



Dokument 5

Innberetning fra Ombudsmannsnemnda for Forsvaret for 2020

INNHold

1 INNLEDNING	5
2 OMBUDSMANNSNEMNDAS SAMMENSETNING OG MANDAT	6
3 NÆRMERE OM VIRKSOMHETEN I 2020	6
3.1 Evaluering av ordningen med et eget ombud for Forsvaret.	6
3.1.1 Innledning	6
3.1.2 Rambølls evaluering	7
3.1.3 Harbergutvalgets lovforslag	7
3.1.4 Oppfølging av evalueringen	7
3.2 Befaringer, møte- og foredragsvirksomhet	8
3.2.1 Befaringer	8
3.2.2 Sammendrag av møte- og foredragsvirksomhet	8
3.2.3 Ombudsmannens besøk til Evenes flystasjon 27. august 2020	9
3.3 Enkeltsaker.	10
3.3.1 Statistikk	10
3.3.2 Koronarelaterte henvendelser	11
3.3.3 Andre enkeltsaker	12
3.4 Arbeid og problemstillinger tatt opp utenom henvendelser	12
3.4.1 Veteranenes rettsstilling	12
3.4.2 Tap av sikkerhetsklarering for personell i førstegangstjeneste	12
3.4.3 Forsvarets opplæring av soldatene innen jus, etikk og militærmakt	12
4 NEMNDAS SAMVIRKE MED ANDRE TILSYNSORGAN	13
4.1 Nemnda som knutepunkt	13
4.2 Tillitsvalgtordningen i Forsvaret	13
5 VEDLEGG	13
5.1 Instruks for Ombudsmannsnemnda	14
5.2 Rambølls evaluering av ombudsmannsordningen	17
5.3 Utdrag fra rapport om Stortingets kontrollfunksjoner	75
5.4 Ombudsmannsnemndas hørings svar til Harbergutvalgets lovforslag	111
5.5 Møtereferat etter nemndsmøtet 10.–11. desember 2020	117
5.6 Eksempel på brev i enkeltsaker	123
5.6.1 Klage på avslag om tjenestegjøring	123
5.6.2 Henvendelse(r) om tap av sikkerhetsklarering	125
5.7 Innspill fra Tillitsvalgtordningen i Forsvaret	127
5.8 Årsregnskap for Ombudsmannsnemnda 2020	131

1 INNLEDNING

Stortingets ombudsmannsnemnd for Forsvaret ble opprettet i 1952, for å sikre rettighetene til soldater som avtjener sin verneplikt til forsvaret av landet.

Ombudsmannsnemnda, heretter «nemnda», består av syv tidligere politikere fra flere ulike politiske parti. Nemndas leder har tittelen «ombudsmann». Ombudsmannen står for den daglige driften av virksomheten, både når det gjelder økonomi og behandling av saker.

Året 2020 er et merkeår for nemnda og for ordningen med et eget ombud for Forsvaret.

Som for hele samfunnet er 2020 et merkeår først og fremst på grunn av koronasituasjonen. Nemndas viktigste aktivitet er befaringer av militære leire og installasjoner og kontakten med personellet der. Av koronarelaterte hensyn har det ikke vært mulig for nemnda å gjennomføre befaringer i 2020.

Av samme grunn er det gjort store tilpasninger i hverdagen ved kontoret. Både interne møter og utadrettet virksomhet har hovedsakelig foregått på digitale plattformer. Pandemien har imidlertid ikke satt sitt preg på enkeltsakene ombudsmannen behandler. Hvis det gjenspeiler realiteten noenlunde, er det gledelig at det bare er mottatt tre koronarelaterte klager.

For det andre er 2020 et merkeår fordi det har gått med til en grundig evaluering av ombudsordningen for Forsvaret, i regi av Stortinget. Evalueringen har ledet frem til en innstilling om at man vil beholde en egen ombudsordning for Forsvaret. Nemnda gleder seg over og slutter seg til at hensynet til unge mennesker i en utsatt posisjon, der de i ytterste konsekvens kan tvinges til å risikere livet, fremdeles vurderes som viktig.

Særlig gledelig synes nemnda det er at innstillingen går ut på å løfte ordningens mandat opp i en formell lov, sammenlignet med dagens instruksfestede rettsgrunnlag. Det gir nemnda forsterket legitimitet og innebærer en revitalisering av ordningen, og det løser opp i noen uheldige og utilsiktede juridiske skranker som har vokst frem med tiden.

Gledelig er det også at lovforslaget pålegger nemnda å delta i internasjonalt samarbeid. Som leder av verdens eldste ombudsordning, er den norske ombudsmannen deltager i den internasjonale foreningen for forsvarsombud. Fra tid til annen kan ombudsmannen dessuten være en nyttig sparringspartner for tilsvarende ordninger som ligger i støpeskjeen, og som skal føre demokratisk kontroll med de væpnede styrker på vegne av myndigheter som ikke bestandig oppfører seg som de norske. For å komme godt i gang med denne viktige arbeidsoppgaven, ønsker nemnda å være arrangør for den internasjonale ombudskonferansen i 2022, noe som vil sammenfalle med markeringen av den norske ordningens 70-årsjubileum.

På vegne av Stortingets ombudsmannsnemnd for Forsvaret, den 19. mars 2021



Roald Linaker
ombudsmann

2 OMBUDSMANNSNEMNDAS SAMMENSETNING OG MANDAT

Nemndas sammensetning i rapporteringsperioden, oppnevnt av Stortinget for tidsrommet 1. januar 2018–31. desember 2021, er denne:

Ombudsmann: Roald Linaker
Nestleder: Øyvind Halleraker
Medlem: Cecilie Røste
Medlem: Jan Arild Ellingsen
Medlem: Janne Sjeldmo Nordås
Medlem: Kari Lise Holmberg
Medlem: Signe Øye

Nemnda har syv varamedlemmer. Første varamedlem, Kåre Simensen, inviteres regelmessig til og deltar i nemndas aktiviteter. Andre til syvende varamedlem er:

Irene Johansen
Sylvi Graham
Ole-Henrik Hjartøy
Lene Langemyr
Mikal Kvamsdal
Ingelin Noresjø (for tiden statssekretær)

Nemndas instruks er fastsatt av Stortinget 21. april 1952. Mandatet følger av instruksens § 1:

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

3 NÆRMERE OM VIRKSOMHETEN I 2020

3.1 Evaluering av ordningen med et eget ombud for Forsvaret

3.1.1 Innledning

Nemnda har over tid ønsket seg en gjennomgang av ordningen slik den fungerer i dag.

Det gjelder særlig rettsgrunnlaget for ordningen, som per i dag utgjøres av en instruks fastsatt av Stortinget. I flere saker i løpet av de siste par årene har nemnda erfart at Forsvaret utfordrer nemndas mandat. Forsvarets begrunnelse har vært at Forsvaret har sin taushetsplikt forankret i formell lov, og at Forsvaret da ikke uten videre har hjemmel eller plikt til å gi innsyn i opplysninger som nemnda ber om med hjemmel i en instruks (forskrift).

En annen side ved ordningen som nemnda har ønsket å ta opp, er forholdet mellom ombudsmannen, som leder nemnda, og nemnda i sin helhet. Det gjelder særlig nemndas involvering i enkeltsaker. Enkeltsakene behandles som regel av ombudsmannen og av kontorets direktør, uten at nemnda er involvert. Likevel er det strengt tatt slik at nemndas medlemmer hefter for og står bak det ombudsmannen og kontoret foretar seg i saker.

En tredje side ved ordningen som nemnda har ønsket evaluert, er nemndas forhold til andre kontroll- og tilsynsorgan. Ikke minst gjelder det avgrensningen mot Stortingets øvrige kontrollfunksjoner.

Blant hovedspørsmålene er om nemnda bør stå som rettssikkerhetsgarantisten i enkeltsaker i Forsvaret, når nemnda selv bare besitter én jurist ved kontoret, mens Sivilombudsmannen har et meget kompetent og stort juridisk fagmiljø.

Likeledes kan man spørre om nemnda bør behandle rettslige klager fra Forsvarets personell på vedtak etter sikkerhetsloven, når EOS-utvalget har ekspertise på slike saker.

Nemnda har også sett behov for en modernisering av kontorets administrative innretning og beskaffenhet. Det gjelder rutiner for personopplysningsbehandling, informasjonsflyt, sporbarhet, statistikkføring og rapportering.

3.1.2 Rambølls evaluering

I mai 2019 ble Harbergutvalget (opprinnelig Hareideutvalget) nedsatt av Stortinget for å utrede Stortingets kontrollfunksjoner, herunder ombudsordningen for Forsvaret.

For å forsterke kunnskapsgrunnlaget for denne delen av utredningen, besluttet Harbergutvalget å engasjere konsultentselskapet Rambøll til å evaluere ordningen. Rambølls rapport ble levert til Harbergutvalget i august 2020. Rapporten er vedlagt som vedlegg nr. 5.2.

Nemnda er tilfreds med at Harbergutvalget sørget for en særskilt utredning av og oversikt over ordningen. Det er et magert kildemateriale som omtaler ombudsordningen for Forsvaret direkte. Rambølls rapport vil danne et godt grunnlag både for innretningen og driften av den nye ordningen, dersom lovforslaget blir vedtatt, og for fremtidige utredninger. Rambøll foretok intervjuer av to nemndsmedlemmer i tillegg til ombudsmannen og fungerende direktør ved kontoret, og inviterte nemnda til å komme med innspill underveis. Nemnda oppfattet Rambølls prosess og metode som åpen, grundig og ryddig.

Rambøll konkluderer blant annet med at ordningens mandat bør moderniseres og forankres i formell lov, og at arbeidsformen må oppgraderes for å tilfredsstille dagens krav til en transparent og ansvarlig saksbehandling. Når det gjelder det siste, er kontoret godt i gang med å foreta de nødvendige utbedringer. Dette er nærmere beskrevet under punkt 3.1.4.

3.1.3 Harbergutvalgets lovforslag

Harbergutvalgets anbefaling til Stortinget, som blant annet er basert på Rambølls evaluering, er at ordningen med et eget ombud for Forsvaret bør videreføres. Nemnda synes det er særlig oppløftende at innstillingen går ut på å videreføre ordningen i formell lov i stedet for instruks.

Utvalget foreslår at rettsgrunnlaget løftes opp i formell lov, at nemnda omdøpes til «Stortingets ombudsnemnd for Forsvare» og at lederen av nemnda skal bære tittelen «forsvarsombudet» i stedet for «ombudsmann».

Utvalgets lovforslag bygger på gjeldende rett:

- Ombudet skal fremdeles drives gjennom en nemnd, der medlemmene skal velges ut etter det politiske styrkeforholdet på Stortinget.
- Ombudet skal ivareta rettighetene og interessene til militært personell i Forsvaret og Forsvarets veteraner. Det samme gjelder for sivilt ansatte i Forsvaret som er pålagt tjenesteplikt.
- Ombudet tar tak i saker enten som følge av henvendelser eller egne undersøkelser. Befaringer blir en viktig del av nemndas virksomhet.

På enkelte punkter innebærer lovforslaget en endring eller utvikling av rettstilstanden:

- Nemnda blir mer delaktig i virksomheten enn i dag og blir innrettet som et styre. Nemnda får ansvar og myndighet over nær sagt alle forhold ved virksomheten, herunder økonomi og budsjett.
- Ombudet skal ikke drive rettslig klagebehandling av enkeltsaker.
- Deltagelse i internasjonalt samarbeid er tatt inn i loven som en av nemndas arbeidsoppgaver.

I det vesentlige gir nemnda sin tilslutning til Harbergutvalgets vurderinger og lovforslag. Vedlagt, som vedlegg nr. 5.3 og 5.4, følger både de spesielle lovmotivene, selve lovforslaget og nemndas høringssvar til dette. Nemndas viktigste innspill til lovforslaget er at oppdraget i tilknytning til veteranene bør tydeliggjøres og at dette bør skje ved å bruke begrepet «Forsvarets veteraner» i lovtittelen.

3.1.4 Oppfølging av evalueringen

Ombudsmannen har iverksatt flere tiltak for å utnytte virksomhetens forbedringspotensial, slik Rambøll beskriver dette i sin rapport:

- All saksbehandling skjer nå i et program som ivaretar krav til informasjonssikkerhet, porteføljehåndtering og arkivering.
- Styringsdokumenter for saksflyt og informasjonssikkerhet er under utarbeidelse.
- Det er anskaffet nye sikkerhetsskap ved kontoret og det fysiske arkivet er avgitt for digitalisering og overføring til Arkivverket.
- Hjemmesiden vil bli utviklet i tråd med Rambølls anbefalinger. Det samme gjelder måten nemnda rapporterer på, ikke minst den årlige innberetningen.

Slik nemnda ser det vil den foreslåtte loven medføre en dobling av nemndas aktivitet. De største pådragene vil være:

- Flere interne møter og større involvering i enkeltsaker.
- Oppdraget om å delta i internasjonalt samarbeid.
- I en rapport av 1. mars 2021 anbefaler en enstemmig arbeidsgruppe at Generaladvokatembetet legges ned som egen etat. Dette var med andre ord ikke en trukket konklusjon da Harbergutvalget avga sin rapport. Anbefalingen innebærer at embetets rolle som utenforstående og uavhengig rådgiver og kontrollør i disiplinærsaker blir lagt inn i Forsvaret. Nemnda må i så fall rette større oppmerksomhet mot dette feltet enn tidligere.
- En av problemstillingene innen disiplinærrett er likebehandling. I 2020 ble det ifølge Generaladvokatens oversikt ilagt 453 refselsr. Av disse er 360 ilagt i Hæren, mens bare 18 refselsr er ilagt i Sjøforsvaret. Antallet koronarelaterte refselsr i 2020 er 129 – hele 109 av dem ble ilagt i Hæren. Uten at man dermed kan trekke skarpe konklusjoner om at det er skjedd ulovlig forskjellsbehandling av personellet i Hæren, synes nemnda det er påfallende at tallene for Hæren er så vidt ulike i forhold til de andre forsvarsgrenene.

Økningen av nemndas virksomhet medfører en økning av administrasjon og saksforberedelse for kontoret.

For å imøtekomme de nye oppgavene og legge om til den påkrevde arbeidsformen, må kontoret styrkes med en ny saksbehandlerstilling. Det vil ikke være mulig å få dette til innenfor den nåværende budsjetttrammen. Nærmere omtale står i budsjettforslaget for 2022.

3.2 Befaringer, møte- og foredragsvirksomhet

3.2.1 Befaringer

Befaringer av militære avdelinger og kontakt med personellet der er i kjernen av nemndas virksomhet.

Det er særlig gjennom befaringene at nemnda skaffer seg innsikt i forholdene i Forsvaret og i aktuelle problemstillinger. Det er også gjennom befaringene at nemnda viser seg for militært personell og militære myndigheter, slik at mandatet, og Stortingets vilje til å føre kontroll og tilsyn med Forsvaret, blir synliggjort.

Det er derfor sterkt beklagelig at nemnda, på grunn av koronasituasjonen, ikke har vært i stand til å gjennomføre befaringer i 2020.

Nemnda hadde et internt møte over to dager i desember 2020, der ett av temaene var å planlegge befaringer for 2021. Møtereferatet følger vedlagt som vedlegg nr. 5.5.

3.2.2 Sammendrag av møte- og foredragsvirksomhet

Selv om nemnda ikke har vært i stand til å gjennomføre befaringer, har ombudsmannen kunnet delta på en god del utadrettede aktiviteter, både fysisk og ved hjelp av digitale hjelpemidler.

Særlig vil ombudsmannen fremheve årets internasjonale konferanse for ombudsmenn, ICOAF (The International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces). Temaet for konferansen var «[t]he impact of Covid-19 on Ombuds Institutions for the Armed Forces».

Konferansen, som foregikk på den digitale plattformen Zoom fra 26. til 30. oktober, handlet både om hvordan den enkelte ombudsmann har tilpasset klagebehandlingen til koronasituasjonen og hvilke koronarelaterte sakstyper man har behandlet.

Sammenlignet med de fleste andre ombudsordninger, kunne den norske ombudsmannen fortelle om et magert koronarelatert sakstilfang. Det er registrert kun tre slike henvendelser, som er nærmere omtalt under punkt 3.3.2.

Her listet opp i tilfeldig rekkefølge, har ombudsmannen i løpet av 2020 gjennomført møter med ledelsen i Forsvarets personell- og vernepliktssenter, sjef Hæren, Forsvarsstabens HR-avdeling, EOS-utvalget, Forsvarssjefens internrevisjon, Tillitsvalgtordningen i Forsvaret og veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner). I tillegg har det vært en del møtevirksomhet i tilknytning til evalueringen av virksomheten.

Møtene med *Forsvarets personell- og vernepliktssenter* har særlig handlet om utskrivning av vernepliktig personell under koronasituasjonen, samt om fremdriften i og utfallet av enkeltsaker.

Problemstillingen om tap av sikkerhetsklarering for personell i førstegangstjeneste på grunn av tilknytning til fremmed stat, har også vært et agendapunkt. Utfallet av ombudsmannens arbeid med dette temaet er omtalt i punkt 3.4.2 nedenfor.

Møtet med *sjef Hæren* var et oppstarts- og introduksjonsmøte mellom sjef Hæren, generalmajor Lars Lervik, og ombudsmannen.

HR-avdelingen i Forsvarsstaben har mye å gjøre med oppfølgingen av undersøkelsene om mobbing og seksuell trakassering («MOST») i Forsvaret. Mobbing og seksuell trakassering er en problemstilling som treffer nemndas mandat i sin fulle vidde: Personellet har rett til ikke å bli utsatt for mobbing og seksuell trakassering, og forekomsten av mobbing og seksuell trakassering vil utvilsomt gå ut over en militær avdelings evne til å fungere slik den skal i krise og krig.

Nemnda slutter seg til forsvarssjefens bedømmelse av MOST-undersøkelsens resultat. Det er et skuffende resultat. Nemnda er i likhet med forsvarssjefen bekymret for at tallene er verst i den yngste personellgruppen. Samtidig ønsker nemnda å berømme Forsvarets vilje til å undersøke seg selv og til å ønske å få bukt med dårlige holdninger og dårlig oppførsel.

Det er ut fra HR-avdelingen i Forsvarsstaben det er gitt bestemmelser om hvordan militære myndigheter skal håndtere MOST-relaterte saker. Bestemmelsene trådte i kraft 1. oktober 2020 og er av stor rettssikkerhetsmessig betydning. Nemnda er oppmerksom på bestemmelsene og vil følge opp overfor Forsvarsstaben for å søke kunnskap om hvordan bestemmelsene viser seg å fungere i praksis.

I denne sammenheng er fremtiden til Generaladvokatembetet av stor interesse. Generaladvokatembetet er en instans utenfor Forsvaret som dermed er uavhengig fra den militære kommandolinjen. Generaladvokaten og krigsadvokatene bistår militære sjefer med råd i enkeltsaker, der spørsmålet mellom det administrative, det disiplinærrettslige og det strafferettslige – altså etter hvilke regler den enkelte saken skal behandles – er viktig. En enstemmig arbeidsgruppe har, som nevnt, nylig foreslått at Generaladvokatembetet nedlegges som egen etat og at funksjonen som rådgiver og kontrollør av disiplinærmyndigheten legges inn i Forsvaret.

Forsvarssjefens internrevisjon har et oppdrag som fra tid til annen innebærer at den samme enkeltsaken meldes både til dem og til nemnda. Ombudsmannen og internrevisjonen forsøker i slike tilfeller sammen å avklare hvilket spor det er mest riktig å behandle henvendelsen i.

Slike avklaringer kan det også være behov for å gjøre med *EOS-utvalget*, i enkelte saker som angår sikkerhetsloven.

Tillitsvalgtordningen i Forsvaret er viktig for nemndas virkelighetsforståelse av hvordan det er å være soldat i førstegangstjeneste. Soldatene i førstegangstjeneste er i kjernen av nemndas mandat og formål.

Ombudsmannen forsøker å delta på mange aktiviteter i regi av Tillitsvalgtordningen. I 2020 har ombudsmannen bidratt med presentasjon og undervisning på Tillitsvalgtordningens landsstyremøte i Oslo samt ved to regionale samlinger henholdsvis på Kjevik og digitalt på Zoom. I punkt 4.2 samt vedlegg nr. 5.7 nedenfor står det en nærmere omtale av temaer og forhold som Tillitsvalgtordningen er opptatt av.

Møtet med *SIOPS* handlet blant annet om den pågående utredningen av ombudsordningen for Forsvaret og at det er viktig for denne personellgruppen å ha et eget ombud. Videre handlet møtet om rettsutviklingen på veteranfeltet, som da var et representantforslag og som nå er blitt til Innst. 21 S (2020–2021).

3.2.3 Ombudsmannens besøk til Evenes flystasjon 27. august 2020

Personellet på Evenes flystasjon har en krevende hverdag. De skal drifte en operativ militær avdeling, samtidig som den nye, store kampflybasen etableres. Innen 1. august 2022 skal alle bygg og anlegg være på plass og kampflybasen skal være i full drift fra sommeren 2023.

Under besøket var ombudsmannen i møte med både avdelingsledelsen og tillitsvalgte for befal og for soldater.

Det er uheldig at en rekke fasiliteter særskilt for et økende antall vernepliktige ikke er ferdigstilt før innrykk. Herunder kaserner og boforhold, velferdsarealer og idrettsfasiliteter. Ombudsmannen er imponert over ståpåviljen som hersker både i ledelsen og blant soldatene, i en krevende fase. Samtidig er det viktig at bestemmelser om arbeidstid og sikkerhet blir ivare tatt på det som i stor grad bærer preg av å være en travel byggeplass mer enn en ryddig og strukturert militærleir.

Nemnda vil følge utviklingen på Evenes flystasjon og har dette som en prioritert destinasjon for befaring, så snart det lar seg gjøre.

3.3 Enkeltsaker

3.3.1 Statistikk

Bedre rapportering, blant annet i form av presentasjon av statistikk for saksbehandling, er et av de viktigste læringspunktene nemnda trekker ut av Rambølls og Harbergutvalgets evaluering av dagens ordning. Det er et håp for årets innberetning at den oppfattes som et steg i riktig retning.

Bedre rapportering henger nært sammen med saksbehandlingssystemet som nå er tatt i bruk og mulighetene dette programmet gir til å produsere statistikk. I tillegg er styringsdokumenter for saksflyt og arbeidsform, og en revisjon av arkivnøkklene slik at disse er tilpasset lovforslaget, under utarbeidelse.

For 2020 er antallet innkomne henvendelser 41. Det vil si at kontoret har opprettet 41 enkeltsaker i 2020. Antallet saker har ligget noenlunde stabilt de siste årene, etter et toppår i 2016 (62 saker).

Sakene fordeler seg slik på personellgruppene som er omfattet av nemndas mandat:

Personellgruppe/år	2018	2019	2020
Menige	13	21	18
Militært tilsatte	19	19	15
Sivile	3	5	6
Veteraner	6	4	2
<i>Totalt</i>	<i>41</i>	<i>43</i>	<i>41</i>

Heller ikke fordelingen på sakstyper gir seg bemerkelsesverdige utslag i noen retning, når det gjelder menige soldater:

Sakstyper – menige	2018	2019	2020
Innkalling, fritak, utsettelse	0	2	2
Beordring, overføring, dimittering	3	5	7
Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering	3	10	7
Permisjoner, velferd	0	3	0
Disiplinær- og straffesaker	3	0	0
Godtgjørelser, økonomiske forhold	4	1	2
<i>Totalt</i>	<i>13</i>	<i>21</i>	<i>18</i>

Blant de 7 sakene som er registrert på gruppen for *tjenesteforhold* og *sikkerhetsklarering*, omhandler 4 av sakene soldater som har fått vedtak om INGEN KLARERING («IK»), det vil si ingen sikkerhetsklarering, mot seg.

Det spesielle ved disse IK-sakene er at vedtaket er fattet etter at soldatene påbegynte sin førstegangstjeneste, på bakgrunn av opplysninger som Forsvaret var kjent med før soldatene ble utskrevet til tjeneste. I flere av sakene en er kjent med er soldatene dimittert som følge av IK-vedtaket.

På bakgrunn av enkeltsakene, se vedlegg nr. 5.6.2, besluttet ombudsmannen å undersøke problemstillingen nærmere, se punkt 3.4.2. Undersøkelsene har vist at Forsvaret fra og med våren 2020 har etablert en praksis der man skal tilstrebe ikke å innkalle personell som risikerer IK-vedtak på grunn av tilknytning til fremmed stat, uten at spørsmålet om sikkerhetsklarering er avklart først.

For øvrig er det interessant og for så vidt gledelig, at de fleste henvendelsene om utskrivnings- og dimisjonsvedtak er en klage på at man er blitt dimittert eller ikke utskrevet til tjeneste i det hele tatt. Vedlagt følger et eksempel på hvordan ombudsmannen behandler slike henvendelser, se vedlegg nr. 5.6.1.

I bare ett tilfelle gjaldt henvendelsen en klage på at man var innkalt til tjeneste, nærmere bestemt til årlig trening i Heimevernet. Da bør det også nevnes at en annen henvendelse gjaldt motsatt vedtak, altså en tjenestepliktig som ikke ønsket å bli dimittert fra Heimevernet og som fikk medhold i dette av heimevernsdistriktet.

Når det gjelder sakstypene for henvendelser fra sivilt ansatte og befal, er det ikke tidligere produsert statistikk på samme måte som for menige. For 2020 er fordelingen slik:

<i>Sakstyper – sivile</i>	<i>2020</i>
Disponering og tilsetting	4
Sikkerhetsklarering	0
Tjenesteforhold	2
Velferd og økonomi	0
Disiplinær- og straffesaker	0
<i>Totalt</i>	<i>6</i>

<i>Sakstyper – militært tilsatte</i>	<i>2020</i>
Disponering og tilsetting	7
Sikkerhetsklarering	1
Tjenesteforhold	6
Velferd og økonomi	1
Disiplinær- og straffesaker	0
<i>Totalt</i>	<i>15</i>

I tillegg er det mottatt henvendelser fra to veteraner. I begge tilfeller har henvendelsene gått ut på at klager ønsker bedre forståelse av hvordan reglene om skadde veteraner henger sammen.

En av henvendelsene handlet om forskjellen mellom ny og gammel erstatningsordning for skadde veteraner og om fastsettelsen av soldatens skadetidspunkt. Ombudsmannen gjennomførte en telefonsamtale med veteranen der han takket for henvendelsen, som er av stor prinsipiell interesse for nemnda, og forklarte at nemnda ikke kan uttale seg om saken mens den er i prosess.

3.3.2 Koronarelaterte henvendelser

Det er registrert tre henvendelser i løpet av 2020 som er direkte relatert til koronasituasjonen.

Den ene henvendelsen gjaldt en bekymring fra en personelloffiser om hvordan innskrenkningen i personelletts bevegelsesfrihet ble praktisert ved hans avdeling. Nærmere bestemt var spørsmålet hvorvidt midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 § 2 tredje ledd ble brukt riktig. Paragraf 2 tredje ledd fastslo hvilke nivå i Forsvaret som hadde myndighet til å iverksette endringer av personelletts arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted. Saken ble løst i linjen. Nemnda merker seg at lignende erfaringer er meldt inn fra flere hold i høringsrunden forut for en ny midlertidig lov, jf. Prop. 91 L (2020–2021).

Den andre henvendelsen kom inn til ombudsmannen tidlig i april, før den midlertidige loven trådte i kraft. Klager ønsket hjemmekontor og reiste spørsmål om forsvarsloven § 20 ga hans foresatte tilstrekkelig hjemmel til å avslå dette. Ombudsmannen antok at problemstillingen hadde prinsipiell interesse og ba klager om å løfte problemstillingen tjenestevei gjennom tillitsvalgte.

Den tredje henvendelsen ble mottatt fra en forelder, som var engstelig for sin sønns helse. Sønnen var soldat i førstegangstjeneste og undergitt koronarelaterte restriksjoner. Saken ble løst ved at ombudsmannen umiddelbart tok kontakt per telefon og e-post med avdelingen, som ga et tilfredsstillende svar dagen etter.

3.3.3 Andre enkeltsaker

Blant enkeltsakene ombudsmannen har arbeidet mest med i 2020 er en sak om godkjenning av utdanningsnivået VOU (videregående officersutdanning). Klager, som er offiser, hadde fullført en stabsutdanning i utlandet som han mente kvalifiserte til norsk VOU. Han fikk imidlertid både søknad og påfølgende klage avslått.

Ombudsmannen var enig med klager, men avsluttet saken i mai 2019 etter forgjeves å ha gjort militære myndigheter oppmerksom på dette. På grunn av nye omstendigheter som var av betydning for kravet til likebehandling i forvaltningen, gjenåpnet ombudsmannen sin behandling av saken i september 2020, med det resultat at Forsvaret omgjorde sitt vedtak.

En annen enkeltsak fra 2020 som i utgangspunktet er avsluttet fra ombudsmannens side, handlet om en disponeringsprosess der klager gjorde rede for flere saksbehandlingsfeil han mente kvalifiserte til ugyldig vedtak. Blant annet mente han at det forelå flere tilfeller av inhabilitet i den innstillende myndigheten. Ombudsmannen var enig med klager i dette.

Ombudsmannen skrev først et brev til vedkommende forsvarsgren. Forsvarsgrenen var enig i at det var begått saksbehandlingsfeil, men anførte at feilen ikke hadde virket inn på resultatet. Forsvarsgrenen ville derfor la vedtaket stå. Ombudsmannen var ikke enig i dette og henvendte seg derfor til foresatte militære myndigheter. Der konkluderte man med at vedtaket var ugyldig som følge av inhabilitet.

Et tredje eksempel handlet om et knippe saker som ble klaget inn for ombudsmannen av en tillitsvalgt i et fagforbund. Den tillitsvalgte opplevde at han ikke fikk svar fra vedkommende militære myndigheter. Ut over alminnelige forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingstid og foreløpig svar, handlet sakene om fastsettelse av tjenesteansienitet, lønnstillegg og rett til studiepermisjon.

Ombudsmannen tok initiativ til et møte mellom vedkommende militære myndighet og den tillitsvalgte. Etterpå meldte begge parter tilbake om et fruktbart møte. Foruten å diskutere de konkrete sakene, ble man også enige om en hensiktsmessig og effektiv prosess for fremtidige saker. Sakene ble følgelig avsluttet hos ombudsmannen uten realitetsbehandling.

3.4 Arbeid og problemstillinger tatt opp utenom henvendelser

3.4.1 Veteranenes rettsstilling

Ombudsmannen har i løpet av 2020 latt utrede enkelte tema som har å gjøre med veteranenes rettsstilling. Målet med utredningen var først og fremst å gi nemndsmedlemmene en oversikt over rettstilstanden og rettsutviklingen på området.

Ett av temaene ombudsmannen er spesielt opptatt av er selve veteranbegrepet og hvilke pedagogiske og rettslige virkninger det har.

Nemnda har merket seg og stiller seg bak stortingets anmodningsvedtak av 15. oktober 2020 til regjeringen og de påfølgende, foreslåtte endringene i forsvarsloven i Prop. 59 L (2020–2021). Anmodningsvedtakene går ut på å forbedre veteranenes rettsstilling i form av lempeligere regler for foreldelse, bedre kontradiksjon om spesialisterklæringer, bedre mulighet til å gjenoppta saker som kan være i strid med gjeldende rett og å sikre at dagens ordning for finansering av juridisk hjelp og reiseutgifter opprettholdes.

3.4.2 Tap av sikkerhetsklarering for personell i førstegangstjeneste

Som nevnt ovenfor er ombudsmannen i løpet av de siste par årene blitt kjent med at personell i førstegangstjeneste er blitt dimittert på grunn av deres tilknytning til en fremmed stat, selv om Forsvaret var kjent med denne tilknytningen også før personellet ble utskrevet til tjeneste. Så vidt nemnda forstår finnes det ingen eksakt oversikt over antallet saker der dette er tilfellet. Anslagsvis dreier det seg om et sted mellom 10 og 20 saker de siste to årene.

Med virkning fra våren 2020 har Forsvaret etablert en praksis der man skal tilstrebe ikke å innkalle personell som risikerer IK-vedtak på grunn av tilknytning til fremmed stat, uten at dette er avklart først.

Nemnda synes det er positivt at Forsvaret har justert sin praksis og vil i møtene med Forsvarets personell- og vernepliktsenter be om å bli informert om hvordan den nye praksisen fungerer. Selv om man heretter unngår å dimettere personell som har påbegynt førstegangstjenesten, ligger det en utfordring i å få gjort undersøkelsene i tide samtidig som både Forsvaret og den tjenestepliktige har behov for å kunne innrette seg med rimelig varsel.

3.4.3 Forsvarets opplæring av soldatene innen jus, etikk og militærmakt

Ved flere anledninger har tillitsvalgte gjort ombudsmannen oppmerksom på at soldatene de representerer føler seg usikre på krigens regler. Når de tillitsvalgte setter ord på soldatenes usikkerhet, sier de gjerne at «soldatene vet ikke hvem de kan skyte».

Temaet er sentralt for nemndas mandat. Det handler både om soldatenes rett til å bli satt i stand til ikke å begå straffbare forhold, enten i form av unnlatelser på den ene side eller krigsforbrytelser på den annen. Det handler også om hensynet til en effektiv forsvarsmakt, som er avhengig av soldater som føler seg trygge på sine tjenesteplikter. Begge hensyn er omtalt i nemndas instruks § 1, som er sitert i punkt 2 ovenfor.

Nemndas behandling er ikke avsluttet. Ombudsmannen ønsker i sin saksforberedelse for nemnda å undersøke om den konkrete problemstillingen er del av en større problemstilling, som gjelder Forsvarets undervisning innen etikk, jus og militærmakt. Undersøkelsene gjøres av Forsvarssjefens internrevisjon og vil ventelig foreligge i løpet av våren 2021.

4 NEMNDAS SAMVIRKE MED ANDRE TILSYNSORGAN

4.1 Nemnda som knutepunkt

Etter hvert er det blitt opprettet flere tilsynsorgan som er rettet mot Forsvaret.

Tillitsvalgtordningen og Forsvarssjefens internrevisjon er to tilsynsorgan som er direkte rettet mot Forsvaret. Det er verdt å bemerke at både Tillitsvalgtordningen og Forsvarssjefens internrevisjon selv er en del av Forsvaret.

Etisk råd for forsvarssektoren er et tredje tilsynsorgan som er direkte rettet mot Forsvaret. Etisk råd er opprettet av, og medlemmene utpekes av, Forsvarsdepartementet. Rådet er uavhengig i sin virksomhet.

Nemnda ønsker å styrke samarbeidet med disse organene, og ønsker å tilby en arena for utveksling av problemstillinger og erfaringer med en viss regelmessighet. Nemndas uavhengighet fra Forsvaret skaper gode rammer for slik utveksling og effektiviserende arbeidsfordeling.

Det samme gjelder for så vidt andre, utenforstående tilsynsfunksjoner, som vil ha interesse av Forsvaret avhengig av problemstillingen. For eksempel har MOST-undersøkelsen medført et samvirke mellom Forsvaret og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Harbergutvalgets lovforslag innebærer dessuten at nemnda må finne en god samvirkeform med Sivilombudet og EOS-utvalget, slik at nemnda får tilgang til de utviklingstrekk og systematiske problemstillinger som måtte ligge i deres rettslige klagebehandling.

Generaladvokatembetets fremtid som uavhengig rådgiver og kontrollør i disiplinærsaker er kommentert ovenfor, se punkt 3.1.4.

4.2 Tillitsvalgtordningen i Forsvaret

Tillitsvalgtordningen er opprettet som et bindeledd mellom soldater i førstegangstjeneste og forsvarsledelsen, og står dermed i et særforhold til nemnda. De omtales derfor særskilt her.

Tillitsvalgtordningen jobber målrettet og seriøst og har gode resultater å vise til på vegne av Forsvarets soldater. Nemnda vil berømme de tillitsvalgtes innsats. Nemnda er Tillitsvalgtordningens naturlige og tiltenkte forbindelse til Stortinget. Nemnda vil bygge videre på og utvikle prosessene i et samarbeid som allerede er godt.

Nemnda har i tråd med fast praksis invitert Tillitsvalgtordningen til å komme med innspill til Dok. 5. Nemnda synes at Tillitsvalgtordningen setter fingeren på flere viktige forhold i sitt innspill, som er inntatt i sin helhet som vedlegg nr. 5.7.

Nemnda vil særlig fremheve og slutte seg til Tillitsvalgtordningens bekymring for kvaliteten på enkelte militære bygg og anlegg, og hvilke konsekvenser det får for personellet. Dette vil nemnda følge opp i tiden fremover, blant annet ved å legge befaringer til steder der bygg og anlegg er en kjent utfordring.

Når nemnda skal avgjøre hvilke avdelinger og steder en vil legge befaringene til, vil Tillitsvalgtordningen bli tatt med på råd.

5 VEDLEGG

Vedleggene er fortløpende inntatt fra og med neste side.

Vedlegg nr. 5.1

Utskrift fra Lovdata - 05.03.2021 14:52

**Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd.**

Dato	FOR-1952-04-21-4287
Departement	Stortinget
Sist endret	FOR-2003-11-07-1897
Gjelder for	Norge
Korttittel	Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd

Vedtatt av Stortinget 21 april 1952. Endret 14 juni 2000 nr. 1714 (instruksen kunngjort i sin helhet etter endringene), 7 nov 2003 nr. 1897.

§ 1. Ombudsmannsnemnda skal bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

§ 2. Ombudsmannsnemnda 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 årslønnet. Lønnen fastsettes av Stortingets presidentskap. De øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter komitéregulativet.

0 Endret ved stortingsvedtak 7 nov 2003 nr. 1897.

§ 3. Nemndas oppgave er:

- 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.
- 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 regulære tjenestevei, med de innskrenkninger som er nevnt ovenfor, § 3, bokstav b.

Utskrift fra Lovdata - 05.03.2021 14:52

§ 5. De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. Medlemmene kan hver for seg eller i fellesskap legge frem eller kreve lagt frem saker til drøfting. Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, 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 almen 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 ombudsmannsnemnda 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 ombudsmannsnemnd utferdiges gjennom nemndas leder og på ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/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 ombudsmannsnemndas/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 ombudsmannsnemnda behandles og avgjøres av ombudsmannen.

Med ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondansen 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 i tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønster.

0 Endret ved stortingsvedtak 7 nov 2003 nr. 1897.

VEDLEGG 2

Vedlegg nr. 5.2

Beregnet til

Stortinget v/Harberg-utvalget

Dokument type

Rapport

Dato

August 2020

EVALUERING AV OMBUDSMANNNSORDNINGEN FOR FORSVARET



EVALUERING AV OMBUDSMANNSORDNINGEN FOR FORSVARET

Oppdragsnavn **Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret**
Mottaker **Stortinget ved Harberg-utvalget**
Dokument type **Rapport**
Dato **14.08.2020**
Utført av **Rambøll Management Consulting**

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 2252 5903
<https://no.ramboll.com>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

INNHOLDSFORTEGNELSE

Sammendrag	2
1. Innledning	6
1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen	6
1.2 Om evalueringen og rapporten	6
2. Metoder og datakilder	8
2.1 Referansegruppe	8
2.2 Dokumentstudier	8
2.3 Kvalitative intervjuer	9
3. Presentasjon av Ombudsmannsordningen og dagens praktisering	11
3.1 Historisk bakgrunn	11
3.2 Mandat	12
3.3 Organisering og innretting	13
3.4 Målgrupper	17
3.5 Oppgaver og arbeidsform	18
3.6 Budsjett og ressurser	24
4. Vurdering av dagens praksis og innretning	25
4.1 Transparens	25
4.2 Ansvarlighet	30
4.3 Uavhengighet	33
4.4 Effektivitet	35
4.5 Relevans for brukerne	37
4.6 Oppsummering	38
5. Fremtidig innretting av ordningen	40
5.1 Mandat, formål og målgrupper	40
5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover	46
5.3 Ressurser og kompetansebehov	47
5.4 Innretting og organisering	49
5.5 Formaliteter	51
5.6 Oppsummering	51

SAMMENDRAG

Bakgrunn

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg¹, og skal blant annet se nærmere på eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget. Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»². Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsmann. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannsnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannsnemnda er å «sikre de allmenne menneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Da ordningen med Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert var det en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

Om evalueringen: formål og datainnsamling og metode

Evalueringen omfatter både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. I kapittel 3 presenterer vi ombudsmannsordningen med utgangspunkt i temaene mandat, organisering og innretting, målgrupper, oppgaver og arbeidsform og ressurser. I kapittel 4 gjør vi en vurdering av i hvilken grad dagens praksis er i tråd med forvaltningsprinsipper som transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans. I kapittel 5 diskuterer vi den fremtidige innrettingen av ordningen med utgangspunkt i temaene og prinsippene fra hhv. kapittel 3 og 4.

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, blant annet stortingsmeldinger og ombudsmannsordningens årlige rapport til Stortinget (Dok. 5), samt budsjett. I tillegg er det gjennomført 27 kvalitative intervjuer, i hovedsak over telefon eller video.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020. En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julsrud. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden, og referansegruppen har lest og kommentert på et utkast av rapporten.

Presentasjon av ombudsmannsordningen

21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er mest sannsynlig inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

Det er situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I et demokratisk og opplyst samfunn står verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensjon i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som

¹ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

² Utlysningen

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordnings arbeid i et sett instruks. Instruksen, som stort sett har stått uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglig arbeid. Instruksen ble i sin tid utformet slik at Ombudsmannnemnda selv skulle finne ut hvordan arbeidet best kunne gjennomføres og organiseres, og består av åtte relativt overordnede paragrafer hva gjelder arbeidsoppgaver og metodikk.

Siden oppstart i 1952 har ombudsmannsordningen bestått av en nemnd oppnevnt av Stortinget for fire år av gangen. Ombudsmannen for Forsvaret er lederen for nemnden, som for øvrig består av seks medlemmer.³ Nemndsmedlemmene er i liten grad involvert i det daglige arbeidet ved Ombudsmannens kontor. Dette utføres i stedet av Ombudsmannen selv og hans administrasjon bestående av en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, innenfor budsjettrammen av 7 500 000 kr. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av hans tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker. Ombudsmannen og hans kontor mottar daglig en rekke henvendelser fra ulike personer i Forsvaret som har behov for bistand. Dette kan dreie seg om alt fra utfordringer med å finne frem til hvilken instans i Forsvaret personen skal kontakte, og personer som opplever å ha blitt urettferdig eller feil behandlet i Forsvaret. Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året. Klagesakene behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret.

Videre forteller Ombudsmannen at den resterende delen av arbeidet i stor grad knytter seg til reisevirksomhet, bl.a. i forbindelse med befaringer til utvalgte lokasjoner i Forsvaret. De senere årene er det gjennomført 3-6 befaringer i året. Nemndsmedlemmene deltar på befaringene som tar form av en slags uformell/ustrukturert inspeksjon. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Rapportene fra befaringene blir sendt de involverte aktørene ved besøksadressen, bl.a. ledelsen og TVO m.m., samt forsvarsstaben og FD. Rapportene fra befaringene inngår også i Dok. 5 som er ombudsmannsordningens årlige rapportering til Stortinget. Rapporten overleveres Stortingspresidenten 1.april og behandles av utenriks- og forsvarskomiteen.

Av øvrige oppgaver deltar Ombudsmannen hvert år på en rekke samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen i Forsvaret hvor han informerer om ordningen og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor også arrangert ulike tema- / fokusdager, bl.a. i forbindelse med oppfølging av MOST-undersøkelsen i Forsvaret.

Vurdering av dagens praksis og innretting

Det fremkommer av datainnsamlingen at dagens Ombudsmann er godt likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og oppleves som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som en rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring. Uavhengigheten blir fremhevet av flere som særlig viktig.

³ Antall nemndsmedlemmer ble utvidet fra 5 til 7 i 1956.

I et moderne demokrati er uavhengighet et viktige prinsipp for god forvaltningspraksis, og noe offentlige institusjoner bør etterstrebe å oppfylle. Det er imidlertid ikke det eneste prinsippet som er viktig, og i denne evalueringen har vi vurdert ordningen ut ifra FNs prinsipper for *good governance* som omfatter transparens, ansvarlighet, effektivitet, relevans, i tillegg til uavhengighet. Informasjonen vi har fått tilgang til antyder at ombudsmannsordningen, slik den har vært praktisert og praktiseres i dag, har flere utfordringer når det gjelder å oppfylle kriteriene. Utfordringene er i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser, utfordringer som medfører at praktiseringen av ordningen vurderes som lite transparent og ansvarlig. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for.

Fremtidig innretting av ombudsmannsordningen

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres hvilke målgrupper ordningen skal arbeide for og med, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater formelt omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befaringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer. De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noe ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag – ca. 4 årsverk ved Ombudsmannens kontor, bør kunne utarbeide dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret på i tiden fremover. En utfordring med ulike varianter av sammenslåing, f.eks. ved at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling, er at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) sannsynligvis blir lavere. I tillegg kan en slik ordning medføre at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

1. INNLEDNING

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg⁴, og skal blant annet se nærmere på:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgaver og arbeidsformer
- Ordningen med anmodningsvedtak
- Regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner
- Eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget
- Revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon

Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»⁵. Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen. Dette innebærer å se på og vurdere arbeidsform, organisering og aktiviteter, samt undersøke hvilke resultater ordningen oppnår, gitt mandatet og intensjonene for ordningen. Oppdraget omfatter videre å vurdere og gi innspill til hvordan en fremtidig organisering og mandat for ordning kan utformes.

1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen

I 2019 sysselsatte det norske Forsvaret mer enn 23 330 personer. Disse er fordelt på 11 597 faste ansatte som er militære, 4 320 faste ansatte som er sivile, i tillegg til 7 413 som fullførte førstegangstjeneste dette året⁶. De arbeidsmessige forholdene er, som i det sivile liv, regulert, men gjennom et eget rammeverk som hensyntar de spesielle forholdene i Forsvaret.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsmann. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannsnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannsnemnda er å «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ordningen med Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert gjennom en instruks, og det var en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

1.2 Om evalueringen og rapporten

Evalueringen er todelt. Del 1 av oppdraget innebærer en evaluering av dagens praksis, dvs. kartlegge og vurdere arbeidsform, organisering og prioriteringer. På bakgrunn av dette skal denne delen av oppdraget vurdere hvilke resultater ordningen oppnår, ut ifra hvilke føringer som ligger i dagens mandat og intensjonene for ombudsmannsordningen. Hovedproblemstilling for denne delen av oppdraget er:

I hvilken grad og på hvilken måte samsvarer dagens praktisering av ombudsmannsordningen med intensjonene for ordningen?

Del 2 av oppdraget bygger på vurderingene av dagens praksis i del 1, og har som formål å vurdere den fremtidige innrettingen av ordningen. Hovedproblemstillingen for denne delen av oppdraget er:

⁴ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

⁵ Utlysningen

⁶ <https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Hvordan bør ombudsmannsordningen innrettes i fremtiden for å møte behovene, og hva er de viktigste argumentene for denne innretningen?

Evalueringen skal omfatte både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. Datagrunnlaget for evalueringen er intervjuer og dokumentstudier, og en nærmere beskrivelse av metoder og datakilder foreligger i kapittel 2.

1.2.1 Leserveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 beskriver metoder og datakilder i evalueringen
- Kapittel 3 beskriver dagens innretting og praktisering av ombudsmannsordningen
- Kapittel 4 drøfter dagens ordning, med utgangspunkt i følgende prinsipper for *good governance*: transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans
- Kapittel 5 drøfter og gir innspill til fremtidig innretting for ordningen

2. METODER OG DATAKILDER

I dette kapittelet beskriver vi metoden for gjennomføring av evalueringen. Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, som for eksempel stortingsmeldinger og de siste årenes Dok. 5⁷, samt budsjett. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020.

2.1 Referansegruppe

En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julrud. Gruppen har støttet Rambøll i gjennomføringen av oppdraget, og delt relevant informasjon og dokumenter, og gitt innspill om informanter. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden. Referansegruppen har også lest og kommentert på et utkast av rapporten.

2.2 Dokumentstudier

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomgått en rekke dokumenter som på ulike måter gir viktig informasjon om ordningen. For det første har instruksene for ordningen blitt gjennomgått og vurdert med tanke på å dokumentere og vurdere hva som var det opprinnelige mandatet og intensjonen for ordningen. Videre har diverse stortingsmeldinger, de senere års Dok. 5 og komiteenes innstillinger i etterkant av behandlingen, blitt gjennomgått for å dokumentere ordningens funksjon og praksis. Budsjetter og årsrapporter har blitt gjennomgått for å kartlegge ressursbruk. Følgende dokumenter er gjennomgått:

Stortingsmeldinger m.v.

- Dok. 5 2001 - Innst. S. nr. 178 (2001-2002)
- Dok. 5 2004 - Innst. S. nr. 176 (2004-2005)
- Dok. 5 2005 - Innst. S. nr. 191 (2005-2006)
- Dok. 5 2015 - Innst. 371 S (2015-2016)
- Dok. 5 2016 - Innst. 295 S (2016-2017)
- Dok. 5 2017 - Innst. 358 S (2017-2018)
- Dok. 5 2018 - Innst. 345 S (2018-2019)
- Dok. 5 2019 - Innst. 341 S (2019-2020)
- Innst. 286 S. 2012-2013
- Stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran»
- Regjeringens handlingsplan i 2011 - «I tjeneste for Norge»
- Regjeringens handlingsplan og Oppfølgingsplanen 2011-2013
- Sivilombudsmannens årsrapport - Dok. 4 1969
- Innst. S. nr. 240 (2005-2006) – Innstilling til Stortinget fra valgkomiteen
- Meld. St. 15 2019-2020 «Også vi når det blir krevet»
- Innst. S. nr. 68 -1951
- Innst. S. nr. 255 - 1956
- Prop. 62 S (2019-2020) Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren
- NOU 1995: 26 «Barneombud og barndom i Norge»
- NOU 2015: 2 «Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø»

Internasjonalt

- Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)
- SCOAF - annual report 2018

⁷ I henhold til § 6 i instruksene for Ombudsmannsmåndra for Forsvaret sender Ombudsmannsmåndra årlig melding om sin virksomhet til Stortinget. Dette gjøres gjennom Dok. 5.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

- Resolusjon om samarbeid over landegrenser – Inn tatt i senere års Dok. 5

Økonomi

- Budsjettforslag og tildelingsskriv, 2015-2020
- Årsregnskap Ombudsmannen for Forsvaret 2015-2019
- Riksrevisjonens rapporter for Ombudsmannen for Forsvaret, 2015-2019
- Riksrevisjonens Dok. 1 2015-2018

Annet

- Dusin eksempler på enkeltsaker fra Ombudsmannen for Forsvaret
- Diverse eksempler fra Klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner
- Notat fra Ombudsmannen for Forsvaret til Hareide-utvalget
- Ombudsmannens redegjørelse til Hareide-utvalget, datert 19. desember 2019
- Kjell Arne Bratlis «Fra norsk merkeår til internasjonal merkevare: Ombudsmannen for Forsvaret 1952 – 2002»
- Internt notat - Sivilombudet 10/19
- Diverse korrespondanse angående Ombudsmannen for Forsvarets mulige rolle som studentombud for studenter ved Forsvarets Høgskole
- "PWC-rapport: ""Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge»" September 2017"
- Etisk råd for forsvarssektoren – årsrapport for 2019

2.3 Kvalitative intervjuer

Det ble gjennomført i alt 27 intervjuer i forbindelse med evalueringen. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet april 2020 – august 2020.

Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført via video eller telefon. To eller tre av prosjektteamets medlemmer deltok på flertallet av intervjuene. Alle direkte sitater som benyttes i rapporten er godkjent av informantene.

Intervjuene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide som var tilpasset den enkelte informant. Intervjuene varte omkring 40 – 60 minutter.

Følgende aktører ble intervjuet:

1. Roald Linaker, nåværende Ombudsmann for Forsvaret (intervjuet to ganger a 90 minutter)
2. Joachim Nordgreen, konstituert direktør ved kontoret for Ombudsmannen for Forsvaret
3. Kjersti C. Klæboe, Ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet
4. Elisabeth Michelsen, Sjef for Heimevernet
5. Signe Øye, Medlem av Ombudsmannsnemnda
6. Øyvind Halleraker, Nestleder i Ombudsmannsnemnda
7. Hanne Harlem, Sivilombudsmann, og Bjørn Dæhlin, avdelingssjef hos Sivilombudsmannen
8. Tom Simonsen, Direktør og sjef i HR-avdelingen i Forsvarsstaben
9. Jens B. Jahren, Leder for Befalets fellesorganisasjon (BFO)
10. Knut Ringen, sjef for Medlem av Ombudsmannsnemnda (TVO)
11. Torbjørn Bongo, Forbundsleder i NFO
12. Thomas Dam, Sekretær for Kontroll- og konstitusjonskomiteen
13. Rune Skjerve, Sekretær for Utenriks- og forsvarskomiteen
14. Thor Arne Lysenstøen, Generalsekretær Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjon (NVIO)
15. Øystein K. Wemberg, Generalsekretær for Veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner)

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

16. Ola Lydersen, landstillitsvalgt Vernepliktsrådet
17. Martin Kolberg, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen
18. Geir Sigbjørn Toskedal, Stortingsrepresentant for KrF og medlem av utenriks- og forsvarskomiteen
19. Jette Christensen, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen
20. Sanne Høgbakken Fodstad, Hovedtillitsvalgt i Hæren
21. Gesine Graham, Hovedtillitsvalgt i Sjøforsvaret
22. Vilde Kristiansen, Hovedtillitsvalgt i Luftforsvaret
23. Nicolai Norum, leder for Studentrådet ved Forsvarets Høyskole
24. Miriam Weierud, kaptein og leder for Militært kvinnelig nettverk
25. Oberst Berntsen, Garnison Porsanger
26. TVO, Garnison Porsanger,
27. Camilla Serck-Hanssen, leder Etisk råd for forsvarssektoren

3. PRESENTASJON AV OMBUDSMANNSORDNINGEN OG DAGENS PRAKTISERING

3.1 Historisk bakgrunn

I Hærens "Reglement for indre tjeneste" fra før andre verdenskrig, var det fastsatt at soldatene ved hvert kompani skulle velge tillitsmenn, og at klager over eksempelvis mat, husrom, og uniformer skulle gå gjennom disse⁸.

Etter at andre verdenskrig var over, anbefalte den såkalte Tillitsmannskomite av 1946 en videre utbygning av tillitsmannssystemet, men deres utkast til bestemmelser om utvalgene ble ikke formelt vedtatt i første omgang⁹. I sin innstilling anbefalte det såkalte Tjenestetidsutvalg av 1950 at forslaget burde gjennomføres snarest. Utvalget foreslo samtidig at utvalgenes arbeidsområde skulle utvides, og at det skulle innføres en tillitsmann for Forsvaret, valgt av Stortinget. Utvalgets begrunnelse var at en slik tillitsmann ville gi de vernepliktige en sterkere følelse av rettssikkerhet.

I St. prp. nr. 1 (1951) førte departementet opp kr. 38 000 til dekning av utgifter i forbindelse med en særskilt ombudsmann. I begrunnelsen erklærte departementet seg enig med en uttalelse fra Hærens overkommando hvor det stadfestes at det ville være en fordel om kritikken fra mannskapet ble ledet til en slik instans istedenfor å finne veien ad andre kanaler. Det uttales videre at selv om de vernepliktiges rettsstilling og rettssikkerhet er tilfredsstillende beskyttet i lov og reglementer, vil en ombudsmann få en betydningsfull oppgave ved å skape en større følelse av rettssikkerhet hos de vernepliktige. Forsvarsdepartementet mente likevel at det ville være mest formålstjenlig at ombudsmannen ble tilsatt av Kongen og administrativt lagt under Forsvarsdepartementet.

Stortingets militærkomite var enig i at det skulle innføres en ombudsmann for Forsvaret, men ba departementet utrede spørsmålet om han ikke burde få et utvalg å støtte seg til. For å gi ombudsmannen den friest mulige stilling og autoritet, mente militærkomiteen videre at han burde oppnevnes av Stortinget¹⁰. 21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er sannsynligvis inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

I november 1956 besluttet Stortinget at også de sivile vernepliktige skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer¹¹. Både Justisdepartementet og Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte de sivile vernepliktige.

3.1.1 Den etiske begrunnelsen for ordningen

Det er dermed situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I Norge ble individuell verneplikt for landbefolkningen innført i 1799 og innarbeidet i Grunnloven av 1814. Grunnlovens § 119 bestemmer at «*Alle statsborgarane har i regelen den same skyldnaden til å verne fedrelandet ei viss tid, utan omsyn til fødsel eller formue.*» Denne plikten gir ingen rettigheter.

⁸ Fra forarbeidene til Sivilombudsmannsloven

⁹ Forvaltningskomiteens innstilling «En norsk Ombudsmannsordning» - forarbeider til Sivilombudsmannsloven

¹⁰ Innst. S. nr 56 - 1952

¹¹ Innst. S. nr. 255 - 1956

Norge har, og har i lang tid hatt, allmenn verneplikt. Det vil si at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra året de fyller 19 år, til utgangen av året de fyller 44 år¹². Brudd på verneplikten kan medføre straff. I et demokratisk og opplyst samfunn står dermed verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensere i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

3.2 Mandat

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordningens arbeid i et sett instruks. Instruksen, som har stått stort sett uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglige arbeid. I tillegg vurderer vi det som naturlig å anse Stortingets konkrete merknader i Innstillingene til behandlingen av de enkelte Dok. 5, i tillegg til sedvanerettslig utvikling som f. eks. befaringspraksisen, også er med på å definere Ombudsmannsnemndas mandat.

Både Forsvarsdepartementet og militærkomiteen i Stortinget mente i sin tid at det var riktig å gjøre instruksen så lite detaljert som mulig, så lenge et helt nytt organ skulle opprettes¹³. Tanken var at når man etter noen år hadde sett hvordan ordningen virket, kunne instruksen vurderes på grunnlag av de erfaringer som var gjort. Ifølge jubileumboka «*Ombudsmannen 1952-2002 – Stortingets ombudsmann for Forsvaret*», ga Stortinget vide fullmakter til Ombudsmannsnemnda slik at den selv kunne finne ut hvordan arbeidet best kunne gjøres. Dette gjaldt ikke bare tillitsmannsutvalgene og mannskaper, men i stor grad også befalets muligheter til å få prøvet sin sak når tjenestevei ikke førte frem.

3.2.1 Instruksen og formålet med ordningen

Instruksen er på åtte korte paragrafer.¹⁴

Formålsbeskrivelsene i § 1 angir Ombudsmannsnemndas hovedanliggende. Her fremkommer det at ordningen «skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.» (vår utheving).

Å sikre allmennmenneskelige rettigheter og søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret kan dermed oppfattes som de overordnede formålene for ordningen. Dagens ombudsmann og representanter fra nemnda og ansatte ved Ombudsmannens kontor, fremhever dette som styrende for arbeidet og prioriteringer som gjøres.

Samtidig er formålsbeskrivelsen generell og omfattende, og med et noe utdatert språk. Det er i 2020 lite naturlig å snakke om «*allmennmenneskelige rettigheter*».

Flere informanter har videre pekt på at det er et spenningsforhold mellom Forsvarets behov for effektivitet og rasjonalitet, og en allmennmenneskelig og ivaretagende behandling av sitt personell. Ombudsmannen selv peker på det som sitt overordnede formål å bidra til at Forsvaret utøver sin makt og kontroll på en måte som sikrer en likeverdig og allmenn vektning av disse, på noen måte, motstridende prinsippene.

I tillegg til at § 1 angir det overordnede formålet med ordningen, bidrar § 3 til å klargjøre noe om hvilke saker Ombudsmannsnemnda forventes å fokusere på. Her fremkommer det bl.a. at

¹² § 6 i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)

¹³ Innst. S. nr 56 - 1952

¹⁴ Instruksen fremkommer i sin helhet i vedlegg 1.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

oppgavene omfatter å behandle spørsmål knyttet til «*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*».

For øvrig fremstår instruksen som overordnet hva angår konkrete arbeidsoppgaver og metodikk. Instruksens § 3, som både i bokstav a og b presiserer at Ombudsmannsnemndas oppgave er knyttet til «*å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell*» (bokstav a) og «*å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret*» (bokstav b), kan tolkes i en retning av at ombudsmannsrollens er tenkt en passiv rolle. Det vil si at Ombudsmannen ikke på egen hånd er gitt i oppgave å undersøke, spørre, etterlyse eller på andre måter aktivt gå ut til de som er omfattet av § 1 for å sikre de allmennmenneskelige rettigheter eller søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Rollen er derfor i instruksen definert prinsipielt annerledes enn for eksempel for Sivilombudsmannen eller Datatilsynet, som er tillagt en rett og plikt til å selv oppsøke og undersøke saker som omfattes av deres mandat.

3.3 Organisering og innretting

Ombudsmannen for Forsvaret har helt siden opprettelsen i 1952, og som følge av instruksen, vært leder for ombudsmannsnemnda. Videre har Ombudsmannen en administrasjon knyttet til kontoret for Ombudsmannen.

3.3.1 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen

Under prosessen i forkant av opprettelsen av ombudsmannsordningen, hadde Militærkomiteen i sine innstillinger i prinsippet sagt seg enig i at det burde opprettes en Ombudsmann for Forsvaret. I innst. S. nr. 68 – 1951 sier den bl.a.:

«Komiteen er enig i at forsvaret bør få en ombudsmann. Men komiteen vil be departementet utrede om hans virkeområde bør være noe videre enn antydnet av tjenestetidsutvalget og i proposisjonen, og om han eventuelt bør ha et relativt fåtallig utvalg å støtte seg til.»

I skriv av 23. februar 1952 fra Forsvarsdepartementet til Militærkomiteen foreslo derfor departementet at man oppnevnte en Ombudsmannsnemnd på 5 medlemmer som velges av Stortinget for 4 år ad gangen, hvorav en utpekes som leder – Ombudsmann for Forsvaret.

Etter en utvidelse av nemnda i 1956, sannsynligvis på bakgrunn av at Ombudsmannsnemnda nå også skulle være en ordning for de sivile vernepliktige, består nemnda i dag av 7 medlemmer, og fortsatt slik at et av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret.

Nemnda oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og er et politisk uavhengig organ. Flere informanter knytter nemndas sammensetning til også representere en politisk balanse, uten at dette fremkommer av instruksen. Samtidig er nemnda i dag og en stund tilbake i tid i all hovedsak sammensatt av tidligere stortingspolitikere, og fra forskjellige partier¹⁵. Det er valgkomiteen på Stortinget som etter forslag fra partigruppene rår Stortinget til å gjøre vedtak om sammensetningen av Ombudsmannsnemnda.¹⁶

¹⁵ Rambøll har ikke funnet grunn til å bruke ressurser på å dykke ned i et potensielt massivt skriftlig materiale for å verifisere/avklare de partipolitiske sammensetningene av nemnda gjennom tidene.

¹⁶ Se eksempelvis Innst. 69 S (2017–2018)

Det har siden vedtagelsen av Ombudsmannsnemnda vært seks ombudsmenn, og det er vanlig at både ombudsmann og nemnd sitter i flere perioder. Dagens Ombudsmann har sittet siden 2014, og er nå utnevnt frem til utgangen av 2021.

Tekstboks 3-1 Ombudsmenn for Forsvaret

- Arthur Ruud (1952-1964)
- Edgar Andreassen (1964 - 1985)
- Per A. Utsi (1985-2002)
- Dagfinn Hjertenes (2002-2006)
- Kjell Arne Bratli (2006 til 2014)
- Roald Linaker (2014-2021)

Det fremkommer ingen krav til kompetanse for Ombudsmannen eller medlemmene av nemnda i instruksen eller øvrige skriftlige dokumenter tilknyttet ordningen. Det eneste skriftlige dokumentet Rambøll kjenner til som sier noe om ombudsmannens kompetanse og bakgrunn er i innstilling S.240 2005/2006: «Valgkomiteen har kommet til at Ombudsmannen nå bør velges på bakgrunn av god innsikt i forsvarets virksomhet og gode menneskelige egenskaper, uavhengig av partitilhørighet». Som det fremkommer av tekstboks 3-2 har tidligere ombudsmenn hatt en varierende kompetanseprofil og bakgrunn.

Tekstboks 3-2 Ombudsmennenes kompetanse og bakgrunn

Dagens ombudsmann, Roald Linaker, er teolog av utdanning og har p.t. permisjon fra sin stilling som stabsprest ved Brigade Nord på Bardufoss. Han har tidligere vært ordfører i Bardu kommune i Troms, og sitter på fylkestinget i Troms der han leder utdanningskomiteen.

Den forrige ombudsmannen, Kjell Arne Bratli, var utdannet ved Sjøkrigsskolen og hadde lang tjenestebakgrunn fra ulike deler av Forsvaret før han fungerte som Ombudsmann for Forsvaret fra 2006 til 2014.

Dagfinn Hjertenes, som fungerte som ombudsmann i perioden 2002-2006, hadde økonomisk utdanning fra handelsskole og fra infanteriets befalsskole. Han var sersjant/fenrik i Brigaden i Nord-Norge, og senere politiker for Høyre på Stortinget.

Per A. Utsi var ombudsmann i perioden 1985-2001. Han hadde bl.a. bakgrunn fra juridiske studier og Forsvarets våpentekniske skole, og satt fire perioder på Stortinget for Arbeiderpartiet fra 1969-1985.

Edgar Andreassen var ombudsmann i perioden 1964 -1985. Han var jurist, og kontorsjef hos Ombudsmannen for Forsvaret fra 1956, og ble selv senere Ombudsmann for Forsvaret til 1985.

Arthur Ruud var Ombudsmann for Forsvaret i perioden 1952-64. Før det var han formann i Norsk Telegraf- og Telefonforbund i perioden 1930-49, og formann i Statstjenestemannskartetlet i perioden 1937-50. Han var tilknyttet Handelsdepartementet i London i årene 1942-45, byråsjef i Finansdepartementet i årene 1950-52. Ruud hadde ingen formell høyere utdanning.

3.3.2 Administrasjon

Ombudsmannens administrasjon består i dag av Ombudsmannen, en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, og har gjort det de siste årene. Som for Ombudsmannsnemnda preges også den administrative siden av relativt lav turn-over. Dagens direktør har vært der siden 2012, etter at daværende kontorsjef takket av etter 25 år ved Ombudsmannen¹⁷. Per dags dato er det ansatt en konstituert direktør, da nåværende direktør er sykemeldt. Ombudsmannen holder til i standsmessige kontorer i Tostrupgården i Oslo.

3.3.3 Landskapet rundt Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannen inngår i et komplekst landskap bestående av mange aktører som jobber i og opp imot målgruppene ombudsmannen er satt til å ivareta. Den mest sentrale i Forsvaret er Tillitsvalgtordningen. Utenfor forsvarsstrukturen er Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda sentrale. Det samme er Klagenemnda for disiplinærsaker. I tillegg er det en rekke interesse- og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider med og for nåværende og tidligere personell i Forsvaret. Vi vil redegjøre kort for de nevnte ordningene i punktene under:

- **Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO)** skal ivareta de vernepliktiges rettigheter i Forsvaret. TVO er en samarbeidsordning mellom soldater som er inne til førstegangstjeneste (vernepliktige) og den militære og politiske ledelsen i Forsvaret. Formålet med ordningen er å sikre soldaters rettigheter før, under og etter tjeneste i Forsvaret. Ordningen arbeider for å fremme trivsel og medvirkning i tjenesten, og det er tillitsvalgte i alle avdelinger i Forsvaret. TVO har som mål å bidra til at Forsvarets ledelse, ansatte og de førstegangstjenestegjørende har et godt og tillitsfullt forhold.¹⁸ Tillitsvalgtordningen ble opprettet samme år som ombudsmannsordningen for Forsvaret, i 1952, og het da Tillitsmannsordningen. Navnendringen skjedde i 2016 i forbindelse med innføringen av allmenn og kjønnsnøytral verneplikt. Det er hvert år over 400 tillitsvalgte i Forsvaret. Siden de vernepliktige kun er i tjeneste i 12 måneder er det stadig utskiftninger av tillitsvalgte, og det arrangeres derfor også hvert år en rekke kurs med opplæring av de tillitsvalgte. Ombudsmannen deltar selv på flere av kursene hvert år (a-kurs og b-kurs), og forteller da om sitt arbeid og hvilke rettigheter de vernepliktige har.
- **Etisk råd for forsvarssektoren**¹⁹ skal styrke etisk bevissthet og etisk refleksjon blant alle ansatte i forsvarssektoren. Arbeidet skal bidra til etisk forsvarlig forvaltning av sektorens menneskelige og materielle verdier samt bidra til at tilliten i, og støtten fra samfunnet, opprettholdes.
- **Interesseorganisasjoner.** På utsiden av forsvarsstrukturen er det en rekke interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider for ivaretagelsen av ulike grupper av forsvarets personell. De største organisasjonene for ansatte i Forsvaret er Befalets fellesorganisasjon (BFO) (YS), Norges offisers- og spesialistforbund (NOF) (LO), NTL Forsvar og Parat Forsvar. Det er også egne organisasjoner som arbeider med og opp imot veteraner. Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner (NVIO) og Veteranforbundet Skadde i internasjonale operasjoner (SIOPS) er de største.
- **Sivilombudsmannen** er, i likhet med Ombudsmannen for Forsvaret, et eksternt kontrollorgan oppnevnt av Stortinget. Sivilombudsmannen skal kontrollere at den enkeltes

¹⁷ Dok. 5 2012-2013, s. 10.

¹⁸ <https://forsvaret.no/tjeneste/tillitsmannsordninga>

¹⁹ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

rettigheter blir ivaretatt i møte med forvaltningen. Kontrollvirksomheten skjer i hovedsak på bakgrunn av klager fra borgere, men Sivilombudsmannen har også mulighet til å ta saker på eget initiativ. Som for Ombudsmannen for Forsvaret tar Sivilombudsmannen kun saker som er ferdigbehandlet i forvaltningen, og ombudet kan kun uttale seg om behandlingen i forvaltningen er riktig eller ikke. Sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav 2 definerer at «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» er unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Grenseoppgangen mellom arbeidsoppgavene til Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret ble også behandlet i Sivilombudsmannens årsmelding for 1969 s.7 og bekreftet i notat fra Sivilombudsmannen i 2019. Her konkluderes det med at «saker som gjelder militære tjenestemenn normalt hører til mandatet til Ombudsmannen for Forsvaret, med mindre klagen gjelder forhold som ikke har noe særlig tilknytning til tjenesten i Forsvaret spesielt, slik som for eksempel pensjon og skatt. Saker som gjelder sivile tjenestemenn hører normalt til Sivilombudsmannens mandat, med mindre saken gjelder forhold som har særlig tilknytning til tjenesteforholdet i Forsvaret.»²⁰

- **Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)** utnevnes av Kongen i statsråd for et årsmål på seks år. Ombudet skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Alle borgere kan henvende seg til LDO for gratis veiledning i saker som omhandler diskriminering. Ombudet gir veiledning om rettigheter, plikter og praksiser, og veileder den enkelte i strategi og henvisning til rett instans. I tillegg til veiledning i enkeltsaker, samler Ombudet statistikk på type henvendelser fra enkeltpersoner, arbeidsgivere, organisasjoner, utdanningsinstitusjoner m.fl. Dette er med på å avdekke diskriminerende praksiser og strukturer i samfunnet. På bakgrunn av bl.a. denne informasjonen gir LDO veiledning til andre arbeidsgivere om likestillings- og diskrimineringsloven, samt bistår arbeidsgivere og offentlige myndigheter i å identifisere likestillingsutfordringer og sette inn relevante tiltak.²¹
- **Diskrimineringsnemnda** håndhever brudd på plikten offentlige arbeidsgivere har til å analysere egen likestillingssituasjon og igangsette relevante tiltak (aktivitetsplikten, samt plikten til å årlig redegjøre for hva man gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i eget arbeid (redegjørelsesplikten)). Nemnda kan fatte vedtak og pålegge retting/stansing eller andre tiltak for å sikre at virksomheter oppfyller redegjørelsesplikten. Som offentlig arbeidsgiver er Forsvaret underlagt aktivitets- og redegjørelsesplikten, og kan pålegges tiltak av Diskrimineringsnemnda dersom plikten ikke overholdes.²² I perioden 2018-2019 har nemnda behandlet til sammen fem saker der forsvarer har vært innklaget. Disse gjaldt diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse (3), etnisitet (1) og alder (1).
- **Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner** behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens Pensjonskasse etter forskrift 22. desember 2009, nr. 1768 Om særskilt kompensasjonsordning og forskrift 2. desember 2004, nr. 1563 Om billighetserstatning. Ordningen skal ivareta personell i Forsvaret som blir skadet i tjeneste,

²⁰ 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

²¹ <https://www.ldo.no/>

²² <https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/aktivitets-og-rapporteringsplikten/>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

enten i forbindelse med avtjening av verneplikten eller ved tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.²³

- **Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret** er siste klageadgang over ilagt refselse. Nemndas avgjørelse er endelig og kan ikke omgjøres av domstolene, og bare lovligheten av refselsesvedtaket kan prøves.²⁴

Gjennom intervjuene med de forskjellige organisasjonene, brukerne og ombudsmannen selv, har vi undersøkt i hvilken grad eventuell overlapp mellom ombudsmannsordningen og andre ordninger påvirker institusjonene, og om det bør iverksettes tiltak for å rette opp der det er behov.

Ved overlapp av mandat/funksjonsområde mellom to eller flere institusjoner, kan unødige ressurser gå med på enten dobbeltbehandling eller avklaring av hvilken institusjon som er den mest egnede til å behandle en sak eller hjelpe en bruker på annet vis. Dersom flere institusjoner fremstår som relevante for brukerne, kan det også legge unødig sten til byrden for en person som allerede er på leting etter bistand.

Det er åpenbart at ombudsmannsordningen behandler saker som også faller inn under andre institusjoner eller organers arbeidsfelt som for eksempel interesseorganisasjonene i Forsvaret og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det betyr likevel ikke at rollene er overlappende, i og med at ombudsmannsordningen er et frittstående, nøytralt organ som er satt til å føre kontroll på vegne av og for Stortinget. Interesseorganisasjonene fremhever Ombudsmannens komplementære funksjon, samtidig som Stortinget anfører Ombudsmannens rolle som objektiv primærkilde. Sivilombudsmannen opplyser om at de på generelt grunnlag behandler saker med og om ansatte i Forsvarsbygg, mens saker med og om militært personell blir håndtert av Ombudsmannen for Forsvaret. Ifølge Sivilombudsmannen er det i praksis uproblematisk å trekke grensene, og at de gjør konkrete vurderinger av saker som kommer inn til dem. Ved tvil sender de saken over til Ombudsmannen for Forsvaret, og har så langt ikke fått saker i retur.

Selv om det kan være utfordrende å trekke grenser mellom de forskjellige institusjonene, da særlig de andre offentlige kontrollorganene og ombudene, på bakgrunn av lovformuleringer, blir det særlig viktig at institusjonene har god kommunikasjon og omforent avklarer grenser, roller og oppgaver.

3.4 Målgrupper

Ombudsmannsordningen ble i sin tid etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Det er likevel ingen tvil om at Ombudsmannen hele tiden har fungert som en ombudsmann for «Forsvarets personell» mer generelt, som det heter i instruksens § 1.

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

Likevel oppleves det noe uklart akkurat hvem som utgjør Ombudsmannens formelle målgruppe, noe de siste års diskusjoner om veteranenes stilling viser. I snart 20 år har Ombudsmannen hatt et større eller mindre fokus på Forsvarets veteraner, uten at dette nødvendigvis er gjenspeilet i verken instruks eller politiske signaler i form av vedtak eller bevilgninger. Ombudsmannen selv har i flere år etterspurt en formell avklaring og presisering i instruksen av at han også skal arbeide med og for veteraner. En nærmere redegjørelse for saksgangen rundt dette fremkommer i avsnitt 5.1.2.

Dagens ombudsmann har, som allerede nevnt, valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet om målgrupper, og sier selv at han *«jobber for alt av Forsvarets personell, både under og etter tjeneste»*.

Ombudsmannen arbeider derfor i dag også med veteraner og anser denne gruppen som en del av sin målgruppe.

3.5 Oppgaver og arbeidsform

I intervju med Ombudsmannen og representanter for nemnda fremkommer det at mesteparten av arbeidet omhandler oppfølging av henvendelser og klager og befaringer. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av sin tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker og ca. halvparten går til besøksarbeid.

3.5.1 Oppfølging av henvendelser og klagesaker

I § 3 fremkommer det at nemndas oppgave er å *behandle spørsmål fra* tillitsvalgtordningen eller personell knyttet til mannskapenes forhold under tjenesten, og *behandle henvendelser fra* tjenestemenn i Forsvaret som ikke, ifølge annen bestemmelse, skal sendes tjenestevei [Rambølls utheving].²⁵ Videre fremkommer det i § 5 at det i hovedsak er Ombudsmannen som skal behandle, forberede og forelegge saker, men at saker av prinsipiell karakter eller som har allmenn interesse bør forelegges nemnda. Formuleringene i instruksen tyder på at Ombudsmannen først og fremst var/er tiltenkt en passiv rolle (i motsetning til en oppsøkende rolle), all den tid det er konkretisert at Ombudsmannen skal behandle spørsmål og henvendelser som kommer utenfra.

På spørsmål om hva arbeidet som Ombudsmann for Forsvaret går ut på, svarer ombudsmannen at *«det handler om å ta imot klager»*. Vi vil i det følgende skille mellom «henvendelser» og klager/klagesaker.

Ombudsmannen forteller at han daglig mottar en rekke henvendelser. Anslagsvis angir ombudsmannen henvendelsene til mer enn tusen i året. Det er imidlertid vanskelig for Rambøll å verifisere antallet, da henvendelsene per dags dato ikke registreres i noe system.

Ifølge ombudsmannen dreier henvendelsene seg om alt mulig. Ombudsmannen forteller at han har valgt å være tilgjengelig 24 timer i døgnet, og at det generelt er stor takhøyde for å ta kontakt med kontoret dersom man føler seg urimelig, uriktig eller urettferdig behandlet. Dette er, ifølge

Tekstboks 3-3 Sivile vernepliktige (sivilarbeidere)

I november 1956 besluttet Stortinget etter forslag fra Justisdepartementet at også de sivile vernepliktige - eller sivilarbeiderne som de ble kalt - skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer. Både Justisdepartementet eller Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte sivilarbeiderne. Den sivile verneplikten ble avviklet i 2012. (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2012-04-20-19>)

²⁵ § 3 i instruksen.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

ombudsmannen, særlig viktig for de vernepliktige, siden de er inne i Forsvaret i en kort periode, noe som fordrer at saker og problemstillinger behandles raskt.

Ombudsmannen forteller at han får telefoner om oppståtte situasjoner han ikke kan gjøre noe med, men hvor han kan rådgi innsenderen. I mange tilfeller kan henvendelsen også «løses» ved at ombudsmannen henviser innsender til riktig instans og/eller person. Dette kan f.eks. være interesseorganisasjoner eller helsepersonell. I andre tilfeller løses henvendelsen ved at ombudsmannen selv tar kontakt med andre aktører og inngår i en meglerrolle. Ombudsmannen selv beskriver dette: «Svært ofte kan det være at hvis man stiller de riktige spørsmålene så finner man en løsning som alle i saken er tjent med, men som har lite prinsipiell effekt». I mange av henvendelsene fremkommer det også at ombudsmannen fraråder innsender fra å gå videre med sin henvendelse eller klage, da ombudsmannen vurderer at henvendelsen/klagen vil bli avslått.

Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året, jf. tabell 3-1.

Tabell 3-1 Antall formelle klagesaker behandlet ved Ombudsmannens kontor, 2015-2019²⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Menige	26	22	16	13	21
Sivile	3	4	4	3	5
Veteraner			0	6	4
Militært ansatte	25	36	17	19	13
Totalt	54	62	37	41	43

Som det fremgår av tabellen, har antall klager hatt en nedadgående tendens de siste årene. Ifølge ombudsmannen skyldes dette delvis at det er færre vernepliktige som blir innkalt til tjeneste, samt at kvaliteten på de vernepliktige er svært høy fordi det er blitt stor konkurranse om å komme inn i Forsvaret. Videre har det, ifølge flere informanter deriblant ombudsmannen selv, skjedd en stor utvikling og profesjonalisering av tillitsvalgtordningen de senere årene. TVO bidrar til å løse mange saker på en god måte noe som også bidrar positivt til at det er færre saker å ta tak i for Ombudsmannen. I Dok. 5 oppsummeres de ulike klagesakene fra vernepliktige [menige mannskaper] etter hva slags type klage det gjelder. I 2019 behandlet f.eks. Ombudsmannen og hans kontor 5 klagesaker som omhandlet *Beordring, overføring, dimittering* og 10 saker som omhandlet *Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering*, jf. tabell 3-2.

Tabell 3-2 Antall saker fra vernepliktige [menige] fordelt på sakstyper, 2018-2019²⁷

Sakstyper	2018	2019
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
Totalt	13	21

²⁶ Tallene er hentet fra Dok. 5 for de respektive årene.

²⁷ Dok 5 2019

Selve klagesaken behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret. Ifølge ombudsmannen er metoden for oppfølging av klagesaker at kontoret ber om en skriftlig beskrivelse av problemstillingen, i form av et brev, epost eller i kontaktskjema på hjemmesiden. Deretter tar Ombudsmannen kontakt med de involverte i Forsvaret gjennom å oversende en kopi av klagen og be om en kommentar til saksforholdet og problemstillingen. Det innhentes fakta gjennom telefonsamtaler og mailutveksling med involverte. Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) på Hamar blir nevnt som en spesielt viktig aktør når det gjelder å innhente fakta og kunnskap om ulike saker. De involverte får så mulighet til å kommentere og gi merknader til informasjonen som innhentes, og denne prosessen kan gå i flere runder. Til slutt konkluderer Ombudsmannen og jurist ved kontoret på bakgrunn av den samlede informasjonen. De senere årene har omkring 1/3 av klagen fått medhold. Konklusjonen fra Ombudsmannen oversendes klager, med kopi til de involverte i Forsvaret.

Dersom Ombudsmannen konkluderer med at Forsvaret har opptrådt i henhold til gjeldende regelverk og lover, men likevel vurderer at Forsvaret har opptrådt urimelig, påpeker Ombudsmannen dette i det avsluttende brevet. Dette kan for eksempel gjelde saker der saksbehandlingstiden etter Ombudsmannens oppfatning har vært urimelig lang.

Ombudsmannen opplyser om at nemnda svært sjelden er involvert i den daglige oppfølgingen av henvendelser og klager, og at det kun er i særskilte tilfeller de blir orientert. Ombudsmannen bruker dem i slike tilfeller som sparring for drøfting. Dette var for eksempel tilfelle i den såkalte *feriepengesaken* hvor nemnda var tett involvert.

Feriepengesaken omhandlet et konkret rettsspørsmål om frivillig tjeneste som befal i Heimevernets innsatsstyrker utløser rett til feriepenger. En befalingsmann i Heimevernets innsatsstyrker og staten ved Forsvarsdepartementet har stått som motparter. Ombudsmannen har ved to anledninger gitt sitt syn på saken. I begge tilfeller konkluderte Ombudsmannen til fordel for befalingsmannen. På grunn av sakens prinsipielle rekkevidde, innhentet ombudsmannen en vurdering fra advokat Lars Holo. Vurderingen er sitert i lagmannsrettens dom. Ombudsmannen innhentet også en vurdering fra Arbeids- og sosialdepartementet. Frostating lagmannsrett ga, som tingretten, befalingsmannen medhold i kravet om feriepenger. I beslutning av 30. mars 2020 ble statens anke ikke tillatt fremmet av Høyesteretts ankeutvalg. I kjølvannet av det rettskraftige resultatet er beregningen av det enkelte krav mot Forsvaret, herunder en vurdering av foreldelse, så vidt en vet pågående. Det samme gjelder arbeidet med mulig ny lovgivning der slik frivillig tjeneste uttrykkelig er unntatt fra ferieloven.

3.5.2 Befaringer

Slik instruks er formulert er rollen til Ombudsmannen i utgangspunktet avhengig av henvendelser utenfra, med andre ord en passiv rolle. Samtidig har befaringer, som er en stor del av ordningen i dag, vært en sentral arbeidsform og oppgave siden oppstart av ordningen i 1952. Dette indikerer en mer aktiv og utadrettet rolle der Ombudsmannen og nemnda *oppsøker* lokasjoner i Forsvaret for en slags inspeksjon. All den tid befaringene har vært en del av ordningen siden oppstart, er det nærliggende å tenke at befaringer ligger innenfor mandatet til Ombudsmannen.

Året etter etableringen av ombudsmannsordningen var Ombudsmannsnemnda på 30 befaringer.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

De senere årene har Ombudsmannsnemnda gjennomført tre-seks befaringer i året. På befaringene besøker Ombudsmannsnemnda ulike lokasjoner i Forsvaret. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannsnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Program for befaringene er avtalt på forhånd mellom Ombudsmannen og ledelsen ved leiren. Det fremkommer ikke noe skriftlig dokumentasjon på hva som er begrunnelsen for valg av sted for befaring. Ombudsmannen selv beskriver valg av sted som en strategisk vurdering basert på informasjon han og hans kontor får gjennom henvendelser utenfra. Det er også en vurdering opp mot geografisk spredning/lokasjon og de ulike grenene i Forsvaret.

Valg av befaringssted drøftes også med nemnda, men det fremkommer i datainnsamlingen at det er forholdsvis lite systematikk rundt hvordan dette gjøres i praksis. I de fleste tilfeller er det Ombudsmannen som foreslår/nominerer befaringssted. Ifølge Ombudsmannen vurderes valg av befaringssted overordnet ut ifra om det (kan) omhandle allmennmenneskelige rettigheter, som i henhold instruksen § 1 er det overordnede formålet med ordningen. I tillegg etterstreber ombudsmannen at nemnda i løpet av en fireårsperiode skal besøke alle de viktigste/største leirene i Forsvaret. Videre planlegges befaringene som regel i samarbeid med ansatte, og gjerne ledelsen, ved de utvalgte lokasjonene. Planleggingen skjer over telefon- og mailutveksling, og gjerne i form av at ombudsmannen beskriver hva han og nemnda ønsker å få ut av besøket og videre ved at ledelsen ved lokasjonen foreslår et program for befaringsbesøket.

Tabell 3-3 Oversikt over befaringer utført i 2015-2019²⁸

2015	2016	2017	2018	2019
KNM Harald Haarfagre, Madla Leir, Stavanger	Bodø Hovedflystasjon, 132LV, Bodø	Luftbase Rygge, Rygge kommune	Sjøforsvaret, Haakonvern, Bergen kommune	NMR NOR SHAPE og MMB/NOR Mil Rep / Nato HQ
KNM Tordenskjold, Haakonvern, Bergen	Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH), Reitan, Bodø	Telemark bataljon, Rena leir, Åmot kommune	139 LV Bardufoss, Målselv kommune	Garnisonen I Porsanger (GP)
NOR Mil/Rep og MMB NATO HQ, Brussel, Belgia	Joint Warfare Center (JWC), Jåtta, Stavanger	HMKG/ 6. Gardekompani, Terningmoen leir, Elverum kommune	Hæren, Bardufoss, Målselv kommune	HMKG / Huseby Leir
138 Luftving, Ørland hovedflystasjon, Ørland	Brigade Nord, Setermoen Leir i Bardu og Skjold Leir i Målselv	Andøya Flystasjon/ 133 Luftving, Andøy kommune	132 LV Ørland flystasjon, Ørland kommune	
Luftkrigsskolen, Trondheim	Garnison Sør Varanger (GSV), Sør- Varanger kommune	Ramsund Orlogsstasjon, Tjeldsund kommune		
Forsvarets Personell- og Verneplikts senter (FPVS), Hamar/Oslo		Forsvarets veteransenter, Bæreia, Kongsvinger kommune		

Både ombudsmannen og representanter fra nemnda beskriver befaringene som nyttige og viktige med tanke på å «ta temperaturen» på forhold i Forsvaret og bli kjent med organisasjonen. Ombudsmannsnemnda opplever det som viktig for eget arbeid å høre hva de ansatte og tillitsvalgte

²⁸ Hentet fra Dok. 5 for de respektive årene

forteller og se med egne øyne hvilke forhold de opererer under. Representant for nemnda, nestleder Øyvind Halleraker, beskriver:

«Vi kommer alltid tilbake fra reisene med nyttig informasjon om hva vernepliktige og TVO er opptatt av og hvilke problemer de er opptatt av i hverdagen sin. Det er et veldig nyttig bakteppe til ombudsfunksjonen. Det å snakke med dem om hva vi er opptatt av i forhold til deres situasjon er kanskje like viktig som det å behandle en enkelt sak. Jeg opplever det som givende [...]».

Både Ombudsmannen og representanter fra nemnda understreker at de vektlegger å ha møter og innhente informasjon fra «grasrota» og ikke bare toppledelsen ved leirene. Informanter som har hatt Ombudsmannsnemnda på befaring, beskriver at befaringsene oppleves som positivt. En informant brukte begrepet «skjerpende». Flere informanter understreker at Ombudsmannsnemnda fremstår som kompetente og oppriktig interessert i hvordan personell og vernepliktige på lokasjonen har det. Ved flere anledninger har nemnda deltatt på en slags vernerunde sammen med tillitsvalgte ved lokasjonen. På runden har tillitsvalgte forklart og vist frem forholdene de arbeider- og lever under, og en informant forteller om hvordan nemnda på eget initiativ undersøkte flere konkrete fysiske forhold.

Rapport fra befaringsene blir sendt til ledelsen ved besøksadressen, forsvarsstaben, FD, forsvarsbygg, FLO hvis det går på bekledning, TVO m.m. Rapportene fra befaringsene inngår også i Dok. 5 og danner basis for den årlige rapporteringen til Stortinget.

Rapportene har en forholdsvis uniform struktur. Rapportene beskriver hvilke av nemndas deltakere som deltok på befaringsen, samt programmet for besøket. Deretter oppsummeres informasjon som blir gitt til nemnda på møter og omvisninger med ulike aktører og representanter for leiren. For enkelte besøk gis det en egen beskrivelse av status og utfordringer ved den gjeldende leiren. De senere års Dok. 5 har hatt ett eget avsnitt med oppsummering og anbefalinger til slutt i rapporten. Rapporten kombinerer informasjon fra ulike kilder og løpende vurderinger fra nemnda og aktører som er intervjuet/deltatt på befaringsene. Ombudsmannen sier at han *«prøver å bruke et språk som ikke er huggende, men [...] markerer det som er kritisk»*. Eiendom og bygg, personellsituasjonen og personlig bekledning og utrustning (PBU) er hovedtemaer som går igjen på befaringsene og som vies plass i befaringsrapportene.

3.5.3 Administrasjon av Ombudsmannsnemnda

I tillegg til å behandle henvendelser og klagesaker, samt dra på befaringer, er en av Ombudsmannens oppgaver å administrere Ombudsmannsnemnda. I tillegg til å delta på befaringsene, avholder ombudsmannsnemnda en rekke møter hvert år. I tidligere års Dok. 5 fremkommer det en liste over hvilke møter nemnda har hatt inneværende år. Dette er i de senere års Dok. 5 utelatt. I samtale med Ombudsmannen og nemnda fremkommer det imidlertid at nemnda møtes 5-6 ganger per år, men at flere av møtene legges til befaringsene.

Nemnda er ifølge ombudsmannen selv *«svært sjelden inne i saksbehandling. Det er kun i særskilte tilfeller de blir orientert. Jeg bruker dem til «sparring» og drøfter saker jeg har behov for innspill på.»* Dette samsvarer med informasjon fra nemndsmedlemmer som er intervjuet og som forklarer at de sjelden involveres eller orienteres om enkeltsaker. Dette er også i henhold til instruksjonen hvor det i § 5 står: *«De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. [...] 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 almen interesse.»*

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Oppfølgingen av undersøkelsen om mobbing og seksuell trakassering, MOST-undersøkelsen²⁹, er et eksempel på en sak der nemnda har blitt direkte involvert. I tillegg brukes nemndsmøtene i vinterhalvåret på å ferdigstille Dok. 5. Ombudsmannen og hans kontor utarbeider utkast til rapport som oversendes nemndas medlemmer. Nemnda gir tilbakemeldinger på utkastet og diskuterer dette samlet på et møte.

3.5.4 Øvrige oppgaver

Videre deltar Ombudsmannen (og i noen tilfeller juristen ved kontoret) *på samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen* i Forsvaret. Hvert år deltar Ombudsmannen på to av tre kurs tillitsvalgtordningen arrangerer (a-kurs og b-kurs). Her informerer Ombudsmannen om ordningen for de vernepliktige og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. Ombudsmannen oppgir at deltakelse på kursene er en viktig arena for synliggjøring og for å få tilbakemeldinger fra tillitsvalgte på forhold som bør følges opp.

De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor *arrangert ulike tema-/fokusdager*. I 2018 arrangerte Ombudsmannen to temadager/møter knyttet til mobbing- og seksuell trakassering i tilknytning til MOST-undersøkelsen. Møtet ble bl.a. arrangert med bakgrunn i utenriks- og forsvarskomiteens merknad i innstilling ved behandling av Dok. 5 2018-2019 om at Ombudsmannen skulle følge opp og rapportere på Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen: «Komiteen imøteser oppfølging av resultater og tiltak [knyttet til oppfølging av MOST] som følge av undersøkelsen i kommende års innberetning for virksomheten.»³⁰ Møtene hadde som formål å gi nemnda kunnskap og informasjon om status og det videre arbeidet med MOST. Møtet ble arrangert 3. og 4. september 2019 og følgende aktører deltok: Forsvarsstaben HR, Generaladvokaten, interesseorganisasjonene (NOF, BFO, NTL Forsvaret, Parat Forsvar), TVO og Militært kvinnelig nettverk. I Dok. 5 2019-2020 redegjorde Ombudsmannen i et eget kapittel for Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen.

På nyåret går mye tid med til å *utarbeide Dok. 5*, som er Ombudsmannens årsberetning til Stortinget. Rapporten utarbeides i hovedsak av Ombudsmannen og ansatte ved hans kontor, men ferdigstilles i samråd med Ombudsmannsnemnda. Rapporten overleveres til Stortingspresidenten innen 1.april. Konkret oversendes nemnda et utkast til rapporten, og dette diskuteres på et felles nemndsmøte i januar/februar. Utvalgte enheter i Forsvaret får også anledning til å utforme egne innspill som vedlegges rapporten i sin helhet. I Dok. 5 for 2019 omfattet dette TVO, Forsvarsstaben (FST), Forsvarets sanitet (FSAN), Forsvarets Hovedverneombud, Etisk Råd for forsvarssektoren (ERF), FPVS/ Velferdstjenesten, i tillegg til generaladvokatens årsmelding for 2018 og 2019. Ombudsmannen og hans kontor ferdigstiller rapporten, som overleveres Stortingspresidenten. Rapporten behandles og debatteres i utenriks- og forsvarskomiteen som skriver sin innstilling, som legges frem i Stortinget.

I tillegg har Ombudsmannen mulighet til å *sende en særmelding* til Stortinget, jf. instruksens § 6. Nåværende Ombudsmann har benyttet denne muligheten en gang i løpet av sin periode. Saken gjaldt lang saksbehandlingstid ved sikkerhetsklarering, og særmelding ble sendt Stortinget sammen med EOS-utvalget.

²⁹ Høsten 2018 gjennomførte Forsvaret en spørreundersøkelse blant alle ansatte og vernepliktige for å kartlegge mobbing og seksuell trakassering (MOST). Resultatene fra MOST-undersøkelsen ble offentliggjort i februar 2019.

³⁰ Innst. 345 S (2018–2019) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin årsberetning om virksomheten i tiden 1.januar – 31.desember 2018., <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-345s/?all=true>

3.6 Budsjett og ressurser

Ombudsmannen har fra 2016 til 2020 hatt budsjett på mellom 7-7,5 millioner kroner, jf. tabell 3-4.

Tabell 3-4 Tildelt budsjett

År	Tildelt budsjett (kr)
2016	7 000 000
2017	7 100 000
2018	7 300 000
2019	7 300 000
2020	7 500 000

Ordningen har med andre ord hatt en stabil budsjettmessig situasjon, uten økninger utover normal lønns- og prisstigning. Dette gjenspeiles også i Riksrevisjonens gjennomgang de senere årene, hvor det ikke har vært særskilte merknader til årsregnskap eller drift.

De største utgiftspostene for ordningen er lønn, husleie og reisekostnader. Vedlegg 2 viser regnskap med utgiftsposter for de siste fem årene.

Ombudsmannen selv opplever ressursituasjonen når det gjelder antall ansatte som sårbar og ønsker en økning for å kunne ansette en jurist til. Dette ønsket ble formalisert i budsjettforslag for 2020, der Ombudsmannen søkte om «ett nytt årsverk for å øke kompetanse og kapasitet knyttet til arbeide med veteraner og økt internasjonalt engasjement»³¹. Ombudsmannen søkte derfor om totalt 8,4 millioner kroner i forslag til budsjett (en økning på 1,1 millioner fra tildeling i 2019 på 7,3 millioner). Ombudsmannen fikk avslag på dette, og ble som nevnt, tildelt 7,5 millioner kroner for budsjettåret 2020.

³¹ Budsjettforslag og Tildelingsskriv 2020

4. VURDERING AV DAGENS PRAKSIS OG INNRETNING

Ombudsmannsordningen for Forsvaret er et kontrollorgan for Stortinget, men i det daglige virke er den en ordning som behandler saker for enkeltpersoner som mener de er uriktig, urimelig eller urettferdig behandlet. All saksbehandling fra en offentlig instans bør vurderes opp imot kjennetegn på god forvaltningspraksis generelt.

Det fins en rekke ulike standarder og kriterier for god forvaltningspraksis i et demokrati. Webers idealtypiske byråkratimodell lister opp kriterier som tydelige nedskrevne retningslinjer og regler for utføring av myndighet, tydelig arbeidsdeling, kvalifikasjonsregler for ansettelse, kompetanseutvikling av personell, skriftlig og systematisk dokumentasjon og saksbehandling, m.m. Slike kriterier skal sikre en transparent, ansvarlig og forutsigbar forvaltning som gjennomfører sine oppgaver hht. prinsippet om likebehandling.

DCAF (Geneva Centre for Security Governance) har i sin evaluering av forskjellige lands ombudsordninger tatt utgangspunkt i en forvaltningspraksis som resonnerer med FNs *Human Rights Council's definition of Principles of Good Governance (resolution 2000/64)* og som reflekterer kjerneverdier som DCAF anser å være sentrale for arbeid i demokratiske institusjoner³².

I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i FNs prinsipper for *good governance* slik de er operasjonalisert i DCAF sin evaluering fra 2017. Kriteriene under hvert prinsipp er tilpasset og justert noe, men omfatter følgende:

- Transparens
- Ansvarlighet
- Effektivitet
- Uavhengighet
- Relevans

I de neste avsnittene vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan vi forstår hvert prinsipp, før vi vurderer om og i hvilken grad ombudsmannsordningen for Forsvaret oppfyller prinsippet.

4.1 Transparens

En transparent institusjon har en etablert rapporterings- og dokumentasjonspraksis som sikrer at allmennheten kan få innsyn i arbeidet som gjøres. Et fungerende saksbehandlingssystem som registrerer og dokumenterer henvendelser og saker som behandles, årsrapporter som oppsummerer arbeidet i året som har gått med fokus på utvikling og trender, dokumentasjon på arbeidsprosesser som innkallinger, agenda, og referat fra møter, er vesentlige kriterier. Dokumentene bør utformes på en måte som tydelig skiller mellom deskriptive beskrivelser av faktiske forhold, og hva som er vurderinger. Videre er tilgjengeligheten av relevante dokumenter på f.eks. en hjemmeside, relevant. Det bør videre være lett å finne frem til beskrivende informasjon om institusjonens mandat, målgrupper, arbeidsmetodikk mv.

Slik ordningen praktiseres og gjennomføres i dag, oppfyller Ombudsmannsordningen for Forsvaret, enkelte av kriteriene knyttet til transparens på et mer overordnet nivå: Det utarbeides befaringsrapporter fra befaringsbesøk, det er etablert et saksbehandlingssystem for de formelle klagesakene og det overleveres en årsrapport til Stortinget hvert år.

³² Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)

Innholds- og kvalitetsmessig oppfyller imidlertid ikke den skriftlige dokumentasjonen og praksisen kriteriene for transparens. Det er etter Rambølls oppfatning behov for forbedret skriftlig systematiserings- og fremstillingsevne generelt, både i befaringsrapportene og i øvrig dokumentasjon, blant annet Dok. 5. Dagens dokumentasjon bærer preg av en til dels muntlig og tilfeldig form for rapportering og gjengivelse som etter vår mening ikke samsvarer med god forvaltningspraksis.

Befaringsrapportene er utarbeidet og skrevet på en måte som gjør det vanskelig å få grep om hva som er deskriptive og objektive beskrivelser av faktiske forhold, hva som er informantenes vurdering og hva som er nemndas (og Ombudsmannens) vurderinger. Videre er det vanskelig for utenforstående å se hvilke vurderinger som er gjort når det gjelder *utvalg* av befaringssteder. Dette bør komme tydelig frem i befaringsrapportene. Det varierer også i hvilken grad programmet for besøket er redegjort eksplisitt for. Dette bør legges ved hver befaringsrapport. Det er viktig med dokumentasjon på hvem Ombudsmannen og nemnda har møtt, slik at utenforstående kan knytte funn og informasjon fra befaringsene opp imot dette. I de senere årenes befaringsrapporter har det vært inkludert et eget avsnitt med overskrift *Oppsummering og anbefalinger*. Etter Rambølls vurdering bærer disse avsnittene oftere preg av en muntlig oppsummering enn konkrete anbefalinger til oppfølging. Eksempler er første og siste punkt i *Oppsummering og anbefalinger* i befaringsrapport fra besøk ved Garnison Porsanger 15.-16.oktober 2019, gjengitt i Dok. 5 for 2019 (se tekstboks). Denne typen muntlige og uformelle formuleringer bør skilles ut fra en mer konkret anbefalings- og oppfølgingsliste.

- *Ombudsmannsnemnda fikk en meget interessant og innholdsrik befarings over to dager ved Garnisonen i Porsanger. Svært spennende å få se hvordan GP skal gjenoppbygges og hvordan Finnmark Landforsvar skal reetableres.*
[...]
- *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.*

Videre bør det etterstrebes å utarbeide mer konkrete, operasjonaliserte og tydelige anbefalinger som gjør det enklere for mottaker (ansatte ved leiren, forsvarsledelse og Stortinget) å forstå hva som bør gjøres for å rette opp i og justere identifiserte behov. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnittet om *ansvarlighet*.

Hjemmesiden www.ombudsmann.no er estetisk tiltalende. Den er nylig oppdatert (i juni 2020) og har blant annet fått en enkel og generell beskrivelse av «klagemuligheter» på førstesiden og i en egen fane. Et sentralt element ved en transparent organisasjon er at målgruppene for ordningen og øvrige interessenter, enkelt kan se hvem organisasjonen jobber for, innenfor hvilke temaer, hvordan og hvor man kan henvende seg for bistand, og hva som skjer med en henvendelse. Teksten fremstår per dags dato imidlertid som noe enkel og mangelfull. Under overskriften «Hva kan det klages på» står det f.eks. «Det kan klages på alle forhold i forbindelse med militærtjenesten». Her er det behov for en mer utførlig tekst med eksempler på type saker som kan være aktuelle å bringe inn for Ombudsmannen. Etisk råd for Forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «Hva er etikk», «Refleksjonstemaer» «Om forsvarssektoren» m.m. er en relevant sammenligning.³³

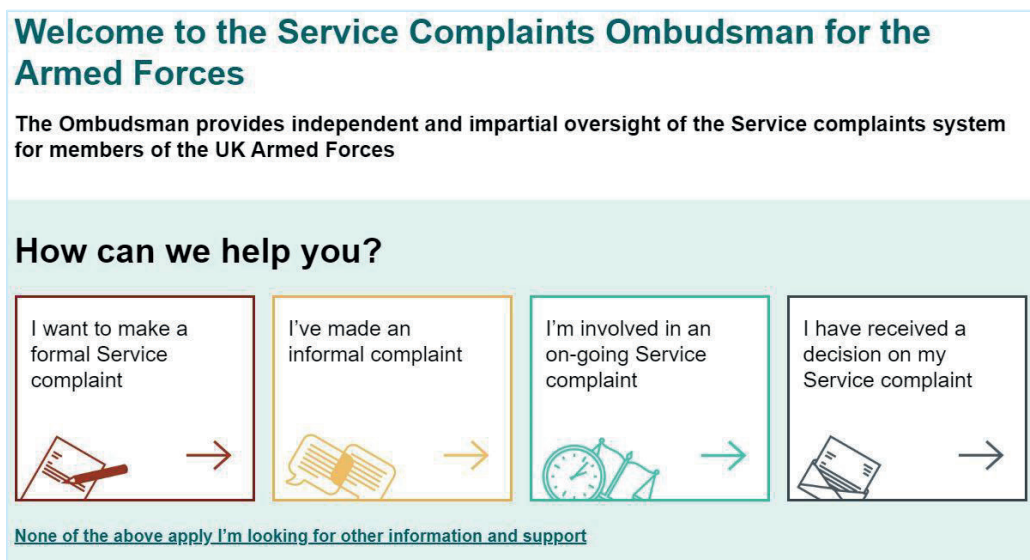
³³ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Forventet svartid for en henvendelse bør også fremkomme, slik det f.eks. gjør på nettsidene til Likestillingsombudet.³⁴

Det er imidlertid flere mangler ved nettsidene som kan knyttes til behovet for økt transparens. For det første er det kun Dok. 5 fra 2015 og utover som er tilgjengelig på ombudsmannens hjemmeside. Gitt at dette er den viktigste formen for dokumentasjon ordningen har, og at eksempelvis befaringer har vært gjennomført siden 1953, burde et arkiv som går lenger tilbake enn til 2015 kunne forventes å være tilgjengelig. Til sammenligning har Sivilombudsmannen sine årsmeldinger -Dokument 4- tilbake til 1963 tilgjengelig på hjemmesiden³⁵. Videre bør også Stortingets tildelingsbrev være tilgjengelig, slik det bl.a. gjort hos Likestillingsombudet.³⁶ En oversikt over hvem som sitter i ombudsmannsnemnda og deres bakgrunn, bør også fremkomme. Det samme gjelder møteplaner/årsplan/aktivitetsplan. Se f.eks. Etisk råd for forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «medlemmer», «årsplan» m.m.³⁷, eller velkomstsiden til Ombudsmannsnemndas engelske søsterorganisasjon:

Figur 4-1 Skjermdump fra SCOAF³⁸



Videre bør det utarbeides og tilgjengeliggjøres retningslinjer for saksgangen for en henvendelse til ombudsmannens kontor. Selv etter flere intervjuer med ombudsmannens kontor fremstår det som noe uklart for Rambøll hvordan en henvendelse følges opp og vurderes. Siden det ikke er utarbeidet retningslinjer for arbeidet, fremstår det som en noe tilfeldig prosess hvordan en henvendelse blir fulgt opp. Enkelte informanter har også gitt uttrykk for at det er uklart for dem hvordan Ombudsmannen og hans kontor faktisk jobber i det daglige og hva som skjer med saker og henvendelser som meldes inn. Det er etter Rambølls oppfatning god forvaltningsskikk å veilede brukere i saksgangen, som eksempelvis Sivilombudsmannen gjør på sine hjemmesider³⁹. Det er behov for en tydelig beskrivelse av dette, både i årsberetninger og som tilgjengelig informasjon på hjemmesider.

³⁴ <https://www.ido.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/veiledningstjenesten/>

³⁵ <https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingene/>

³⁶ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/%C3%A5rsrapporter>

³⁷ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

³⁸ <https://www.scoaf.org.uk/>

³⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/>

Generelt anser vi det som en mangel at ikke en større andel av ombudsmannens og nemndas arbeid dokumenteres skriftlig. Dette er særlig viktig siden en såpass liten andel av henvendelsene til Ombudsmannen og hans kontor materialiserer seg i formelle klagesaker. I 2019 var det 43 formelle klagesaker registrert i saksbehandlingssystemet. Ombudsmannen selv oppgir at de formelle klagesakene kun utgjør en brøkdel av henvendelsene han mottar og håndterer. Siden de øvrige henvendelsene dermed kan utgjøre en svært stor andel av Ombudsmannens arbeid, er det av særlig interesse for allmennheten og Stortinget hva de øvrige henvendelsene omhandler og hvor de kommer fra. Dette kan gjøres i et forholdsvis enkelt system, som ivaretar hensyn til personvernet til de som søker bistand. Se f.eks. figur 4-2 som illustrerer Forbrukerrådets statistikk over henvendelser de mottok i 2018, samt figur 4-3 som er en fremstilling av Sivilombudsmannens eget arbeid i 2019⁴⁰.

Figur 4-2 Skjermdump fra Forbrukerrådets hjemmesider: oversikt over henvendelser

Landsoversikt / Velg fylke ▼

#	Kategori	Antall	Andel
1	Brukte biler	8 851	14,52 %
2	Leie av bolig	3 309	5,43 %
3	Håndverkere	2 984	4,89 %
4	IKT-produkter (mobil & data)	2 776	4,55 %
5	Innredning og møbler	2 595	4,26 %
6	Andre transportmidler	1 868	3,06 %
7	Luffertsselskap	1 632	2,68 %
8	Klær og skotøy	1 601	2,63 %
9	Større husholdningsapparater	1 516	2,49 %
10	Elektrisitet	1 385	2,27 %
11	Elektroniske artikler (minus data)	1 231	2,02 %
12	Vedlikehold og reparasjon av kjøretøy	1 211	1,99 %
13	Eiendomsmeglere og takst	1 182	1,94 %

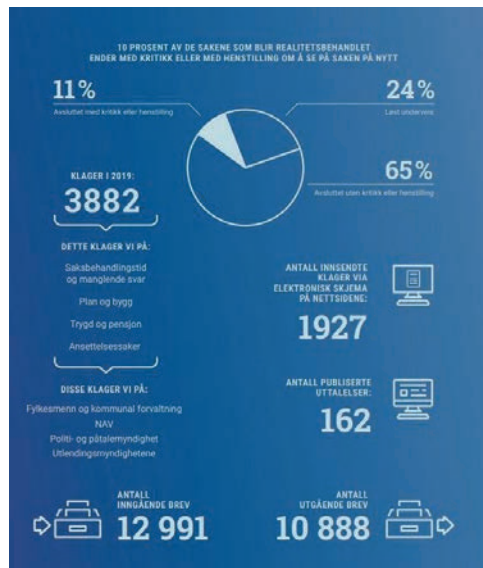
Henvendelser per fylke

#	Navn	Antall	Per 1000 innb.
1	Oslo	9 469	13,89
2	Akershus	7 492	12,00
3	Hordaland	6 059	11,54
4	Rogaland	5 017	10,54
5	Trøndelag	4 742	10,25
6	Østfold	3 835	10,00

⁴⁰ https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/03/SIVOM_A%CC%8ARSMELDING_2019_NO_WEB-1-1.pdf

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Figur 4-3 Skjermdump fra Sivilombudsmannens hjemmeside: oversikt over eget arbeid i 2019



Selv om hver enkelt henvendelse kan virke liten og bagatellmessig, kan summen av henvendelser innenfor samme tematikk gi enn god indikasjon på noe som bør tas mer systematisk tak i. Et nærliggende eksempel er arbeidet med veteranene. Ombudsmannen har i lengre tid ønsket en formalisering/avklaring av hans rolle som Ombudsmann for veteranene, blant annet fordi flere veteraner henvender seg til ham og kontoret i dag for bistand. Men akkurat hvor mange og hva henvendelsene gjelder, kan ikke dokumenteres i noen særlig grad.

Videre har det vært utfordrende for Rambøll å få innblikk i selve nemndas virke og rolle. Etter instruksen § 5 avholder nemnda sine møter «så ofte det er behov for det», og for senere års Dok. 5 (2015-2020), er møtene så vidt nevnt, og hvilket behov som har foranlediget møtene, er uvisst:

- Dok. 5 2015: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars, september og desember.
- Dok. 5 2016: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i februar og desember.»
- Dok. 5 2017: «I tillegg til befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars og desember.»
- Dok. 5 2018: «I tillegg til befaringene, er det avholdt egne møter i nemnda.»
- Dok. 5 2019: «I tillegg til befaringene, er det avholdt 3 to-dagers møter i nemnda. Herunder eget seminar knyttet til MOST- rapporten.»

Til sammenligning er det på Diskrimineringsnemndas hjemmeside oversikt over alle planlagte møtedatoer.⁴¹ Samtidig er det opplyst til Rambøll at det ikke er etablert noen praksis å utarbeide referat fra nemndas møter, til tross for at møteprotokoller er eksplisitt nevnt i instruksen § 8. Vi er blitt gjort oppmerksomme på at nemnda er lite involvert i enkeltsaker, de løses ved Ombudsmannens kontor. I større saker, som for eksempel MOST-undersøkelsen, har nemnda vært mer involvert. Nemnda har blant annet deltatt på møter i forbindelse med undersøkelsen, men akkurat hvilken rolle de har spilt der, er ikke klart for oss.

⁴¹ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/m%C3%B8tedatoer-for-nemnda>

Oppsummert synes Ombudsmannsnemndas direkte og konkret involvering i utarbeidelsen av Dok. 5 som den viktigste og mest operative rollen nemnda har, i tillegg til å delta på befaringer.

Konklusjon: Under prinsippet om transparens har ombudsmannsordningen et vesentlig forbedringspotensial. I et demokratisk samfunn er åpenhet og transparens et svært viktig element, særlig når det gjelder et organ som skal fungere som ombud for Forsvaret – en institusjon som av mange anses som lite transparent og tilgjengelig for allmennheten. Åpenhet om og tilgang til interne prosesser og informasjon i en hierarkisk og streng organisasjon som Forsvaret kan på mange måter ses på som en av de viktigste formålene med ombudsmannsordningen. Da er det nødvendig at ordningen selv oppfyller kriteriene for prinsippet om transparens på en tilfredsstillende måte.

Det er imidlertid viktig å understreke at ingen av informantene som er intervjuet har uttrykt en misnøye knyttet til Ombudsmannens praksis eller uttrykt at de oppfatter Ombudsmannen selv, ombudsmannens kontor eller nemnda som lite tilgjengelige og/eller at de fremstår som lite åpne. Tvert imot gir flertallet av informantene tilbakemelding om at Ombudsmannen fremstår som sjeldent tilgjengelig for de som ønsker å komme i kontakt med ham. Flere har likevel etterspurt en mer systematisk prosess for henvendelser og det fremstår som uklart for flere informanter hvordan Ombudsmannen jobber og hva som skjer med henvendelser og klagesaker. Det fremstår også uheldig at enkelte informanter har gitt uttrykk for at de ikke vet hva som har skjedd videre med saker som Ombudsmannen og/eller hans kontor har blitt informert om. Det kan hende henvendelsen har blitt godt ivarettatt av Ombudsmannen og hans kontor, men når innsender ikke får vite hvordan henvendelsen følges opp, og dette heller ikke dokumenteres, er dette likevel en utfordring.

Det bør utarbeides system for registrering og dokumentasjon av alle henvendelser, også de mer uformelle. Videre bør rapporteringspraksisen når det gjelder Dok. 5 gjennomgås, og det bør utarbeides rutiner for referatføring av møter som gjennomføres. Det bør utarbeides rutiner for hvordan en henvendelse følges opp og hva klager/innsender av henvendelsen kan forvente av oppfølging fra Ombudsmannens side. Videre bør hjemmesiden oppdateres med relevant informasjon som beskrevet.

4.2 Ansvarlighet

En ansvarlig institusjon er klar, prinsipiell og pedagogisk i sitt arbeid og i beslutningene som tas. Det bør fremkomme tydelig hva som er ordningens mandat, og i enkeltsaker bør det fremkomme tydelig hva det konkluderes med og det bør utarbeides konkrete anbefalinger og tiltak som må følges opp. Dette må kommuniseres tydelig til alle interessenter. Videre skal en ansvarlig offentlig institusjon utarbeide referat fra alle møter som avholdes. Dette bidrar også til å fremme kontinuitet (overførbarhet) og likebehandling i avgjørelser, og saker som følges opp. Prinsippet om ansvarlighet er tett knyttet til kriteriet om transparens, siden det er gjennom en transparent og åpen praktisering av arbeidet, allmennheten kan vurdere om og i hvilken grad arbeidet utføres på en ansvarlig måte. På denne måten omfatter prinsippet også en vurdering av kontinuitet, all den tid arbeidet bør gjennomføres på en slik måte at det legges til rette for at det kan skje en overføring av tidligere erfaringer og opparbeidet kompetanse ved for eksempel nyansettelser og utskiftninger av personell.

Samtlige informanter oppfatter dagens Ombudsmann som ansvarlig i den forstand at Ombudsmannen med kontor og nemnda fremstår som kompetente, interesserte og samarbeidsvillige i møte med forsvarsledelse, departement, menige og andre. Slik vi har vurdert

ordningen opp mot vår definisjon av begrepet ansvarlig, fremgår det imidlertid at dagens praksis har et vesentlig forbedringspotensial på dette punktet.

Hovedgrunnen til dette er mangelen på skriftlig dokumentasjon av arbeidet og vurderingene som gjøres av Ombudsmannen, hans kontor og nemnda i det daglige, løpende arbeidet. Dette fører til at det er vanskelig for utenforstående å forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for prioriteringer av arbeidet, for eksempel hvilke vurderinger som avgjør om en henvendelse blir en formell sak i saksbehandlingssystemet eller håndteres utenom dette.

Videre omhandler prinsippet om ansvarlighet også at det for utenforstående skal være tydelig hvilket mandat en aktør har, og på bakgrunn av det – på hvilket grunnlag eventuelle avgjørelser fattes. Flere informanter har uttrykt usikkerhet om hvilket mandat ombudsmannsordningen har, hvilke problemstillinger som er relevante og hvilke målgrupper som er inkludert. Dette er i stor grad knyttet til utformingen av instruksen: instruksens formålsparagraf og presiseringen som fremkommer i § 3 gir ikke tydelige retningslinjer for dette. Det illustreres også av følgende avsnitt i notat fra Sivilombudsmannen om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret:

«Etter sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav e, er «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Av instruksen for Forsvarets ombudsmannsnemnd er det imidlertid vanskelig å utlede noe konkret om deres mandat som avklarer spørsmålet om de enkelte klagen vi mottar hører til oss eller ombudsmannen for Forsvaret».⁴²

Dette er problematisk, både med tanke på samarbeidet og arbeidsdelingen mellom Ombudsmannen for Forsvaret og øvrige aktører som arbeider med samme målgrupper og problemstillinger, noe vi kommer tilbake til neste avsnitt om uavhengighet. Samtidig kan det også være problematisk for brukerne av ordningen: et uklart mandat gjør det vanskelig for brukere å vurdere om deres problemstilling er relevant for ombudsmannsordningen, og på hvilket grunnlag en sak avgjøres. Ombudsmannen har i flere år etterspurt en oppdatering og modernisering av instruksen, også for å tydeliggjøre mandatet for ordningen, herunder en endelig avklaring av om veteraner inngår i målgruppen. En oppdatering av instruksen som også tydeliggjør hvordan instruks og mandat tolkes og operasjonaliseres, er nødvendig for å tilfredsstille prinsippet om ansvarlighet.

Det er også vanskelig for utenforstående å se og vurdere bakgrunnen for valg av befaringssteder. All den tid dette er en viktig og ressurskrevende del av arbeidet ved kontoret og nemnda, bør det fremkomme hva som er begrunnelsen for besøket, hva som er programmet for besøket, og hvilke vurderinger som ble gjort i etterkant. Det fremkommer i korrespondanse mellom ombudsmannens kontor og befaringsstedene som Rambøll har fått tilgang til, at Ombudsmannen skisserer noen temaer han og nemnda er særlig interessert i å få vite mer om ved besøket, og at programmet kan/bør utformes med utgangspunkt i dette. Dette er informasjon som bør tilgjengeliggjøres og offentliggjøres i forbindelse med befaringsrapportene, og det bør følges tydeligere og mer eksplisitt opp i Ombudsmannens videre arbeid. Det bør skrives referat fra alle møter og samtaler som avholdes og det bør gjøres en samlet analyse av informasjonen som er innhentet, med utgangspunkt i noen definerte problemstillinger (disse bør være knyttet til formålet med besøket). En slik systematikk og dokumentasjon knyttet til befaringene gir utenforstående et innblikk i hvordan Ombudsmannen, hans kontor og nemndas arbeid med enkeltsaker knyttes til en overordnet og prinsipiell sammenheng på en pedagogisk lett tilgjengelig måte.

⁴² 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Videre, som nevnt i forrige avsnitt, er det vanskelig å forstå hva som er vurderinger (og hvem sine vurderinger det er) og hva som er en beskrivelse av faktiske forhold i befaringsrapportene og i Dok.5. En mer strukturert og formell rapporteringspraksis er nødvendig for å tydeliggjøre hvordan arbeidet og vurderingene som gjøres, er prinsipielle. Et tydelig skille mellom deskriptiv og normative elementer, er en viktig del av ordningens ansvarlighet.

Videre gjør manglende tydelighet knyttet til vurderinger og anbefalinger at Dok.5 vanskelig kan brukes av Stortinget som et referansedokument og kunnskapsgrunnlag for deres videre arbeid med forsvarssektoren. Dette gjør at ordningen og dagens praktisering fremstår som lite ansvarlig, siden et av formålene med ordningen nettopp må være at Stortinget skal kunne følge opp og ha et overblikk med Forsvaret.

Den manglende rapporteringspraksisen gjør det også vanskelig å vurdere prinsippet om likebehandling. Når informanter forteller om manglende informasjon om hvordan en henvendelse er fulgt opp, setter det spørsmålstegn ved likebehandlingen. Det må imidlertid poengteres at det ikke er noe i Rambølls datamateriale som tyder på en systematisk manglende likebehandling i arbeidet, men mangelen på dokumentasjon gjør det generelt vanskelig å stadfeste at likebehandling faktisk skjer. Dermed blir anekdoter om enkeltsaker som ikke er blitt fulgt opp, stående uimotsagt.

En mangelfull rapporteringspraksis og transparens i de brevene som utstedes i forbindelse med at behandlingen av en klagesak avsluttes, fører også til å svekke ordningens ansvarlighet. Disse brevene og innholdet i dem fremstår som delvis mangelfulle. Dokumentasjonen Rambøll har fått tilgang på, er svært kortfattede brev, hvor det er lite tydelig hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen som er tatt. I flere av brevene er avgjørelsen kun oppsummert i en eller to korte setninger.

For en klager som får sin sak behandlet av Ombudsmannen, er det viktig at den endelige konklusjonen fremstår som et resultat av en rimelig og rettferdig saksbehandling. Dermed er det ikke nødvendigvis den ene setningen som målbærer konklusjonen, men forklaringen på hvordan Ombudsmannen har kommet frem til den, som er det viktige. Ut fra de eksemplene Rambøll har fått tilgang til, har Ombudsmannen et forbedringspotensial på dette området.

Videre fremkommer det, etter en gjennomgang av et utvalgt brev, at begrepsbruken ikke alltid samsvarer med det som offisielt er ombudsmannens myndighet. Bruk av formuleringer som «*Ombudsmannen for Forsvaret finner at klagen fra xx ikke kan tas til følge*», «*(...) og opprettholder derfor Forsvarets vedtak om ferietrekk*», ligger på utsiden, eller i beste fall på grensen av hva Ombudsmannen har hjemmel til å avgjøre. Rent formelt kan Ombudsmannen kun uttrykke om han er enig eller uenig i behandlingen av en sak⁴³.

Etter instruksen § 8 er Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter i utgangspunktet offentlige. Alle saksdokumentene vi har fått tilgang til, er merket «FORTROLIG» i rød skrift, en gradering som kan gis med hjemmel beskyttelsesinstruksen⁴⁴. Etter beskyttelsesinstruksens § 6 skal graderingen 1) være i blått, 2) angi hvilken bestemmelse i offentliglova⁴⁵ som gir hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, og 3) angi at graderingen er foretatt i henhold til beskyttelsesinstruksen. Rutinen med å gradere saksdokumenter fremstår som uriktig og må endres.

⁴³ Jurist Bjørn Gahre hos Ombudsmannens kontor uttrykker dette slik i en artikkel i Forsvarsforum i 2017 om hvorvidt HV-soldater har rett på feriepengene eller ei: «Men vi kan ikke pålegge Forsvaret å betale, vi kan bare anbefale»

⁴⁴ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen)

⁴⁵ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova)

Dagens ombudsmann har påpekt at det forelå lite kompetanseoverføring og/eller skriftlige retningslinjer for arbeidet da han tiltrådte som Ombudsmann. Det er viktig at dagens Ombudsmann legger grunnlag for en bedre overføring til en fremtidig Ombudsmann.

Konklusjon: Under prinsippet om ansvarlighet har ombudsmannsordningen et forbedringspotensial på flere av kriteriene. Utfordringene henger i stor grad sammen med mangelen på transparens og åpenhet grunnet en mangelfull dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Videre svekker det kontinuiteten ved ombudsmannsordningen, da det ved nyansettelser ved kontoret og/eller ved ny ombudsmann, er lite tilrettelagt for overføring av kompetanse, erfaringer og kunnskap. I tillegg er det etter Rambølls mening viktig at Ombudsmannens kontor ved utforming av saksavsluttende dokumenter, har brukerens behov klart for seg, og skriver på en måte som viser mottager at saken hans eller hennes har fått den oppmerksomhet og behandling som kan forventes, selv om resultatet kanskje ikke blir slik klageren hadde ønsket seg.

4.3 Uavhengighet

Uavhengighet har både en organisatorisk og finansiell dimensjon, og gjelder i dette tilfelle både fra øvrige myndigheter og fra organene ordningen fører tilsyn med og fungerer som ombudsmann for. I forlengelsen av dette er det viktig at institusjonen selv arbeider for å stadig sikre uavhengigheten, bl.a. gjennom å etablere klare og omforente avgrensninger mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og kommunisere disse effektivt utad. Videre er et formelt mandat som krever en viss prosess for eventuelle endringer, et viktig element for å sikre uavhengighet. Uavhengigheten og likebehandlingen bør gjennomsyre arbeidet ved instansen og være et kjennetegn ved så vel arbeidsprosesser som vurderinger. Arbeidsprosesser og uttalelser bør være kjennetegnet av uhildethet, og man bør f.eks. unngå unødvendige adverb og adjektiver i saksbehandlingen. Uavhengighet kan videre knyttes til likebehandling: en uavhengig instans sørger for at alle parter i en sak får komme til ordet og er upartisk i sine vurderinger.

Slik ombudsmannsordningen er innrettet og praktisert i dag, fremstår den som udiskutabelt uavhengig. For det første er finansieringen sikret av Stortinget, heller enn av Forsvarsdepartementet, som ofte direkte eller indirekte vil inngå som part i sakene Ombudsmannen behandler. Videre utnevnes Ombudsmannsnemnda av Stortinget. Ordningen fremstår som institusjonelt og finansielt uavhengig og på armlengdes avstand fra organisasjonen den skal drive tilsyn med og fungere som ombudsmann for. Hverken Stortinget eller regjering har instruksjonsmyndighet over Ombudsmannen for Forsvaret, og Ombudsmannsnemnda fremstår som et partipolitisk nøytralt organ.

Mandatet er nedfelt i en skrevet instruks og sedvane/praksis utviklet over mange år. I utgangspunktet skal det være en enklere prosess å endre en instruks enn en lov. Det kan dermed argumenteres for at et mandat nedfelt i lov i større grad enn en instruks sikrer uavhengighet. Dette må igjen veies opp mot andre hensyn, som for eksempel effektivitet, som vi kommer tilbake til i punkt 4.4. I tillegg er det spørsmål om hvor mye vekt dette forholdet skal tillegges, all den tid instruksen så å si har stått uforandret siden 1952.

Flertallet av informantene uttrykker at ordningens uavhengighet er noe av det som gjør den relevant og aktuell. Datainnsamlingen bekrefter at Ombudsmannen for Forsvaret utad fremstår som en uavhengig og upartisk instans, kjent for å likebehandle partene i en sak. Dette fremheves også som en viktig grunn til å ta Ombudsmannens uttalelser til etterretning: mens øvrige aktører både i og utenfor Forsvaret (f.eks. FPVS, TVO, interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner,

fagdepartement m.m.) ofte inngår, enten direkte eller indirekte, som part i en sak, er Ombudsmannen per definisjon uavhengig av både målgrupper og andre aktører som kan inngå i saken som behandles.

Videre uttrykker ombudsmannen selv en sterk bevissthet om denne egenskapen ved ordningen. Ombudsmannen uttrykker at en likeverdig, upartisk og nøytral oppfølging av henvendelser og informasjon han og kontoret mottar, er førende for arbeidet som utføres.

Samtidig er et viktig kriterium ved uavhengighet at det er en tydelig arbeidsdeling når det gjelder avgrensning mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og at dette kommuniseres tydelig utad. På dette punktet er dagens innretning og praktisering mindre god. Flere informanter har, som allerede nevnt, uttrykt en usikkerhet med tanke på hvilke problemstillinger som er relevante for ombudsmannsordningen, og hva som heller faller inn under eksempelvis Sivilombudsmannens mandat. Ombudsmannen har selv ved flere anledninger gitt uttrykk for et ønske om en formell klargjøring av mandat og målgrupper, men har selv valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet, og har som utgangspunkt at «ingen ringer feil til Ombudsmannen for Forsvaret». En slik tilnærming er vanskelig å kritisere og ingen aktører har meldt om at de opplever det som et konkret og praktisk problem at det er uklart hva ombudsmannen har mandat til å ta av saker eller engasjere seg i ellers. Samtidig er det et viktig poeng at ved uklar arbeidsdeling og mandat er det en fare for at det blir utfordrende for *brukerne* å vite hvem de skal henvende seg til i en konkret sak.

Videre får den tidligere omtalte manglende rapportering- og dokumentasjonspraksis også påvirkning på hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som upartisk. Manglende dokumentasjon gir dårlig grunnlag for å konkludere tydelig rundt prinsippet om uavhengighet. Mer utførlige og dokumenterte prosesser for det daglige arbeidet ved kontoret, befaringer og saksbehandlingen knyttet til informasjonsinnhenting og vurderinger, vil kunne gi verdifull innsikt og argumentasjon i en vurdering av om, og i hvilken grad ordningen praktiseres på en uavhengig måte.

Konklusjon: Ombudsmannsordningen oppfyller mange av kriteriene for uavhengighet, bl.a. gjennom å være institusjonelt og finansielt uavhengig fra både Forsvarsdepartementet og Forsvaret selv. Videre fremkommer det at mange av aktørene Ombudsmannen arbeider med og for, oppfatter ordningen som upartisk og nøytral, og ombudsmannen selv understreker uavhengighet som en viktig verdi og retningslinje for eget arbeid. Samtidig er en manglende tydelighet knyttet til ordningens mandat og målgrupper, og dermed uklar avgrensning opp mot samarbeidsparter og tilgrensende organer, en utfordring når det gjelder uavhengigheten. Videre påvirker manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis også her hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som likebehandlende og upartisk.

4.4 Effektivitet

Effektivitet omfatter her to forhold: formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Formålseffektivitet handler om i hvilken grad ordningen bidrar til å oppfylle formålene den er satt til. Dette innebærer også at ordningen utnytter handlingsrommet som er gitt, og benytter seg av og sikrer rett kompetanse. Kostnadseffektivitet handler om at de tilgjengelige økonomiske ressursene benyttes på en forsvarlig måte som bidrar til at man til enhver tid får mest mulig ut av tildelte ressurser.

Formålseffektivitet: Det er utfordrende å vurdere om og på hvilken måte ombudsmannsordningen er effektiv, i den forstand om ordningen bidrar til å oppfylle de formålene den er satt til å nå. Det er flere grunner til det. For det første er ombudsmannsordningens instruks lite konkret når det gjelder formål med og målsetting for ordningen. Som nevnt tidligere, skal ordningen ifølge instruksens § 1 «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ut ifra denne formuleringen vil sikring av allmennmenneskelige rettigheter og bidra til å effektivisere Forsvaret være formål for ordningen, men dette er samtidig svært overordnede målsettinger som er utfordrende både å operasjonalisere og å måle.

Ombudsmannen selv har heller ikke operasjonalisert sin tilnærming til de to formålene, og hvordan det daglige arbeidet ved kontoret, herunder klagesaksbehandling og befaringer m.m., styres eller bidrar til å oppfylle formålene med ordningen, er uklart.

Et konkret og målbart forhold ved Ombudsmannens arbeid er antall klagesaker som behandles. Antallet klagesaker har vært nedadgående i de siste årene, og i 2019 ble det behandlet 43 saker. Det er flere grunner til at saksomfanget går ned. For det første er det betydelig færre vernepliktige inne i Forsvaret i dag enn tidligere. For det andre tillegger flere informanter en mer profesjonalisert tillitsvalgtordning mye av æren for nedgangen. For det tredje kan få saker være et tegn på at det arbeides godt innad i Forsvaret, og at Ombudsmannens arbeid over tid har vært medvirkende årsak til at det er få klagesaker som havner på hans bord i dag. For det fjerde kan få klagesaker være et uttrykk for at Ombudsmannen behandler og «tar unna» mange saker før de formaliseres som formelle klagesaker. Ombudsmannen selv oppgir at han mottar over tusen henvendelser i året, og at mange av disse løses og håndteres uten at de formaliseres som klagesaker i saksbehandlingssystemet. Flere informanter oppfatter ombudsmannen som svært tilgjengelig og at han gjennom sin uformelle og meglerpregede håndtering av mange henvendelser, bidrar til å «ta av» for mange saker som kunne vokst seg større dersom han ikke hadde håndtert dem. Hvis dette er tilfelle, kan det argumenteres for at Ombudsmannen gjennom sitt virke bidrar til å oppfylle formålet med ordningen. Samtidig kommer vi igjen tilbake til den manglende dokumentasjons- og rapporteringspraksisen som preger ordningen. Et system for dokumentasjon av henvendelser og kategorisering av hvilke problemstilling og tema henvendelsen gjaldt, hadde kunnet underbygge en slik konklusjon. Mangel på dette gjør det vanskelig å vurdere om og i hvilken grad Ombudsmannens arbeid og håndtering av slike henvendelser er formålseffektiv.

Flere informanter gir tilbakemelding om at de opplever en effekt av arbeidet Ombudsmannen gjør, også utover den rene saksbehandlingen. En informant oppfatter at befaringene fungerer «skjerpende» for leiren som mottar besøk, og flere informanter opplever at Ombudsmannens og nemndas påpekninger på kritikkverdige forhold ved besøk påvirker ledelsens prioriteringer. Det er generelt en gjennomgående tilbakemelding fra flere informanter at Ombudsmannen og nemndas arbeid i noen tilfeller setter fart på håndteringen av saker som allerede er i prosess, men som av

en eller annen grunn har stoppet opp. Dette knyttes bl.a. til at Ombudsmannen selv respekteres av aktørene, og at når han uttaler seg i en sak, er det han sier viktig og relevant.

En av informantene uttrykte også hvordan Ombudsmannen først og fremst har sitt virke (og sin effekt) i de små og på overflaten nokså ubetydelige saker, men at summen av dette arbeidet gir effekt i stort, både knyttet til allmennmenneskelige hensyn og effektivisering.

Ombudsmannen har også hatt engasjert seg i enkelte større, konkrete og mer prinsipielle saker der hans involvering har hatt direkte betydning for utfallet. Dette omfatter bl.a. feriepengesaken⁴⁶, saken om kroppsnært tøy⁴⁷ og saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering⁴⁸.

På tross av dette er det på generelt grunnlag vanskelig å dokumentere en reell effekt i form av årsak-virkning av ombudsmannens arbeid. Dette handler delvis igjen om arbeids- og dokumentasjonspraksis. På grunn av manglende konkrete anbefalinger etter bl.a. befaringsbesøkene er det ikke tydelig hvilke utfordringer som er oppdaget på befaringsene og vanskelig å undersøke for om anbefalingene er tatt til etterretning og fulgt opp. Det samme gjelder utgangspunktet for et befaringsbesøk som bør dokumenteres i forkant. På denne måten kan man følge opp den aktuelle problemstillingen under besøket, og dokumentere i etterkant om dette var gjeldende eller ikke.

En ganske alminnelig metode for å måle effektivitet i forvaltning/saksbehandling, er saksbehandlingstiden. Vi har ikke snakket med noen klagere, og har dermed ikke belegg for å mene noe om saksbehandlingstiden hos Ombudsmannen. Men i tillegg til at Ombudsmannen selv har engasjert seg i lang saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering og Generaladvokaten bruker en slik indikator i sine rapporter, som også er gjengitt i Dok. 5, er det nærliggende å foreslå at også Ombudsmannen for Forsvaret foretok målinger på egen saksbehandling.

Videre kan det stilles spørsmål ved om Ombudsmannen utnytter det handlingsrommet som ligger i eget mandat, særlig når det gjelder arbeidet opp imot Stortinget. Klare anbefalinger og oppfordringer til Forsvaret, som også Stortinget kan se og følge opp, ville kunne spisse problemstillinger mer enn de gjør i dag. Vår gjennomgang av de siste års behandling i komiteen av Dok. 5 tilsier at det er lite «mat» i rapportene for komiteen å tygge på. Ovenfor har vi omtalt at dagens Ombudsmannsnemnd kun har benyttet muligheten til å melde inn enkeltsaker for Stortinget én gang. Denne muligheten, som er et særskilt verktøy beskrevet i instruksens § 6, kunne etter Rambølls syn ha vært brukt oftere.

Kostnadseffektivitet: Som nevnt i punkt 3.6, er rammene for den budsjettmessige situasjonen for ombudsmannsordningen vært stabile over flere år. Ordningen har en erfaren stab, og slik vi forstår, evner ordningen å tiltrekke seg kompetente medarbeidere når det er behov.

Konklusjon:

Som på flere av punktene ovenfor, gjør den manglende dokumentasjonen på det daglige arbeidet det vanskelig å konkludere entydig.

⁴⁶ <https://www.nof.no/arkiv/Aarset-vant-frem-med-feriepengekravet->

⁴⁷ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/170-soldater-deler-fem-vaskemaskiner--har-fatt-fotsopp-brennkopper-og-skabb-1.14760338>

⁴⁸ <https://www.aftenposten.no/norge/i/14Q7/fikk-kald-skulder-naa-ringes-de-opp-av-forsvaret>

4.5 Relevans for brukerne

*I en **relevant** ordning er formålet med ordningen er knyttet opp til et identifisert behov hos målgruppen som andre instanser ikke ivaretar. For å være relevant må ordningen videre inneha riktig kompetanse til å håndtere saksporteføljen på en god måte, og en arbeidsform som er tilpasset dagens behov og forventninger. Dette innebærer også en omstillingsevne til å ta inn over seg og håndtere nye problemstillinger og dermed tilpasse seg til behov og landskapet rundt ordningen og dens målgrupper. Videre er synlighet ovenfor målgruppen en viktig del av relevansprinsippet.*

Ombudsmannen for Forsvaret ble opprettet relativt kort tid etter andre verdenskrig, og i så måte i en helt annet samfunnssituasjon enn dagens. Utgangspunktet for Forsvaret og de vernepliktige, som er det menneskelige utgangspunktet for ordningen, er likevel den samme: Staten kan, med hjemmel i lov og Grunnlov, innkalle alle borgere mellom 19 og 44 år til å gjøre en plikt for landet dersom behovet skulle oppstå⁴⁹. På et prinsipielt og etisk grunnlag er ikke noe forandret siden opprettelsen i 1952, og vi kan ikke si annet enn at ordningen som sådan, i dette lyset, fortsatt er relevant.

På et mer operasjonelt og praktisk/pragmatisk nivå, må vurderingene være noe mer nyansert, og inviterer til å ta flere momenter med i betraktningen.

Alle informantene som er intervjuet, oppfatter ordningen som relevant. Dette knyttes til at flertallet av informantene opplever at det er behov for en ordning som kontrollerer og sikrer at Forsvaret bruker makten de har ovenfor sitt personell på en måte som samsvarer med gjeldende retningslinjer. Ombudsmannsordningen blir fremhevet av flertallet av informantene som en viktig sikkerhetsventil. I forlengelsen av dette er det flere informanter som fremhever ombudsmannsordningens uavhengighet, og at dette skiller ordningen fra f.eks. interesseorganisasjonene og instanser i Forsvaret (f.eks. TVO). Ombudsmannsordningen er en objektiv størrelse i et subjektivt landskap av interesser. Dette gjør den relevant på en annen måte enn øvrige og tilgrensende aktører.

Flere informanter viser til den særskilt sårbare situasjonen de vernepliktige er i: det er ungdommer som vier deler av sitt liv til tjeneste for landet. Flertallet har ingen yrkesbakgrunn fra før og kommer rett fra skolebenken. På tross av at Forsvaret selv har en plikt til å ivareta sitt personell og sørge for at det er gode retningslinjer og rutiner, og flere påpeker at bl.a. TVO er blitt en betydelig viktigere ordning innad i Forsvaret, er flertallet av informantene også tydelig på at det brytes retningslinjer, bl.a. om arbeidstid, hver eneste dag. Deler av Forsvaret har fortsatt en ukultur knyttet til behandling av vernepliktige og ansatte, noe også MOST-undersøkelsen tydelig dokumenterte. Flere informanter uttrykker at det er et behov uavhengige instanser utenfor forsvarssektoren selv, som setter utfordringer knyttet til MOST og andre forhold i Forsvaret der det utøves makt, på dagsorden. MOST-undersøkelsen og flere informanter gir tydelig uttrykk for at Forsvaret fortsatt har en vei å gå når det gjelder ivaretagelsen av allmennmenneskelige rettigheter for sitt personell, og at Ombudsmannen for Forsvaret har en rolle i også dette arbeidet.

Videre oppleves ombudsmannen og hans kontor på mange måter å ha inneha relevant kompetanse med tanke på hva brukerne har behov for: Ombudsmannen fremheves av mange som en menneskekjenner, en tillitsperson som har gode kommunikasjons- og dialogferdigheter. Dette fremheves som nødvendig for å opparbeide seg nødvendig tillit, både blant en sammensatt

⁴⁹ Grunnlovens § 119 og forsvarslovens § 6

brukergruppe, samt blant ledelse og ansatte i samarbeidende og tilgrensende organisasjoner, i og utenfor Forsvaret. Samtidig er det tydelig, og på bakgrunn av tidligere drøftinger, at ordningen er preget av manglende forvaltningskompetanse og systematikk i rapportering og skriftlig dokumentasjon.

På tross av at *formålet* med ordningen fremstår som relevant, kan det likevel stilles spørsmålstegn ved om dagens arbeidsform og prioriteringer som følger av denne, styrker ordningens relevans. Klagesakene vi har fått tilgang til fremstår som lite graverende og/eller prinsipielle, og underbygger ikke nødvendigvis at ordningen bidrar til å sikre allmennmenneskelige forhold og effektivisere Forsvaret. Men det er potensialet ordningen har, og den etiske begrunnelsen for å ha et eget kontrollorgan for Forsvaret – forvalter av makt på vegne av Stortinget, som er relevant.

Konklusjon: Overordnet vurderes formålet å være relevant for brukerne av ordningen: Det er behov for en uavhengig kontrollinstans som skal arbeide for å ivareta allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell. Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved om dagens praktisering av ordningen, herunder arbeidsform og prioriteringer, er relevant når det gjelder å fremme formålet. Arbeidsformen fremstår i dag som noe ad hoc-basert og lite systematisert og planlagt. Det er dermed vanskelig å se hvordan det daglige arbeidet konkret bidrar til å fremme de allmennmenneskelige rettighetene til brukerne, eller til å effektivisere Forsvaret.

4.6 Oppsummering

Dagens Ombudsmann er både likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere informanter trekker frem Ombudsmannens evne til å gå i dialog med ulike mennesker som positivt og viktig i utøvelsen av rollen. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses også som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring, noe som blir fremhevet av flere som særlig viktig.

Samtidig kommer det klart frem av gjennomgangen ovenfor at det finnes utfordringer med tilhørende forbedringspunkter på alle punktene vi har gjennomgått. Som det fremkommer av tabell 4-1, er utfordringene i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ, som skal være kjennetegnet av transparens, ansvarlighet, uavhengighet og effektivitet, bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene, også når det gjelder uklare strukturer og systemer for arbeidsprosesser og arbeidsform, tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for. Dette er noe vi vil se nærmere på i neste og siste kapittel.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

Tabell 4-1 Oppsummering av identifiserte utfordringer

Prinsipp	Utfordring	Mandat, formål og målgrupper	Arbeidsform	Kompetanse
Transparens	Lite tydelig mandat	X		
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Uklare grenser mellom objektive og subjektive størrelser i befaringsrapportene		X	X
	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda	X	X	
Ansvarlighet	Lite tydelig mandat	X	X	
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)		X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	
	Kvalitative mangler i Dok. 5 og befaringsrapportene		X	X
Uavhengighet	Manglende (tydelig) avklaring om arbeidsdelingen mellom ombudsmannsordningen og tilgrensende organer	X	X	
	Manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis		X	X
Effektivitet	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Mulig mangelfull utnyttelse av mandatet, ref. særmelding og anbefalinger og oppfølgingspunkter til både Forsvar og Storting	X	X	
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)	X	X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	X
Relevans	En ad hoc-basert og lite systematisk arbeidsform oppleves som mindre relevant for å fremme formålet med ordningen		X	X

5. FREMTIDIG INNRETNING AV ORDNINGEN

Gjennom det forrige kapittel identifisert vi flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en mer transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som bør gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

Forbedringspunktene som er identifisert knytter seg i hovedsak til mandatet for ordningen (herunder formål og målgrupper), arbeidsform, samt arbeidsprosesser og kompetanse. Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for hvilke endringer vi anbefaler for hvert av disse områdene. Vi har ikke identifisert forbedringspunkter som i seg selv tilsier at den organisatoriske innrettingen bør endres. Vi vil likevel diskutere dette og mulige alternativer i et eget avsnitt.

5.1 Mandat, formål og målgrupper

I forrige kapittel konkluderte vi med at det er flere forhold i relasjon til mandatet for ordningen som bør forbedres. Dette knytter seg blant annet til at selve formålet med og funksjonen til ordningen oppfattes som utydelig. I tillegg er det noe uklart hvilke målgrupper ordningen skal fungere for. Dette har innvirkning på i hvilken grad ordningen kan sies å være transparent og ansvarlig, samt kan føre til en mindre effektiv organisasjon. Vi anbefaler derfor at mandatet oppdateres med en tydeligere beskrivelse av hva ordningen skal være og fungere som, samt hvem den retter seg mot.

5.1.1 Formål og funksjon

Det er ikke utarbeidet noen formell definisjon for hva som ligger i en *ombudsordning* eller hva det vil si å være et ombud. Ombudene som finnes i Norge, har svært ulike oppgaver. Samtidig er det et fellestrekk ved ordningene at de er uavhengige, men også knyttet til enkeltpersonene som bekler ombudstittelen. Ombudsordningene som er opprettet har videre en form for kontrollfunksjon og ivaretar gjennom dette enkeltpersoners rettigheter og interesser.⁵⁰

Befring-utvalget beskrev tre typiske funksjoner for et ombud⁵¹:

- 1) en uavhengig kontrollinstans som tar imot klager fra dem som mener seg krenket, men kan også ta opp saker på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytralt og objektivt. Ombudet behandler konflikter mellom parter, men er ikke selv part i konflikten.
- 2) en instans som driver utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid.
- 3) en instans preget av interesserepresentasjon. Eksempler på dette er Barneombudet og det tidligere Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet).

Djupedal-utvalget slo fast at et ombuds myndighet (kompetanse), oppgaver og hvordan ombudet er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud⁵². For den fremtidige innrettingen av ombudsmannsordningen for Forsvaret, vurderer vi at det ikke er behov for punkt 3 i redegjørelsen over – interesserepresentasjonen. Dette ivaretas bredt i dag av andre instanser, i hovedsak interesseorganisasjonene, men også TVO.

Vi vurderer imidlertid at punkt 1 (kontrollinstans) og 2 (utadrettet og holdningsskapende arbeid) bør omfattes av ombudsmannsordningen for Forsvaret:

⁵⁰ Seland, I. m.fl. (2020): *Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole – Utvidelse til landsdekkende ordning 2018-2020*. NOVA rapport nr. 11/20

⁵¹ NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge

⁵² NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

- **Behov for en kontrollinstans / tilsynsinstans:** Det er nødvendig å føre kontroll med om Forsvarets ressurser forvaltes på en god måte, særlig med tanke på de menneskelige ressursene, sikre at disse blir behandlet på en god måte, også der spesiallovgivning gjelder, og ikke blir et offer for effektivitetshensyn.
- **Behov for en informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, både internt mot brukergrupper og eksternt mot tilgrensede aktører og samfunnet ellers:** Det er behov for en uavhengig instans som har oppsyn med og kompetanse på hvilke rettigheter Forsvarets personell har, hvordan Forsvaret ivaretar disse, samt hvilke andre aktører som jobber med problemstillinger innenfor denne tematikken. Videre er det også behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid hva gjelder ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt.

Dagens Ombudsmann for Forsvaret fungerer i dag som en kontrollinstans, men etter vår mening må arbeidsformen endres for at dette skal ivaretas på en tilfredsstillende måte. Ombudsmannen for Forsvaret fungerer som en slags informasjonskanal internt for Forsvarets personell, uten at dette er spesifisert i mandat/instruks per i dag. Informasjonskanal ovenfor samfunnet ellers er noe dagens praktisering av ombudsmannsordningen i liten grad oppfyller. Det er behov for å tydeliggjøre disse formålene i et oppdatert, formelt mandat.

Mandatet bør også presisere at ombudsmannsordningen både skal kunne behandle henvendelser og klager fra målgruppene, samt drive oppsøkende virksomhet, ta opp saker på eget initiativ og drive med aktivt informasjonsarbeid, det vil si formalisere en selvstarter-funksjon. Vi vil redegjøre nærmere for dette i avsnitt 5.2 om oppgaver og arbeidsform.

5.1.2 Avklaring rundt målgrupper

I forlengelsen av forrige avsnitt og behovet for en konkretisering av ombudsmannsordningens funksjon og formål, er det videre behov for en avklaring av hvem som er målgruppen for ordningen.

I § 1 i instruksen for ordningen, fremkommer det at Ombudsmannen skal fungere for «*Forsvarets personell*» generelt. Hvilke målgrupper dette omfatter er ikke operasjonalisert nærmere. Det er ingen tvil om at ombudsmannsordningen ble etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Videre har ordningen siden 1952 også behandlet saker fra og henvendt seg til øvrige faste ansatte i Forsvaret. Etter Rambølls vurdering fremkommer det med andre ord ingen usikkerhet eller diskusjon hvorvidt disse gruppene (vernepliktige og faste ansatte i Forsvaret) er eller bør omfattes av ordningen. Vi ser det dermed ikke som nødvendig med en nærmere avklaring om eller på hvilken måte de vernepliktige og ansatte i Forsvaret omfattes av ordningen. For veteranene, kadettene og heimevernsoldater vil vi derimot særskilt redegjøre for vår vurdering knyttet til om de skal omfattes av ordningen.

5.1.2.1 Ombud for veteraner

I arbeidet med stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran» ble innspill om en egen ombudsfunksjon for veteraner vurdert. Regjeringen viste da til at Stortinget, i tillegg til Sivilombudsmannen, allerede har etablert en Ombudsmannsnemnd og en Ombudsmann for Forsvaret, og understreket at det er Stortinget som fastsetter instruksen for Ombudsmannsnemnda. For å konkretisere og følge opp ambisjonene i stortingsmeldingen, utarbeidet regjeringen i 2011 en handlingsplan, «I tjeneste for Norge», som inneholdt en rekke tiltak som skulle iverksettes i perioden 2011-2013. Ingen av handlingsplanens 126 tiltak omtalte eller innbefattet noen rolle for Ombudsmannen for Forsvaret.

I august 2014 lanserte regjering oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge»⁵³. Et av delmålene i handlingsplanen var at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om klage- og ombudsordning for å sikre god ivaretagelse. Ingen av de varslede tiltakene rettet seg mot Ombudsmannen for Forsvaret.

I stortingsmeldingen «Også når det blir krevet – veteraner i vår tid» fra april 2020⁵⁴, oppsummerer regjeringen prosessen rundt Ombudsmannsnemnda og dennes rolle for veteranene slik:

« [...] Off har gjennom år behandlet henvendelser fra personell som har deltatt i internasjonale operasjoner, selv om dette ikke har vært beskrevet i virksomhetens mandat. Under forståelsen av «alt personell i Forsvaret, før, under og etter endt militærtjeneste, soldater så vel som sivilt og militært ansatte» har også Off hatt fokus på veteranarbeidet. I 2016 ble det tatt til orde for et eget veteranombud i Norge, blant annet fra grupper som organiserer skadde veteraner. Off ble utfordret på dette fra flere hold, og mente at det ikke burde være nødvendig med flere ombud, men at dagens ombudsmannsordning for Forsvaret burde tillegges et formelt mandat fra Stortinget om også å ivareta ombudsrollen for veteranene. Dette er gitt støtte fra mange hold, også fra regjeringen. Stortinget har et pågående arbeid med revisjon blant annet av rollen og mandatet til ombudsmannsordningen for Forsvaret. Det forventes at veteranombudsrollen blir en del av dette. Inntil videre er Off oppfordret av Stortinget til også å vektlegge arbeidet for og blant veteranene. [...] »

Et konsultentselskap (PWC) evaluerte i september 2017 regjeringens handlingsplan (2011-2013) som konkretiserte arbeidet med ivaretagelse og oppfølging av personell som har gjort tjeneste for Norge i utlandet. I følge PWC har Forsvaret gjennom etablering av nettsteder som www.forsvaret.no/veteraner og www.itjenestefornorge.no bidratt til at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om helsetilbud, rettigheter og støtteordninger, herunder også klage- og ombudsordning. Ingen av disse nettstedene omtaler eller informerer om Ombudsmannen for Forsvaret.

I Dok. 5 for 2016-2017 behandles veteranspørsmålet grundig, og Ombudsmannsnemnda kommer med en rekke anbefalinger for videre arbeid med veteranene. En av disse anbefalingen er at det gjennom en presisering i instruksen til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret fremgår at ordningen også er ment for veteranene. I sin innstilling til Dok. 5 for 2016-2017 uttaler Utenriks- og forsvarskomiteen at «Komiteen slutter seg til Ombudsmannsnemndas anbefalinger vedrørende veteranspørsmål.» Komiteen diskuterer likevel ikke de enkelte anbefalingene fremsatt av Ombudsmannsnemnda⁵⁵.

I 2017 satte Ombudsmannsnemnda et særlig søkelys på veteranarbeidet, og i tillegg til å gjennomføre befarings- og besøk til Veteransenteret på Bæreia, hadde Ombudsmannsnemnda møter med Veteranspektøren, samt med NVIO og SIOPS. Ombudsmannsnemnda tar i Dok. 5 for 2018 igjen opp spørsmålet om Ombudsmannsnemndas rolle for veteranene, og skriver blant annet:

«Ombudsmannsnemnda hadde i 2017 et særskilt fokus på veteranarbeidet i Forsvaret. Dette ble beskrevet i Dokument 5 for 2017. Det ble tatt til orde for at Ombudsmannsnemnda også skulle være nemnd og ombudsordning for veteranene, noe som det ble gitt tilslutning til under behandlingen av Dokument 5 for 2017. Det er bedt om at dette presiseres ved en gjennomgang og fornyelse av nemndas mandat og instruks. Ombudsmannen har fremsendt

⁵³ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppfolgingsplan-materie-kor3.pdf>

⁵⁴ Meld. St. 15 (2019-2020)

⁵⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-358s/?m=0>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

til Stortingets presidentskap en anmodning om oppstart av arbeidet med endring av instruks, og har forventning om at dette skal skje innen kort tid. Ombudsmannens kontor arbeider som om mandatet vedrørende veteraner er en realitet. Kontoret opplever en betydelig økt grad av henvendelser hva gjelder saker som omhandler veteraner.»

I behandlingen av Dok. 5, viser komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti i innstillingen til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*». Utover dette kommenterer ikke komiteen Ombudsmannsnemndas oppfordring om endring av instruks.

Fra Dok. 5 for 2019 tar igjen Ombudsmannsnemnda opp spørsmålet om nemndas mandat for å jobbe med veteraner:

«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.»

Så langt kan det synes som om det er bred politisk enighet om at Ombudsmannsnemnda skal ha en rolle i arbeidet med veteranene, uten at mandatet er formalisert eller at det er utarbeidet noen konkrete definisjoner, presiseringer eller på andre måter angivelse av akkurat hva dette arbeidet skal bestå i.

På den ene side kan det synes som om utenriks- og forsvarskomiteen allerede anser dette arbeidet som en del av ombudsmannsnemndas mandat, og at Ombudsmannsnemnda etter eget utsagn allerede jobber som om dette er en realitet, noe som også fremgår av blant annet statistikken for klagesaksarbeidet. På den andre side etterspør Ombudsmannsnemnda et klarere mandat for arbeidet, og har tatt til orde for at instruks endres, slik at dette ansvaret kommer tydelig frem. Forsvarsdepartementet har også sendt et brev til Stortingets president og bedt om at det konkretiseres i instruks at veteraner også er omfattet av mandatet. Ifølge Forsvarsdepartementet vil en slik utvidelse av mandatet være ukontroversielt.

I sum anser vi at Ombudsmannsnemnda allerede har etablert veteranarbeidet som innenfor Ombudsmannsnemndas mandat, og at en eventuell endring i instruks for å avklare realitetene i Ombudsmannsnemndas arbeid med veteranene i så fall vil måtte innebære en instruks om ikke å jobbe med veteranene. Dette er også i tråd med merknaden fra utenriks- og forsvarskomiteen medlem fra Sosialistisk Venstreparti under behandlingen av Dok. 5 2018 - 2019, som viser til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*»⁵⁶, uten at Rambøll har klart å identifisere noen formell beslutning.

Vi anser det som ikke formelt avgjørende for Ombudsmannsnemndas videre arbeid med veteranene at dette blir inntatt i instruks. Det er likevel argumenter for å gjøre dette: En slik formalisering vil synliggjøre for alle at mandatet til Ombudsmannsnemnda også omfatter veteranene. Det vil fjerne enhver tvil, noe som etter vår mening er hensiktsmessig for flere parter: Storting, regjering, andre organisasjoner, og kanskje aller viktigst, for veteranene selv.

⁵⁶ Innst. 345 S (2018–2019)

Ut fra en forståelse om at Ombudsmannen for Forsvaret har eller skal ha en rolle for veteranene, dukker det opp spørsmål om hvordan denne rollen skal utformes, hvorvidt tilføring av ressurser er nødvendig, og i så fall hvilke.

Veteraner er ikke en homogen gruppe, men består av individer med forskjellige utfordringer og behov. Enkelte har store problemer av fysisk og/eller psykisk art, mens andre har behov som er enklere å dekke. Flere informanter har pekt på at utenlandsoppdrag tidligere ble utført slik av soldatene etter endt tjeneste dro hjem til en sivil tilværelse, mens de i dag oftere drar tilbake til en militær tilværelse. Denne utviklingen har åpenbart ført til en bedring, i og med at Forsvaret er bedre egnet og beredt til å ta vare på sin egne ved hjemkomst. For de tidligere veteranene har det ofte vært slik at de har vært overlatt til seg selv, og med liten kunnskap om hvilke tjenester som har vært tilgjengelige. Selv om denne siste gruppen vil bli mindre over tid, er det fortsatt mange som har behov for hjelp og bistand.

Det fremgår av rollen Ombudsmannen for Forsvaret har, at hans bistand først ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikerer at Ombudsmannen for Forsvaret ikke skal ha noen rolle som førstelinje i det som kan vise seg å bli en saksbehandling. Uten at instruksjonen endres på dette punktet, anser vi Ombudsmannen for Forsvarets rolle som etterprøver av prosesser som oppleves urettferdig eller urimelig, som i dag, også gjelder for veteranene. En slik rolle må ha sin naturlige avgrensning mot de oppgavene som er lagt til Klagenemnda for kompensasjon og billighetsstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner⁵⁷.

Ombudsmannen har selv gitt uttrykk for at hans rolle i første rekke vil være å bistå veteraner med å finne frem til riktig instans, dersom han ikke selv kan hjelpe umiddelbart. Samtidig merker vi oss at det over lengre tid i forskjellige veteranmeldinger har vært et mål å styrke forskningen rundt veteranspørsmål, noe som så vidt våre informanter kan opplyse om, ikke skjer. Dette er et eksempel på en sak Ombudsmannen for Forsvaret i langt større grad enn tidligere burde følge opp, uten at det innebærer at Ombudsmannen dupliserer andres arbeid, eller går utover eget mandat.

5.1.3 Ombud for studenter ved Forsvarets høyskole

Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven som lovfestet at alle studenter skal ha tilgang på et studentombud, trådte i kraft 1. august 2019⁵⁸. Lovens § 4-17 bestemmer at styret ved utdanningsinstitusjonen skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud. Etter bestemmelsen skal studentombudet gi studenter råd og hjelp i saker knyttet til deres studiesituasjon.

Gjennom lovprosessen har det vært et spørsmål om hvordan man skal oppfylle dette kravet for studentene ved Forsvarets høyskole, FHS. På bestilling fra Forsvarsdepartementet gjorde FHS en utredning og vurdering av de ulike alternativene:

- 1) Forsvarsdepartementet unntar FHS fra forskriften, slik at elevene ivaretas av andre likeverdige ordninger.
- 2) FHS oppretter et eget studentombud.
- 3) FHS inngår samarbeid med andre høyskoler/universitet

Etter en gjennomgang av alternativene, konkluderte FHS med at

«Forsvarets ombudsmann fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen, særlig med tanke på at denne ordningen vil bli supplert av Forsvarets øvrige ordninger som

⁵⁷ https://data.regjeringen.no/sru/organ/ORGAN_00001844_2011_01_01/false/visning

⁵⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75811>

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

beskrevet ovenfor. FHS' studenter vil dermed få et helhetlig tilbud fra FHS, som vil ivareta deres rettsikkerhet.»

Samtidig understreker FHS i sin redegjørelse at dersom Ombudsmannen for Forsvaret skal ivareta denne funksjonen for FHS sine studenter, må det foretas enkelte justeringer i instruksen for kadettene, i tillegg til at det ikke kan være noe krav for studentene ved FHS at alle klagemuligheter i Forsvaret må benyttes før studentene kan klage til Ombudsmannen for Forsvaret.

I et brev til Forsvarsdepartementet datert 14. april 2020, er Studentrådet klare på at de ikke ønsker at Ombudsmannen for Forsvaret skal ha en rolle som deres Studentombud. Studentrådet anfører at Ombudsmannen for Forsvaret ikke vil ha ressurser til å prioritere studentene på en god nok måte, de registrer «også at det siste året fremkommer eksempler på at ombudsmannens syn ikke blir i hensyntatt av Forsvarets høyskole», og mener det er avgjørende at studentombudet har god sektorkompetanse innenfor utdannings- og forvaltningsrett, siden studentombudets arbeid i det vesentligste knytter seg til et sivilt regelverk eller regelverk som er tilpasset det sivile. Studentrådet anbefaler derfor at FHS inngår et samarbeid med andre høyskoler eller universitet for å sikre studentenes tilgang til studentombud i henhold til § 4-17.

I brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets høyskole, skriver departementet følgende:

«FD har nå mottatt svar fra Stortinget. Det er på nåværende tidspunkt ikke anledning til å endre instruksene, da virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret inngår i mandatet til utvalget som er nedsatt for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018-2019). Utvalget har frist til 31. januar 2021 til å avgi sin innstilling. Presidentskapet legger derfor til grunn av Forsvaret må finne en annen løsning for å dekke det lovpålagte kravet om studentombud for FHS.

FHS har allerede utredet flere alternative løsninger til studentombud, og Forsvaret må på nytt se på hvordan kravet om studentombud ved FHS best kan oppfylles.»

Rambøll forstår det slik at det er enighet mellom institusjonene om at det kreves en endring i instruksene for å formalisere og oppfylle det lovkrav en ombudsordning for studentene ved FHS krever, samtidig som en ombudsmannsordning for studentene må være på plass i god tid før Harberg-utvalget, som denne rapporten skal danne et kunnskapsgrunnlag for, avslutter sitt arbeid. FHS har i tillegg opplyst at de søker å oppfylle lovkrav om studentombud for sine studenter gjennom en løsning med andre institusjoner.

Etter Rambølls oppfatning bør Ombudsmannens for Forsvaret ikke vurderes videre som et mulig studentombud. Dette begrunner vi i Ombudsmannen for Forsvarets ressurssituasjon, tidsaspektet og ikke minst studentenes egen vurdering.

5.1.4 Ombud for Heimevernsoldater

Heimevernets mannskaper er vernepliktige utdannet i Hæren, Sjø- og Luftforsvaret. Etter førstegangstjenesten, overføres årlig 4500 soldater til Heimevernet for tjeneste frem til de fyller 44 år. Grunnutdanningen vedlikeholdes og videreutvikles gjennom årlige øvelser. I langtidsplanen for Forsvaret er det ifølge Heimevernets ledelse et økt fokus på reservister, noe som nødvendigvis innbefatter Heimevernet.

En av de mest profilerte sakene ombudsmannen har behandlet/uttalt seg om de siste årene, gjelder hvilken rett til feriepenger som utløses av den årlige godtgjørelsen til Heimevernets innsatsstyrke.

Ombudsmannen har ikke bare vurdert saken som relevant og innenfor sitt mandat, men også i prosessen innhentet en egen juridisk vurdering av saken⁵⁹.

Denne saken har gått over lang tid, har hatt stor oppmerksomhet i både media og i det politiske miljøet, og Ombudsmannen har vært klar i sitt syn hele veien, uten at noen har påpekt at dette ligger utenfor Ombudsmannens mandat.

Vi kan ikke finne noen åpenbare grunner til at ikke også heimevernssoldatene skal omfattes også i fremtiden av Ombudsmannens mandat. Vi mener derfor, som for veteranene, at dersom Stortinget ønsker å ta et standpunkt som endrer dagens tilstand, må det være å si klart ifra at heimevernssoldatene *ikke* er omfattet av ombudsmannens mandat.

5.1.5 Tydeliggjøre mandatet til ombudsmannsordningen

I tillegg til en klargjøring og konkretisering av funksjonen og formålet med ombudsmannsordningen, samt målgruppene for ordningen, vil vi anbefale at mandatet for ordningen tydeliggjøres.

Stortingets andre kontrollfunksjoner er regulert gjennom lov, og som Rambøll ser flere av informantene fordeler og ulemper med at Ombudsmannsnemnda er regulert gjennom en instruks. Det sterkeste argumentet som anføres *mot* å lovregulere Ombudsmannen for Forsvaret er at det er mindre fleksibelt enn gjennom en instruks. Samtidig kan vi ikke se at det skulle være behov for en slik fleksibilitet fremover, blant annet på bakgrunn av hvor sjeldent instruksen er endret siden 1952. Vi mener i tillegg at på prinsipielt grunnlag bør Ombudsmannen for Forsvaret ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover

Mange av forbedringspunktene identifisert i kapittel 4 handler om arbeidsform. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5), fremkommer det at ordningen har utfordringer når det gjelder transparens og ansvarlighet. I tillegg gjør dette det vanskelig å vurdere ordningens effektivitet. Vi anbefaler derfor en større gjennomgang av arbeidsformen hos ombudsmannsordningen og at det tydeliggjøres i mandatet for ordningen hva som er forventet arbeidsform.

Arbeidsformen og oppgavene til ombudsmannsordningen må åpenbart være knyttet til formålet med ordningen. Tidligere er det gjort rede for våre vurderinger knyttet til formålet og konkludert med at ombudsmannsordningen bør ha to fokusområder: være en kontrollinstans når det gjelder Forsvarets ivaretagelse av eget personell og egen effektivitet, og i tillegg være en intern informasjonskanal når det gjelder hva som er riktig instans å henvende seg til for sine problemstillinger, samt utad mot Stortinget og samfunnet for øvrig.

For å ivareta sin rolle som kontrollinstans vurderer vi det som nødvendig at ombudsmannsordningen har anledning til å både motta og behandle klager og drive oppsøkende virksomhet. Det er viktig at dette gjøres på en transparent og ansvarlig måte. Befaringer er et eksempel på en måte å drive oppsøkende kontrollvirksomhet på.

Når det gjelder informasjonsfunksjonen vil den kunne fungere som en informasjonskanal for personell i Forsvaret som har behov for bistand til å vurdere og finne frem til hvilken aktør som kan

⁵⁹ <https://forsvaretsforum.no/soldat/strid-om-feriepenger/114880>
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/mR91lg/heimevernssoldat-vant-kampen-mot-staten-men-frykter-staten-vil-endre-reglene>

hjelpe dem med deres problemstillinger. Ombudsmannen vil også fungere som en objektiv informasjonskanal når det gjelder Forsvarets arbeid. I tillegg er det, både internt og eksternt, behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid for ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt. Begge disse funksjonene, informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, bør inngå som oppgaver for Ombudsmannen fremover. Dette gjøres gjennom å delta på relevante arenaer innad i Forsvaret (kurs m.m. – gjøres i dag), være tilgjengelig (gjøres i dag), være synlig (behov for forbedring, bl.a. av hjemmesider), samt være en synlig aktør i samfunnet ellers (delta på relevante arenaer, noe som gjøres i noen grad – deltar bl.a. på veterankonferansen), sette saker på dagsorden (gjøres i noen grad i dag – men behov for mer), være mer synlig og tydelig ovenfor bl.a. Stortinget m.m.

For å gjennomføre disse oppgavene, er det behov for en oppdatering av arbeidsform, og særlig behov for en gjennomgang av rutiner med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer å:

- Utarbeide operasjonalisering av mandat
 - o Omforent avgrensning til andre organer/institusjoner
 - o Utarbeide strategi / årsplan for virksomhetet
- Utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling
- Forbedre skriftlig rapportering i befaringsrapporter og Dok. 5
 - o Muntlige, uformelle betraktninger bør unngås
 - o Tydelig skille på deskriptiv informasjon og vurderinger
 - o Knytte befaringer til etablerte kunnskapsgrunnlag fra driften ellers
 - o Tydelige og operasjonaliserte anbefalinger med konkrete tiltak som kan følges opp av både Ombudsmannen og Stortinget
- Oppdatere hjemmesider/utarbeide informasjonsmateriell:
 - o Informasjon om mandat, saksbehandling, målgrupper m.m.
 - o Informasjon om arbeidet: møteplaner, medlemmer i nemnda m.m.
 - o Dokumentasjon: tidligere årsberetninger og tildelingsbrev
 - o Informasjon om tilgrensende organer og samarbeidsparter

5.3 Ressurser og kompetansebehov

I forlengelsen av forrige avsnitt om behov for oppdatert arbeidsform, er det relevant å vurdere om hvilke ressurser og kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre endringene som kan sikre at ordningen blir mer transparent, ansvarlig og effektiv fremover.

Som det fremkommer av de neste avsnittene vurderer vi at det ikke er behov for en (større) utvidelse av de økonomiske rammene for å gjennomføre foreslåtte endringer. Så lenge saksmengden ikke øker vesentlig, vurderer vi at dagens (ca.) fire årsverk ved ombudsmannens kontor bør være i stand til å gjennomføre endringene og drive arbeidet fremover på en måte som oppfyller formålet med ordningen i tråd med prinsipper for god forvaltningsskikk. Samtidig er det mest sannsynlig behov for noe høyere forvaltningskompetanse og vi antar at dette kan dekkes gjennom å omgjøre en av sekretærstillingene.

5.3.1 Ressurser

Med utgangspunkt i de de foreslåtte arbeidsoppgavene og oppdatering av mandatet, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte

eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. Som nevnt fremgår det av rollen som ombudsmann at bistand først skal ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikerer at Ombudsmannen ikke skal ha noen rolle som saksbehandler i førstelinje. Vi vurderer det også at ombudsmannsrollen er uegnet til å skulle gå inn i erstatningssaker for å vurdere gyldigheten av f.eks. vedtak i klagesaker hos klagenemnda for disiplinærsaker.

En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform relatert til det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrerings-, dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noen ressurser, men etter vår vurdering ikke mer enn at eksisterende ressurser i dag bør kunne utarbeide dette innenfor gjeldende rammer. Når de foreslåtte tiltakene er gjennomført (oppdatere hjemmeside, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling og operasjonalisering av mandat, forbedre skriftlig rapporter m.m.) vil forbedrede arbeidsrutiner i seg selv frigjøre ressurser.

Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene. Dette vil bidra til å lette arbeidet med å gjennomføre foreslåtte endringer knyttet til arbeidsform og rutiner.

Under arbeidet med denne rapporten har det komme signaler om at Generaladvokatens kontor er under omorganisering, og at dette kan påvirke Ombudsmannen for Forsvaret. Så vidt vi forstår, er det en prosess helt uavhengig av Harberg-utvalgets arbeid med å revidere Stortingets kontrollfunksjoner, og vi har valgt å ikke forfølge eventuelle implikasjoner dette kan ha for Ombudsmannen for Forsvaret.

5.3.2 Kompetansebehov hos Ombudsmannen

Det er ikke satt noen formelle kompetansekrav til Ombudsmannen for Forsvaret, og som det kommer frem av oversikten i kapittel 3, har alle Ombudsmennene fra 1952 og frem til i dag hatt såpass forskjellige bakgrunner at man ikke kan trekke frem noen klare tendenser.

Rambøll har imidlertid stilt samtlige informanter spørsmål om hvilke kompetanse de anser det er behov for hos og i en Ombudsmann for Forsvaret. For Ombudsmannen selv er det flere som nevner at det er behov for en Ombudsmann som evner å forstå og navigere i en sammensatt, kompleks og annerledes organisasjon som Forsvaret, og at inngående kjennskap til Forsvaret er nødvendig. Enkelte mener denne kjennskap bør komme fra egen erfaring fra Forsvaret, mens andre mener kjennskap kan tilkomme kandidater på annet vis. Enkelte informanter mener imidlertid at dette ikke er et *nødvendig* krav og at kjennskap til og erfaring fra komplekse organisasjoner som sådan, kan være like relevant.

Flere informanter peker på at formell utdanning kan være en fordel, men ikke nødvendigvis sånn at det bør utelukke gode kandidater uten. Flere informanter gjør derimot et poeng ut av at det uansett ikke bør stilles krav til juridisk bakgrunn.

Som det fremgår av datainnsamlingen som er gjort, ser ikke Rambøll det som hensiktsmessig å konkretisere formelle krav til utdanning eller kompetanse hos fremtidige Ombudsmenn. Vi ser det heller ikke som nødvendig at fremtidige Ombudsmenn rekrutteres fra Forsvaret, men at kjennskap til forsvarssektoren som sådan er en fordel.

Videre fremhever samtlige informanter at de personlige egenskapene er viktigere enn den formelle kompetansen, og mener en Ombudsmann bør være en menneskekjenner, en som evner å skape og drive dialog, men som også taler med en tydelig stemme når det er nødvendig.

Ved Ombudsmannens kontor er det behov for juridisk kompetanse, samt kompetanse på forvaltningspraksis og kontordrift. Dette innehas i dag i noen grad, gjennom en kontorsjef som er jurist og to sekretærer. Med bakgrunn i anbefalte endringer knyttet til mer systematisk saksbehandling og rutiner for skriftlig dokumentasjon, bør det vurderes om det er behov for å styrke kompetansen ved kontoret på disse områdene, og da ev. på bekostning av en reduksjon i sekretærfunksjonen.

5.4 Innretting og organisering

forbedringspunktene som er identifisert i kapittel 4 (og tabell 4-1) er i hovedsak knyttet til behovet for et oppdatert og mer konkret mandat, mer strukturert og formalisert arbeidsform og i noen grad en kompetanseheving ved ombudsmannens kontor. Det er med andre ord ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig mener vi at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor naturlig å diskutere også dette nærmere.

Det er i hovedsak tre måter å organisere og innrette en ombudsmannsordning for Forsvarets på: Generalinspektør, eller gjennom en spesiell- eller generell ombudsinstitusjon⁶⁰. I Norge har vi siden 1952 organisert arbeidet gjennom en spesiell ombudsinstitusjon, mens man for eksempel i Sverige i 1968 slo Militieombudsmannen sammen med Justitieombudsmannen, etter at Militieombudsmannen da hadde fungert selvstendig siden 1915⁶¹.

Rambølls mandat er å vurdere i hvilken form Ombudsmannen for Forsvaret skal innrettes og organiseres fremover, og på bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting:

- Inngå som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell.
- Inngå kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon
- Status quo: Beholde dagens innretting

Vi anser ikke Generalinspektør som en relevant løsning, men drøfter de øvrige alternativene.

5.4.1 Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannen/Sivilombudsmannens kontor

Generelle ombudsinstitusjoner med brede mandat har flere fordeler. For det første kan et bredt mandat gjøre institusjonen godt synlig i samfunnet, noe som gjør at deres anbefalinger kan være vanskelige å ignorere. En slik synlighet betyr også at publikum, også de som i dag sogner til Ombudsmannen for Forsvaret, sannsynligvis har større kjennskap til og forståelse for ordningens rolle og dermed mer sannsynlig henvender seg med utfordringer de måtte ha. For det andre kan en samordning/innordning styrke likebehandling av sivile og militære brukere. For det tredje kan konsentrasjonen av ombudsinstitusjonens funksjon under ett kontor ha ressursbesparende effekter.

⁶⁰ International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, ICOAF, opererer med denne oppdelingen, se www.icoaf.org/models

⁶¹ <https://sok.riksarkivet.se/arnesomrade?postid=Arkis+3ee28a19-9b89-11d5-a701-0002440207bb&infosida=arnesomrade-skatter&flik=1&s=Balder>

Sivilombudsmannen kontor har i dag rundt 70 stillinger, hvorav om lag 50 er jurister. Stillingene er fordelt på fem fagavdelinger og en administrasjon. På kort sikt anser vi at en felles administrasjon sannsynligvis vil innebære reduserte kostnader, og også kunne medføre et fagmiljø som kan være verdifullt.

Samtidig kan en sivil ombudsinstitusjon mangle spesifikk kunnskap og troverdighet i sin behandling av utfordringer i Forsvaret, og i mindre grad evne å rette oppmerksomheten mot de spesielle problemene som væpnede styrker står overfor. Videre kan utilstrekkelige ressurser brukt til militærspesifikke saker føre til forsinkelser i saksbehandlingen.

Med utgangspunkt i anbefaling om målgruppen og mandat som kontrollinstans og informasjonskanal, anbefaler vi derfor ikke at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

5.4.2 Ombudsmannsnemnda samlokaliseres med Sivilombudsmannen

Et annet alternativ er å samlokalisere Ombudsmannsordningen og eventuelt dele administrative ressurser (som systemer for utbetaling av lønn m.m.) med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen. Dette er institusjoner med relativt stor administrasjon og tilhørende kompetanse og systemer for å drive den administrative delen av arbeidet på en effektiv måte.

Samtidig vet vi at slike sammenslåinger medfører økt ressursbruk på kort sikt (i en overgangsperiode og i forbindelse med selve sammenslåingen) og heller ikke alltid gir de ønskede ressursbesparelsene på lengre sikt. All den tid ombudsmannsordningen er en liten institusjon med et svært spesialisert formål og målgruppe, bør også den administrative delen av ordningen benytte seg av fordelene dette medfører: Ved å være spesialtilpasset innrettingen på og funksjonen og formålet for ombudsmannsordningen, kan administrasjonen og tilhørende ressurser og systemer være mer smidig og mindre rigid enn administrasjonen til større og mer komplekse institusjoner (som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen). Det er Rambølls oppfatning at det selv for en relativt liten institusjon som ombudsmannsordningen for Forsvaret, er mulig å ha en egen profesjonalisert administrasjon tilpasset ordningens formål og funksjon. Vi ser dermed ikke at det er et stort gevinstpotensial ved å samordne administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen.

Det er imidlertid mulig å fysisk samordne eksempelvis Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret uten at dette innebærer en samordning av administrative ressurser eller en sammenslåing. En fysisk samlokalisering med Sivilombudsmannen vil med sannsynlighet innebære en reduksjon i administrative utgifter (utgifter til leie av kontorlokaler og utstyr). Videre vil organisering av for eksempel felles kantine og felles resepsjon, gjøre det mulig med mer fysisk interaksjon, noe som vil kunne ha en positiv påvirkning på fagmiljøet og samhandlingen mellom de to ombudene, uten at vi med det antyder manglende samhandling i dag. Rambøll har ikke diskutert denne formen for samlokalisering med noen av de to institusjonene, og de positive effektene anført ovenfor er ikke forankret i godt underlagsmateriale. Dette bør derfor eventuelt vurderes nærmere i tett dialog med partene.

5.4.3 Status quo

En uavhengig, spesialisert ombudsmannsfunksjon for væpnede styrker har fordelen av å være i stand til å fokusere utelukkende på Forsvaret, og dermed utvikle en spesialisert kunnskap om og

kompetanse på feltet. I tillegg til å ha spesialkunnskap om militære forhold, har en uavhengig og spesialisert ombudsinstitusjon for de væpnede styrkene en fordel ved at dens uavhengige status gir den troverdighet i klagerne, lovgiverens og offentlighetens øyne. Den største ulempen er at driftskostnadene kan være høye, særlig for et lite land som Norge, med et relativt lite Forsvar. I tillegg vil en spesialisert ombudsmannstjeneste oppleves som mindre viktig, gitt et lavt antall klager. En liten organisasjon vil også være særlig sårbar ved uforutsette hendelser.

Under de foregående punktene kommer det frem at det er fordeler og ulemper ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. På den ene siden kan man ganske sikkert oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere. På den andre siden er det, i alle fall i forsvarssammenheng, ikke de store beløp det er snakk om, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda på punktene vi har trukket frem i kapittel 4.

En fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre, men på bakgrunn av våre funn vurderer vi det som mest hensiktsmessig at Ombudsmannen for Forsvaret fortsetter som i dag, som en egen institusjon med sin egen administrasjon.

5.4.4 Om Ombudsmannsnemnda

Når det gjelder selve Ombudsmannsnemnda, har vi verken evnet å avdekke hvorfor den i utgangspunktet ble satt med akkurat fem medlemmer, eller hvorfor den ble utvidet til syv noen få år etter opprettelsen, selv om det var samtidig med at nemnda fikk ansvaret også for de sivile vernepliktige. Det er ingen av informantene som har klare oppfatninger om antallet nemndsmedlemmer er rett eller galt, om det vil ha noen effekt å endre, eller om det skal fortsette som i dag. Vi kan ikke se at det er noe faglig i veien for å redusere antallet medlemmer i nemnda, og likevel behold et organ som ombudsmannen kan lene seg på, diskutere med eller planlegge og dra på befaring med.

5.5 Formaliteter

Til sist vurderer vi at det er behov for noen mer formalistiske endringer knyttet til ordningen.

Rambøll peker, i likhet med Ombudsmannen selv i et notat fra 2. juni 2020, til avsnittet om kjønnsnøytrale ord og uttrykk i Justisdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Dersom instruksjonen endres, anbefaler Rambøll at «Ombudsmannen for Forsvaret» og «Ombudsmannsnemnda» endres slik at de oppfyller departementets veiledning om kjønnsnøytrale benevelser. *Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret* vil følge Sivilombudsmannens logikk, og også understreke og fremheve at Ombudet er Stortingets organ. Ombudsmannen for Forsvaret vil kunne benevnes *Forsvarsombudet*.

Videre bør innholdet i instruksjonen harmoniseres med forsvarslovens personkategorier.

Til ist bør man rydde opp i forholdet mellom ombudsmannsnemnda, ombudsmannen selv og ombudsmannens kontor, se som eksempel § 8, som retter seg mot «Ombudsmannsnemnda/ombudsmannen».

5.6 Oppsummering

Som beskrevet i kapittel 4, har vi identifisert flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som må gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres og formaliseres hvilke målgrupper ordningen skal favne, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befaringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag bør kunne utføre dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er direkte knyttet til den organisatoriske innretningen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innretningen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten. På bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting som mulig: Ombudsmannsordningen 1) inngår som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell, 2) inngår i kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon eller 3) beholder dagens innretting som selvstendig institusjon med tilhørende egen administrasjon.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. Vi anbefaler imidlertid ikke at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

Samtidig kan man trolig oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere ombudsmannsordningen med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen. Det usikkert hvor mye dette vil utgjøre, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda faglig på punktene vi har trekker frem som utfordringer. På bakgrunn av våre funn foreslår vi derfor ikke større organisatoriske endringer. En rent fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre.

VEDLEGG

INSTRUKS FOR OMBUDSMANNEN FOR FORSVARET

§ 1.

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

§ 2.

Ombudsmannsnemnda består av sju medlemmer som velges av Stortinget for fire år om gangen. Samtidig velges like mange varamedlemmer. Ett 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 årslønnet. Lønnen fastsettes av Stortingets presidentskap. De øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter komitéregulativet.

§ 3.

Nemndas oppgave 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 regulære tjenestevei, med de innskrenkninger som er nevnt ovenfor, § 3, bokstav b.

§ 5.

De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. Medlemmene kan hver for seg eller i fellesskap 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 almen 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 ombudsmannsnemnda 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.

Rambøll - Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret

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

§ 8.

Dokumenter fra Ombudsmannsnemnda utferdiges gjennom nemndas leder og på Ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/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 Ombudsmannsnemndas/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 Ombudsmannsnemnda 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.

REGNSKAP 2015-2019

Tabell 5-1 Regnskap (kr), 2015-2019

År	2015	2016	2017	2018	2019
Lønn					
Lønn	2 836 965	2 725 196	2 736 876	2 906 041	2 942 784
Arbeidsgiveravgift	445 785	432 232	442 310	510 046	507 538
Pensjonsutgifter	0	0	0	344 029	348 419
Sykepengar og andre refusjoner	-246	0	0	0	-40 320
Andre ytelser	380 580	363 298	475 462	376 118	382 751
Sum	3 663 084	3 520 726	3 654 648	4 136 234	4 141 172
Andre driftsutgifter					
Husleie	902 779	920 985	950 552	1 226 055*	863 336
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0	0	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	0	0	0	0
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	180 968	200 493	189 994	197 886	210 176
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0	0	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	84 655	221 195	93 540	108 975	83 023
Leie av maskiner, inventar og lignende	238 222	256 836	97 111	68 820	198 082
Kjøp av konsulent tjenester**				132 393	19 515
Kjøp av fremmede tjenester	115 640	168 464	385 611	0	65 083
Reiser og diett	554 006	559 587	562 967	614 409	554 314
Øvrige driftsutgifter	423 445	337 970	444 674	424 486	507 679
Sum	2 499 715	2 665 530	2 724 449	1 546 969	2 501 208
SUM	6 162 799	6 186 256	6 379 097	5 683 203	6 642 380
Antall årsverk	3,5	3,5	3,6	3,5	3,9

* Husleie for 2019 er lavere enn for 2018. Dette skyldes at husleie for leie av kontorlokaler for 1. kvartal 2019 ble, ved en feiltakelse betalt i 2018.

** Fra og med 2019 presenteres konsulent tjenester og andre fremmede tjenester separat. I sammenligningstallene for 2018 og øvrige år er kjøp av fremmede tjenester presentert samlet på notelinjen kjøp av fremmede tjenester.

Vedlegg nr. 5.3

334

Ombudet må ikke uten samtykke fra Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

§ 35 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft xx.xx.xxxx. Samtidig oppheves lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsloven) og Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Den som er sivilombudsmann når loven trer i kraft er sivilombud i fire år fra vedkommende ble oppnevnt som sivilombudsmann, med mindre ombudet fratrer eller avsettes i medhold av § 31. Vedkommende kan bare oppnevnes én gang i medhold av § 2.

11. Ny lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

11.1 Bakgrunn

Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret ble opprettet av Stortinget i 1952 og var Norges første ombudsordning. De politiske ungdomspartiene var pådrivere for opprettelsen. De var opptatt av den særstillingen vernepliktige står i, ved at staten kan kreve at de stiller seg til disposisjon og i ytterste konsekvens ofrer livet. Ombudsordningen skulle sikre de «allmennmenneskelige rettigheter» for Forsvarets personell og omfattet alle ansatte i Forsvaret.

Stortingets instruks for Ombudsmannen og -nemnda for Forsvaret beskriver formål og oppgaver og utgjør det formelle grunnlaget for ordningen. Instruksen har stort sett stått uforandret siden 1952.³⁴⁵ Instruksen legger opp til at Ombudsmannen og -nemnda selv skal finne ut hvordan arbeidet gjennomføres og organiseres.

Stortinget la til grunn i 1952 at Ombudsmannen skulle ha en nemnd som kunne gi råd i saker av prinsipiell betydning eller av allmenn karakter. Derfor er institusjonen organisert som en ombudsmannsnemnd, med Ombudsmannen som leder av nemnda. Ombudsmannen har vervet på heltid, mens nemndsmedlemmene får honorar

³⁴⁵ Den eneste endringen som har skjedd i instruksen etter 1952, er at antallet medlemmer i nemnda har økt fra 5 til 7. En periode omfattet også ombudsmannsordningen de sivile vernepliktige.

for nemndsmøter og befaringer. Ombudsmannen og de øvrige medlemmer av nemnda velges for en fireårsperiode som faller sammen med Stortingets valgperiode. Det er ingen begrensninger for hvor mange ganger de kan velges. Det har vært seks ombudsmenn siden 1952.

Da instruksen ble vedtatt i 1952, ble det forutsatt at ordningen med Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret skulle evalueres etter noe tid. Utvalget satte derfor ut et oppdrag om ekstern evaluering av ordningen, og evalueringsrapporten forelå i august 2020.³⁴⁶

11.2 Beskrivelse av dagens ordning

Formålet med ombudsmannsordningen er å «å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Oppgavene som er beskrevet konkret i instruksen, er knyttet til tjenestetidens utnyttelse og de vernepliktiges forhold under tjenesten. Sentrale eksempler er økonomiske og sosiale rettigheter, undervisnings- og velferdsarbeid, kantine, pensjon, utrustning, bekledning, kosthold og husrom. Når det gjelder ansatte i Forsvaret, kan ombudsmannen behandle henvendelser som ikke kan gå tjenestevei.

Det er ombudsmannen og dennes kontor som mottar, forbereder og behandler alle henvendelser til ombudet. Ombudsmannen tar direkte kontakt med de myndigheter som han eller hun anser er nærmest til å løse sakene. Ombudsmannen gir videre veiledning om hvor en person kan henvende seg for å få saken løst. Ombudsmannen opererer som et lavterskeltilbud som intervenserer raskt og søker å løse saker på laveste nivå. Ombudsmannen har dermed en rolle i å forebygge konflikter. Ombudsmannen driver også informasjonsarbeid og deltar blant annet på kurs for tillitsvalgte for vernepliktige. En annen viktig funksjon er å tilrettelegge for dialog mellom ulike aktører. Ombudsmannen har også mulighet til å ta opp saker på eget initiativ.

³⁴⁶ Rambøll fikk oppdraget og leverte en rapport som følger av vedlegg 2 til rapporten.

Saker skal ifølge instruksjonen forelegges nemnda dersom de er av prinsipiell karakter eller har allmenn interesse. I praksis forelegges ikke saker for nemnda, men nemnda er med på befaringer og er med på å utarbeide årsmeldingen til Stortinget.

Ombudsmannens årsberetning oversendes Stortinget, og Ombudsmannen har mulighet til å sende særmelding til Stortinget.

Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomite, forsvarsministeren eller forsvarssjefen forelegges saker til uttalelse, se instruksjonen § 5³⁴⁷. I praksis blir ombudsmannen og nemnda sjelden konsultert.

11.3 Evalueringen av Ombudsnemnda og -mannen for Forsvaret

Det fremgår av evalueringen at ombudsmannen nyter respekt, oppfattes som tilgjengelig og blir sett på som en ressurs og støttespiller for flere aktører i forsvarssektoren. Ombudsmannens uavhengighet fra Forsvaret ble fremhevet som viktig. Ombudsmannen søker å finne løsninger innenfor Forsvarets behov for effektivitet og rasjonalitet og krav til en allmennmenneskelig og ivaretagende behandling av personell.

Evalueringen avdekket et behov for å forbedre og strukturere arbeidsformer og arbeidsprosesser i ombudsordningen samt kompetanseheving som sikrer at ordningen drives i tråd med de krav som stilles til et offentlig organ.

Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble evaluert ut fra velkjente kriterier for god organisasjon, ledelse og styring. Ordningen oppfyller flere krav til transparens og ansvarlighet, men bør ifølge evalueringen bli bedre på systematikk, registrering og dokumentasjon i saksbehandlingen. Ordningen oppfyller flere krav til uavhengighet, men på grunn av manglende tydelighet knyttet til mandat og målgrupper blir grensen mellom ombudsmannen og enkelte samarbeidsparter uklar, som for eksempel tillitsvalgtordningen i Forsvaret og andre ombud. Bedre dokumentasjon vil kunne fjerne eventuell usikkerhet om hvorvidt ombudsmannen er likebehandlende og upartisk. Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å

³⁴⁷ Instruksjonen er ikke oppdatert, slik at det vil være utenriks- og forsvarskomiteen som i dag har mulighet til å forelegge saker for Ombudsmannen.

konkludere entydig om ombudsmannens effektivitet. Ombudsmannens daglige arbeidsform ble vurdert som mindre systematisk og planmessig enn det som er normalt og hensiktsmessig for et offentlig organ.

Evalueringen konkluderte med at ordningen bør videreføres ut fra den etiske begrunnelsen bak ordningen: at den ivaretar interessene til svært unge mennesker i en utsatt posisjon. Videre ble det pekt på at et oppdatert mandat for ordningen, med tydelig definerte formål og målgrupper, ville bidra til å imøtekomme forbedringspunktene som det ble pekt på i evalueringen.

11.4 Behovet for en særskilt ordning for Forsvaret

Utvalget mener på bakgrunn av evalueringen at ombudsordningen bør videreføres. Kjernen i begrunnelsen bak ordningen står seg godt fortsatt: Det trengs et ombud oppnevnt av Stortinget som ivaretar interessene til unge mennesker i en utsatt posisjon.

Flere forhold gjør at Forsvaret skiller seg fra den offentlige forvaltningen for øvrig. Forsvarets virksomhet og mål er å avskrekke og forhindre krig. Dersom krig oppstår, skal landet forsvares. I krig har soldater en plikt til å risikere livet og kan straffes dersom de forsøker å unndra seg denne plikten.³⁴⁸

Forsvaret er statens ytterste maktapparat og skal ha beredskap for krise og krig. Det betyr at forsvaret i fredstid forbereder seg på krig og trener for krig. All slik aktivitet er preget av risiko. Alle tjenestepliktige i Forsvaret har en plikt til å følge ordre. Ytringsfrihet og lojalitetsplikt kan være utfordrende i Forsvaret, og det forventes at oppdraget blir løst med tilgjengelige ressurser.

I 2019 sysselsatte det norske Forsvaret mer enn 23 330 personer. Disse er fordelt på 11 597 militært ansatte, 4 320 sivilt ansatte og 7 413 vernepliktige. De arbeidsmessige forholdene er regulert gjennom et eget rammeverk som hensyntar de spesielle forholdene i Forsvaret.

³⁴⁸ Militær Straffelov § 26 og § 77.

Forsvaret er basert på allmenn verneplikt for alle.³⁴⁹ Verneplikten gjelder fra det året en person fyller 19 år, frem til utgangen av det året personen fyller 44. De som kalles inn til førstegangstjeneste, er svært unge. Forsvaret bestemmer hvor verneplikten skal avtjenes, og hvilke oppgaver som skal utføres. De vernepliktige har begrensede rettigheter og er underlagt et disiplinærsystem som kan føre til at de kan få svært alvorlige straffer.³⁵⁰ I siste instans kan de bli drept i krig. De vernepliktige utgjør en særlig sårbar gruppe. Utvalget mener at det er behov for å ivareta disse gruppenes rettigheter og interesser. I neste avsnitt gjør utvalget rede for sitt syn på hvilke andre grupper ombudsordningen bør omfatte.

Styringen av Forsvaret er et av regjeringens prerogativer. Etter Grunnloven § 25 første ledd første setning er det kongen som har den høyeste befalingen over forsvarsmakten i riket. Det er forsvarssjefen som har kommandomyndighet over militært personell.³⁵¹ Forsvarssjefen kan bruke kommandomyndigheten i det omfang som er påkrevd og tillatt. Stortingets politiske beslutninger gir rammene for hva som er tillatt. Regjeringen styrer for øvrig nasjonens styrker på den måten som den mener er best for landet. Hva som anses påkrevd, vil avhenge av den sikkerhetspolitiske situasjonen og hvilke ressurser som er tilgjengelige.

Utvalget mener det bør være en ombudsordning oppnevnt av Stortinget som skal se til at disse sårbare gruppenes rettigheter, velferd og interesser ivaretas på en god måte, slik at kritikkverdige forhold eller svakheter rapporteres til Stortinget.

Utvalget foreslår kjønnsnøytrale titler, slik at ordningen som sådan vil kalles Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret og lederen av nemnden vil ha tittelen forsvarsombud. Utvalget mener at nemndas rolle bør styrkes i utøvelsen av funksjonen.

11.5 Hvem bør ordningen gjelde for?

11.5.1 Vernepliktige, heimevernssoldater og militært personell

³⁴⁹ Grunnloven § 119 og forsvarsloven.

³⁵⁰ Forsvarsloven kap. 8, disiplinærloven og Militær Straffelov.

³⁵¹ Forsvarstilsatteforskriften § 3.

Vernepliktige trenger et særlig vern, som omtalt i forrige avsnitt.

Utvalget mener alle som har tjenesteplikt etter forsvarsloven, bør omfattes av ordningen, siden det er tjenesteplikten som hovedsakelig begrunner et særlig vern. Tjenesteplikten omfatter vernepliktige, militært ansatte, heimevernsoldater og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret.³⁵² Tjenesteplikten innebærer at en er forpliktet til å utføre de oppgavene en tildeles, både i krig og i fred. Brudd på ordre kan føre til disiplinærtiltak. Disse gruppene utgjør etter utvalgets syn kjernen av hvem som skal omfattes av ordningen.

Enkelte militært ansatte kan av forsvarssjefen beordres til å gjøre tjeneste utenfor Forsvaret, for eksempel i virksomhetene Forsvarsmateriell eller Forsvarsbygg. Disse etatene er skilt ut fra Forsvaret, men er lagt under Forsvarsdepartementet som selvstendige etater. Siden forsvarssjefen har kommandomyndighet over militært personell som beordres til å arbeide for en av disse etatene, bør slikt personell omfattes av ordningen.³⁵³

11.5.2 Sivilt ansatte

De sivilt ansatte i Forsvaret har ansatterettigheter og ordninger som vernepliktige og væpnede styrker ikke har. De har dermed en annen status i Forsvaret enn de vernepliktige og militært ansatte, som har tjenesteplikt og kan beordres.

I dag dekker ombudsmannsordningen også sivilt ansatte. I fredstid er sivilt ansatte i Forsvaret som øvrige statsansatte og omfattes således av statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. De kan for eksempel når som helst si opp i Forsvaret og bytte jobb.

De sivilt ansatte i Forsvaret arbeider side om side med militært personell, og deres overordnede er ofte offiserer. De sivilt ansatte vil kunne være lovlige mål i krig. De har en lydighetsplikt og kan straffes for ordrenekt, jf. Militær Straffelov § 46.³⁵⁴

Enkelte sivilt ansatte har i sine arbeidskontrakter at de kan beordres til å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner. Dette er ansatte i bestemte

³⁵² Forsvarsloven § 2 og kap. 3.

³⁵³ Forsvarstilsatteforskriften § 3.

³⁵⁴ I fredstid er ikke denne bestemmelsen brukt.

stillingskategorier, som helsepersonell og brannkonstabler.³⁵⁵ Utvalget mener at disse sivilt ansatte også bør omfattes av ordningen når de er beordret til deltagelse i internasjonale operasjoner.

Sivilt ansatte i Forsvaret som er en del av styrkestrukturen, vil ha samme folkerettslige status som resten av de væpnede styrker. Det innebærer at de har immunitet mot rettsforfølgelse, men er også lovlig mål. For å ivareta distinksjonsprinsippet skal også de sivilt ansatte bære anerkjent norsk uniform i krig.

I tidligere lov om verneplikt § 8 var det hjemmel for å pålegge alle sivilt ansatte tjenesteplikt ved mobilisering eller krig. Denne hjemmelen er ikke videreført i gjeldende forsvarslov. Sivilt ansattes kompetanse er nødvendig i hele krisespekteret. I dag er over 80 pst. av de sivile stillingene i produksjonsstrukturen en del av styrkestrukturen. Sivilt ansatte er dermed avgjørende for Forsvarets stridsevne. Dersom de ikke kan pålegges tjenesteplikt, kan de sivilt ansatte si opp i en mobiliseringssituasjon. Det er derfor grunn til å tro at det vil komme en presisering av forsvarsloven som gir en klar hjemmel for å pålegge også sivilt ansatte tjenesteplikt. Utvalget mener at sivilt ansatte som får tjenesteplikt i en mobiliseringssituasjon, skal omfattes av ordningen.

I en mobiliseringssituasjon og i krig vil Forsvarsdepartementets underliggende etater bli underlagt forsvarssjefen, og de ansatte vil da blir underlagt tjenesteplikt. Dette gjelder Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Ansatte i disse etatene vil i en situasjon der de underlegges forsvarssjefen, omfattes av ombudsordningen.

Utvalget mener at sivilt ansatte, som en hovedregel, ikke omfattes av Ombudsnemndas ansvarsområde i fredstid. Det kan likevel være problemstillinger knyttet til en *mulig* tjenesteplikt som kan være relevant å ta opp med Ombudsnemnda for Forsvaret.

11.5.3 Veteraner

³⁵⁵ Forvarstilsatteforskriften § 15 jf vedlegg A.

Utvalget er bedt om å vurdere om ordningen også skal omfatte interessene til veteraner. De har tjenestegjort i Forsvaret, hatt belastende tjenester som kan ha ført til fysisk eller psykisk skade, og har tatt en personlig belastning på vegne av fellesskapet.

Det er ca. 100 000 nordmenn som har deltatt i militære operasjoner i utlandet og som omtales som veteraner.³⁵⁶ Mange av disse har sluttet i Forsvaret, mens andre er fortsatt ansatt i Forsvaret. Noen har opplevd alvorlige hendelser og har blitt påført psykiske eller fysiske lidelser. Det finnes ordninger i Forsvaret som ivaretar veteraners interesser, som Forsvarets veteransenter og Forsvarets veteraninspektør. Det finnes også ulike veteranorganisasjoner og et kompetansemiljø for veteransaker ved Nav Elverum.

Det er likevel bred politisk enighet om at ombudsmannsordningen også skal omfatte veteraner, uten at dette så langt har ført til endringer i mandatet og instruksen til ombudsmannsordningen.³⁵⁷ Ombudsmannen har arbeidet med veteranene over flere år. Utvalget mener at ombudsordningen bør omfatte veteraner selv om de ikke lenger er under tjenesteplikt. Mange veteraner har slitt med å nå frem i det ordinære hjelpeapparatet og kan ha nytte av en ombudsnemnd som kan henvise dem til riktig instans. Stortinget bør dessuten på selvstendig grunnlag få informasjon om veteraner.

Som nevnt er veteranbegrepet i alminnelighet brukt om de som har tjenestegjort i operasjoner i utlandet. Tjeneste for Forsvaret i Norge kan også ha medført skader, fysisk eller psykisk. Disse tidligere tjenestepliktige kan også ha et visst behov for bistand. Dette innebærer ikke at Ombudsnemnda skal ivareta rettighetene til enhver som har gjort førstegangstjeneste eller har tjenestegjort i Forsvaret. Meningen er at alle som har fått skader i forbindelse med tjenesten i Norge, så vel som i utlandet, fysisk eller psykisk, eller har andre problemstillinger knyttet til tjenesten, kan henvende seg til ombudsordningen.

11.5.4 Studenter ved Forsvarets høyskole

³⁵⁶ <https://www.forsvaret.no/veteraner>

³⁵⁷ Brev fra Forsvarsdepartementet til Stortingets presidentskap 20.03.2020.

Det er fremmet forslag om at ombudsordningen også skal omfatte studenter ved Forsvarets høyskole. Evalueringen frembrakte grunner til at ombudsordningen ikke skal omfatte studentene. Studentene selv ønsker heller ikke denne løsningen. Utvalget støtter dette.

11.5.5 Begrepsbruk i lovteksten

Det å bruke ordet veteraner i loven om Ombudsnemnda for Forsvaret kan ha en viss symbolverdi. Veteranene er en gruppe som har sterke interesser å ivareta, og kan ha behov for å bli sett særskilt. Utvalget mener likevel at ordet veteraner ikke bør benyttes i selve lovteksten.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å bruke egne autonome betegnelser som gjør at ordningens innhold ikke endres ved at annen lovgivning endres, og at begrepet «nåværende og tidligere militært personell og sivilt ansatte som har tjenesteplikt» dekker de grupper som ordningen bør ivareta.

11.6 Rettigheter og interesser som omfattes av ordningen

11.6.1 Innledning

Det er grunn til å gå bort fra ordbruken allmennmenneskelige rettigheter, slik det til nå har vært formulert i instruksen. Ordlyden gir liten veiledning om hva Ombudsnemnda skal drive med. Det er målgruppens *rettigheter og interesser* Ombudsnemnda skal fremme og beskytte, både i fred og i krig.

11.6.2 Velferdsmessige forhold

Ombudsnemnda skal etter dagens ordning prioritere henvendelser som gjelder tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som økonomiske og sosiale rettigheter, undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom. Utvalget mener dette gir en god indikasjon på velferdsmessige rettigheter og interesser ordningen skal ivareta også i fremtiden.

De målgruppene som er beskrevet, har ikke samme rettsvern eller selvråderett som andre yrkesgrupper. Ivaretakelsen av deres velferdsmessige interesser avhenger i

stor grad av ressursene i Forsvaret. At Ombudsnemnda skal beskytte deres interesser, betyr ikke at Ombudsnemnda skal for enhver pris skal argumentere for økte ressurser uten tanke på effektiviteten i Forsvaret. I den nåværende instruks er denne balansegangen presisert i teksten, uten at dette har vært et hensyn ombudsmannen har hatt et selvstendig fokus på. Det er etter utvalgets syn ikke nødvendig å nevne hensynet til effektivitet i lovteksten. Det forutsettes at Ombudsnemnda ivaretar interessene til persongruppen som omfattes av ordningen, på en balansert og overordnet måte.

11.6.3 Allmenne rettigheter og interesser

Ombudsnemnda skal videre ivareta rettigheter og interesser som er mer generelle og allmenne enn de rent velferdsmessige. Ombudsnemnda skal bidra til å ivareta persongruppens integritet. Forsvaret er hierarkisk oppbygget, og den enkeltes rettigheter og interesser kan bli skjøvet til side. I saker om trakassering, overgrep, misbruk av autoritet og diskriminering har Ombudsnemnda en klar rolle i å ivareta en svak parts interesser.

Forsvaret har et omfattende regelverk gitt ved lov, forskrifter og instruks. Ombudsnemnda bør se til at anvendelsen av regelverket praktiseres slik at det ikke fører til usaklig eller urimelig forskjellsbehandling eller diskriminering. Ombudsnemnda skal sikre at reaksjoner og tiltak er forholdsmessige, og påpeke det overfor de ansvarlige dersom det ikke er slik.

11.7 Funksjoner

11.7.1 Ordningens forebyggende og veiledende funksjon

Utvalget mener at den viktigste oppgaven til Ombudsnemnda for Forsvaret er å virke forebyggende. Arbeidet bør være fremtidsrettet. Dette er samme rolle som flere andre ombud har overfor sine målgrupper, slik som NIM, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet.

Utvalget mener at alle i målgruppen skal ha mulighet til å kontakte Ombudsnemnda. Mange problemstillinger kan løses raskt gjennom dialog med ulike

aktører og god veiledning og informasjon. For veteraner vil veiledning være det viktigste.

I Forsvaret er det en rekke lover, forskrifter og instruksjoner som regulerer rettighetene og interessene til de vernepliktige og ansatte. Mengden interne regelverk er så stor at tilgjengeligheten kan være vanskelig, særlig for de vernepliktige. Disse regelverkene griper inn i personelletts rettssfære og kan få administrative og disiplinærmessige konsekvenser. Ombudsnemnda vil ha en rolle i å veilede om hva som er relevant regelverk for bestemte problemstillinger.

Når det gjelder militært ansatt personell, skal Ombudsnemnda ikke behandle enkeltsaker som kan behandles tjenestevei. Ved slike henvendelser har Ombudsnemnda et veilederansvar om tjenestevei. På generelt grunnlag kan Ombudsnemnda likevel ta opp problemstillinger som behandles tjenestevei.

11.7.2 Pådriver for endringer

Ombudsnemnda skal overvåke og rapportere om personelletts forhold og gi anbefalinger for å sikre at deres interesser ivaretas. Dersom Ombudsnemnda blir klar over kritikkverdige forhold, kan Ombudsnemnda påpeke det overfor de som er ansvarlige. Det samme gjelder dersom Ombudsnemnda oppdager at det er feil eller mangler ved et regelverk. Det kan være Forsvaret, departementet eller Stortinget. Ombudsnemnda må melde fra til.

Veiledningsoppgaven, dialogen med Forsvaret og tilsynene vil gi innblikk i hvilke områder nemnda bør prioritere i en pådriverfunksjon.

Årsmeldingen til Stortinget er et viktig verktøy, hvor Ombudsnemnda kan påpeke risikoer og feil og gi anbefalinger.

Ombudsmannen deltar i internasjonalt samarbeid om militære ombudsordninger. Særlig overfor nye demokratier kan Ombudsnemnda ha en rolle med å beskrive og anbefale tiltak som er i tråd med generelle retningslinjer for ombudsordninger internasjonalt.

11.8 Særlig om klager over forvaltningsavgjørelser

Ombudsordningen har i praksis ikke drevet med etterfølgende rettslig kontroll og overprøving.³⁵⁸ Dersom Ombudsnemnda i fremtiden skulle ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter og plikter i enkeltsaker, måtte institusjonen være rustet til det, både kapasitets- og kompetansemessig. Det er den ikke i dag. Utvalget har kommet til at det bør klargjøres at ordningen i fremtiden ikke skal befatte seg med rettslig etterfølgende kontroll med beslutninger tatt av Forsvarsdepartementet eller dets underliggende organer. Ombudsnemnda skal derfor ikke ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker.

Ombudsnemnda skal for eksempel ikke behandle enkeltsaker som omfattes av Forsvarets tre klagenemnder.³⁵⁹ Klager over disse vedtakene går for domstolene. Klager på sikkerhetsklarering av personell behandles i dag av EOS-utvalget og er dermed heller ikke saker Ombudsnemnda skal befatte seg med. Ombudsnemnda kan derimot reise generelle problemstillinger på bakgrunn av saker for nemndene eller EOS-utvalget.

Hva gjelder rettslig kontroll, er det et spørsmål om det bør åpnes for at Sivilombudet kan behandle klager over vedtak i Forsvarets forvaltning. I dag kan Sivilombudet ikke behandle saker som faller innenfor ombudsmannsordningens arbeidsfelt. Det er ikke noe prinsipielt i veien for at forvaltningsvedtak i Forsvaret behandles av Sivilombudet. Til støtte for det synet viser utvalget til at Diskrimineringsnemnda allerede behandler klager fra Forsvaret. Forsvaret har i stor grad rettsliggjort sin virksomhet over flere år, og det er derfor et behov for at klager over avgjørelser i Forsvaret kan få en rettssikker behandling, noe en behandling hos Sivilombudet vil gi. At disse gruppene per i dag er avskåret fra å få sine saker behandlet hos Sivilombudet, svekker deres rettsstilling. Utvalget vil derfor foreslå at Sivilombudet kan behandle rettslige klagesaker fra vernepliktige, militært og sivilt ansatte og heimevernsoldater i Forsvaret.

³⁵⁸ Det eneste eksempelet som er trukket frem, var da ombudet engasjerte seg i en sak om hjemmevernsoldaters rett til feriepenger. Dette var en sak der ombudet engasjerte eksterne jurister og var aktiv i rettsprosessen.

³⁵⁹ Klagenemnda for disiplinærsaker, klagenemnda for krav om kompensasjon og erstatning for psykiske belastningsskader etter deltakelse i internasjonale operasjoner og forsvarsdepartementets klagenemnd i vernepliktsaker.

11.9 Arbeidsmetodikk

11.9.1 Henvendelser

Det er viktig at Ombudsnemnda får informasjon fra de vernepliktige og øvrig personell. Alle skal derfor ha mulighet til å kontakte Ombudsnemnda og gjøre nemnda kjent med egne forhold eller forhold som gjelder andre. I hovedsak bør de fleste henvendelser som har et materielt innhold, besvares skriftlig. Dette gjelder ikke informasjon og veiledning, men slike henvendelser må likevel registreres og kategoriseres. Over tid vil registre over henvendelser gi Ombudsnemnda relevant informasjon som kan danne grunnlag for prioriteringer.

Normalt skal alle muligheter til å ta opp en sak tjenestevei i Forsvaret være uttømt før en henvendelse seg til Ombudsnemnda. Et unntak kan være der Forsvaret ikke har gitt svar innen rimelig tid. En viktig rolle for Ombudsnemnda blir å sikre at de som har en sak, henvender seg til riktig instans.

Dersom henvendelsen avdekker kritikkverdige forhold, må Ombudsnemnda ta dette opp med rett instans i Forsvaret og prøve å løse problemet på laveste nivå. Nemnda kan gjøre dette gjennom dialog med dem som henvender seg, og instanser i Forsvaret.

11.9.2 Tilsyn

Ombudsnemnda kan selv velge å undersøke saker av eget initiativ. Valget av problemstillinger bør være basert på en risikovurdering der rettighetene og interessene til målgruppen for ordningen kan være under press eller i fare. Ombudsnemnda kan ha fått kunnskap om forholdene de ønsker å undersøke, via henvendelser eller på annen måte. Et tilsyn kan skje gjennom en befaring, at de ber om innsyn i dokumenter eller ber om informasjon på annet vis.

Det er naturlig at det er nemnda som foretar en prioritering om å undersøke et forhold. Når Ombudsnemnda har bestemt seg for å foreta et tilsyn, må Ombudsnemnda ha tilgang til den informasjonen som nemnda mener er nødvendig. Ombudsnemnda skal derfor ha tilgang til alle dokumenter og alle steder Forsvaret har ansatte, og Ombudsnemnda skal kunne snakke med alle ansatte i fortrolighet.

Innenfor sitt ansvarsområde bør derfor Ombudsnemnda uten hinder av taushetsplikt ha rett til enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for å ivareta oppgaver etter loven. Ombudsnemnda skal ha tilgang til alle dokumenter den ber om, uavhengig av taushetsplikt eller om dokumentene er gradert.

Sikkerhetsgraderte opplysninger bør Ombudsnemnda være tilbakeholden med å be om, med mindre det er helt nødvendig. Graderte opplysninger må behandles etter de regler som gjelder, og ikke deles med noen som ikke er sikkerhetsklarert, autorisert eller har tjenstlig behov for opplysningene.

Resultatet av et tilsyn bør være en rapport som sendes til Forsvarsdepartementet, og til Stortinget som en særlig melding dersom nemnda mener det er formålstjenlig. Rapporten bør være offentlig med mindre gradert informasjon er til hinder for det.

11.9.3 Meldinger til Stortinget

Ombudsnemnda skal utarbeide en årlig melding til Stortinget. Denne bør omtale aktivitet og utviklingstrekk og komme med mulige anbefalinger. Videre bør prinsipielle problemstillinger vies plass i årsmeldingene.

Disiplinærsystemet er for tiden til revisjon med mål om å forenkle kontrollsystemet. I dag har både Krigsadvokaten og Generaladvokaten en rådgivende funksjon og skriver innstillinger. I praksis fører de kontroll med refselsene. Hvem som skal føre kontroll med refselsene i det nye systemet, er ennå ikke klart. Hvem som har disiplinærmyndighet, vil fremdeles være de samme. Antall disiplinærsaker har sunket betraktelig de senere år, men de få sakene som finnes, er mer alvorlige.³⁶⁰ Status på bruk av refs pleier å være omtalt i årsmeldingen. Dette bør videreføres. Ombudsnemnda bør i årsmeldingen også se på systemet og praktiseringen av refs for å kunne rapportere til Stortinget når det er behov for det.

I tillegg til årsmelding kan Ombudsnemnda gi særskilte meldinger til Stortinget ved behov. Dette foreslås lovfestet i den nye loven.

³⁶⁰ Forsvarssjefen har suspendert bruk av arrest som refs i fredstid. Det utmåles nå bare bøter i tillegg til muntlig refs.

11.9.4 Foreleggelse av saker for Ombudsnemnda

I dagens instruks kan «Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, Forsvarsministeren og Forsvarssjefen» forelegge saker til uttalelse for nemnda. Muligheten for å forelegge saker for Ombudsnemnda kan være en viktig informasjonskanal for de organene som skal fatte beslutninger for de gruppene som omfattes av ordningen. Denne muligheten er i liten grad blitt benyttet frem til i dag, og utvalget mener at flere saker bør forelegges for Ombudsnemnda.

11.10 Organisering

Utvalget mener Stortingets eksterne organer bør ledes av et styre eller en form for kollegialt organ utnevnt av Stortinget, og medlemmene bør utnevnes for fire år av gangen, se kapittel 6. Kompetansen til medlemmene vil variere. For noen organer bør det kollegiale organet reflektere det politiske styrkeforholdet på Stortinget. Partiene står fritt til å utnevne personer med særskilt relevant kompetanse.

Når det gjelder det øverste organet for Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, vil utvalget videreføre dagens benevnelse – nemnd. Nemnda skal ha det øverste ansvaret for organisering, fastsetting av planer, strategier og budsjetter og påse at virksomhet og regnskap er gjenstand for betryggende kontroll. Nemnda skal videre behandle alle viktige og prinsipielle saker.

Medlemmene i nemnda bør reflektere det politiske styrkeforholdet på Stortinget. Det er en fordel om medlemmene har god kjennskap til Forsvaret. Ingen medlemmer av nemnda bør ha militære stillinger, være ansatt i Forsvarsdepartementet eller inneha nasjonale politiske verv, som stortingsrepresentant eller statsråd.

Utvalget mener fem er et riktig antall medlemmer i nemnda. Det er det samme antallet som i kollegiet hos Riksrevisjonen og i styret for NIM. EOS-utvalget har flere medlemmer, men der er det særlig behov for fagpersoner innenfor teknologi og juss. Stortinget bør påse at ikke flere enn tre medlemmer byttes ut om gangen, for å sikre kontinuitet i nemnda.

I dag har ordningen personlige varamedlemmer. Utvalget mener det ikke er nødvendig med varamedlemmer. Dersom noen har forfall til et møte, bør nemndas

leders stemme være avgjørende. Det må være minst tre av nemndas fem medlemmer til stede for å være vedtaksdyktig. Ved leders fravær ledes møtet av nestleder.

Den administrative leder av kontoret settes av nemnda på åremål for seks år med mulighet til forlengelse én gang. Maksimal ansettelseslengde blir tolv år.

Utvalget mener at leder av nemnda skal ha tittelen forsvarsombudet. Forsvarsombudet representerer ombudsordningen utad og kan arbeide i en stillingsprosent avtalt med Stortinget.

11.11 Oppnevning, avskjed, mv.

I tråd med hva utvalget har anbefalt for Stortingets eksterne organer, bør medlemmer av nemnda oppnevnes for fire år om gangen med mulighet til å gjenoppnevnes én gang.

Nemnda skal være et selvstendig kontrollorgan og arbeide uavhengig av Stortinget. De prioriterer selv hvilke oppgaver de skal arbeide med innenfor rammen av loven og eventuelle senere bestemmelser Stortinget måtte gi.

På grunn av hensynet til nemndas uavhengighet av Stortinget skal nemndas medlemmer i løpet av en periode ha en viss beskyttelse og ikke lett kunne byttes ut. Enkeltmedlemmer eller nemnda i sin helhet kan bare avsettes av Stortinget. Dersom noen medlemmer dør, blir varig ute av stand til å ivareta vervet eller frasier seg vervet, vil Stortinget utnevne et nytt medlem.

11.12 Forholdet til andre forvaltningsorganer

I forbindelse med en drøfting om Stortingets eksterne organer har utvalget funnet at det kan være problematisk dersom regjeringsoppnevnte tilsynsorganer skal kunne pålegge eller til og med sanksjonere noen av Stortingets organer. Derfor har utvalget utarbeidet en egen bestemmelse i lov om Sivilombudet som omhandler dette.

Når det gjelder Ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, er det ingen slike instanser i forsvarssektoren som har tilsyn med institusjonen i dag. Det er derfor ikke noe behov for å ha en tilsvarende bestemmelse i lov om Stortingets ombud for Forsvaret, da Ombudsnemnda aldri vil kontrollere et organ som samtidig har kontrollopgaver overfor dem.

11.13 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dag arbeider leder av nemnda selv fulltid på kontoret og leder den daglige driften. I tillegg har kontoret tre ansatte. Innenfor de økonomiske rammene står nemnda fritt til å organisere virksomheten.

Ettersom utvalget anbefaler at Ombudsnemnda ikke skal behandle rettslige klager, mener utvalget at det per i dag ikke er behov for å styrke kontoret med økte økonomiske rammer ut over vanlig kostnads- og lønnsvekst.

11.14 Navn på ordningen og titler

I tråd med generelle politiske føringer for kjønnsnøytrale titler i offentlig forvaltning vil utvalget foreslå at nemnda kalles ombudsnemnda eller nemnda, og leder av nemnda for forsvarsombudet. Ordningen som sådan heter Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, med kortform Ombudsnemnda. Den administrative lederen er benevnt administrativ leder, ikke direktør.

11.15 Merknader til den enkelte lovbestemmelse

Merknader til § 1:

Paragrafen angir det overordnede formålet og mandatet til Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret. Den beskriver for det første personkretsen Ombudsnemnda skal arbeide for å sikre rettighetene og interessene til. Den sentrale gruppen er militært personell som er i tjeneste, både vernepliktige og ansatt militært personell, også de på midlertidige kontrakter. Videre gjelder ordningen for tidligere militært personell når de har rettigheter eller interesser knyttet til den tidligere tjenesten. Den store endringen i målgruppen i forhold til dagens ordning er at sivilt ansatte som hovedregel ikke omfattes av ordningen. De vil omfattes kun i den grad de får tjenesteplikt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 11.5.

Bestemmelsen definerer hva som menes med «personell» når begrepet benyttes i loven.

Videre er formålet beskrevet. Det er å «fremme og beskytte» rettighetene og interessene til målgruppen. Hvilke rettigheter og interesser ombudnemnda har et særlig ansvar for å fremme og beskytte, fremgår av kapittel 11.6.

Hvordan Ombudsnemnda skal fremme og beskytte disse rettighetene og interessene, følger av arbeidsoppgavene som er beskrevet i § 2. I dette arbeidet mener utvalget at Ombudsnemnda i hovedsak vil fylle to funksjoner. For det første skal ordningen ha en forebyggende og veiledende funksjon. Nemnda skal gi tilstrekkelig og korrekt informasjon og kan gå i dialog mellom ulike aktører. Den andre funksjonen er å være pådriver for endringer som Ombudsnemnda blir klar over behovet for, for eksempel mangler i lovgivningen eller regelverk eller andre forhold av betydning for målgruppen. Nemndas uavhengige stilling som et av Stortingets eksterne organer er av betydning, fordi de råd og anbefalinger nemnda kommer med, vil ha en særlig tyngde.

Merknader til § 2:

Bestemmelsen angir hvilke oppgaver Ombudsnemnda har. Hvordan oppgavene skal utføres og prioriteres, må vurderes i lys av formålet og mandatet i § 1. Med personell menes den målgruppen som er definert i § 1, herunder de sivilt ansatte med tjenesteplikt.

Nemnda skal etter første ledd bokstav a overvåke og rapportere om personells forhold, herunder også tidligere personells forhold. Særlig viktig i forbindelse med denne oppgaven er den årlige meldingen som avgis til Stortinget.

Videre skal nemnda etter første ledd bokstav b av eget tiltak foreta undersøkelser eller ta opp saker. Nemnda kan beslutte å foreta egne undersøkelser for eksempel på bakgrunn av henvendelser den har fått. Videre kan nemnda foreta risikoanalyser og ut fra dem beslutte å foreta undersøkelser. Disse undersøkelsene kan munne ut i rapporter som avgis til de myndigheter de måtte gjelde.

En av arbeidsoppgavene er å informere og veilede personell om de rettigheter de har, og hvordan disse kan ivaretas, jf. første ledd bokstav c. Det å henvise personell til riktig instans med sine problemstillinger er en sentral oppgave.

Etter første ledd bokstav d skal nemnda legge til rette for samarbeid og gå i dialog med personell og Forsvaret for å løse saken. Dagens ombud har meglet mellom personell og ulike instanser i Forsvaret med stort hell. Denne arbeidsoppgaven videreføres, likevel slik at det vil være opp til nemnda å avgjøre hvordan dette skal gjennomføres i fremtiden.

Dagens ombud deltar i en rekke internasjonale samarbeidsorganer for tilsvarende ordninger og har pekt på at han anser det som viktig. Ombudsmannen deltar i dag i *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* og den årlige konferansen *International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces*. Det kan være andre relevante internasjonale møteplasser Ombudsnemnda bør delta på. Denne arbeidsoppgaven videreføres, jf. bokstav e.

Når det står at Ombudsnemnda ikke kan ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker, vises det til det som er skrevet om dette i punkt 11.8. Ved henvendelser som gjelder klager over enkeltvedtak, skal Ombudsnemnda informere om egnet klageorgan, som for eksempel klageordningene i Forsvaret, Diskrimineringsnemnda eller Sivilombudet. På bakgrunn av slike henvendelser kan imidlertid nemnda gjøres oppmerksom på generelle problemstillinger nemnda ønsker å reise av eget tiltak.

Merknader til § 3:

Et viktig virkemiddel for at Ombudsnemnda skal kunne utføre sine oppgaver, er å få tilstrekkelig og relevant informasjon om personellets situasjon. Alle skal derfor kunne henvende seg til Ombudsnemnda om forhold som gjelder nåværende og tidligere militært personell, også foresatte til vernepliktige eller sivilt ansatte, så lenge henvendelsen gjelder forhold som berører nåværende eller tidligere militært personell eller sivilt ansatte som pålegges tjenesteplikt. Når det ikke er snakk om rettslige klager, er det ikke behov for å begrense persongruppen som kan henvende seg.

Ombudsnemnda avgjør selv hvilke henvendelser som følges opp, og på hvilken måte. Alle henvendelser skal imidlertid registreres og katalogiseres og gi nemnda et grunnlag for prioriteringer.

På bakgrunn av henvendelsene kan Ombudsnemnda velge å enten gi råd og veiledning, påpeke kritikkverdige forhold, delta i en dialog mellom de ulike aktørene eller gi anbefalinger om hvordan interessene til personellet bør ivaretas.

Dersom nemnda mener det er en henvendelse som bør følges opp skriftlig overfor Forsvaret, må den som første henvendte seg til nemnda, få anledning til å uttale seg om svaret som gis fra Forsvaret, for å ivareta kontradiksjon. Ombudet må ha

en skriftlig behandling av saken, og underretningen fra nemnda skal meddeles både den som henvendte seg, og ansvarlig myndighet i Forsvaret. Samme myndighet må senere meddele hvordan uttalelsen er fulgt opp.

Ombudsnemnda skal ikke behandle henvendelser som skal gå tjenestevei. Dette er en videreføring av hvordan ordningen fungerer i dag.

Merknader til § 4:

Ombudsnemnda gjennomfører i dag befaringer. Befaringene er alltid varslet på forhånd, og besøkene er godt forberedt.

I bestemmelsen som nå er foreslått, er det understreket at Ombudsnemnda skal ha tilgang på all informasjon den etterspør. Nemnda skal ha tilgang til alle steder der Forsvaret har utplassert materiell eller personell, og nemnda skal kunne snakke i fortrolighet med alt stedlig personell, også sivilt ansatte. Sivilt ansatte kan ha informasjon som kan være relevant for nemnda. Forsvaret plikter å legge til rette for at nemnda får de opplysninger og den tilgang som de ber om.

Det er i domstolloven § 43 en adgang for Ombudsnemnda til å begjære bevisopptak. Det henvises ikke til denne regelen her i loven, men den gjelder like fullt.

I etterkant av et tilsyn skal nemnda skrive en rapport. De bør bestrebe seg på å skrive den slik at den kan offentliggjøres. Rapportene sendes Forsvarsdepartementet og kan danne grunnlag for en særskilt melding til Stortinget eller omtales i årsmeldingen.

Merknader til § 5:

Årsmeldingen er viktig for å informere Stortinget om forholdene for Forsvarets personell. Meldingen bør derfor forsøke å gi et så godt bilde av situasjonen for nåværende og tidligere militært personell samt sivilt ansatte med tjenesteplikt som mulig. Det bør, som nå, innhentes informasjon om situasjonen fra tillitsvalgtordningen (TVO).

Bestemmelsen setter frist for når meldingen skal leveres Stortinget. Meldingen skal gjelde det foregående kalenderår.

I tillegg til årsmeldingen presiseres det at Ombudsnemnda også har anledning til å avgi særskilte meldinger.

Merknader til § 6:

Bestemmelsen presiserer at Ombudsnemnda skal fungere uavhengig av Stortinget. Den uavhengige rollen gir nemnda legitimitet og troverdighet. Nemnda avgjør selv innenfor loven og eventuelle utfyllende bestemmelser gitt av Stortinget, hvordan den skal oppfylle sitt mandat.

Stortinget kan gi utfyllende bestemmelser til loven, likevel slik at sentrale endringer i mandat eller arbeidsform bør skje gjennom lovendring.

Selv om Ombudsnemnda er uavhengig, er det ikke noe i veien for at Stortinget, Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen skal kunne forelegge saker innenfor nemndas ansvarsområde for Ombudsnemnda. Da vil nemnda være en særlig kyndig instans disse kan forhøre seg med før en beslutning tas. På den måten kan Ombudsnemnda sikre personellets rettigheter og interesser i beslutningsprosesser.

Uavhengigheten er heller ikke til hinder for at kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin dialog med Ombudsnemnda ved overlevering av årsmeldingen tar opp saker de mener Ombudsnemnda bør fokusere særskilt på. Det er en del av den dialogen Stortinget kan ha med sine eksterne organer.

Merknader til § 7:

Det vises til utredningen kapittel 11.10 om organisering. Det er Stortinget i plenum som oppnevner medlemmene i nemnda etter innstilling fra presidentskapet.

Når det gjelder leder av nemnda, skal han eller hun benevnes forsvarsombudet og vil opptre på vegne av nemnda utad overfor Stortinget og media. Hvorvidt leder av nemnda skal ta del i kontorets daglige virke, får være en vurdering nemnda som helhet gjør. I så fall kan leder av nemnda ansettes i en stillingsprosent fastsatt av Stortinget.

Bestemmelsen sier videre hva som vil skje dersom noen medlemmer av nemnda faller fra, slutter eller blir avsatt. Om vilkårene for å bli avsatt er til stede, vurderes og avgjøres av Stortinget alene etter en innstilling fra Stortingets presidentskap.

Merknader til § 8:

Det vises til kapittel 11.10 om organisering. Nemnda skal være øverste organ i virksomheten og i større grad enn tidligere ha ansvaret for virksomheten, både faglig og praktisk. Hensikten med endringen er å tydeliggjøre nemndas ansvar for prioriteringer og ansvarsfordeling. Nemnda avgjør selv hvor ofte de skal møtes.

Merknader til § 9:

Det vises til merknadene til §§ 8 og 7. Forsvarsombudets rolle bør avklares i nemnda. Nemnda bør avklare med Stortinget om og i hvilken grad forsvarsombudet skal være engasjert i det daglige arbeidet, og i tilfelle med hvilken stillingsprosent. Lønn for leder skal ikke være lønnsdrivende i tråd med Stortingets føringer. Godtgjørelse for nemndsmedlemmene vil normalt følge statlige regulativer.

Når det står at det er Stortinget som fastsetter stillingsprosent, lønn og godtgjørelse, er dette oppgaver som normalt vil bli delegert til Stortingets presidentskap eller administrasjon.

Merknader til § 10:

Bestemmelsen beskriver den administrative leders oppgaver. Det følger av bestemmelsen at det er kontoret som utfører de daglige oppgavene for nemnda og at det er den administrative leder som leder dette arbeidet. Den administrative leder ansettes på åremål på seks år, med mulighet til forlengelse én gang. Nemnda ansetter lederen og fastsetter også lønn. Lønnen bør ikke være lønnsdrivende i statlig sektor.

Merknader til § 11:

Paragrafen regulerer ulike sider ved ombudets personale, herunder ansettelse, forholdet til statsansatteloven, personalreglement, mv.

Hovedregelen etter statsansatteloven er at ansettelse i staten foretas av et ansettelsesråd for å sikre en betryggende saksbehandling, blant annet for å ivareta kvalifikasjonsprinsippet. Her er det nemnda som vil fungere som et ansettelsesråd. Ansettelsene skal normalt skje på bakgrunn av en innstilling. Reglene i § 5 (4) om innstillingsråd gjelder ikke direkte, jf. § 1 (4). Det er ikke hensiktsmessig å pålegge

denne virksomheten å ha et innstillingsråd, da det er for få ansatte i virksomheten til at denne bestemmelsen er hensiktsmessig. Den administrative leder innstiller til nemnda.

Andre ledd innebærer at statsansatteloven §§ 4–7 gjelder for Ombudsnemnda, med forbehold om at de må anvendes med henblikk på at Ombudsnemnda er uavhengig fra forvaltningen og underlagt Stortinget. Bestemmelser som spesifikt gjelder forvaltningen, eller som gir forvaltningen direkte beslutningskompetanse, gjelder derfor ikke.

Når det gjelder personalreglement, vil det være nemnda som fastsetter reglementet etter avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten, jf. statsansatteloven § 2 (1). Det vil naturlig inneholde bestemmelser om krav til utlysninger og innstilling til stillinger, roller og ansvar ved tilsettinger, saksbehandlingsregler i tilsettingssaker, bestemmelser om fri, ferie og permisjon samt regler om oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon.

Som en parallell til statsansatteloven § 2 (5) foreslås det at Stortinget kan ta personalreglementet opp til revisjon. Nemnda kan etter bestemmelsen selv endre personalreglementet, slik at Stortinget ikke behøver å gjøre enhver revisjon, men skal ha mulighet til det. Stortinget har mulighet til å delegere denne typen oppgaver til presidentskapet eller administrasjonen.

Den samme delegasjonsadgangen vil Stortinget ha i henhold til femte ledd om at Stortinget er klageorgan for saker om ordenstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed.

Merknader til § 12:

Paragrafen gjelder taushetsplikt for medlemmer av nemnda, ansatte på nemndas kontor og eventuelle andre som bistår med utførelsen av Ombudsnemndas oppgaver. Taushetsplikten i bestemmelsen er en parallell til forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

Merknader til § 13:

Spørsmål om habilitet vil sjelden være aktuelt blant annet fordi nemnda ikke behandler klager over forvaltningsavgjørelser. Habilitet vil ikke være et tema der nemnda eller ansatte driver ren informasjonsvirksomhet.

Det kan likevel hende at enkelte av nemndas medlemmer eller ansatte på kontoret har slike bindinger til en person eller etat at de ikke bør behandle saken. Det kan være fordi de selv er berørt av saken, har familiære bånd til noen som vil bli berørt av saken, eller har en økonomisk interesse i utfallet.

Situasjoner der habilitet kan bli et tema, kan for eksempel være i tilfeller der Ombudsnemnda involverer seg i en dialog mellom aktører som de har binding til, særlig dersom de inntar en aktiv meklerrolle. Andre eksempler kan være der et familiemedlem av et nemndsmedlem har søkt jobb på Ombudsnemndas kontor, eller der en anbefaling vil kunne berøre et nemndsmedlems økonomiske interesser.

I den grad habilitet blir et tema, skal habilitetsstandarden skal praktiseres i tråd med forvaltningsloven § 6 og eventuelt ny forvaltningslov når den trer i kraft.

Det er nemnda som må ta stilling til spørsmålet om habilitet dersom det kommer på spissen i en konkret sak.

Merknader til § 14:

Paragrafen regulerer dokumentoffentlighet hos Ombudsnemnda. Bakgrunnen for dette er at offentleglova ikke får anvendelse for nemnda, jf. offentleglova § 2 tredje ledd.

Den tidligere instruksen har hatt omfattende regler om dokumentoffentlighet, se instruksens § 8. I den nye bestemmelsen gjøres reglene om offentlighet klarere og har konkrete unntak. Forslaget følger prinsippene i offentleglova. Unntak fra offentlighet må begrunnes.

Ombudsnemndas informasjonstilgang omfatter dokumenter som de som henvender seg, og andre ikke har krav på innsyn i overfor forvaltningen. Ombudsnemndas kontrollvirksomhet skal ikke medføre at slike opplysninger og dokumenter likevel blir kjent. Det foreslås derfor en regel om at krav om innsyn i dokumenter utarbeidet av forvaltningen, det vil hovedsakelig si Forsvarsdepartementet og dets underliggende etater, må stiles direkte til dem. Dette prinsippet har stor

betydning for tillitsforholdet mellom Ombudsnemnda og forvaltningen og er en reell forutsetning for Ombudsnemndas uinnskrenkede informasjonstilgang.

Det presiseres at Ombudsnemnda, på samme måte som andre offentlig organer, plikter å praktisere meroffentlighet der det er grunn til det. Det vises i denne forbindelse til offentleglova § 11.

Tilsvarende som i offentleglova § 10 foreslås en bestemmelse om offentliggjøring av journaler og andre dokumenter på internett for å sikre tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen art. 6 og 9.

Arkivloven gjelder ikke direkte for Stortinget og de eksterne organene. I lys av høringsvaret til departementene til ny lov om Sivilombud, og forslaget som tas til følge der, bør arkivloven i samme grad også gjelder Ombudsnemnda for Forsvaret. Dette innebærer at arkivlova kapittel II med unntak av §§ 7 og 8 om tilsynsansvar og opplysningsplikt, vil gjelde for Ombudsnemnda. Videre mener utvalget at forskrifter fastsatt i medhold av dette kapittelet i loven bør gjelde så langt de passer for ombudsnemndas virksomhet. Utvalget er videre enig i høringsinnspillet fra departementet til utkast til ny lov om Sivilombudet, om at det avgjørende må være at ombudet har et betryggende lagringssystem. Det er uklart for utvalget i hvilken grad ombudsnemnda har det per i dag.

Merknader til § 15:

(EU) 2016/679, General Data Protection Regulation

(«personvernforordningen»), er folkerettslig bindende for Norge. Den er inkorporert gjennom personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018 og kommer til anvendelse også for Ombudsnemnda for Forsvaret. Datatilsynet er tilsynsmyndighet.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må behandling av personopplysninger til formål som nevnt i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, ha grunnlag i nasjonal rett. Bokstav e gjelder behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet». Å føre tilsyn og kontroll med militært personells rettigheter og interesser er klart en oppgave i allmennhetens interesse. Det er derfor nødvendig å gi Ombudsnemnda en egen hjemmel for å behandle personopplysninger.

Artikkel 9 gjelder særlig personlige opplysninger, herunder om etnisitet, religiøs og politisk overbevisning, helseopplysninger, mv. Artikkel 10 gjelder opplysninger om straffbare forhold og lovovertridelser. Behandling av slike opplysninger krever særskilt grunnlag, og lovbestemmelsen er derfor utformet slik at den gir nemnda grunnlag for å behandle slike opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Etter artikkel 14 har den behandlingsansvarlige plikt til å underrette den registrerte om ulike forhold. Unntak fra underretningsplikten følger av artikkel 14 nr. 5. Etter artikkel 14 nr. 5 bokstav c gjelder ikke underretningsplikten overfor tredjepersoner dersom:

«innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i (...) medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Etter lovforslaget har Ombudsnemnda krav på alle relevante opplysninger, inkludert personopplysninger om tredjepersoner. Dette er et lovgrunnlag for «innsamling». Ombudsnemnda og dens ansatte har videre taushetsplikt og håndterer taushetsbelagte opplysninger på egnet måte. Videre er ombudet bundet av personvernforordningen. Dermed må nasjonal rett anses å «inneholde egnede tiltak» for å beskytte den registrertes interesser. Det legges derfor til grunn at vilkårene for å gjøre unntak fra underrettelsesplikten vil være oppfylt for Ombudsnemndas virksomhet.

En betydelig del av personopplysningene som behandles av Ombudsnemnda, vil opprinnelig være innhentet av Forsvarsdepartementet og dets underliggende etater og ikke av Ombudsnemnda selv. Det gjelder blant annet personopplysninger som fremgår av saksdokumenter, som oversendes i forbindelse med behandling av henvendelser og generelle saker.

Etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det et prinsipp om formålsbegrensning, som innebærer at personopplysninger skal samles inn for et spesifikt formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med det opprinnelige formålet. Viderebehandling som er uforenelig med innsamlingsformålet,

kan skje dersom viderebehandlingen har grunnlag i nasjonal rett og er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå ett eller flere av formålene i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j, jf. artikkel 6 nr. 4. Forenelig viderebehandling kan skje uten særskilt grunnlag. Vurderingen av om viderebehandlingen er forenelig, skjer på bakgrunn av momentene angitt i artikkel 6 nr. 4 bokstav a–e.

Ombudsnemndas behandling av personopplysninger kan medføre en viderebehandling, for eksempel der det er grunn til å sammenligne en avgjørelse med andre avgjørelser for å vurdere om det har forekommet usaklig forskjellsbehandling. I generelle saker som Ombudsnemnda tar til behandling av eget tiltak, er det nok i praksis også større mulighet for at det er nødvendig for Ombudsnemnda å viderebehandle personopplysninger på en måte som ikke er forenelig med det opprinnelige innsamlingsformålet.

På denne bakgrunn er det behov for at Ombudsnemnda har lovgrunnlag for viderebehandling av opplysninger fra forvaltningen som opprinnelig ble innhentet til et annet formål.

Siste setning i bestemmelsen henger sammen med § 14 om offentlighet, der det fremgår at begjæring om innsyn i dokumenter, må fremmes for det organet eller den etaten som har utarbeidet dem.

Merknader til § 16:

Stortinget og organer for Stortinget var ikke formelt omfattet av virkeområdet til den tidligere sikkerhetsloven. Ifølge den nye sikkerhetsloven § 1-4 skal loven gjelde for Stortinget og organer for Stortinget i den utstrekning Stortinget bestemmer det.

På bakgrunn av Innst. 252 L (2019–2020) fra Stortingets presidentskap om lovendringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrollloven ble det våren 2020 vedtatt bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse for Riksrevisjonen og EOS-utvalget. Disse ble utformet med utgangspunkt i bestemmelser vedtatt for Stortingets administrasjon, jf. Innst. 122 S (2018–2019), ettersom de konstitusjonelle hensyn i stor grad er likeartede. Tilsvarende regler foreslås for Sivilombudet i ny lov.

Samme løsning foreslås ikke for Ombudsnemnda for Forsvaret. Grunnen til dette er at nemnda ikke har klarerte it-systemer, de har ikke graderte møterom og

behandler i liten grad gradert materiale, og da normalt kun informasjon som er gradert opp til «konfidensielt». Dersom sikkerhetsloven skulle komme til anvendelse for Ombudsnemnda som sådan, ville en rekke bestemmelser om gjennomføring av risikoanalyser og rapportering til sikkerhetsmyndigheten gjelde, og det ville medføre et behov for kompetanse og ressurser som nemnda ikke har eller har behov for per i dag. Kun regler om behandling av sikkerhetsgradert informasjon vil derfor gjelde for nemnda og deres ansatte.

Dersom Ombudsnemnda skulle få endrede behov, vil loven lett kunne endres i tråd med hvordan lovene lyder for de øvrige eksterne organene som behandler sikkerhetsklarert informasjon.

Ombudsnemnda underlegges sikkerhetslovens krav om sikkerhetsklarering og autorisasjon for tilgang til gradert informasjon. Dette må ses i sammenheng med at nemnda i medhold av lovutkastet kan kreve innsyn i enhver opplysning og ethvert dokument uavhengig av taushetsplikt, også de som er gradert på et høyere nivå enn konfidensielt. Det vises i denne forbindelse til presidentskapets drøftelse i Innst. 252 L (2019–2020) samt til utenriks- og forsvarskomiteens uttalelse i Innst. 103 L (2017–2018) til ny sikkerhetslov, hvor komiteen peker på at organer for Stortinget sammensatt av andre enn Stortingets representanter må underlegges de samme krav til sikkerhetsklarering og autorisasjon som de loven for øvrig gjelder for.

Stortingets administrasjon skal være klareringsmyndighet for nemndas medlemmer og ansatte på kontoret. Det foreslås videre at Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon. Dette er samme løsning som gjelder eller vil gjelde for de øvrige eksterne organene.

Merknader til § 17:

Loven trer i kraft 1. juli 2021. På samme tid vil da dagens instruks for Ombudsmannsnemnda oppheves.

Den eneste loven der Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er nevnt, er lov om Sivilombudsmannen. Denne loven er foreslått endret, slik at det ikke er behov for endringer i øvrig lovverk før denne loven trer i kraft.

11.16 Lovutkastet

Lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Kapittel 1. Mandat, oppgaver og arbeidsformer

§ 1 *Formål og mandat*

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (Ombudsnemnda) skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til Forsvarets nåværende og tidligere militært personell samt sivilt ansatte som blir pålagt tjenesteplikt.

§ 2 Oppgaver

Ombudsnemnda har følgende oppgaver:

- a) å overvåke og rapportere om personelletts forhold, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at deres interesser ivaretas,
- b) av eget tiltak foreta undersøkelser og ta opp problemstillinger som gjelder personelletts interesser,
- c) å informere og veilede personell,
- d) å legge til rette for samarbeid og dialog mellom personell og Forsvaret og
- e) å delta i internasjonalt samarbeid.

Ombudsnemnda kan ikke ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker.

§ 3 *Henvelndelser og oppfølgingen av disse*

Enhver kan henvende seg til Ombudsnemnda om forhold som gjelder personell som nevnt i § 1. Ombudsnemnda avgjør hvordan henvendelser følges opp, og hvilke undersøkelser som foretas.

Hvis Ombudsnemnda følger opp henvendelsen skriftlig overfor Forsvaret, skal den som henvendte seg, gis anledning til å uttale seg om Forsvarets tilbakemelding i saken. Ombudsnemnda avslutter behandlingen ved å gi en skriftlig uttalelse som underrettes både den som henvendte seg, og ansvarlig myndighet i Forsvaret. Ansvarlig myndighet skal meddele Ombudsnemnda hvordan uttalelsen er fulgt opp.

Ombudsnemnda skal ikke behandle henvendelser som skal gå tjenestevei.

§ 4 Tilsyn

Ombudsnemnda kan utføre tilsyn med Forsvaret.

Innenfor sitt ansvarsområde etter § 1 har Ombudsnemnda, uten hinder av taushetsplikt og gradering, rett til enhver opplysning og ethvert dokument som Ombudsnemnda mener er nødvendig for å ivareta sine oppgaver etter loven.

Ombudsnemnda har tilgang til ethvert sted under Forsvarets kontroll.

Forsvaret skal tilrettelegge for at Ombudsnemnda får opplysninger og tilgang som nevnt i andre og tredje ledd. Ombudsnemnda har rett til å motta forklaringer fra stedlig personell. Forklaringene og hvem som har gitt disse, er underlagt taushetsplikt.

I etterkant av et tilsyn skal Ombudsnemnda skrive en rapport. Rapporten bør påpeke eventuelle kritikkverdige forhold og gi anbefalinger om det er behov for det. Rapporten offentliggjøres, i den grad den ikke inneholder taushetsbelagte eller graderte opplysninger, og sendes til Forsvarsdepartementet.

§ 5 Årsmelding og særskilte meldinger

Ombudsnemnda skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen bør gjøre rede for utviklingstrekk og de konkrete anbefalinger ombudet har kommet med i løpet av året. Meldingen skal gis innen 1. april hvert år og omfatte virksomheten i perioden 1. januar til 31. desember det foregående året. Meldingen skal offentliggjøres i den grad den ikke inneholder taushetsbelagte eller graderte opplysninger.

Ombudsnemnda kan gi særskilte meldinger til Stortinget.

Kapittel 2. Forholdet til Stortinget, oppnevning, organisering, mv.

§ 6 Forholdet til Stortinget

Ombudsnemnda utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Innenfor rammen av denne loven kan Stortinget gi utfyllende bestemmelser om Ombudsnemndas virksomhet.

Stortinget, Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen kan forelegge saker innenfor nemndas ansvarsområde til uttalelse for Ombudsnemnda.

§ 7 Oppnevning, fratreden og avskjed

Ombudsnemnda skal bestå av fem medlemmer, som alle oppnevnes av Stortinget. Ett av medlemmene oppnevnes til Stortingets forsvarsombud og er leder av nemnda, og en annen oppnevnes til nestleder.

Medlemmene i nemnda oppnevnes for fire år av gangen. De kan bare gjenoppnevnes én gang. Det bør unngås at flere enn tre medlemmer skiftes ut samtidig.

Dersom noen av medlemmene i nemnda dør i løpet av perioden, permanent blir ute av stand til å utføre sitt verv, frasier seg vervet eller blir avsatt av Stortinget, oppnevner Stortinget nytt medlem.

Et nemndsmedlem kan bare fratas sitt verv av Stortinget.

§ 8 Nærmere om Ombudsnemndas virksomhet

Ombudsnemnda har det overordnede ansvaret for den faglige virksomhet, økonomi og drift av Ombudsnemndas kontor.

Ombudsnemnda skal ta stilling i alle saker av viktighet eller som er av prinsipiell betydning.

Ombudsnemnda bestemmer selv hvor mange møter som skal avholdes. Ved stemmelikhet i nemndas møter er forsvarsombudets stemme avgjørende. Nemnda kan ikke treffe avgjørelser med mindre minst tre medlemmer er til stede. Ved forsvarsombudets fravær ledes nemndas møte av nestleder.

§ 9 Lønn og godtgjørelse

Forsvarsombudet kan engasjeres i en nærmere fastsatt stillingsprosent. Stillingsprosent, lønn til forsvarsombudet og godtgjørelse for nemndsmedlemmene fastsettes av Stortinget.

§ 10 Administrativ leder

Ombudsnemnda ansetter administrativ leder ved Ombudsnemndas kontor.

Den administrative lederen har ansvaret for den daglige drift, personalmessige forhold og institusjonens interne organisering innenfor de rammer som nemnda

fastsetter. Den administrative lederen er sekretær for nemnda og er ansvarlig for å utføre de oppgaver og prioriteringer nemnda vedtar.

Den administrative lederen ansettes på åremål på seks år, med mulighet til forlengelse én gang.

§ 11 *Personalet*

Personalet på Ombudsnemndas kontor ansettes av nemnda.

Statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning, innstilling og ansettelse gjelder, med unntak av § 5 (4). Tvister om fortrinnsrett etter statsansatteloven § 13 avgjøres av nemnda.

Personalreglementet fastsettes av nemnda. Stortinget kan revidere personalreglementet.

For ansatte ved Ombudsnemndas kontor fastsettes lønn, pensjon og arbeidsvilkår etter de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statlig stilling.

Forvaltningsloven gjelder i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon eller avskjed. Klageorganet er Stortinget.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for ansatte på Ombudsnemndas kontor.

Kapittel 3 Generelle bestemmelser for virksomheten

§ 12 *Taushetsplikt*

Ombudsnemndas medlemmer har taushetsplikt om opplysninger mottatt i utøvelsen av vervet knyttet til noens personlige forhold, drifts- eller forretningshemmeligheter og graderte opplysninger. Taushetsplikten gjelder også etter vervets opphør.

Ansatte på Ombudsnemndas kontor og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsnemndas oppgaver, har taushetsplikt om samme forhold som ombudsnemndas medlemmer.

§ 13 *Habilitet*

Et medlem av ombudsnemnda eller en ansatt ved nemndas kontor kan ikke behandle en sak dersom vedkommende har interesse i saken eller dens utfall, eller det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte.

§ 14 *Offentlighet*

Dokumenter utarbeidet som ledd i Ombudsnemndas virksomhet er offentlige, med følgende unntak:

- a) dokumenter og opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt
- b) dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av en sak.

Ombudsnemndas interne saksdokumenter og dokumenter som utveksles mellom Ombudsnemnda og Stortinget om budsjett og intern administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsnemnda fører for registrering av dokumenter. Ombudsnemnda kan gjøre journaler og andre dokumenter allment tilgjengelig på internett.

Den administrative lederen, eller den vedkommende bemyndiger, avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Slike avgjørelser kan påklages til nemnda.

Arkivlova kapittel II gjelder for sivilombudets virksomhet, med unntak av §§ 7 4544 og 8. Tilhørende forskrifter gjelder så langt de passer.

§ 15 *Behandling av personopplysninger*

Ombudsnemnda kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her.

Krav om kopi av personopplysninger i saksdokumenter som er utarbeidet eller innhentet under forvaltningens forutgående behandling av en sak, jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, rettes mot vedkommende organ i forvaltningen.

§ 16 Sikkerhetslovens anvendelse

For ombudsnemndas medlemmer og ansatte ved ombudnemndas kontor gjelder bestemmelsene om behandling av sikkerhetsgradert informasjon og personellsikkerhet i sikkerhetsloven med forskrifter samt beskyttelsesinstruksen. Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet. Stortingets presidentskap er klagemyndighet for avgjørelser truffet av Stortingets administrasjon.

Hvis Ombudsnemnda er i tvil om graderingen av en opplysning i uttalelse eller melding, eller mener at av- eller nedgradering bør skje, forelegger nemnda spørsmålet for vedkommende departement eller underliggende forvaltningsorgan. Forvaltningens avgjørelse er bindende for nemnda.

§ 17 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. juli 2021. Samtidig oppheves instruks for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.

12. Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden og reglement for åpne kontrollhøringer

I Stortingets forretningsorden foreslås følgende endringer:

§ 14 nr. 8 bokstav c skal lyde:

- c) *dokumenter og meldinger fra Stortingets eksterne organer og andre saker om deres virksomhet.*

§ 14 nr. 8 bokstav d og e oppheves. Nåværende bokstav f blir ny bokstav d.

§ 14 nr. 6 skal lyde:

Justiskomiteen: Saker om rettsvesen, kriminalomsorg, politiet, andre justisformål, sivil beredskap, rettfærdsvederlag, alminnelig forvaltningslovgivning, straffelovgivning, prosesslovgivning og alminnelig sivillovgivning.

§ 14 nr. 12 skal lyde

Utenriks- og forsvarskomiteen: Saker om utenrikspolitiske forhold, militært *forsvar*, *utviklingshjelp*, saker som angår norske interesser på Svalbard eller i andre polarområder, og – i alminnelighet – saker som gjelder avtaler mellom den norske stat og andre stater eller internasjonale organisasjoner

§ 19 tredje ledd skal lyde:

Stortinget fastsetter kommisjonens mandat og de nærmere prosedyrene for dens arbeid. *Mandatet må sikre retten til kontradiksjon og etterprøvbarhet. Videre må mandatet avklare i hvilken grad bestemmelser i forvaltningsloven, offentleglova, sikkerhetsloven og arkivloven skal gjelde. Det bør også vurderes om kommisjonen har behov for lovhjemmel for å sikre nødvendig tilgang til opplysninger og dokumenter og til å behandle personopplysninger.*

§ 19 fjerde ledd skal lyde:

Alle har rett til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen. De som er berørt av granskingen, kan få dekket nødvendige kostnader når særlige grunner taler for det.

§ 19 nåværende fjerde ledd blir femte ledd og nåværende femte ledd blir sjette ledd.

§ 74 nytt andre ledd skal lyde:

Ved sin vurdering skal regjeringsmedlemmet legge vekt på representantenes særlige stilling og informasjonsbehov.

§ 74 nåværende andre ledd blir tredje ledd og skal lyde:

Regjeringsmedlemmet kan avslå anmodningen i den grad dokumentet kan unntas fra offentlighet etter *offentleglova*.

§ 75 a tredje ledd skal lyde:

Ansatte i partigruppene som er sikkerhetsklarerte og har tjenstlig behov, gis tilgang til gradert informasjon. Slik informasjon innhentes fra komitésekretariatet, som kontrollerer at personene er sikkerhetsklarert og autorisert, og registrerer hvem som gis tilgang til den graderte informasjonen. Representanten i komiteen avgjør om en ansatt i partigruppen har tjenstlig behov for informasjonen. Komiteen beslutter om det



Vedlegg nr. 5.4

Ombudsmannen for Forsvaret

Karl Johans gate 25, 0159 Oslo

Tlf: 23 35 64 70

E-post: post@ombudsmann.no

Stortinget v/Utenriks- og forsvarskomiteen

Deres referanse

Vår referanse
2019/61-9

Saksbehandler

Dato
19.03.2021**OMBUDSMANNSNEMNDAS HØRINGSSVAR TIL FORSLAG TIL NY LOV OM STORTINGETS OMBUDSNEMND FOR FORSVARET****1 INNLEDNING**

I sin rapport om Stortingets kontrollfunksjoner har Harbergutvalget foreslått en ny lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret. Høringsfristen er satt til 24. mars d.å.

Under punkt 3 nedenfor følger enkelte innspill til lovforslaget, til Stortingets vurdering.

Vårt viktigste innspill til lovforslaget er at loven bør ha ordet «veteraner» i lovtittelen, slik at veteranenes tilhørighet til Ombudsnemnda blir markert på en tydelig måte.

2 OMBUDSMANNSNEMNDAS SYN PÅ LOVFORSLAGETS HOVEDTREKK

Vi synes det er gledelig og hensiktsmessig at utvalget foreslår å videreføre ombudsordningen for Forsvaret i lovs form. Det innebærer en modernisering og revitalisering av ordningen.

Vi slutter oss til lovforslaget når det gjelder å gi Ombudsnemnda en mer aktiv rolle enn i dag og at virksomheten først og fremst skal være forebyggende.

Vi er enig i grunntanken om at Ombudsnemnda ikke skal være rettssikkerhetsgarantisten i enkeltsaker.

Vi synes at utvalget foretar en god, velkommen og ambisiøs vurdering av Ombudsnemndas arbeidsoppgaver og arbeidsmetodikk.

3 INNSPILL TIL STORTINGETS VIDERE BEHANDLING AV LOVFORSLAGET**3.1 Ombudsnemndas formål og mandat – lovforslaget § 1****3.1.1 Forsvarets veteraner**

Utvalget har gått inn for ikke å bruke begrepet «veteraner» eller tilsvarende i lovteksten, av hensyn til en autonom begrepsbruk. Begrunnelsen står i rapporten punkt 11.5.5.

Etter vår oppfatning vil det være svært viktig, både symbolsk og pedagogisk, at Ombudsnemndas lov knyttes uttrykkelig til veteranene. Vi synes at dette hensynet er viktigere enn hensynet til en autonom begrepsbruk.

Vår erfaring er at denne personellgruppen, særlig de skadde veteranene, trenger å oppleve at de er invitert til å ta kontakt med Ombudsnemnda. Som utvalget påpeker i rapporten punkt 11.9.1, vil det være avgjørende for Ombudsnemndas funksjon å motta henvendelser og informasjon om forhold i og i tilknytning til Forsvaret. Hvis Ombudsnemndas lov ikke nevner veteranene uttrykkelig, vil det etter vårt syn være ikke å innfri en tydelig uttalt politisk vilje som har ligget fast over tid.

Ordlyden «tidligere militært personell» i lovforslaget § 1 er teknisk god, men den er mindre god som en anerkjennelse av, og et blikkfang for, veteraner.

Vi foreslår at veteranene nevnes i lovens tittel, som en søkbar merkelapp, men ikke som et selvstendig begrep i selve lovteksten.

3.1.2 Sivilt ansatte

I merknadene til lovforslaget § 3 skriver utvalget at «[n]år det ikke er snakk om rettslige klager, er det ikke behov for å begrense persongruppene som kan henvende seg».

Vi slutter oss til dette og tror det vil være hensiktsmessig om loven ikke skiller på persongruppene, såfremt vedkommende har tilknytning til Forsvaret. Hvis problemstillingen ligger nærmere mandatet til et annet kontroll- eller tilsynsorgan, vil det være Ombudsnemndas oppgave å sørge for at saken overføres dit.

3.1.3 Hensynet til Forsvarets effektivitet

Dagens instruks § 1 nevner hensynet til Forsvarets effektivitet uttrykkelig i Ombudsmannsnemndas mandat. Utvalget foreslår å stryke dette fra mandatet i den nye loven.

Verdien av å nevne både hensynet til den enkelte og hensynet til Forsvaret i mandatet, er ikke å sørge for at Ombudsnemnda opptrer proporsjonalt i sin virksomhet, men å synliggjøre balansegangen overfor Forsvaret og overfor enkeltpersoner som nemnda kommuniserer med. Det er et uttrykk for virksomhetens objektivitet, som vi poengterer i nær sagt alle saker i dag.

Av pedagogiske grunner mener vi at mandatet i den nye loven også bør nevne hensynet til Forsvarets effektivitet.

3.1.4 Innspill til lovforslagets tittel og lovteksten i lovforslaget § 1

Etter punkt 3.1.1–3.1.3 ovenfor har vi følgende innspill til lovtittelen og til lovteksten i § 1:

Lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret og Forsvarets veteraner

§ 1 Formål og mandat

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret og Forsvarets veteraner (Ombudsnemnda) skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til Forsvarets nåværende og tidligere ~~militært~~ personell ~~samt sivilt ansatte som blir pålagt tjenesteplikt~~ og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

3.2 Avgrensningen av Ombudsnemndas arbeidsoppgaver – lovforslaget § 2 annet ledd

Vi synes at utvalget foretar en nødvendig og fornuftig avklaring gjennom å avgrense Ombudsnemndas virksomhet mot saksbehandling som går ut på rettslig kontroll og overprøving. Hvis denne oppgaven i sin alminnelighet legges til Sivilombudet, vil det styrke personellets rettssikkerhet.

Slik vi forstår utvalget, særlig under henvisning til rapporten punkt 11.8, er det ikke meningen å gi Ombudsnemnda forbud mot å uttale seg om rett og galt i tilknytning til konkrete tilfeller. Kjernen i utvalgets vurdering, slik vi oppfatter den, er at Ombudsnemnda ikke skal opptre som *ekstraordinært klageorgan* i enkeltsaker; at Ombudsnemnda ikke skal ha myndighet til å kritisere Forsvarets rettsanvendelse i konkrete forvaltningsvedtak, med den forventning parlamentarismen innebærer om at kritikken blir tatt til følge.

Ombudsnemnda vil likevel ha myndighet til – og som oppgave – å gjøre Forsvaret oppmerksom på konkrete saker en blir kjent med, som kanskje burde vært håndtert annerledes, rettslig eller på andre måter, for å forebygge konkrete feil og systemfeil.

Hvis vår forståelse av utvalgets vurdering er riktig, synes vi at lovforslaget § 2 annet ledd har fått en ordlyd som kan forstås for vidt.

På denne bakgrunn har vi følgende innspill til lovteksten i lovforslaget § 2 annet ledd:

§ 2 Oppgaver

[...]

Ombudsnemnda kan ikke ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter er ikke ekstraordinært klageorgan i enkeltsaker.

3.3 Ombudsnemndas innretning

3.3.1 Ombudsnemndas myndighet og ansvar – lovforslaget §§ 8 og 14

Forholdet mellom Ombudsmannsnemnda og ombudsmannen er ikke tilfredsstillende regulert i den gjeldende instruks. Vi synes det er viktig at den nye loven rydder opp i dette ved å knytte bestemmelsene i lovforslaget til Ombudsnemnda og ikke til forsvarsombudet; den demokratiske kontrollen med Forsvaret blir styrket av at det er en samlet nemnd som står bak kontrollen.

I lovforslaget § 8 annet ledd står det at Ombudsnemnda skal ta stilling i alle saker av viktighet eller som er av prinsipiell betydning. I teorien kan dette føre til tvil om hvilke saker som er viktige nok til at forsvarsombudet og den administrative lederen har plikt til å forelegge dem for Ombudsnemnda.

Etter vår mening bør det være opp til Ombudsnemnda å avgjøre hvilke saker den skal ta selv, og hvilke saker som kan overlates til forsvarsombudet eller den administrative lederen.

På denne bakgrunn er vårt innspill til lovforslaget § 8 at § 8 annet ledd strykes.

Den samme betraktningen gjør seg gjeldende for spørsmål om innsyn i Ombudsnemndas dokumenter, jf. lovforslaget § 14 fjerde ledd. Etter vår oppfatning bør denne myndigheten ligge til Ombudsnemnda, som en hovedregel, og ikke til den administrative lederen.

På denne bakgrunn har vi følgende innspill til lovteksten i lovforslaget § 14 fjerde ledd:

§ 14 Offentlighet

[...]

~~Den administrative lederen Ombudsnemnda, eller den vedkommende bemyndiger, avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Ombudsnemnda kan bemyndige den administrative lederen til å ta slike avgjørelser, som Slike avgjørelser da kan påklages til nemnda.~~

3.3.2 Forsvarsombudet – lovforslaget § 9

Vi oppfatter Rambølls rapport slik at ordningen med en ombudsmann har fungert godt sett fra brukernes ståsted. Etter vår mening er det viktig å opprettholde denne delen av virksomheten. Selv om Ombudsnemnda vil bli langt mer aktiv under den nye ordningen, er det fremdeles behov for en frontfigur, som vil representere nemnda både overfor enkeltpersoner og organer i det daglige.

Et spørsmål som naturlig melder seg, er ansvarsfordelingen mellom forsvarsombudet og den administrative lederen. Vi mener at den administrative lederen ikke vil egne seg i rollen som ombudsmannen bekler i dag. Den administrative lederen bør være en tilrettelegger. Forsvarsombudet bør være det formelle bindeleddet mellom omverdenen og Ombudsnemnda.

I stillingen som forsvarsombud – i rollen som *ombud* – synes vi det ligger mer enn bare å være en styreleder med den avgjørende stemmen internt i Ombudsnemnda. Et forsvarsombud som ikke er til stede og tilgjengelig i det daglige, vil naturlig få større avstand til personellet som ordningen er til for. Til dette kommer at Forsvarets virksomhet og natur forutsetter en viss fleksibilitet.

På flere steder i sin rapport har Rambøll fremhevet synlighet som noe viktig for å oppfylle ordningens formål. Dette vil naturlig bli svekket, hvis forsvarsombudet reduseres i stillingsprosent. Vi ser en slik synlighet som særlig viktig i rollen som ombud for veteranene. Stillingsprosenten har dessuten en side til rekruttering.

Vi foreslår at forsvarsombudet tilsettes i full stilling, som i dag.

På denne bakgrunn har vi følgende innspill til lovteksten i lovforslaget § 9:

§ 9 Lønn og godtgjørelse

Forsvarsombudet ~~kan engasjeres tilsettes~~ i en nærmere fastsatt full stillingsprosent. Lønn til forsvarsombudet og godtgjørelse for nemndsmedlemmene fastsettes av Stortinget. Stillingsprosent, lønn til forsvarsombudet og godtgjørelse for nemndsmedlemmene fastsettes av Stortinget.

3.3.3 Stillingen som administrativ leder – lovforslaget § 10

Direktørstillingen er meget viktig for Ombudsmannsnemnda i dag og vil også være det for Ombudsnemnda. Det er denne personen som er motoren i virksomhetens materielle drift. Blant stillingens viktigste funksjoner, foruten administrasjon, saksforberedelse og skriftlig saksbehandling, er å finne og stifte forbindelser og kilder som er verdifulle for Ombudsnemnda.

Direktørtittelen er en døråpner i den forbindelse. Hensynet til nivellering med slike stillinger som direktøren trenger å komme i inngrep med på Ombudsnemndas vegne, gjør seg gjeldende for kontakt med forsvarsstabene og departement, og særlig når det gjelder internasjonale forbindelser, jf. lovforslaget § 2 første ledd bokstav e.

Vi forstår utvalget slik, og legger til grunn, at lovforslaget omhandler stillingens funksjon og at en ikke mener å legge føringer for stillingens tittel.

Utvalget går inn for å tidsbegrense stillingen som administrativ leder. Med tanke på kontinuitet og det fåtallige ansatte kontoret har i dag og vil ha i fremtiden, og det faktum at både forsvarsombudet og medlemmene av Ombudsnemnda – som har beslutningsmyndigheten i virksomheten – sitter i tidsbegrensede stillinger, synes vi at man bør vurdere ikke å tidsbegrense den administrative lederen i tillegg.

På denne bakgrunn er vårt innspill til lovforslaget § 10 at § 10 tredje ledd strykes.

4 LOVTEKNISKE INNSPILL

4.1 «Ombudsnemnda»

Lovteksten er ikke konsistent når det gjelder benevnelsen av Ombudsnemnda. De fleste steder heter det Ombudsnemnda med stor forbokstav. Andre steder er det brukt liten forbokstav, atter andre steder heter det bare «nemnda».

4.2 Lovforslaget § 14 femte ledd

I lovforslaget § 14 femte ledd er det en inkurie i form av at bestemmelsen retter seg mot sivilombudet. Det er også kommet inn en tallrekke, som ikke skal være med.

4.3 Lovens ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Oppnevnelsen av Ombudsmannsnemnda og ombudsmannen følger stortingsvalget. De sittende medlemmene er, i utgangspunktet, oppnevnt frem til høsten 2021. Vi kan ikke se at utvalget har tatt stilling til hvordan denne vekslingen skal foregå, all den tid det er foreslått at loven skal tre i kraft 1. juli 2021, jf. lovforslaget § 17, og at antallet nemndsmedlemmer reduseres, jf. § 7.

Det samme gjelder den sittende direktøren. I rapporten på side 143, siste avsnitt, forutsetter utvalget at det lages overgangsregler, slik at ny ordning først iverksettes når denne fratrer sin stilling. Det er noe uklart for oss om utvalget mener det bør lages slike regler i selve loven.

5 MØTE OM OMBUDSMANNSNEMNDAS HØRINGSSVAR

En stiller gjerne til møte med Utenriks- og forsvarskomiteen, fysisk eller digitalt, for å gjøre nærmere rede for høringssvaret.

På vegne av ombudsmannsnemnda

Roald Linaker
ombudsmann



Vedlegg nr. 5.5

Ombudsmannen for Forsvaret

Karl Johans gate 25, 0159 Oslo

Tlf: 23 35 64 70

E-post: post@ombudsmann.no

Unntatt offentlighet § 8

Til: Ombudsmannsnemnda for Forsvaret

Fra: Ombudsmann Roald Linaker

Sak nr.
2020/118-2**Dato**
18.12.2020**Referat for nemndsmøte 10. og 11. desember 2020****1 INNLEDNING**

Den 10. og 11. desember 2020 ble det avholdt møte for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. Møtet ble holdt digitalt av hensyn til smittevern. Samtlige nemndsmedlemmer samt første varamedlem Kåre Simensen deltok begge dager, bortsett fra Cecilie Røste, som deltok 10. desember. Direktør Joachim Nordgreen ble tildelt oppgaven som referent.

2 MØTET 10. DESEMBER**2.1 Agenda**

Programmet for møtet 10. desember var delt i to. Først hadde nemnda et internt møte fra kl. 9.30–11.30, med følgende agenda:

- Innledning
- Administrative opplysninger
- Oppdatering om Harbergutvalgets arbeid
- Enkeltsaker og prinsipielle tema
- Ombudsmannsnemndas aktivitet i 2021

Deretter, fra kl. 13–14.30, var kommandørkaptein Jarle Heggelund fra Forsvarsstabens HR-avdeling invitert for å redegjøre for deres oppfølging av MOST-undersøkelsen.

2.2 Relevant utdrag**2.2.1 Oppfølging av Rambølls rapport**

Nemnda fikk presentert kontorets oppfølging av de administrative sidene ved Rambølls rapport i hovedtrekk, herunder at det utarbeides nye rutiner for informasjonssikkerhet, saksflyt og personopplysningsbehandling.

Enkelte ønskede oppgraderinger av en viss størrelse og kostnad, samt ønsket tilsetting av ny saksbehandler, er stilt i bero i påvente av nytt mandat og rettsgrunnlag.

2.2.2 Nytt rettsgrunnlag

Oppfølgingen av Rambølls-rapport vil i stor grad bli påvirket av ombudets rettsgrunnlag, som er under utarbeidelse i Harbergutvalget. [REDACTED]

2.2.3 Ombudsmannsnemnda i 2021

Ombudsmannen ønsker å komme tilbake til normal drift for nemnda så fort som mulig, men forventer at det også i 2021 vil være behov for digital møtevirksomhet.

På disse datoene er det lagt foreløpige planer for nemndsaktivitet i 2021:

- 9 februar Digitalt møte – gjennomgang av Harbergutvalgets innstilling
- 2. mars Ferdigstille DOK 5. Planlegges fysisk møte i Oslo
- 26.–27. april Nemndsreise, befaring/mulig fagseminar Voksenåsen
- 26.–27. mai Nemndsreise, befaring/mulig fagseminar Voksenåsen
- 7.–8. september Nemndsreise, befaring
- 15.–16. november Nemndsreise, befaring
- 6.–7. desember Julemøte i Oslo

Aktuelle steder å besøke: Madla/HV08, Hæren Indre Troms, FPVS Hamar/Cyberforsvaret Lillehammer, Evenes flystasjon/FPVS Harstad. Forslag fra nemnda: Bodø/Reitan, Akershus.

2.2.4 MOST-arbeidet

[REDACTED]
[REDACTED] Forsvarsstaben samarbeider med Likestillingsombudet i forbindelse med MOST-arbeidet.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

2.3 Nemndas betraktninger

2.3.1 Oppfølgingen av Rambølls rapport

Nemnda vil at ombudsmannen og kontoret fortsetter å følge opp Rambølls rapport i forberedelsene frem mot nytt rettsgrunnlag. I den forbindelse vil nemnda at man ikke minst tar hensyn til rapportens funn om virksomhetens transparens og etterrettelighet.

2.3.2 Nytt rettsgrunnlag

Nemnda ber om å bli informert av ombudsmannen om Harbergutvalgets lovutkast når dette foreligger.

2.3.3 Ombudsmannsnemndas aktivitet i 2021

Nemnda vil vende tilbake til hvilke avdelinger som bør undergis befarings i 2021. Nemnda anser at flystasjonen på Evenes, der det pågår et omfattende anleggsarbeid ved siden av operativ virksomhet, har høy prioritet.

2.3.4 MOST-arbeidet

MOST-arbeidet og tilstøtende problemstillinger er noe nemnda ønsker å følge med på. Nemnda ønsker et nytt møte med Heggelund før hans prosjektstilling utløper sommeren 2021.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3 MØTET 11. DESEMBER

3.1 Agenda

Programmet for møtet 11. desember forløp fra kl. 10–12, med følgende punkter på agendaen:

Fra Ombudsmannen

- Generell informasjon fra Ombudsmannen
- Informasjon om utvalg i Stortinget (Harbergutvalget) som gjennomgår bl.a. Ombudsmannsnemndas innretning og arbeid
- Ombudsmannens arbeid knyttet til saker vedrørende sikkerhetsklareringer for vernepliktige

Fra TVO

- PBU- og EBA-forhold for de vernepliktige – erfaringer med vask av kroppsnært tøy
- Covid-19 erfaringer
- 16 måneders førstegangstjeneste
- Status MOST-arbeidet sett fra TVO sin side

3.2 Relevant utdrag

3.2.1 Befaringer

TVO ønsker å kunne komme med innspill til nemndas befaringer.

3.2.2 Ny MOST-undersøkelse

TVO har gjennom sine tillitsvalgte fått informasjon om at mange vernepliktige ikke fikk mulighet til å delta i MOST-undersøkelsen, som ble avholdt i høst. Undersøkelsen foregikk via telefon, men flere vernepliktige i målgruppen skal ikke ha mottatt denne. TVO er ikke kjent med årsaken til dette.

Når det gjelder svarprosent på undersøkelsen er den på 50 % totalt og det er ifølge Forsvarets Mediesenter høyere svarprosent blant jenter. De ønsker ikke å gi ytterligere tall før undersøkelsen presenteres i 2021.

3.2.3 PBU

FLO har på grunn av koronaen fått forsinkelser på sine leveranser av PBU. I den forbindelse forventer FLO en mangel på tøy, spesielt kroppsnaert tøy. For å bøte på dette, har de nå bestemt at alt kroppsnaert tøy, som tidligere var soldatenes personlige eiendom, skal leveres inn for å bli vasket og gjenbrukt av neste kontingent. Som «kroppsnaert tøy» regnes undertøy (truse/underbukse/brystholder) samt ullundertøy (ullfrotte/netting/ullundertøy) og sikker.

Ordningen med gjenbruk vil ifølge FLO være gjeldende frem til 1. august 2021.

FLO har forklart at Forsvaret har mindre lagre enn tidligere på grunn av prioriteringer. TVO synes det er en klar tendens at alle utfordringer tilknyttet prioriteringer går ut over soldatene i førstegangstjeneste. For eksempel var det i 2019 mangel på ullsokker.

3.2.4 EBA

TVO har i lang tid fått tilbakemelding fra soldatene om at standarden på bygningsmassen er lavere enn man kan forvente. TVO har gjennom sine tillitsvalgte gjennomført en kartlegging av standarden på kaserner rundt omkring. Kartleggingen er gjennomført på høsten i år og har resultert i en rapport som følger vedlagt dette referatet.

Rapporten er blitt presentert for forsvarsministeren, forsvarssjefen og Forsvarets Hovedarbeidsmiljøutvalg. Forsvarsstaben er også blitt informert gjennom hovedarbeidsmiljøutvalget og møtet med forsvarssjefen.

Det kanskje mest alvorlige tilfellet er på Setermoen. På en av kasernene med ca. 40 soldater har minst 10 begynt å blø neseblod. Enkelte av disse har ikke blødd neseblod tidligere. Dette ligner på det som skjedde i GSV på Høybuktnoen, på en kaserne der som legges ned nå. Tilfellet i GSV skyldtes mugg.

3.2.5 Førstegangstjenestens lengde

Militære myndigheter ønsker å innføre 16 måneders vernepliktig – tvunget – førstegangstjeneste der dette er hensiktsmessig av tjenstlige årsaker. Ordningen har så langt berørt ca. 100 soldater, fordelt på to innrykk.

Etter TVOs oppfatning mangler temaet en ordentlig debatt med rom for viktige motforestillinger. TVO mener at man heller bør videreutvikle en ordning som allerede er innført, der motiverte soldater kan påta seg forlenget førstegangstjeneste frivillig.

Den frivillige ordningen går ut på at Forsvaret kan tilby soldater å frivillig forlenge tjenesten til 15 eller 18 måneder der det er behov. Dette brukes ofte ved stillinger med lang utdanning, som hundeførere, noen vognførere, hjelpeinstruktør/vaktkommandør i tillegg til at det brukes der det oppstår akutte behov for lengre ståtid. TVO mener at dette sikrer motiverte soldater, som vet hva de begir seg ut på.

TVO føler seg ikke trygge på at Stortinget, som etter forsvarsloven § 18 første ledd har siste ord når det gjelder førstegangstjenestens lengde, har gitt problemstillingen tilstrekkelig sterk oppmerksomhet.

3.3 Nemndas betraktninger

3.3.1 Befaringer

Nemnda ønsker et godt og tett samarbeid med TVO i fremtiden, blant annet i tilknytning til nemndas befaringer.

3.3.2 MOST

Som pkt. 2.3.4 ovenfor.

3.3.3 PBU og EBA

Nemnda tar disse tilbakemeldingene på største alvor, ikke minst når det gjelder mistanken om direkte helseskadelige EBA-forhold. Dette vil bli omtalt i DOK 5 til Stortinget.

3.3.4 Førstegangstjenestens lengde

Også dette vil bli omtalt i DOK 5.

Problemstillingen kan ha kontaktflate mot Riksrevisjonens arbeidsfelt. Nemnda vil vurdere nærmere om og i så fall på hvilken måte problemstillingen skal reises for Riksrevisjonen.

Vedlegg

- Bestemmelse for håndtering av varsler om trakassering, mobbing og seksuell trakassering, av 1. oktober 2020.
- TVOs rapport om kartlegging av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg, av 13. november 2020.
- Prosjektbeskrivelse for utredning: Sikkerhetsklarering for soldater som har nærstående med tilknytning til fremmed stat.

Vedlegg nr. 5.6.1

**Ombudsmannen for Forsvaret**

Karl Johans gate 25, 0159 Oslo

Tlf: 23 35 64 70

E-post: post@ombudsmann.no



Unntatt offentlighet

Deres referanse

Vår referanse
2020/83-2

Saksbehandler

Dato
28.10.2020**DIN HENVENDELSE OM Å FÅ TJENESTEGJØRE I FORSVARET**

Jeg viser til din e-post til vårt kontor av 4. oktober i år. Det går frem av e-posten at du har påbegynt sesjon i Forsvaret, men at du ikke blir utskrevet til tjeneste og at dette blant annet skyldes en medisinsk begrunnelse. Du skriver i e-posten at du bestreider Forsvarets vurdering og at du krever en ny sjanse til å tjenestegjøre i Forsvaret.

Hvis du mener at Forsvaret har lagt til grunn uriktige opplysninger om deg, kan du skrive dette i et brev til Forsvarets personell- og vernepliktssenter. Adressen dit er: Forsvarets personell- og vernepliktssenter, Postmottak, 2617 LILLEHAMMER. Opplysninger som er forskjellige fra opplysningene som Forsvaret har registrert om deg, bør følge vedlagt.

Jeg synes det er flott at du har et sterkt ønske om å tjenestegjøre i Forsvaret, men jeg er redd jeg ikke kan være til hjelp for deg ut over dette. Grunnen til det er at det er Forsvarets behov som styrer hvem som utskrives til tjeneste i Forsvaret. Herunder er det opp til Forsvaret å sette vilkår for tjenestedyktighet og å vurdere i det enkelte tilfellet om vilkårene er til stede eller ikke.

Med vennlig hilsen

Roald Linaker
ombudsmann



Vedlegg nr. 5.6.2

Ombudsmannen for Forsvaret

Karl Johans gate 25, 0159 Oslo

Tlf: 23 35 64 70

E-post: post@ombudsmann.no

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Deres referanse**Vår referanse****Saksbehandler****Dato**

2020/29-13

2020/11-10

2020/41-6

29.09.2020

**SVAR PÅ HENVENDELSE I FLERE SAKER VEDRØRENDE
SIKKERHETSKLARERING**

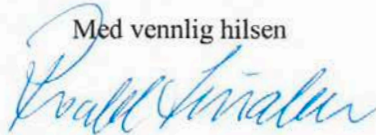
Jeg viser til dine henvendelser til meg på vegne av dine klienter M.J. (sak 2020/29), R.D. (sak 2020/11) og N.N. (sak 2020/41). Sakene har det til felles at de gjelder sikkerhetsklareringer i Forsvaret. Det jeg ønsker med dette brevet er å klargjøre ombudsmannens rolle i enkeltsakene og min innstilling til problemstillingen generelt, som en oppfølging av vår telefonsamtale på sensommeren.

Ombudsmannen er et etterprøvende kontrollorgan og vil derfor, som en klar hovedregel, ikke gripe inn i saker som stadig er til behandling i Forsvaret eller der klagemulighetene i Forsvaret ikke er uttømt. Vedtak fattet av Forsvarets sikkerhetsavdeling påklages som kjent til Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Har man etter dette ikke fått medhold, vil saken kunne klages inn til ombudsmannen. Ombudsmannen vil da være svært tilbakeholden med å overprøve den sikkerhetsmessige vurderingen i saken(e) som disse myndighetene har gjort, men vil kunne gå inn i eventuelle saksbehandlingsfeil. Jeg har i den forbindelse merket meg Oslo tingretts dom av 12. juni d.å. og har invitert sjef Forsvarets sikkerhetsavdeling til å holde en presentasjon for ombudsmannsnemnda om rettstilstanden i sikkerhetsloven og hvilken innvirkning den nevnte dommen vil få på deres arbeidsform fremover.

Med mindre den tjenestepliktige har lagt skjul på noe – det har jeg ingen indikasjoner på når det gjelder dine klienter – synes jeg det er meget uheldig at tjenestepliktige blir klarert til tjeneste på sesjon og deretter dimittert etter vedtak fra militære sikkerhetsmyndigheter, uten at det faktiske grunnlaget har forandret seg i mellomtiden. Den personlige belastningen og konsekvensene dette påfører den enkelte tar jeg på største alvor. Jeg har formidlet min innstilling til Forsvarets personell- og vernepliktssenter, som har ansvaret for sesjon, og jeg vil legge stor vekt på dette punktet i min årlige innberetning til Stortinget («Dok. 5»).

Selv om jeg, i tråd med det jeg har skrevet ovenfor, ikke vil foreta meg noe for å påvirke utfallet av disse tre enkeltsakene før klagemulighetene i Forsvaret er uttømt, har sakene altså stor prinsipiell interesse for meg. Jeg ber deg om å formidle dette til dine klienter.

Med vennlig hilsen



Roald Linaker
ombudsmann



Tillitsvalgtordningen i Forsvaret

Vedlegg nr. 5.7

1 av 4

Vår saksbehandler

Visespesialist Riise, Anniken Strønen, annriise@mil.no
+47 23 09 72 46, 489 54 570

Vår dato

2021-03-01

Vår referanse

2021/XXXX/FORSVARET/VPR/ASR

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til
Ombudsmannen for Forsvaret

Kopi til

Tillitsvalgtordningen (TVO) i Forsvaret sitt innspill til Dokument 5**Bakgrunn**

TVO ved Vernepliktsrådet (VPR) viser til invitasjon om å sende våre innspill til ombudsnemndas årsberetning til Stortinget, Dokument 5 og sender med dette våre innspill.

Drøfting**2.1 TVO og vår rolle ovenfor Stortinget**

TVO er en samarbeidsordning mellom vernepliktige inne til førstegangstjeneste og Forsvarets ledelse på lokalt og sentralt nivå, inklusiv ved politisk ledelse. Ordningens formål er å ivareta de vernepliktiges interesser, og være deres talerør opp mot ledelsen. TVO er opptatt av at den enkelte soldat trives i tjenesten, opplever et godt og kollegialt miljø og får god oppfølging av sitt nærmeste befal. TVO representerer soldaten på alle nivå i Forsvaret. Totalt er det i overkant av 400 som innehar vervet som tillitsvalgt.

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 Forsvarssjefen (FSJ) og Forsvarsministeren (FMIN). TVO har jevnlig kontakt med ombudsmannsnemnda, og får mulighet til å komme med innspill til nemndas dokument 5. TVO mener likevel det også er behov for mer direkte kommunikasjon med Stortinget.

2.2 Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

TVO har gjennom en kartlegging avdekket kritikkverdige forhold på byggene soldatene oppholder seg i. Avvikene er av ulik alvorlighetsgrad, men det er flere gjengangere. Muggsopp, vann- og fuktskader, dårlig ventilasjon og mangler i brannsikkerhet er typiske avvik. I tillegg har vi et problem med plassmangel i Forsvaret. Dette har soldatene måttet kjenne på spesielt under pandemien. Flere har måttet bo i telt, på en innleid folkehøyskole eller på kaserner som er vurdert som ikke beboelig av ulike HMS-årsaker.

Det er et åpenbart etterslep og udekkede behov i Forsvarets EBA. Forsvarets ledelse anerkjenner problemet og fattet de tiltak de kan. Likevel ser vi at midlene som trengs for å få



Tillitsvalgtordningen i Forsvaret

1 av 4

Vår saksbehandler

Visespesialist Riise, Anniken Strønen, annriise@mil.no
+47 23 09 72 46, 489 54 570

Vår dato

2021-03-01

Vår referanse

2021/XXXX/FORSVARET/VPR/ASR

Tidligere dato

Tidligere referanse

bukt med plassmangelen og vedlikeholdsetterslepet må komme fra den forsvarspolitiske ledelsen. FFI har tidligere beregnet at kostnaden for å utbedre alle moderate og alvorlige feil og mangler i Forsvarets EBA-masse utgjør 8,3 mrd. I et stort forsvarsbudsjett med mange høyt prioriterte punkter, ser vi at soldatenes kaserner og fasiliteter nedprioriteres til fordel for mer operative prosjekter. TVO mener at det må bevilges penger forbeholdt personalrelatert EBA.

2.3 Bemanning

TVO mener soldatene har hatt en særlig høy arbeidsbelastning i 2020. Lav bemanning og høy arbeidsbelastning har lenge vært en fremtredende problemstilling. TVO har tidligere registrert at bemanningen såvidt har strukket til i de rolige periodene, men at bemanning blir en utfordring ved øvelser eller annen ekstraordinær aktivitet.

Utfordringen eskalerte da korona-pandemien inntraff. Det har vært lavere terskel for sykefravær og mange har vært i karantene eller testet seg i forbindelse med permisjon. Året har vært preget av uforutsigbarhet, og gjort det vanskelig å følge arbeidsplaner- og bestemmelser. Tillitsvalgte registrerer at soldater med turnus til stadighet opplever at karantene, sykdom og testing fører til lengre vaktperioder, der soldatene må jobbe flere dager enn planlagt. Det spiser av soldatenes fritid og/eller militærfaglige utdanning. Andre stillinger som for eksempel sanitet-, Idrett- og velferdssoldater har også opplevd periodevis økt belastning. Soldatene registrerer ikke arbeidstid, og har ingen rettigheter knyttet til kompensasjon for overtidsarbeid. Det gjør soldatene særlig sårbar for underbemanning i en uoversiktlig situasjon.

Etter nesten et helt år med håndtering av korona-pandemien, ser TVO at soldatene fortsatt utsettes for gjentagende brudd på arbeidstidsbestemmelsene og perioder med høy arbeidsbelastning. Underbemanning og brudd på arbeidstidsbestemmelser ville vært mindre fremtredende i både freds- og krisetid dersom Forsvaret hadde hatt tilstrekkelig bemanning ved alle funksjoner. I løpet av korona-pandemien har Forsvaret gjort det de kan for å unngå urimelig høy belastning blant sitt personell. Men vi ser at det må politisk vilje til for å møte bemanningsbehovet.

2.4 Erstatning- og forsikringsvilkår

Bekymringen omkring soldatenes erstatning- og forsikringsordninger ble satt på agendaen etter at en soldat ble alvorlig skadet på et velferdsarrangement. Soldaten fikk avslag på forsikringskravet om yrkesskadeforsikring, noe både soldaten og Forsvaret trodde de hadde krav på. Soldaten fikk tidlig i tjenesten informasjon om at vernepliktige var dekket og forsikret i all tjeneste, og at de derfor ikke trengte å tegne egen forsikring. Forsikringskravet ble stilt fordi soldaten var deltaker og medansvarlig på velferdsturen der skaden skjedde.



Tillitsvalgtordningen i Forsvaret

1 av 4

Vår saksbehandlerVisespesialist Riise, Anniken Strønen, annriise@mil.no
+47 23 09 72 46, 489 54 570**Vår dato**

2021-03-01

Vår referanse

2021/XXXX/FORSVARET/VPR/ASR

Tidligere dato**Tidligere referanse**

Soldaten har i følge statens pensjonskasse og finansklagenemnden bare krav på yrkesskadefordelene etter folketrygdloven, samt rett på en engangserstatning i følge Forsvarsloven. Dette vil ikke dekke soldatens fremtidig tapte inntekt, tap av studiemuligheter og redusert livskvalitet. Når Forsvaret låner 9000 ungdommer hvert år, må en slik forsikring være et minimum for å gi dem trygge rammer for tjenesteplikten.

Argumentet for at soldaten ikke har krav på yrkesskadeforsikring er at vedkommende ikke var i arbeid, på arbeidsplass, i arbeidstid. Det er upresist å bruke slike begrep om vernepliktige. Soldatene er ikke arbeidstakere og er ikke ivaretatt av Arbeidsmiljøloven under punktene knyttet til arbeidstid. I løpet av førstegangstjenesten skal soldatene gjennom en rekke aktiviteter. Militær utdanning og tildelt tjenestetilling skjer i det som heter "programmert tjenestetid". Fysisk fostring, indretjeneste og velferd skjer som regel utenfor "programmert tjenestetid", men er likefullt *i tjenestetid*. Det er derfor upresist å legge arbeidstid til grunn som et vilkår for soldatenes yrkesskadeforsikring, ettersom at soldatene ikke har arbeidstid.

2.5 Sikkerhetsklarering

I 2020 opplevde flere soldater å bli dimittert underveis i tjenesten på grunn av avslag på sikkerhetsklarering. Mange av soldatene fikk avslag i klarering på bakgrunn av familiære relasjoner til andre stater. Slike forhold burde vært avklart før soldaten kalles inn til tjeneste. Forsvaret har derfor digitalisert klareringsprosessen, og besluttet å ikke kalle inn soldater til tjeneste før en sikkerhetsklarering foreligger.

Det er likevel bekymringsverdig at soldater som opplever klareringsproblematikk ikke har et støtteapparat tilgjengelig for klagebistand, og at klagebehandlingen i flere tilfeller har tatt månedsvs. Tillitsvalgtordningen har derfor fremmet en bekymringsmelding til Stortingets EOS-utvalg.

Konklusjon

Vernepliktsrådet (VPR) på vegne av TVO sender våre innspill til *Ombudsmannen i Forsvaret* i forbindelse med *Dokument 5*.

Med vennlig hilsen

Knut Ringen
Underdirektør
Sjef TVO/VPR

Vedlegg nr. 5.8

Årsregnskap 2020 for Ombudsmannen for Forsvaret



Del VI. Årsregnskap

Ledelseskommentar til årsregnskapet 2020

Formål

Stortingets ombudsmann for Forsvaret (ombudsmannen) og Stortingets Ombudsmannsnemnd for Forsvaret (nemnda) oppnevnes av Stortinget for en periode på fire år. Dette etter at ordningen med en ombudsmannsnemnd for Forsvaret ble etablert ved stortingsvedtak 21. april 1952.

Nemndas medlemmer for perioden 2018–2021 er:

Roald Linaker, - ombudsmann og leder for nemnda
Øyvind Halleraker, nestleder for nemnda
Signe Øie, medlem
Kari Lise Holmberg, medlem
Jan Arild Ellingsen, medlem
Janne Sjelmo Nordås, medlem
Cecilie Røste (tidl. Gjennestad), medlem

Kåre Simensen, varamedlem
Irene Johansen, varamedlem
Sylvi Graham, varamedlem
Ole-Henrik Hjartøy, varamedlem
Lene Langemyr, varamedlem
Mikal Kvamsdal, varamedlem
Ingelin Noresjø, varamedlem

Nemnda skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell, og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Nemnda møter ved behov, og utfører befaringsreiser til militære leire og installasjoner. I tillegg lar nemnda seg informere regelmessig av Forsvaret på alle nivå, samt alle miljøer i Forsvaret som utøver ivaretagelse av personellet. Det vises for øvrig til instruks for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.

Stortingets ombudsmann for Forsvaret er et forvaltningsorgan underlagt Stortinget som fører regnskap i henhold til kontantprinsippet, slik det framgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Den daglige driften av virksomheten gjøres av ombudsmannen og ombudsmannens kontor. Foruten ombudsmannen er kontoret besatt med en direktør i 100 % stilling, samt to seniorsekretærer i 80 % stilling. Ombudsmannen er lønnet på årsbasis fastsatt av Stortingets presidentskap. Medlemmene av nemnda tilkommer godtgjørelse etter komiteregulativet.

Ombudsmannens kontor ligger i Karl Johans gate 25 i Oslo.

Virksomheten 2020

Hvert år sender nemnda rapport om sin virksomhet til Stortinget. Denne omtales som Dokument 5, og behandles av Stortinget i løpet av vårsesjonen. For ytterligere innsikt i virksomhetens arbeid i 2020, vises det til denne rapporten. Rapporten forventes å være ferdig innen 31. mars i år.

Arbeidsmiljøet og det ytre miljø

Ombudsmannens kontor er et lite kontor med totalt 4 ansatte, som omtalt ovenfor. Det arbeides med å opprette en ny juriststilling. Arbeidsmiljøet anses å være godt. Det er ikke rapportert om skader eller ulykker på arbeidsplassen. Nemnda består av fire kvinner og tre menn. Krav til likestilling anses som oppfylt.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra Stortinget i instruks om økonomistyring. Jeg mener regnskapet gir et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og regnskapsførte utgifter.

Vurderinger av vesentlige forhold

Den samlede ressursbruken ble holdt innenfor godkjent bevilgning.

I 2020 har Ombudsmannen for Forsvaret samlet disponert tildelinger på utgiftssiden på kr 7 865 000. Ombudsmannen for Forsvaret har regnskapsført utgifter på kr 7 128 645.

Dette ga Ombudsmannen for Forsvaret et mindreforbruk på totalt kr 736 355, fordelt med kr 524 459 på lønn og kr 212 897 på andre driftsutgifter.

2020 har på ingen måte vært et normalår for virksomheten. Begrensningene covid-19 har gitt oss gjenspeiler seg tydelig i regnskapet for 2020. Mindreforbruket på lønn skyldes i hovedsak lavere utbetalinger av møtehonorar til nemdsmedlemmene, som er en direkte konsekvens av mindre reise- og møtevirksomhet grunnet covid-19. Høyere refusjoner fra NAV enn forventet (grunnet langtidssykemelding) er også med på å påvirke mindreforbruket på lønn.

For å styrke bemanningen med økt kompetanse og kapasitet, ble det fra mai 2020 ansatt en jurist i midlertidig stilling. Da kontorets direktør fratrådte i november etter lengre tids sykemelding, ble juristen, etter utlysning, ansatt som direktør ved kontoret fra og med 1. november.

Mindreforbruket på andre driftsutgifter skyldes mindre reisevirksomhet gjennom året. Det har ikke vært mulig å gjennomføre befaringer. Andre planlagte møter og reiser har vi også måttet avlyse grunnet smittevernstiltakene i samfunnet.

Av mindreforbruket på kr 736 355, søkes kr 375 000 overført til budsjettet for 2021 iht. beregninger i note B.

Ombudsmannen for Forsvaret omfattes av nettoføringsordningen for merverdiavgift i staten som innebærer at mva. fra 2020 ikke belastes virksomhetens kapittel, men belastes felleskapittel 1633 i statsregnskapet. For 2020 har Ombudsmannen for Forsvaret belastet kapittel 1633 med kr 334 179.

Artskontorapporteringen viser at rapporterte utgifter til drift og investeringer summerte seg til kr 7 128 645. Utbetalinger til lønn, godtgjørelse og sosiale utgifter beløp seg til kr 4 352 371, mot kr 4 141 171 i 2019. Det vises til Årsregnskapsrapportens note 2. Utgifter til lønn, godtgjørelse og sosiale utgifter utgjorde 61 % av driftsutgiftene for 2020.

Mellomværende med statskassen utgjorde pr 31.12.20 kr 183 980. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld det mellomværende består av.

Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for Ombudsmannen for Forsvaret. Årsregnskapet er ikke ferdig revidert pr. 08.02.2021, men revisjonsberetningen antas å foreligge i løpet av 2. kvartal 2021. Den vil bli publisert på Ombudsmannen for Forsvaret sine nettsider sammen med årsregnskapet så snart dokumentet foreligger.

Oslo, 8. februar 2021

Ombudsmannen for Forsvaret



Roald Linaker
Ombudsmann

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskapet 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-115 av desember 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) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

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.

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 som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorrapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorrapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskonto) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifikasjon av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøptransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering m/noter

OPPSTILLING AV BEVILGNINGSRAPPORTERING 31.12.2020							
Utgifts- kapittel	Kapittelnavn	Post	Post- tekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2020	Merutgift (-) og mindreutgift
0042	Driftsutgifter	01			7 865 000	7 128 645	736 355
1633	Nettoordning for mva i staten	01			0	334 179	
<i>Sum utgiftsført</i>					7 865 000	7 462 823	

Inntekts- kapittel	Kapittelnavn	Post	Post- tekst		Samlet tildeling*	Regnskap 2020	Merinntekt og mindreinntekt(-)
5309	Ymse	29			0	5 500	
5700	Folketrygdens inntekter - arbeidsgiveravgift	72			0	530 124	
<i>Sum inntektsført</i>					0	535 624	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						6 927 199	
Kapital- kontoer							
60093001	Norges Bank KK/innbetalinger					276 167	
60093002	Norges Bank KK/utbetalinger					-7 194 196	
700070	Endring i mellomværende med statskassen					-9 170	
<i>Sum rapportert</i>						0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12.)							
					31.12.2020	31.12.2019	Endring
700070	Mellomværende med statskassen				-183 980	-174 810	-9 170

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter. Se note B for nærmere forklaring.

NOTE A FORKLARING AV SAMLET TILDELING UTGIFTER			
Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
004201	365 000	7 500 000	7 865 000

NOTE B FORKLARING TIL BRUKTE FULLMAKTER OG BEREKNING AV MULIG OVERFØRBART BELØP TIL NESTE ÅR

Kapittel og post	Stikkord	Mer-utgift (-)/ mindre-utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter (-)	Merutgift (-)/ mindre-utgift etter avgitte belastningsfullmakter	Mer-inntekter/ mindre-inntekter (-) iht. mer-inntektsfullmakt	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Innspøringer (-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
004201		736 355		736 355				736 355	375 000	375 000

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mulig overførbart beløp:

Virksomhetens ubrukte bevilgning på kapittel/post 004201 beløper seg til kr 736 355,-. Da dette beløpet er over grensen på 5% av årets tildeling, bes det om at maks overførbart beløp på kr 375 000,- overføres til 2021.

OPPSTILLING AV ARTSKONTORRAPPORTERINGEN 31.12.2020			
	Note	2020	2019
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinntekter	1	0	0
Andre inntekter	1	0	0
<i>Sum inntekter fra drift</i>		0	0
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	4 352 371	4 141 171
Andre utbetalinger til drift	3	2 776 273	2 501 208
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		7 128 645	6 642 379
Netto rapporterte driftsutgifter		7 128 645	6 642 379
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		0	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	0	0
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	0	0
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		0	0
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		0	
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		0	0
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		0	0
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler *			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		5 500	4 800
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		530 124	507 538
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		334 179	198 208
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-201 445	-314 130
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		6 927 199	6 328 249
Oversikt over mellomværende med statskassen **			
Eiendeler og gjeld		2020	2019
Fordringer		0	11 000
Kasse		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk		-183 980	-185 810
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Annen gjeld		0	0
Sum mellomværende med statskassen	8	-183 980	-174 810

NOTE 1 INNBETALINGER FRA DRIFT		
	31.12.2020	31.12.2019
<i>Innbetalinger fra gebyrer</i>		
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
<i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i>		
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
<i>Salgs- og leieinnbetalinger</i>		
Sum salgs- og leieinnbetalinger	0	0
<i>Andre innbetalinger</i>		
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	0	0

NOTE 2 UTBETALINGER TIL LØNN		
	31.12.2020	31.12.2019
Lønn	3 516 100	2 942 784
Arbeidsgiveravgift	530 124	507 538
Pensjonsutgifter*	409 736	348 419
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-274 678	-40 320
Andre ytelser	171 090	382 751
Sum utbetalinger til lønn	4 352 371	4 141 171
Antall årsverk:	4,19	3,54

*** Nærmere om pensjonskostnader**

Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2020 er 12 prosent. Premiesatsen for 2019 var 12 prosent.

NOTE 3 ANDRE UTBETALINGER TIL DRIFT		
	31.12.2020	31.12.2019
Husleie	1 147 894	863 336
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	0
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	173 337	210 176
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	337 210	83 023
Leie av maskiner, inventar og lignende	175 998	198 082
Kjøp av konsulenttenester	22 827	19 515
Kjøp av fremmede tjenester	237 003	65 083
Reiser og diett	226 418	554 314
Øvrige driftsutgifter	455 587	507 679
Sum andre utbetalinger til drift	2 776 273	2 501 208

NOTE 4 FINANSINNTEKTER OG FINANSUTGIFTER		
	31.12.2020	31.12.2019
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

	31.12.2020	31.12.2019
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	0	0
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	0	0

NOTE 5 UTBETALING TIL INVESTERINGER OG KJØP AV AKSJER

	31.12.2020	31.12.2019
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Beredskapsanskaffelser	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	0	0
Sum utbetaling til investeringer	0	0

	31.12.2020	31.12.2019
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

NOTE 6 INNKREVINGSVIRKSOMHET OG ANDRE OVERFØRINGER TIL STATEN

	31.12.2020	31.12.2019
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0

NOTE 7 TILSKUDDSFORVALTNING OG ANDRE OVERFØRINGER FRA STATEN

	31.12.2020	31.12.2019
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

NOTE 8 SAMMENHENG MELLOM AVREGNING MED STATSKASSEN OG MELLOMVÆRENDE MED STATSKASSEN.

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2020	31.12.2020	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-253 895	0	-253 892
Skyldig skattetrekk	-183 980	-183 980	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	0	0	0
<i>Sum</i>	-437 872	-183 980	-253 892
Sum	-437 872	-183 980	-253 892

