet tilbake i tråd med siste års tendenser. Antallet er lavt sett hen til antallet refselsener som ilegges hvert år. Saksbehandlingstiden har gått noe opp, til drøyt 6 dager, mot 3 dager i 2018, men likevel godt innenfor resultatkravet på 10 dager. En klage har oppsettende virkning for fullbyrdelsen av refselsen. Klagesaker har derfor høy prioritet i saksporteføljen.

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall oversendelser	44	84	104	232	305
Antall refselsener kontrollert	84	247	337	668	846
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	10,5	6,8	8	8	12,5

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt embetet (refselsesk kontroll) er generaladvokatens og krigsadvokatens bistand til tilsynet med militære sjefers utøvelse av disiplinærmyndigheten. Formålet med refselsesk kontrollen er å utøve legalitets- og rettssikkerhetskontroll og å sikre at saker som burde vært straffeforfulgt ikke unntas fra offentlig forfølgning (tilsyn med sporvalget). Hver eneste refselse kontrolleres først av en krigsadvokat og deretter av generaladvokaten.

Generaladvokaten fører statistikk over antallet refselsener fordelt på forsvarsgren og avdeling, og en mer detaljert oversikt over anvendte refselsesmidler, utmålingen av dem og sakenes art. Denne statistikken, som foretas i tråd med forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 16 første ledd, ligger blant annet til grunn for generaladvokatens årsrapport for refselsener i Forsvaret.

Antall kontrollerte oversendelser (ekspedisjoner fra militær avdeling) i 2019 er 232, og antall kontrollerte refselsener (hvert enkelt refselsesvedtak) er 668.¹ Dette er en nedgang fra 2018, da 305 oversendelser og 846 refselsesvedtak ble kontrollert. Det er vanligvis et visst etterslep ved innsending av refselsener til kontroll, fra de militære avdelinger. Det totale antallet ilagte refselsener for 2019 blir dermed klart først litt senere i 2020. I årene fra 2012 har det imidlertid vært en nedgang i antall refselsener (1.524 refselsener ble kontrollert i 2012). Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 8 dager er i snitt og ligger godt innenfor resultatkravet (14 dager).

Påtaleavgjørelser	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	4	2	0	6	3
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	55,5	28,5	0	46,5	20

Statistikkgruppen påtaleavgjørelser er forbeholdt saker som utelukkende omhandler brudd på militær straffelov. Dette er enten saker der generaladvokaten og krigsadvokatene har kompetanse til å beslutte tiltale selv, eller saker der spørsmålet om tiltale avgjøres av statsadvokaten når det ikke hører under riksadvokaten. I slike tilfeller sender generaladvokaten eller vedkommende krigsadvokat saken til statsadvokaten med siktelse og forslag om tiltalebeslutning.

Antall påtaleavgjørelser i 2019 er 6, mot 3 i 2018, 11 i 2017, 8 i 2016, 15 i 2015 og 2014, 35 i 2013 og 59 i 2012. Selv om det er dobbelt så mange påtaleavgjørelser i 2019 som i 2018, er det likevel en markant, nedadgående trend i denne saksmengden. Antall saker som angår unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste, har stabilisert seg på et lavt nivå. Begrunnelsen er formodentlig at det stort sett er motivert personell som kalles inn til tjeneste.

Saksbehandlingstiden på 46,5 er langt innenfor kravet på 120 dager.

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	4	0	5	9	NY GRUPPE
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	31,3	0	18	23,9	

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater, er en ny statistikkgruppe for 2019. Denne gruppen av saker omfatter både arbeid med straffesaker som ikke er rene militære straffesaker, og andre uttalelser.

Saken regnes som en uttalelssak til politi eller påtalemyndighet dersom den angår brudd på både militært og borgerlig lovgrunnlag, også når statsadvokaten fordeler aktoratet til generaladvokaten eller en krigsadvokat. Det kan for eksempel gjelde et vinningslovbrudd (underslag av våpen, jf. straffeloven § 324) som samtidig innebærer brudd på militære tjenestepplikter (oppbevaring av våpen, jf. militær straffelov § 77), der en gir en vurdering av sakens militære side til politiet, som deretter foretar en samlet påtaleavgjørelse og behandler saken videre på vanlig måte.

Blant uttalelssaker til politiet og påtalemyndigheten er også vurderinger av militære lovgrunnlag i ulykkesaker, der det både pågår straffeprosessuell etterforskning og en samtidig undersøkelse av Statens havarikommisjon for Forsvaret. Slike saker fristberegnes fra den dag de kommer inn til embetet med anmodning om uttalelse. Det kan likevel påløpe arbeid med saken underveis i etterforskningen.

Blant uttalelser til andre etater er for eksempel utredning av faglige spørsmål til forvaltningen for øvrig. Slike uttalelser varierer i omfang og gis i utgangspunktet av generaladvokaten.

Dommer	2015	2016	2017	2018	2019
Antall	20	7	3	4	6
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	377	285	132	329	340

Det er ekspedert 6 dommer i 2019, mot 4 i 2018 og 3 i 2017. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 340 dager beregnet fra lovovertrødelsen finner sted til dom foreligger i første instans. Rapporteringen knytter an til som er påtaleavgjort ved embedet og tildelte aktorater i saker som gjelder både overtredelser av straffeloven og militær straffelov. Antallet vil derfor ikke være sammenfallende med statistikken for påtaleavgjørelser (som kun gjelder militær straffelov). Fordi embedets domsregister også omfatter tildelte aktorater vil dette kunne prege saksbehandlingstiden, som gjenspeiler den liggetid en sak kan ha hatt i politidistriktet.

Ubehandlede saker pr. 31.12.2019

	KASØR	KANORD	GA	SUM
Disiplinære klagesaker	0	0	0	0
Uttalelsessaker	0	0	0	0
Refselsesk kontroll (overs.)	0	0	0	0
Uttalelser til politi mv.	0	0	0	0
Påtaleavgjørelser	0	0	0	0

Oppsummering av oppdrag med resultatkrav

Ved årsskiftet var det ingen ubehandlede saker ved Generaladvokatembetet. Hovedinntrykket er at arbeidet fungerer bra på begge tjenestesteder, men likevel slik at arbeidsbelastningen i perioder er ujevnt fordelt, i lys av personellutskiftningene ved embedet i 2019.

Utvikling over tid

	UTVIKLING OVER TID								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker									
Antall	96	94	68	119	83	102	90	130	91
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	29,5	28,4	31,9	18,1	9,5	11,3	14,8	7,1	11,4
Uttalelser i disiplinære klagesaker									
Antall	25	28	26	19	30	17	13	22	9
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	5,1	4,5	3,3	10,9	5,8	7,7	3,6	3	6,4
Uttalelser til kontrollutskrift (refs kontroll)									
Antall oversendelser	315	372	307	313	285	296	264	305	232
Antall refselsesk kontrollert	1369	1524	1113	1159	911	994	760	846	668
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	22,4	15,2	14,9	12,5	12,6	9,6	11,2	12,5	8
Påtaleavgjørelser									
Antall	70	59	35	15	15	8	11	3	6
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	110	47,8	41,1	15,4	33,5	48,1	27,3	20	46,5
Uttalelser til politiet mv.									
Antall									9
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)									23,9

Andre merknader

Generaladvokatembetet har tidligere rapportert på sakstypene «kommisjoner», «forsvarslovsaker», og «kontrollsaker».

Kommisjoner er uttalelser i tilknytning til militære ulykkesaker når det vurderes disiplinære eller strafferettslige reaksjoner, jf. forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 9 tredje ledd bokstav b. Det var ingen kommisjoner i 2018, mot én i 2017. Etter at Forsvarsundersøkelsesloven trådte i kraft 1. november 2017 vil i praksis undersøkelsesarbeidet utføres av Statens havarikommisjon for Forsvaret, eventuelt parallelt med en straffeprosessuell etterforskning.

Forsvarslovsaker gjelder overtredelser av forsvarsloven § 66, for å ha brutt nærmere bestemte påbud i den hensikt å unndra seg tjeneste i Forsvaret. Straffetruelsen er en videreføring fra vernepliktsloven, som ble opphevet 1. juli 2017. Sakene er tidligere statistikkført som «vernepliktslovsaker». Det har ikke vært noen slike saker siden 2015. Påtalekompetansen ligger til politiet.

Kontrollsaker er saker der generaladvokaten eller krigsadvokatene i forbindelse med refselsesk kontrollen omtalt over, ber om å få tilsendt samtlige saksdokumenter for deretter å gi en særskilt uttalelse for den eller de aktuelle refselsene, i medhold av disiplinærreglementet punkt 179. Det har vært kalt inn en håndfull slike saker siden 2013. Disse sakene statistikkføres som kontroll av ilagte refselsesk. Generaladvokaten kalte inn en slik sak til kontroll i 2019. Det lave antallet kontrollsaker de senere år skyldes at den rettslige kvaliteten på refselseskordene jevnt over er god, og at mange militære sjefer kontakter krigsadvokaten for råd på forhånd.

Det positive samarbeidet med militærpolitiet holder frem. Krigsadvokatene bruker mye tid på å drive etterforskningsledelse av og gi støtte til militærpolitiets etterforskningsavdeling, som håndterer de sakene som er av et visst omfang eller alvor. Som omtalt også i tidligere rapporter, er dette samarbeidet særlig viktig i saker der etterforskningsproduktet skal overføres til politiet for påtaleavgjørelse, for eksempel ved vinnings- og seksuallovbrudd.

Fagforvaltning, beredskapsplanlegging og rettsutvikling

Generelle bemerkninger

I tillegg til Generaladvokatembetets oppgaver knyttet til militære straffesaker og tilsynet med utøvelsen av disiplinærmyndigheten, utfører generaladvokaten og krigsadvokatene flere oppgaver som ikke har resultatkrav. Oppgavene fremgår av instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, og av tildelingsbrevet. I det følgende redegjøres det for prioriteringer, ressursbruk og måloppnåelse for disse oppgavene, som grovt kan sammenfattes til å utgjøre: fagforvaltning, beredskapsplanlegging og bidrag til rettsutvikling. Arbeid i 2019 i forbindelse med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven, og om arbeidet knyttet til mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret, er omtalt særskilt nedenfor. En oversikt over Generaladvokatembetets møte- og undervisningsaktivitet følger som vedlegg til årsrapporten.

Fagforvaltning

Generaladvokatembetet prioriterer å besitte spesialisert og anvendelig kompetanse om de rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett og straffeprosess. Herunder om rettsspørsmål knyttet til disiplinærrett, militær politimyndighet og folkerettens krigførselsregler. I enkelte tilfeller innebærer dette også å trekke grensen mellom maktbruk som ledd i Forsvarets suverenitetshevdelse og maktbruk som ledd i Forsvarets myndighetsutøvelse.

Forvaltningen av det ovennevnte militærjuridiske fagfeltet utføres først og fremst gjennom:

- fagledelse av krigsadvokatene og av militærpoliti og befal med militær politimyndighet,
- undervisnings- og opplysningsvirksomhet,
- uttalelser til Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet,
- uttalelser til andre myndigheter etter behov, og;
- deltagelse i internasjonale og nasjonale fagfora og ekspertgrupper.

Fagledelse

Generaladvokaten skal «lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring og for å gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål». ² Som påtaleansvarlige jurister er generaladvokaten og krigsadvokatene ansvarlige for kvalitetssikring av etterforskningen av

² Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 58 § 8.

militære straffesaker. Herunder skal en sørge for at etterforskningen er planmessig og formålsstyrt.³ Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene etter eksisterende regelverk ikke kan gi pålegg direkte til militære tjenestemenn, utføres påtalefaglig etterforskningsledelse og fagledelse av militærpolitiet i tilknytning til militære straffesaker. Samvirket med militærpolitiet har i 2019 vært meget godt.

I 2019 har det vært et prioritert område for generaladvokaten og krigsadvokatene å utøve fagledelse om grensen mellom disiplinære og strafferettslige sanksjoner («sporvalget») i saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering, og å skape klarhet knyttet til etterforskning av saker i tilknytning til militære operasjoner i utlandet. Sistnevnte tema var blant annet på agendaen for det militære påtalemøtet i november, som hadde stor oppslutning med deltagelse fra militærpolitiet, forsvarsstaben, forsvarsdepartementet, riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter, KRIPPOS, Statens havarikommisjon for Forsvaret, Norges Røde Kors, og utenlandske foredragsholdere.

Undervisnings- og opplysningsvirksomhet

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal «ved befaringer og besøk holde seg kjent med de stedlige vilkår for utøvelse av disiplinærmyndighet, og i nødvendig utstrekning gi veiledning til forsvarers personell om behandling av disiplinærsaker og straffesaker, og bistå ved opplæringstiltak».⁴ Undervisning ved militære avdelinger er en prioritert oppgave og utgjør en stor del av embetets løpende undervisningsaktivitet. Disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy for militære sjefer til å styre adferden i sin avdeling og således bidra til å opprettholde Forsvarets stridsevne. Disiplinærmyndigheten må utøves i tråd med disiplinærloven og disiplinærreglementet (forskriften til loven). Det er derfor svært viktig at embetet bistår militære sjefer ved å undervise i disiplinærrett og militær strafferett, i tillegg til rådgivningen som gis i enkeltsaker. For at Generaladvokatembetet skal være gode rådgivere for militære sjefer, og ivareta sitt oppdrag som påtalemyndighet i militære saker, er det viktig at en holder seg à jour med militære forhold, og informerer sjefene om aktuelle rettslige problemstillinger.

I sin rolle som påtalemyndighet i militære saker, er det viktig at Generaladvokatembetet holder seg oppdatert på praksis og aktuelle problemstillinger i den sivile delen av påtalemyndigheten. Slik møteaktivitet sørger også for at den sivile delen av påtalemyndigheten blir kjent med den militære, slik at de kan støtte seg til denne ressursen i aktuelle saker. Et slikt eksempel er samarbeid om aktuelle hendelser i utlandet og støtte i tilknytning til Forsvarets øvelsesaktiviteter.

Som en del av arbeidet med undervisnings- og opplysningsvirksomhet ble det i 2019 ferdigstilt første del av et arbeid med å digitalisere og bearbeide avgjørelser avlagt av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret fra 1989-2018, med det formål å identifisere tendenser i klagenemndas praksis og å styrke rettsforståelsen av disiplinærretten og den militære straffelov (som ikke sjelden ligger til grunn for refselsene). Det har frem til nå ikke foreligget noen oversikt over innholdet i klagenemndas avgjørelser. Fra og med 2019 ligger klagenemndas avgjørelser ute på Lovdata Pro tilbake til 2000.

Generaladvokaten har også bidratt med annen undervisnings- og foredragsaktivitet innen det militærjuridiske saksfelt. Blant slike bidrag er foredrag om nødvergeretten i væpnet konflikt ved Den internasjonale militærjuridiske forenings konferanse i Genève og innlegg under lansering av Chatham House sin rapport om sivile følgeskader i krig, i London. En har også veiledet og sensurert eksamensoppgaver ved Universitetet i Oslo. Enkelte andre faglige aktiviteter er også omtalt nedenfor.

Uttalelser til Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art.⁵ Generaladvokaten har i 2019 blant annet uttalt seg om etterforskningsplikten etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 2, i tilknytning til militære operasjoner i utlandet. Se også nærmere nedenfor, om arbeid til støtte for rettsutviklingen.

Uttalelser til andre myndigheter etter behov

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal ellers gi uttalelser til myndigheter etter behov, innenfor sitt saksområde.⁶ Det har vært en håndfull slike henvendelser i løpet av 2019, av ulikt omfang.

Deltagelse i nasjonale og internasjonale fagfora og ekspertgrupper

Generaladvokaten skal «holde seg orientert om forhold i andre land og om utviklingen av rettsspørsmål som har betydning for hans funksjon.»⁷ Generaladvokatembetet har i denne forbindelse i en årrekke vært vertskap for månedlige militærjuridiske «fredagsmøter», som har vært gjennomført i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening (NMF). Til møtene velges det aktuelle temaer innen det militærjuridiske saksfelt i bred forstand. Møtene prioriteres av generaladvokaten og anses som viktige for å opprettholde et aktivt fagmiljø som ellers er relativt lite i nasjonal sammenheng. Deltagerne på møtene er ansatte ved Generaladvokatembetet, medlemmer i NMF, jurister og offiserer som jobber i eller har bakgrunn fra blant annet Forsvaret, militærpolitiet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, politiet, Utenriksdepartementet, Den høyere påtalemyndighet og privat advokatpraksis. Representanter fra forskningsinstitusjoner (spesielt Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo og Forsvarets Høgskole) deltar også på disse møtene. På hvert møte deltar det ca. 30–50 personer. Oversikt over foredragsholdere som har bidratt på møtene i 2019, samt hvilke tema som har vært behandlet, følger av vedlegg til årsrapporten.

Generaladvokaten deltar også i ulike internasjonale «ekspertgrupper» for utvikling av rapporter og/eller brukermanualer for best å sikre etterlevelse av krigførselsregler. Blant disse er i 2019 deltagelse i gruppen som skal revidere den såkalte San Remo-manualen og sjøkrigsregler (fra 1994) om sjøkrig. I den anledning var også generaladvokaten vertskap for et arbeidsmøte med påfølgende åpent foredrag om aktuelle relaterte temaer, i april 2019.

Rettsutvikling

Som en forlengelse av oppgavene knyttet til fagforvaltning og samfunnsoppdraget, bidrar Generaladvokatembetet til rettsutvikling innen sitt saksfelt. Dette gjøres jevnlig ved høringsinnspill til foreslåtte lovendringer innen det militærjuridiske saksfelt og ved spesifikt regelarbeid. Når det gjelder sistnevnte, har generaladvokaten også i 2019 deltatt i en arbeidsgruppe i regi av Forsvaret om revisjon av Forsvarets rusmiddeldirektiv, samt utarbeidet forslag til regelverk og veiledning for håndtering av saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering. Revisjon av lov om militær politimyndighet og disiplinærloven ble satt i gang i 2019, og er arbeidskrevende for embetet.

Beredskapsplanlegging

Generaladvokaten skal planlegge og forberede den militære påtalemyndighetens virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter.⁸ Et arbeid for å revidere mobiliseringsplanene er pågående. Det vises for øvrig til de risikovurderinger som er inntatt nedenfor, under avsnittet om styring og kontroll.

³ Påtaleinstruksen § 7-5 og Nasjonal straffesaksinstruks, punkt 2.3.3, RA-2017-12-I.

⁴ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581 § 12.

⁵ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581, § 9.

⁶ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581 § 9.

⁷ *Ibid.*

⁸ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 13.

Arbeidet med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven

Generaladvokaten skal i 2019 og 2020 bistå i arbeidet med revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret med tilhørende forskrifter. Begge lovene er fra 1988 og harmonerer dårlig med dagens organisering i Forsvaret og militærpolitiets oppgaver. Arbeidet reiser også enkelte prinsipielle spørsmål om rekkevidden av den militære kommandomyndigheten og politimyndigheten i Forsvaret til forskjell fra Forsvarets øvrige oppgaver knyttet til suverenitetshevdelse.

Fra Generaladvokatembetet deltar generaladvokaten og førstestriksadvokaten i arbeidsgruppen. Sistnevnte som arbeidsgruppens sekretær, i fellesskap med en sekretær fra Forsvarsdepartementet. Arbeidet fordrer relativt sett store personellressurser fra embetet. Embetet har hatt en krigsadvokatfullmektig i engasjement, blant annet for å hjelpe arbeidsbelastningen ved kontoret for øvrig, frem til ferdigstilling av arbeidsgruppens rapport våren 2020.

Generaladvokatembetets status og oppgaver har lenge vært under utredning, for så å bli stilt i bero. Etter arbeidets oppstart ble arbeidsgruppen gitt et ytterligere mandat, som omfattet vurdering av den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og den fremtidige organiseringen av den militære påtalemyndighet. Gjennom dette arbeidet bør forholdet mellom den militære påtalemyndighet og påtalemyndigheten for øvrig, og forholdet mellom den militære påtalemyndighet og bruken av militærpolitiet til etterforskning av straffesaker, avklares. Det vil være en prioritert oppgave for generaladvokaten å fortsatt bidra til slik avklaring i 2020.

Arbeid knyttet til håndtering av mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret

Generaladvokaten har i 2019 bistått Forsvaret med arbeidet mot mobbing og seksuell trakassering («MOST»), etter at en spørreundersøkelse i 2018 avdekket uønsket atferd blant forsvarspersonell. Arbeidet har blant annet bestått i å utrede eksisterende regelverk for håndhevelse av brudd, og å anbefale nytt regelverk. Dermed utarbeide forslag til slikt nytt regelverk – et direktiv – som gjør det klart hvilken atferd som kan refses disiplinært, og å utarbeide tilhørende veiledning til håndteringen av saker. Veiledningen tar blant annet for seg hvilken atferd som skal forfølges som straffesak, samt hvordan skillet mellom varslingssporet og straffesporet best kan iakttas.

IV. Styling og kontroll i virksomheten

Risikovurderinger

Generaladvokaten skal bruke risikostyring som verktøy i sin mål- og resultatstyring, for å bidra til god måloppnåelse innenfor de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon. En er i den forbindelse bedt om å gi en overordnet risikovurdering av virksomheten knyttet til fastsatte mål og resultatkrav. Generaladvokatembetets oppgaver med resultatkrav er i det vesentligste forutsigbare. Enkelte saker krever mer enn andre, men likevel slik at risikoen for manglende måloppnåelse i fredstid vurderes som lav.

I årsrapporten for 2018 ble tre risikofaktorer fremhevet: bemanningssituasjonen, embetets datasystemer og embetets oppgave som beredskapsembete. Disse risikofaktorene gjør seg fremdeles gjeldende ved utgangen av 2019. Embetet har knappe personellressurser og bemanningssituasjon er fortsatt preget av sårbarhet. Det har medgått betydelig tid til opplæring av en vikar for krigsadvokatene i Nord-Norge og en krigsadvokatfullmektig i engasjement. Sykefravær første halvår har, i tillegg til opplæring, medført ekstra arbeidsbelastning på førstestriksadvokaten. Det er dermed en viss sårbarhet knyttet til ivaretagelse av embetets administrative oppgaver i nærmeste fremtid, idet embetets rådgiver innen økonomi og administrasjon er gått ut i ulønnet permisjon etter mer enn ti år ved embetet. Samlet sett er det som følge av dette økt arbeidsbelastning og påfølgende sårbarhet som påhviler embetets erfarne arbeidskraft. Tiltak som skal sørge for å overføre kunnskap er prioritert og iverksatt.

Som tidligere presisert vil oppgaver med resultatkrav bli prioritert til fordel for andre oppgaver ved tilfelle av sykdom. Saksbehandlingstider er overholdt. Konsekvensen av prioriteringene preger arbeidsbelastningen for enkeltpersoner første halvår av 2020, når arbeidsgruppen som skal revidere disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret skal ferdigstille sin rapport.

Det har tidligere vært fremhevet en viss risiko for mindre enhetlig straffesaksbehandling som følge av ulike saksbehandlingssystemer og manglende tilgang til politiets elektroniske straffesaksbehandlingssystem (BL). Situasjonen når det gjelder BL er også ved utgangen av 2019 uforandret, men embetet har laget sitt eget saksbehandlingssystem for å få bedre kontroll over saksbehandlingstider, portefølje og frister. Systemet er enkelt, men fungerer godt, embetets størrelse tatt i betraktning.

Generaladvokatembetets oppgave som beredskapsembete ble fremhevet i risikovurderingene i årsrapporten for 2018, der det ble påpekt å være en reell risiko knyttet til måloppnåelse. Generaladvokatembetet er ikke i dag organisert etter ansvars- og likhetsprinsippet, som er regjeringens modell for arbeid med organisering av beredskap og krisehåndtering. Generaladvokatembetet er på sin side i dag organisert slik at påtalekompetanse, saklig portefølje og bemanning i fredstid er betraktelig mindre enn hva som er forutsatt ved tilfelle av væpnet konflikt. En har derfor få forutsetninger for å kunne håndtere en reell krigssituasjon i dag. Som tidligere forespeilet i årsrapporten er arbeidet med beredskapsplanlegging iverksatt. Generaladvokaten har utarbeidet utkast til revidert planverk for generaladvokaten og krigsadvokatene, basert på, og i tråd med nasjonalt beredskapssystem (NBS). Det er tatt skritt for å formalisere planverket med Forsvaret.

Dokument- og informasjonssikkerheten vurderes samlet sett som bedret ved utgangen av 2019. Årsaken til dette er først og fremst KANORDs nye kontorlokaler.

Når det gjelder risiko knyttet til implementering og etterlevelse av ny sikkerhetslov, vises det til redegjørelsen nedenfor. Risikoen vurderes som lav.

Intern kontroll

Ved Generaladvokatembetet gjennomgås forbruk og budsjett ved utløpet av hver måned. Gjennomgangen er tilpasset embetets organisering og størrelse og skjer i form av møter på generaladvokatens kontor, mellom generaladvokaten og embetets økonomimedarbeidere.

Embetet har økonomisk internkontroll automatisk for betaling av alle utgifter som overstiger kr 10.000. Utgifter av en viss art eller størrelse under kr 10.000 blir godkjent av generaladvokaten på forhånd.

Anskaffelser gjøres i henhold til lov om offentlige anskaffelser og de rammeavtaler som til enhver tid er inngått ved Statens innkjøpscenter ved Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI). Undertiden anskaffer embetet IKT-utstyr som skal benyttes på politiets eller Forsvarets plattformer, henholdsvis Politinettet og FIS-Basis. I disse tilfellene benytter en seg av rammeavtaler som politiet og Forsvaret har inngått.

Generaladvokatembetet benytter Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som regnskapsfører og har også mottatt særskilt bistand med enkelte regnskapsoppgaver som i liten grad er tilpasset embetets størrelse.

Informasjonssikkerhet

Ny sikkerhetslov ble vedtatt 1. juni 2018 og trådte i kraft 1. januar 2019. Generaladvokatembetet benytter i dag to datasystemer/infrastrukturer for saksbehandling, arkivering m.m., som begge eies og forvaltes av eksterne aktører, henholdsvis Politidirektoratet (Politinettet) og Forsvaret (FIS-basis). Forsvarets system er godkjent for behandling av skjermingsverdig informasjon. Generaladvokatembetet har etablert en sikkerhetsorganisasjon og tiltak for å påse at skjermingsverdig informasjon til enhver tid er beskyttet i tråd med lovverket. For å forbedre adgangskontrollen til kontorlokalene i Oslo, er det innhentet tegninger og tilbud på enkelt ombygging av inngangspartiet. Personell- og informasjonssikkerheten vurderes for øvrig som forsvarlig, og evalueres fortløpende.

Fellesføringer fra regjeringen – inkluderingsdugnad

Generaladvokatembetet arbeider for å realisere regjeringens inkluderingsdugnad. Embetet er pålagt å rapportere andel nyansettelser i rapporteringsperioden med hull i CV-en eller nedsatt funksjonsevne. Det er likevel slik at færre enn fem nyansettelser i perioden ikke skal rapporteres, av hensyn til personvernet. For Generaladvokatembetet vil derfor personvern hensyn være til hinder for rapportering av eventuell prosentandel med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en for 2019.

V. Vurdering og fremtidsutsikter

Generaladvokatembetets virksomhet er i all hovedsak fokusert på forhold i Forsvaret. Hvordan Forsvaret er organisert og hva Forsvaret til enhver tid driver med av aktiviteter, har derfor avgjørende betydning for hva Generaladvokatembetet til enhver tid har av arbeidsoppgaver. Større aktivitet fra Forsvarets side i form av operasjoner eller øvelser har direkte innflytelse på aktiviteten ved Generaladvokatembetet.

Forsvaret er gjennom de siste tiår endret fra å være et mobiliserings-/invasjonsforsvar, til et innsatsforsvar særlig rettet mot utenlandsoperasjoner, til nå igjen å konsentrere seg mer om nasjonal forsvarsevne og beredskap.⁹ Egne beredskapsplaner er, i tråd med Forsvarets modus, fortsatt en prioritert oppgave for Generaladvokatembetet i 2020.

Generaladvokatembetets oppgaver og status har lenge vært under utredning, for så å være stilt i bero, blant annet i påvente av arbeidet med ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24). I 2019 startet arbeidet å revidere lov om politimyndighet i forsvar og disiplinærloven. Etter arbeidets oppstart ble arbeidsgruppen gitt et ytterligere mandat, som omfattet vurdering av den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og den fremtidige organiseringen av den militære påtalemyndighet. Gjennom dette arbeidet bør forholdet mellom den militære påtalemyndighet og påtalemyndigheten for øvrig, og forholdet mellom den militære påtalemyndighet og bruken av militærpolitiet til etterforskning av straffesaker, avklares. Det vil være en prioritert oppgave for generaladvokaten å fortsatt bidra til slik avklaring i 2020.

Etter militærøvelse Trident Juncture i 2018 har generaladvokaten opplevd et økende, godt samarbeid både med Forsvarsdepartementet og Forsvaret, og med påtalemyndigheten. Dette gjelder særlig i distrikter som berøres i større grad av Forsvarets og utenlandske styrkers tilstedeværelse. Generaladvokaten vil søke å fortsatt styrke dette samvirket, og å utveksle erfaringer og kompetanse om rettsspørsmål som blant annet berører jurisdiksjon ved straffeforfølgning av lovbrudd begått av besøkende styrker, om militær politimyndighet, og om etterforskning av hendelser under militære operasjoner i utlandet.

Generaladvokatembetet besitter spesialisert og særegen kompetanse om militærrettslige forhold. Det anses som viktig å bevare kompetansen i en tid der nasjonal beredskap står sterkt. Det er et mål for Generaladvokatembetet å være både spesialisert og anvendelig, til nytte for Forsvaret og politi- og påtalemyndighet spesielt og for samfunnet generelt. Til dette trengs det både tilstrekkelig praksis og oppdatert kunnskap og fagforvaltning. En vil arbeide for at Generaladvokatembetet oppnår begge deler.

VI. Årsregnskap

Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2019

Formål

Generaladvokatembetet utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker og utfører rådgivning og kontroll i forbindelse med utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret.

Generaladvokatembetet er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Som påtalemyndighet er embetet faglig underlagt statsadvokatembetene og Riksadvokaten i fredstid. I krigstid er embetet faglig underlagt Riksadvokaten. Ved utførelse av sin rolle som rådgiver og kontrollør i forbindelse med utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret, er Generaladvokatembetet uavhengig.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-8/2019 fra Finansdepartementet og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet i instruks om økonomistyring. Regnskapet gir et dekkende bilde av Generaladvokatembetets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og inntekter. Riksrevisjonen reviderer Generaladvokatembetets regnskap.

Vurderinger av vesentlige forhold

Generaladvokatembetet fikk tildelt kr 8.909.000 for 2019. I tillegg ble det overført kr 443.000 og kr 107.000 som kompensasjon for lønnsoppgjøret. Til sammen hadde embetet driftsmidler på kr 9.459.000. Samlede driftsutgifter for 2019 utgjorde kr 8.927.526,00. Dette utgjør et mindreforbruk på kr 531.474,00 i 2019.

Størstedelen av Generaladvokatembetets forbruk har gått til faste driftskostnader (lønn, arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader, husleie, drift/vedlikehold av lokaler, leie av maskiner/lisenser, nødvendige kontoranskaffelser mv.). Generaladvokatembetets utstrakte virksomhet, herunder blant annet undervisning, kurs, møter, konferanser, seminarer og andre faglige relevante arrangementer i Norge og utlandet, hører til driftsforbruket.

Mindreforbruket er noe høyere enn forespeilet tidligere i året og dette skyldes flere forhold: for det første personellutskiftninger mot slutten av 2019 som ikke var påregnet. For det andre skyldes mindreforbruket forsinkelser utenfor embetets kontroll med planlagte arbeider med installasjon av militærpolitets nye saksbehandlingssystem, «MP-nett». For det tredje skyldes det forsinkelser i omlegging av datatilkoblinger til de nye lokalene til KANORD inne på militært område på Bodø flystasjon, og for det fjerde skyldes mindreforbruket i 2019 at planlagte og bestilte arbeider til å installere «sikkerhetsluse» i inngangspartiet er forsinket. Arkitekttegninger er klare, arbeidet har vært ute på anbud, men tilbyder har ikke kunnet levere arbeidet så raskt som forespeilet.

I lys av ovenstående hadde embetet forventet å benytte ytterligere mellom kr 100.000 og kr 200.000 før årsavslutning 2019. Vikar for rådgiveren som er ute i permisjon har tiltrådt først i februar 2020.

Generaladvokatembetets personalkostnader må også ses i lys av at stillingen som førstestriksadvokat holdes vakant midlertidig. Sakstilfanget ved KANORD er på grensen til at det kan håndteres av én krigsadvokat, og ikke to. Midlertidigheten er begrunnet i at embetets fremtid er under utredning; senest ved at arbeidsgruppen som reviderer lov om politimyndighet i Forsvaret og disiplinærloven fikk et tilleggsmandat mot slutten av året, der Generaladvokatembetets fremtidige organisering inngår. Blant de alternativer som vurderes, er fremtidig inkorporering i Den høyere påtalemyndighet. Det legges til grunn at Generaladvokatembetet må påregne ikke ubetydelige økte økonomiske og administrative konsekvenser av nytt lovforslag. Blant disse er økte personalkostnader, som må forventes å overstige dagens underforbruk.

Oslo, 14. februar 2020



Sigrid Redse Johansen

kst. generaladvokat

Vedlegg: Oversikt over aktivitet (møter, undervisning, øvelser, faglige støtteaktiviteter)

Vedlegg: Bevilgnings- og artskontorapportering for Generaladvokatembetet 2019

⁹ Jf. Prop. 151 S (2015–2016) og Prop. 2 S (2017–2018).

Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-8/2019 vedrørende årsavslutning og frister for statsregnskapet 2019.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «Netto rapportert til bevilgningsregnskapet» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet.

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen *samlet tildeling* viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene fremkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorrapporteringen

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter, og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist.

VEDLEGG

VIKRSOMHETSRAPPORT FOR GENERALADVOKATEMBETET 2019

Undervisningsvirksomhet, møteaktivitet mv.

- 1) Møter med Forsvarets ledelse
 - Ett møte med Forsvarssjefen
- 2) Møtevirksomhet med Den høyere påtalemyndighet og politiet
 - Ett møte med riksadvokaten.
 - Ett eget påtalemøte i Oslo.
 - Fem påtalemøter: Det nasjonale statsadvokatembetet i Oslo, Oslo, Nordland, Trøndelag og det militære påtalemøtet (arrangør) i Oslo.
 - Statsadvokatmøte, Bergen.
 - Deltagelse på seminar om seksuallovbrudd i regi av Innlandet politidistrikt, Hamar.
 - Møte med Hærens våpenskole, Forsvarets militærpolitivdeling og Innlandet politidistrikt om samarbeid, Rena.
- 3) Møter og foredrag i anledning internasjonalt samarbeid
 - Foredrag om nødvergeretten i væpnet konflikt ved Den internasjonale militærjuridiske forenings konferanse i Geneve.
 - Innlegg under lansering av rapport om sivile følgetap i væpnet konflikt ved Chatham House i London.
- 4) Møter med militære myndigheter, regelverksutvikling mv.
 - Flere møter i tilknytning til arbeidet med mobbing og seksuell trakassering, Oslo.
 - Flere møter med arbeidsgruppe for revisjon av Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv, Oslo.
 - Møter med Forsvarsdepartementet om utarbeidelse av plan for behandling av jurisdiksjonsspørsmål, Oslo.
 - Møte med Forsvarets spesialstyrker i forbindelse med Generaladvokatembetets bistand til Spesialenheten for politisaker, jf. bistandsinstruksen § 11, Oslo.
 - Deltagelse på og vertskap for seks møter for arbeidsgruppen som reviderer disiplinærloven, lov om militær politimyndighet og den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, Oslo.
 - Deltagelse på samling for juristene i Heimevernet, Finnmark.
 - Møte med sjef Forsvarets personell- og vernepliktssenter, Oslo.
- 5) Undervisnings- og foredragsvirksomhet
 - To undervisningsoppdrag for tillitsvalgtordningen, Rygge og Madla.
 - Undervisning for sjefer i Heimevernet, HV-16 (Nord-Hålogaland), Narvik.
 - Undervisning for Forsvarets ingeniørhøgskole, to dager, Lillehammer.
 - Undervisning for vernepliktige akademikere (to oppdrag), Oslo.
 - Undervisning for Forsvarets militærpolitivdeling (tre oppdrag), Oslo og Bergen.
 - Undervisning for nye avdelingsjefer i Hæren, Sessvollmoen.
 - Undervisning for Krigsskolen, Oslo.
 - Vertskap for ti foredrag i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening, Oslo.

8. DIVERSE

8.1 Instruks for Stortingets Ombudsmannnemnd for Forsvaret

Storingsvedtak 21. april 1952, jfr. Innst. S. nr. 56 for 1952, med endringer ved stortingsvedtak av 9. april 1956, hvorav antall medlemmer i nemnda ble økt fra 5 til 7 (instr.§ 2), endringer ved stortingsvedtak av 12. juni 1989, jfr. Innst. S. nr. 189 (1988–89), stortingsvedtak av 14. juni 2000, jfr. Innst. S. nr. 234 (1999–2000) og stortingsvedtak av 7. november 2003, hvor det ble vedtatt å velge varamedlemmer og nestleder, jfr. Innst. S. nr. 20 (2003–2004.)

§ 1

Ombudsmannnemnda skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

§ 2

Ombudsmannnemnda består av sju medlemmer som velges av Stortinget for fire år om gangen. Samtidig velges like mange varamedlemmer. Et av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret. Et annet medlem velges som nestleder. Ombudsmannen forestår den daglige virksomheten. Har Ombudsmannen forfall til et møte i nemnda, ledes møtet av nestlederen. Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av annen grunn midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste som Ombudsmann så lenge fraværet varer. Stedfortrederen leder også møtene i nemnda. Ved fravær inntil tre måneder kan Ombudsmannen bemyndige en tjenestemann ved sitt kontor til å ivareta den daglige ledelsen av kontoret.

Ombudsmannen er årslønna. Lønnen fastsettes av Stortingets presidentskap. De øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter komitéregulativet.

§ 3

Nemndas oppgaver er:

- a) å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell vedrørende tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom.
- b) å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei.

§ 4

Tillitsmannsutvalget og personell i Forsvaret kan rette henvendelser til Ombudsmannen utenom den regu-

lære tjenestevei, med de innskrenkninger som er nevnt oven-for, § 3, bokstav b.

§ 5

De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. Medlemmene kan hver for seg eller i felleskap legge frem eller kreve lagt frem saker til drøfting. Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomite, Forsvarsministeren eller Forsvarssjefen (FO) forelegges saker til uttalelse. Henvendelser til Ombudsmannen i saker som er nevnt under § 3, bokstav a og b, forelegges nemnda bare i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har allmenn interesse. Sakene søker Ombudsmannen løst ved direkte kontakt med de myndigheter som han anser nærmest til å ta seg av dem.

I samband med saker som forelegges ham, har Ombudsmannen rett til å søke opplysninger hvor som helst i Forsvaret, hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det.

§ 6

Ved utgangen av hvert år sender Ombudsmannnemnda rapport over sin virksomhet til Stortinget. Gjenpart av rapporten sendes Forsvarsdepartementet. Nemnda kan også når den finner det ønskelig, sende rapport til Stortinget om enkelte saker i årets løp. I den utstrekning nemnda finner det påkrevet, forelegger den de resultater som den ved inspeksjon eller ved studium er kommet frem til, for Forsvarsministeren i form av rapport.

§ 7

Nemnda holder sine møter så ofte det er behov for det.

§ 8

Dokumenter fra Ombudsmannnemnda utferdiges gjennom nemndas leder og på Ombudsmannens brevark. Ombudsmannnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør likevel med endelig virkning om et dokument skal unntas fra offentlighet ut fra prinsippene i offentlighetsloven eller ut fra særlige hensyn som gjør seg gjeldende for nemndas og Ombudsmannens virksomhet.

Dokumenter som gjelder Ombudsmannnemndas/Ombudsmannens budsjett eller interne administrasjon kan unntas fra offentlighet. Møteprotokoller for nemnda og dokumenter som utveksles mellom administrasjonen og en tilsatt er ikke offentlige.

Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos Ombudsmannnemnda behandles og avgjøres hos Ombudsmannen.

Med Ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondanse mellom Ombudsmannen og borgeren og mellom Ombudsmannen og forvaltningen. Dokumenter som forelå under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos Ombudsmannen.

Ombudsmannen har taushetsplikt i samme utstrekning som forvaltningen. Den samme taushetsplikt påhviler

Ombudsmannsnemndas medlemmer og Ombudsmannens personale.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønster.

8.2 Resolusjon om internasjonalt samarbeid mellom ombudsinstisusjoner for militære styrker

Resolution on intensified partnership between ombuds institutions for the armed forces with a view to reinforcing the rights of military personnel in the context of international cooperation

The global security environment has undergone profound change in recent years, a development that is continuing. Military cooperation between nations has greatly increased, both inside and outside alliances. Various countries' armed forces are already cooperating today, for example on international missions, on international command staffs and in binational and multinational formations.

In the context of such cooperation, tensions may surface between military personnel from different nations. Problems may arise from variations between the legal provisions of individual states. A number of other fundamental issues are conceivable.

National rights, such as rights of complaint or participatory rights of military personnel but also disciplinary powers, do not apply as soon as the matter relates to more than one country.

Efforts that have been made, albeit in rare cases, by the governments concerned to resolve such matters by diplomatic means disregard the potential of the ombuds institutions for the armed forces.

The undersigned institutions and organisations therefore agree to intensify their cooperation with a view to being able to assist military personnel in the depicted situations.

- **The ombuds institutions of each nation deploying troops shall recommend to its armed forces that, in all forms of cooperation and integration, they regularly inform the armed forces of partner nations, in appropriate instruments such as technical arrangements or statutes, what their respective national ombuds institutions are and what rights national military personnel enjoy by virtue of those institutions.**
- **The ombuds institutions shall, wherever necessary, seek solutions together in cases of dispute. They shall inform each other of planned visits to troops engaged on international missions and on their findings from such visits. They shall report to each other on the problems that have come to their attention in the framework of their nations' military cooperation.**

- **The ombuds institutions shall notify DCAF of all cases with an international dimension that are known to them and of the action taken. DCAF shall publish an annual digest of these cases.**

Such information and case details shall be exchanged and published in a suitable form, for example using anonymisation, with due regard to data-protection requirements and to national and international confidentiality rules.

The ombuds institutions shall ensure that this resolution is publicised nationally and internationally.

