



Innst. S. nr. 221

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

Dokument nr. 5 (2003-2004)

Innstilling fra forsvarskomiteen om Ombudsmannsnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1. januar-31. desember 2003

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I Dokument nr. 5 (2003-2004) legger Ombudsmannsnemnda for Forsvaret frem sin innberetning om virksomheten i 2003. Etter vedtak i Stortinget høsten 2001 består ombudsmannsnemnda i perioden 1. januar 2002-31. desember 2005 av:

- Ombudsmann Dagfinn Hjertenes, Florø/Oslo
- Marie Brenden, Lillehammer
- Ivar Johansen, Oslo
- Rune Kristiansen, Son
- Karen-Margrethe Mjelde, Sandnes
- Gretha Evelin Thuen, Svinndal
- Inge Wold, Råde

Etter stortingsvedtak av 7. november 2003, Innst. S. nr. 20 (2003-2004), ble instruksen for Forsvarets ombudsmannsnemnd endret ved at det skal velges varamedlemmer og nestleder i nemnda. Rune Kristiansen ble valgt som nestleder for tidsrommet inntil 31. desember 2005. Varamedlemmer vil bli valgt neste gang medlemmer skal velges.

Ombudsmannen var sykemeldt i tiden 28. oktober 2002 til 10. mars 2003. Under ombudsmannens fravær var avdelingsdirektør Egil H. Nilsen stedfortredende ombudsmann.

Ombudsmannsnemnda har i 2003 holdt 5 møter. I tillegg har nemnda i 2003 foretatt befaringer ved militære tjenestesteder slik:

1. Rygge flystasjon
2. Heimevernets utdanningscenter, Værnes
3. Ørland hovedflystasjon
4. Camp Lebane, Kosovo

Det vises til nemndas rapporter fra befaringene senere i denne innberetning. Befaringen i Camp Lebane, Kosovo, foregikk i hele uke 44.

I nemndas årsberetning for 2002 manglet en del befaringsrapporter pga. ombudsmannens langvarige sykefravær. Disse rapportene er nå inntatt i årsberetningen for 2003.

Dette gjelder:

1. Ramsund orlogsstasjon
2. Andøya flystasjon
3. FKN Reitan
4. Bodø hovedflystasjon

Detaljert rapport fra befaringer og informasjonsbesøk er gitt i Dokument nr. 5 (2003-2004) på side 34-45.

I 2002 ble det på Landskonferansen for tillitsvalgte i Forsvaret vedtatt at man skulle gå over til å avholde konferansen hvert annet år. I 2003 er det derfor ikke avholdt Landskonferanse. Ombudsmannen er invitert til, og har deltatt i 3 av tillitsmannsordningens Landsstyremøter i 2003. Orienteringer om ombudsmannsordningen overfor befal har i 2003 funnet sted ved orientering i enkelte møter med personellorganisasjonenes representanter under nemndas befaringer.

1.2 Generelle spørsmål

1.2.1 Manglende datasystem

Forsvarets informasjonssystem FIS BASIS er i dag bærer av Forsvarets gjeldende regelverk, som ligger på Forsvarets Intranet. I brev 16. september 2002 ble Forsvarets logistikkorganisasjon/IKT meddelt at Ombudsmannen ikke lenger er oppdatert med gjeldende regelverk i Forsvaret grunnet manglende FIS BASIS.

Samtidig ble opplyst at et løpende ajourført regelverk ved Ombudsmannens kontor er en nødvendig forutsetning for at formålet med Ombudsmannsordningen skal kunne oppfylles.

Forsvarets informasjonssystem FIS BASIS - er 2 ganger planlagt etablert ved Ombudsmannens kontor. Ved kontakt med Forsvarets logistikkorganisasjon/IKT 5. februar 2003 ble det avdekket at FLO/IKT ikke hadde avklart de økonomiske spørsmål. I brev av 14. februar 2003, 9. mai 2003 og 3. juni 2003 ble Forsvarets overkommando igjen bedt om en avklaring. Ombudsmannens kontor fikk 3. september 2003 muntlig melding fra Forsvarsstaben (FST) om at man håpet å kunne komme med en avklaring innen 4. kvartal 2003, eventuelt primo 2004.

Forsvaret har aldri gitt noen skriftlige svar på Ombudsmannens henvendelser, og pr. 26. mars 2004 er forholdet fremdeles ikke brakt i orden.

1.2.2 Klagesaker

Ombudsmannen har i 2003 behandlet 76 registrerte klagesaker mot 101 saker året før. I tillegg er tvistesaker løst ved uformell kontakt med partene uten at ordinær saksregistrering har funnet sted. Veiledning og råd fra Ombudsmannen har for øvrig i en stor grad resultert i løsninger hvor det har vist seg unødvendig med formell klagebehandling. Andelen av henvendelser hvor klageren helt eller delvis er gitt medhold, synes å holde seg på et stabilt nivå med i overkant av 1/3.

Nemnda finner særlig å bemerke at det i gruppen "sosiale saker" som omfatter botillegg og andre former for sosiale stønader fortsatt er et forholdsvis lavt antall klagesaker. Dette antas å ha sin forklaring i at avdelingenes sosialkonsulenter/velferdskontorer, sammen med Velferdsavdelingen i FO, utøver et godt og betryggende skjønns ved behandlingen av mannskapenes sosiale problemer.

Antallet klager fra befalskorpset har de senere år ligget mellom 20 og 30 klager pr. år. I 2003 har Ombudsmannen behandlet 21 registrerte klager fra befalet. Nemnda har merket seg at omstillingen og nedbemanningen i Forsvaret hittil ikke har medført et særlig økende antall skriftlige klagesaker til Ombudsmannen. Det er heller ingen stor økning i antallet klager fra det sivile personell i Forsvaret.

1.2.3 Saksbehandlingstid ved Forsvarets personellforvaltning

Ombudsmannnemnda er kjent med at offiserer og deres organisasjoner gjennom lang tid har vært svært misfornøyd med saksbehandlingstiden i saker for Forsvarets personell. En officersforening hadde først muntlig tatt opp med Forsvarets overkommando de problemer som oppstod for offiserer som følge av manglende saksbehandling i FO, til tross for deres gjentatte etterlysninger. Konsekvensene av unnlatte svar fra FO ble presisert, og bl.a. ble det påpekt at personell blir ekskludert fra å kunne søke en rekke stillinger, foruten lønsmessige konsekvenser.

Departementet og FO/FST gir officersforeningen medhold i klagen, og vedgår brudd på forvaltningsloven.

Ombudsmannnemnda finner at den omtalte manglende kapasitet til å behandle personellsaker i samsvar med gjeldende lov- og regelverk er kritikkverdig, og det er åpenbart uakseptabelt at saksbehandlingstiden er så lang. Når Forsvaret etter egne opplysninger og innrømmelser bl.a. opplyser å være innforstått med at forvaltningsloven brytes, og forholdet har vedvart over lang tid, ser nemnda grunn til å stille spørsmål om styringsansvar. Forsvarets forpliktelser overfor sitt personell kan etter nemndas mening ikke tilsidesettes på bakgrunn av omstillingsbehov i Forsvaret.

1.2.4 Omorganisering av Vernepliktsverket

I Vernepliktsverkets statusrapport for 2003 til Ombudsmannen er opplyst om at Vernepliktsverket (VPV) har i løpet av 2003 ferdigstilt omorganiseringen til en Felles vernepliktsforvaltning lokalisert til Hamar med regionale klassifiseringsenheter i Hamar, Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad. Etter omorganiseringen er VPV gått fra å være en avdeling på flere nivåer til å være en avdeling på samme nivå. Etableringen av et samlet VPV reiser derfor spørsmål vedrørende Vernepliktsverkets søknads- og klagebehandling sett i forhold til forvaltningsloven. Vernepliktsloven § 47a slår fast at forvaltningsloven kapitlene IV - VI ikke gjelder ved behandling av saker etter vernepliktsloven.

Ombudsmannnemnda vil bemerke at VPV treffer vedtak på en rekke saksområder, og etter omorganiseringen i Forsvaret er VPV også tilført nye oppgaver. VPV har ansvaret for klassifisering av personer på sesjon, innkalling av mannskaper til førstegangstjeneste og til repetisjonsøvelser, behandling av saker vedrørende næringsbidrag og særskilt økonomisk hjelp til personell under tjeneste, innkalling til grunnleggende befalsutdanning, rulleføring av vernepliktige og yrkesbefal i Forsvaret, samt mobiliseringsdisponering av sivile. Videre har VPV ansvar for lærlingeordningen i Forsvaret, og foretar sikkerhetsklarering av personell.

VPVs kompetanse ved behandling av søknader om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner er begrenset til å innvilge søknader. Saker som ikke innvilges, oversendes vedkommende siviltjenesteadministrasjon for behandling. Vedtak av siviltjenesteadministrasjonen som første instans kan påklages til overordnet organ, Justisdepartementet.

Før omorganiseringen av Vernepliktsverket ble vedtak på de aller fleste saksområder under VPVs ansvar truffet i første instans av regionale vernepliktsforvaltninger, og etter klage over førsteinstansvedtak ble vedtak truffet av Vernepliktsverket som overordnet instans, jf. Reglement for utskrivning og verneplikt (RUV), fastsatt ved kgl.res. 22. november 1991 som anviser klagebehandling av overordnet myndighet.

Etter nedleggelsen av de regionale vernepliktsforvaltninger blir vedtakene imidlertid truffet av Vernepliktsverket som første instans. En ny klageordning er etablert for visse sakstyper etter omorganiseringen av

Vernepliktsverket. Klager over VPVs vedtak i første instans behandles nå innenfor VPV av en såkalt nemnd, bestående av VPVs ledergruppe (dvs. innenfor det samme organ som har truffet det påklagede vedtaket). Den endrede klageordningen har i realiteten medført at klagebehandling av overordnet organ er opphørt. Ombudsmannsnemnda finner fravikelsen fra tidligere praksis både prinsipielt tvilsom og uheldig.

Adgangen til å klage til overordnet organ har i slike tilfeller vært udiskutabel gjennom årelang praksis, og i samsvar med Reglement og Bestemmelser om utskrivning og verneplikt (BUV). Forsvarets forvaltningsorganer er bundet til å følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, selv om vernepliktiges klageadgang ikke alltid utledes av forvaltningsloven (jf. vernepliktlovens § 47 a).

På bakgrunn av de ulike resultater for personell i vernepliktsforhold, bør det være viktig å tilstrebe at saks- og klagebehandling er organisert slik at personellet ikke kommer i en begrunnet tvil med hensyn til om saksbehandlingen har vært forsvarlig.

Opphevelsen av den tidligere klageadgangen til overordnet myndighet - som er erstattet med en klagebehandling innen det samme organ (VPV) som har truffet vedtaket, er etter nemndas mening svært betenkelig. Etter nemndas mening er det på saksområder under VPV viktigere enn noensinne tidligere, å opprettholde adgangen til å klage over vedtak i førsteinstans, til et overordnet eksternt klageorgan.

1.2.5 Velferdstjenesten

Ombudsmannsnemnda anser velferdstjenesten som svært viktig for personellens trivsel og effektivitet i tjenesten. Denne tjenesten har også et ansvar for å koordinere og utvikle sivilt/militært kultursamarbeid. Ombudsmannsnemnda har tidligere dessuten påpekt at omorganiseringen av Forsvaret ikke må bidra til at velferdstilbud til soldatene svekkes. I St.prp. nr. 1 (2003-2004) sies det at sivilt/militært kultursamarbeid skal videreføres, dessuten at velferdstjenestens virksomhet er rettet mot alt personell i Forsvaret, dog med vernepliktige mannskaper som primær målgruppe.

Når det gjelder bibliotekjeneste og artistformidling, vurderer Velferdstjenesten sentralt muligheter for å delegere oppgaver. Nemnda forutsetter at en eventuell omorganisering av bibliotekjenesten og artisttilbudet ved de ulike velferdsarrangementer vurderes kostnads-effektivt, slik at selve omorganiseringen ikke medfører en utilsiktet svekkelse av bibliotekjenesten (velferdsbibliotekene) og artisttilbudet.

Ordnningen med minimumssatser overvåkes gjennom velferdens årsrapportering, faglige kontroller, samt del-rapporter i løpet av året. Situasjonen for 2003 viser at pålegget om innføring av minimumssatser til velferd med svært få unntak følges. Det er fra FOs/Velferdens side anbefalt at ordningen med tildeling gjennom de respektive forsvarsgrener opprettholdes for budsjettåret 2003 og 2004.

I St.prp. nr. 1 (2003-2004) står det at velferdstjenesten skal bidra til å fremme trivsel og sosial trygghet for alt personell med sikte på økt effektivitet. For at sosial-

tjenesten som er et velferdsvirkemiddel skal fungere etter sin hensikt, er det viktig at Tjenestereglementet for Forsvaret - ugr. 579 (tidligere ugr. 571) er et tidsriktig reglement. Derfor ble det i 2003 gjennomført en revisjon. Tjenestereglementet er revidert med tanke på at det skal være enklere å bruke for saksbehandlere og å øke avdelingens avgjørelsesmyndighet. Det må understrekes at dette arbeidet som gjøres ved den enkelte avdeling innen sosialtjenesten er nødvendig for at soldaten skal finne seg til rette i et militært system med sine uløste økonomiske og sosiale saker. Soldaten trenger en rask og riktig behandling.

Hva gjelder antall sossialsaker i 2003, tyder mye på at nivået har holdt seg sett i forhold til 2002. Økende arbeidsledighet og etter hvert mer og mer komplekse sosiale forhold tyder heller i motsatt retning, dvs. en viss økning av antall saker lokalt. Det er derfor med en viss bekymring ombudsmannsnemnda har registrert en viss nedbemanning av sosialtjenesten som følge av omorganiseringen. En for sterk nedbemanning på sossialsiden vil gi negative utslag hva gjelder sosiale hjelpe-tiltak overfor de vernepliktige. Ombudsmannsnemnda har registrert at det ved noen avdelinger, for eksempel KNM Harald Haarfagre, er store innrykk av rekrutter og at selv en svært effektiv sosialbemanning ikke har muligheter til å få unna sakene uten en lang ventetid for soldatene. Dette kan bare løses gjennom å øke bemanningen, slik at soldatene og deres familier unngår en for lang saksbehandlingstid.

Ombudsmannsnemnda legger stor vekt på at omorganiseringen av Forsvaret ikke må medvirke til at velferdstilbud til soldatene svekkes. Ombudsmannsnemnda har merket seg at Prosess Velferd mener at rekrutteringen til velferdsoffisersstillinger ikke er god nok. Dette medfører at det ved flere enheter er en for stor turnover, og stillinger blir besatt med personell som ikke innehar tilstrekkelig kompetanse. Dette innebærer at velferdstilbudene til de vernepliktige soldatene ved enkelte avdelinger ikke er faglig gode nok.

1.2.6 Voksenopplæring

Voksenopplæringen i Forsvaret (VO) skal blant annet være en kompensasjon for tap av utdanning og yrkespraksis som følge av lovbestemt førstegangstjeneste. Nettopp i våre dager hvor færre og færre norske menn avtjener førstegangstjenesten, er det viktig å minne om denne kompensasjonstanken. VO bør derfor opprettholdes på et nivå som fortsatt sikrer at VO-tilbudet oppleves som en virkelig kompensasjon for det året førstegangstjenesten avtjenes. VO må også sees på som et meget viktig bidrag når det gjelder statusheving av verneplikten. VO skal heve den sivile kompetansen hos vernepliktige mannskaper, vervede og kontraktsbefal.

Ved nemndsbeferingen i Kosovo i oktober 2003, ble det opplyst at det ikke fantes noe organisert VO-tilbud for personell i internasjonale operasjoner. Tjenestens art, med stor vaktbelastning og turnusordninger, vil nok vanskeliggjøre VO-tilbud i tradisjonell forstand. Nemnda fikk opplyst at mange soldater benyttet seg av fjernundervisning - og dekket kostnadene selv. Nemnda er av den oppfatning at Forsvaret må ta et

ansvar for at personell i internasjonale operasjoner også gis sivil kompetanse som kan komme til nytte etter at deres militære engasjement er over.

I 2002 disponerte VO et budsjett på 122 mill. kroner. I 2003 var tildelingen på 98 mill. kroner. En reduksjon på ca. 20 pst. har ført til en ubalanse mellom behov og tildeling. Dette har igjen ført til et 20 pst. kutt i VO-tilbudet til målgruppene. En tilleggstiladeling på 5 mill. kroner ved omgrupperingen i oktober kom for sent til å kunne endre noe vesentlig på denne situasjonen.

VO har i 2003 vært evaluert i forbindelse med outsourcing/konkurransutsetting. VO leverte som intern aktør tilbud på lik linje med sivile tilbydere til Outsourcingutvalget, og "vant" konkurransen. I dette tilbudet foreslås det blant annet en reduksjon på 20 pst. Det er derfor viktig å understreke at VO selv har foreslått å ta sin del av reduksjonen av utgiftene i Forsvaret med minst 20 pst. Ombudsmannnemnda anbefaler at man vurderer å vente med ytterligere reduksjoner i tildelingen til man har fått tid til å omstille VO, ved blant annet å få tid til å gjennomføre nødvendig nedbemanning. Personellets interesse for VOs undervisningstilbud er svært stor, og det er rapportert at budsjettet og ikke personellets interesse er den begrensende faktor for virksomheten.

Ombudsmannnemnda har merket seg at flertallet i forsvarskomiteen, i Budsjett-innst. S. nr. 7 (2003-2004) understreker at Voksenopplæringen er et viktig redskap i Forsvaret, og at kvalitet og nivå derfor må opprettholdes. Ombudsmannnemnda vil her peke på at et godt VO-tilbud også er en viktig del når det gjelder statushevende tiltak.

1.2.7 Internasjonale operasjoner - senskader

Dette saksområdet er tidligere drøftet i Dokument nr. 5 (2000-2001) der nemnda anbefalte opprettelse av et særskilt norsk medisinsk kompetansesenter. Saken ble etter vedtak i nemnda 16. oktober 2000 oversendt Forsvarsdepartementet til overveieelse.

Nemnda er blitt orientert om at Forsvaret har lagt frem en plan om å etablere Forsvarets Medisinske Operasjonssenter på Ullevål sykehus, for på den måten å etablere et nært og godt samarbeid med det sivile og lokale helsevesenet. Det ble opplyst at målsettingen var å komme i drift i løpet av 2003. Ved årets slutt er planene ikke satt ut i livet.

Ombudsmannnemnda er av den oppfatning at det har klare fordeler, ikke minst for dem som har fått psykiske senskader, at Forsvaret samler sine ressurser på dette felt i en nasjonal poliklinikk som også kan gi råd innen juridiske spørsmål og i trygdespørsmål.

Nemnda er opptatt av at det ikke settes noen absolutt tidsavgrensning for Forsvarets ansvar når det gjelder erstatning for psykiske senskader som følge av tjenestetegjoring i internasjonale fredsoperasjoner. Det bør derfor, etter nemndas mening, gis mulighet for krav overfor Forsvaret uten noen spesiell tidsavgrensning.

Nemnda peker videre på at det er et mangelfullt tilbud etter at første akutfase er over og frem til det sivile helsevesenet overtar ansvaret. Nemnda anbefaler at det blir lagt vekt på å løse dette problemet ved etableringen

på Ullevål sykehus. Ombudsmannnemnda har merket seg at spørsmålet om senskader ikke er konkret omtalt i Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning (MFU). Nemnda anbefaler at tiltaket får et nasjonalt mandat og blir etablert på Ullevål sykehus så snart detaljplanleggingen er ferdig.

Ombudsmannnemnda vil her understreke viktigheten av at Forsvaret på en effektiv og medisinsk forsvarlig måte nå må ta ansvar for behandling av soldater og befal som har fått psykiske skader.

1.2.8 Helseforhold - legetjenesten i Forsvaret

Nemnda har tradisjonelt vært opptatt av personellets helseforhold og at legetjenesten i Forsvaret fungerer tilfredsstillende og tilfører legene viktig medisinsk kompetanse. Spesielt har nemnda viet oppmerksomhet mot Forsvarets evne til skadeforebyggelse og betryggende medisinsk seleksjon ved uttak av personell til krevende tjenesteoppdrag.

Nemnda har merket seg at problemer med tilgang på leger ved en del avdelinger er løst, eller står foran en løsning. Nemnda er opptatt av at soldatene skal få et tilfredsstillende legetilbud under tjenesten.

Nemnda er også av den mening at forebyggelse av forfrysningsskader må vektlegges sterkt, og ved spesielle avdelinger hvor forfrysningsskader oftere synes å forekomme bør spesielle tiltak vurderes.

1.2.9 Helse - Miljø - Sikkerhet

Ordringen med Forsvarets hovedverneombud (FHVO) ble etablert i 2001 etter pålegg fra Arbeidstilsynet.

HMS-arbeidet i Forsvaret vedtas og utføres etter en rådsstruktur. Ombudsmannen er gjennom årsrapport HMS for Forsvaret orientert om at flere av rådene har hatt færre medlemmer og redusert aktivitet i 2003 (opptil 50 pst.) grunnet ressurs sparing og innsparing der rådsmedlemmene har vært mye engasjert i forberedelsen og gjennomføringen av ny organisasjon. Det er kun saker av prinsipiell karakter som behandles i rådene, noe som har redusert saksmengden betraktelig. Nemnda vil følge dette opp og vurdere om utviklingen av HMS-arbeidet er tilfredsstillende.

I Dokument nr. 5 (2003-2004) side 15-17, er det gitt utfyllende beskrivelse av rapporter fra arbeidet innen områdene Helse - Miljø - Sikkerhet i Forsvaret.

1.2.10 Sikkerheten ved øvelser og operasjoner

Ombudsmannnemnda registrerer at det også i 2003 har skjedd alvorlige ulykker, også dødsulykker, i Forsvaret. Nemnda har merket seg at Forsvaret med hjemmel i kongelig resolusjon av 6. januar 1995, med justeringer av Forsvarsdepartementet pr. 18. november 2002, har satt ned en undersøkelseskomisjon etter drukkingsulykken ved kp. B, Bn. II, Brigaden i Nord-Norge/6. Div. 2. juni 2002.

Kommisjonen konkluderer med at sikkerhetsorganisasjon og sikkerhetsmateriell som skal være til stede under slike øvelser ville kunne ha avverget ulykken. Kommisjonen avdekket også flere brudd på aktuelle

sikkerhetsbestemmelser. Kommisjonen mener at brudd på aktuelle sikkerhetsbestemmelser kan ha flere årsaker. Det var i tiden før øvelsen et stort arbeidspress på dem som skulle planlegge og gjennomføre øvelsen. Det var også ungt og til dels uerfarent befall i planleggingen og gjennomføringen av slike øvelser. Dette befalet hadde ingen veiledning fra mer erfarent befall. Det er ikke tilstrekkelig med erfaring og kompetanse, uten en nøye oppfølging fra overordnet nivå, spesielt med tanke på sikkerheten og deltakelse i planleggingen.

Kommisjonen betraktet øvelsen som krevende. Kommisjonen savnet en progresjon på øvelsesmomentet slik at deltakerne blir tilvent krevende forhold. Kommisjonen anbefalte derfor at følgende tiltak iverksettes:

- Kvalitetssikring av hvem som blir satt til å lede øvelser i form av krav til kompetanse og erfaring. Dette kan gjøres i form av krav til kurs og krav til gjennomført tjeneste.
- Kvalitetssikring av øvingsplanlegging. Dette kan gjennomføres ved at nest høyeste nivå kontrollerer planer som er lagt før de kommer til utførelse.
- Bevisstgjøring, forståelse og kunnskap i anvendelse av sikkerhetsbestemmelsene. Gjennomføres ved all utdanning. For spesielle øvelser gjøres dette i form av egne kurs. Hvilke øvelser som krever spesielle kurs før det gis tillatelse til å gjennomføre tjenesten må vurderes av styrkeprodusent i hvert enkelt tilfelle.
- Utdanningsprogrammer må gjenspeile hvilken tjeneste som skal gjennomføres på hvilket nivå og med hvilken progresjon.

Ombudsmannsnemnda har gjennom sine mange befaringer og møter med soldatenes tillitsmenn fått klare tilbakemeldinger om at det under øvelser og operasjoner deltar en del ungt og uerfarent befall. Forsvaret har også selv gitt uttrykk for at man innen befalskorpset i tillegg til en skjev aldersstruktur, har et lavt erfaringsnivå hos befall på lavere nivå i organisasjonen. Lavere befall er enten kontraktsbefall eller yrkesbefall med kort yrkeserfaring etter krigsskoleutdanningen. Kontraktsbefalet har oftest korte kontrakter med liten sikkerhet for videre tjeneste. Det gis derfor i liten grad målrettet videreutdanning for denne gruppen befall.

Nemnda mener at befalets kunnskaper må økes gjennom at det stilles større krav til erfaring og kontinuitet for befall som skal utøve direkte ledelse av mannskaper. Nemnda vil derfor understreke viktigheten av at erfaringsnivået hos lavere befall får den største oppmerksomhet. Det hviler derfor et stort ansvar på at ledende befall forsikrer seg om at alt befall som deltar i øvelse og operasjoner er fullt ut kvalifisert for oppgaven, og at det blir sørget for å gi befalet inngående kjennskap til sikkerhetsbestemmelsene som gjelder for øvelsen.

1.2.11 *Disiplinærsituasjonen*

Det totale antall refselsler registrert hos Generaladvokaten har vist en klart synkende tendens de siste 14 årene. I perioden 1988-2000 gikk antall refselsler til-

bake fra 11 239 til 2 399 refselsler. I 2002 ble det registrert i alt 1 989 refselsler. Statistikk fra 2003 foreligger foreløpig ikke.

Tallene fra 2002 viser at antall refselsler per soldatårsverk i 2002 lå på 0,14. Til sammenligning kan nevnes at antall refselsler pr. soldatårsverk i 1989 var 0,40. Av Generaladvokatens årsrapport fremgår at forholdstallet har holdt seg relativt stabilt siden 1994, hvilket skulle tilsi at bruken av refselsler ikke har endret seg vesentlig de senere år.

Ulovlig fravær er fremdeles den vanligste overtredelse og utgjorde i 2002 32,3 pst. av refselsene, mot 30,6 pst. i 2001, dvs. en økning med 1,7 prosentpoeng fra fjoråret. Fra 1998 til 2000 så man en relativt stor økning i andelen refselsler som angikk brudd på alkoholbestemmelser, da prosentandelen økte fra ca. 12 til ca. 19. I 2002 har imidlertid andelen stabilisert seg på omtrent 19,4 pst., tilsvarende 2000. Når det gjelder valg av refselsmiddel, er bot fortsatt det mest benyttede. Andelen bøter viser imidlertid en liten nedgang, fra 84,2 pst. i 2000 til 83 pst. i 2002. Tilsvarende har det fra 2000 til 2002 vært en forholdsmessig nedgang i bruken av refselsmidlene arrest (fra 7,2 pst. til 5,3 pst.) og frihetsinnskrenkning (fra 8,2 pst. til 7,8 pst.).

Klagehyppigheten viser en avtakende tendens. I 2002 ble det hos krigsadvokatene og Generaladvokaten i alt behandlet 166 klagesaker, mot 198 fra året før. Dette innebærer en prosentvis nedgang på 16 pst. Det totale antall refselsessaker sank til sammenligning med 4,9 pst. i samme periode. 8,3 pst. av refselsene ble i 2002 påklaget til første klageinstans, mot 9,5 pst. i 2001.

Nemndas oppfatning er at det gjennomgående foreligger tilfredsstillende disiplinærforhold ved militæravdelingene.

1.2.12 *Statushevende tiltak for vernepliktige - Bonus for gjennomført førstegangstjeneste*

Ombudsmannsnemnda uttrykte i årsberetningen for 2001 at en utvikling hvor stadig færre pålegges vernepliktstjeneste, også innebærer en økning av belastningsulikheten for denne kollektive samfunnsbyrde. Etter daværende nemnds mening forelå gode grunner for å overveie kompensasjonstiltak, eller "bonusordninger" for dem blant norsk ungdom, som gir sitt bidrag til samfunnet, ved gjennomføring av vernepliktstjeneste.

Nemnda har tidligere anbefalt at det innføres en ordning med bonus for gjennomført førstegangstjeneste.

I St.prp. nr. 1 (2003-2004) fra Forsvarsdepartementet går det frem at det er satt av 30 mill. kroner i 2004 til statushevende tiltak for vernepliktige. Av dette er det anslått at ca. 17 mill. kroner vil gå med til å regulere soldatenes tjenestetillegg. Det går videre frem av St.prp. nr. 1 (2003-2004) at vernepliktige som gjennomfører 12 måneders førstegangstjeneste vil bli prioritert gjennom økt dimisjonsgodtgjørelse på kr 1 500 fra 1. januar 2004. Det går også frem av St.prp. nr. 1 (2003-2004) at ytterligere opptrapping vil bli utredet i neste langtidsplan. Forsvarssjefen er dessuten gitt i

oppdrag å utrede og iverksette mulige tiltak av ikke kostnadskrevende karakter.

I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003-2004) går det frem at forsvarskomiteen ikke nå vil kommentere ytterligere spørsmål knyttet til førstegangstjeneste, sesjon eller statushevende tiltak fordi dette vil bli drøftet ved behandlingen av kommende langtidsplan. Forsvarskomiteen viser for øvrig til de føringer som er lagt i budsjettet.

Ombudsmannsnemnda er tilfreds med at spørsmålet om opptrapping av dimisjionsgodtgjørelsen er til vurdering, særlig ut fra at stadig færre pålegges verneplikts-tjeneste.

1.2.13 Temporær underbemanning

Nemnda har gjennom flere år vist til bl.a. befarings-rapporter hvor mannskapenes tillitsvalgte har reist kritikk over en urimelig vakt- og tjenestetidsbelastning i sommermånedene, grunnet mannskapsmangel.

Nemnda har vært klar over at de eksisterende innkal-lingsrutinene er fastlagt med bakgrunn i et ønske om at flest mulig skal kunne avvikle en 12 måneders første-gangstjeneste med kun ett års utdanningsavbrudd. Hovedtyngden av årskullene har derfor vært innkalt til tjeneste fra juli/august, med dimittering inntil 12 måne-der senere. Faktisk dimisjon skjer imidlertid allerede 4-6 uker før ordinær dimisjonsdato, ved at mange innvil-ges 6 ukers førtidsdimisjon, eller avdelingen nytter adgangen til 4 ukers avkorting av førstegangstjenesten.

Nyinnkalte mannskaper blir disponible for nyttetje-neste først 6-8 uker etter innrykk og gjennomført grunnopplæring. Dette har årlig medført underbeman-ning i perioden juni-oktober. Reviderte retningslinjer fra Forsvarssjefen for gjennomføring av lik tjenestetid under førstegangstjenesten ble utgitt i november 2002, med iverksettelse fra 1. januar 2003.

Etter de forholdsvis få henvendelser til Ombudsman-nen fra personell vedrørende tjenestetidsbelastningen, hovedsaklig fra mannskaper i turnustjeneste i 2003, ser nemnda imidlertid ikke grunn til å hevde at tjeneste-tidsbelastningen i dette året har vært i en slik grad uri-melig som i tidligere år.

Ombudsmannsnemnda viser likevel til at vaktbelas-tingen ved HMKG også sommeren 2003 har vært hard, men at ledelsen har strukket seg langt for å finne prak-tiske løsninger som både sikrer vaktholdet og gir solda-tene muligheter for førtidsdimisjon for skolegang.

1.2.14 Sammen drag av nemndas anbefalinger

Ombudsmannsnemnda er opptatt av å kunne gi kla-gesakene en grundig, rask og rettferdig behandling. De fire første punktene i sammendraget bør derfor få en snarlig organisasjonsmessig avklaring:

Ombudsmannsnemnda finner den lange saksbehand-lingstiden ved Forsvarets behandling av personellsaker kritikkverdig og åpenbart uakseptabel. Nemnda er til-freds med at Forsvarsdepartementet har påtalt dette, og nemnda vil følge utviklingen videre.

Nemnda vil understreke viktigheten av at saksbe-handlingskapasiteten for sialsaker må være tilfreds-

stillende. Det anbefales at kapasiteten må bedres ved avdelinger som har store innrykk av soldater i forhold til sialsaksbehandlere, for eksempel ved KNM Harald Haarfagre og Haakonsvern orlogsstasjon.

Under temaet "Vernepliktsverket" mener nemnda at det er svært betenkelig med den nyetablerte klageord-ningen hvor klager avgjøres innenfor det samme organ som har truffet det påklagede vedtaket. Etter nemndas mening er det viktig med klageadgang til et overordnet eksternt klageorgan.

Nemnda anbefaler at Forsvarsdepartementet over-veier tiltak for at Ombudsmannen snarest mulig blir holdt løpende à jour med Forsvarets regelverk og gis informasjon på lik linje med militære avdelinger.

Under temaet "Velferdstjenesten" anser nemnda det som viktig at sivilt/militært kultursamarbeid forankres på ledelsesnivå.

Nemnda legger stor vekt på at omorganiseringen av Forsvaret ikke må medvirke til at velferdstilbud til sol-datene svekkes.

Voksenopplæringstilbud i Forsvaret skal blant annet være en kompensasjon for tap av utdanning og yrkes-kompetanse i det sivile, og være en viktig del når det gjelder statushevende tiltak.

Voksenopplæringen har fra 2002 fått store budsjett-messige reduksjoner, noe som har medført en ubalanse mellom behov og tildeling.

Nemnda vil anbefale at VOs budsjetter opprettholdes på et nivå som sikrer at undervisningstilbudene opple-ves som en reell kompensasjon for det studie- og opp-læringstap militærtjenesten medfører.

I forbindelse med "Senskader etter internasjonale operasjoner" understreker nemnda viktigheten av at Forsvaret på en effektiv og medisinsk forsvarlig måte tar ansvar. Det vises her til nemndas anbefalinger til gjennomføring av diverse konkrete forslag.

Under temaet "Helse - miljø - sikkerhet" peker nemnda igjen på at arbeidet med narkotikaproblemet i Forsvaret fortsatt må ha en høy profil - likeledes at opp-læring innen HMS og oppfølging av løpende saker får høy prioritet.

Under temaet "Sikkerhet ved øvelser og operasjoner" understreker nemnda viktigheten av at befalet har inn-gående kjennskap til sikkerhetsbestemmelsene. Under mange operasjoner som på lavt nivå ledes av yngre befal bør det stilles større krav til erfaring for samtidig deltagende befal.

Nemnda registrerer at dimisjionsgodtgjørelsen er hevet med kr 1 500. Nemnda vil på nytt peke på sitt forslag i årsberetningen for 2001 om å innføre en ord-ning med bonus - et vernepliktstipend på 1/2 G i Folke-trygden, for den stadig lavere andel av årskullene som kalles inn til tjeneste. Nemnda har merket seg at dette saksområdet også er nevnt som viktig i Forsvarssjefens militærfaglige utredning.

Når det gjelder temporær mannskapsmangel ved enkelte avdelinger, er nemnda fortsatt opptatt av at For-svarssjefens retningslinjer for gjennomføring av lik tje-nestetid må etterleves.

1.3 Saker behandlet av ombudsmannens kontor

I 2003 har Ombudsmannen behandlet 76 registrerte saker. I tillegg til de registrerte klagesakene har det vært en rekke henvendelser hvor Ombudsmannens kontor har løst saker for personellet ved uformell kontakt med partene. Andelen av henvendelser hvor klagen helt eller delvis er gitt medhold, synes å holde seg på et stabilt nivå med i overkant av 1/3.

Klagesakene behandles hovedsakelig av Ombudsmannens avdelingsdirektør. Det er også i 2003 kommet henvendelser som er henvist til andre organer, for eksempel til Stortingets ombudsmann for forvaltningen som rette vedkommende. Saksfordelingen ser slik ut (tallene for 2002 i parentes):

| | | |
|----------------------|---------|------|
| – FD og fellesstaber | 22 pst. | (21) |
| – Hæren | 41 pst. | (47) |
| – Sjøforsvaret | 18 pst. | (16) |
| – Luftforsvaret | 12 pst. | (13) |
| – Heimevernet | 7 pst. | (3) |

En nærmere redegjørelse for ulike klagesaker fra menige mannskaper, befal og sivilt personell er gitt på side 20-34 i Dokument nr. 5 (2003-2004).

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunnar Halvorsen, lederen Marit Nybakk og Rita Tveiten, fra Høyre, Bjørn Hernæs og Åge Konradsen, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Ove Width, fra Sosialistisk Venstreparti, Kjetil Bjørklund, fra Kristelig Folkeparti, Åse Wisløff Nilssen, og fra Senterpartiet, Marit Arnstad, har merket seg at det i 2003 ble behandlet 76 klagesaker, og at en medholdsandel på i overkant av 1/3 er omtrent som gjennomsnittet for de senere år. Komiteen vil i likhet med nemnda uttrykke tilfredshet over at omstillingen og nedbemanningen i Forsvaret ikke har medført et særlig økende antall klagesaker.

Komiteen har med hensyn på saksbehandlingstid ved Forsvarets personellforvaltning merket seg at offiserer og deres organisasjoner gjennom lang tid har vært svært misfornøyd med saksbehandlingstiden i saker for Forsvarets personell, og at departementet og FO/FST gir offisersforeningen medhold i klagen, og vedgår brudd på forvaltningsloven. Komiteen vil bemerke at all behandling av personalsaker skal foregå innenfor gjeldende lov- og regelverk, og deler nemndas oppfatning av at Forsvarets forpliktelser overfor sitt personell ikke kan tilsesettes på bakgrunn av omstillingsbehov i Forsvaret. Det er særlig grunn til å understreke at Forsvaret må prioritere rask besvarelse på henvendelser fra Ombudsmannen.

Ved omorganisering av Vernepliktsverket har komiteen merket seg de endrede oppgavene til Vernepliktsverket etter nedleggelsen av de regionale vernepliktsforvaltningene. Saks- og klagebehandling må være organisert slik at personellet ikke kommer i

begrunnet tvil med hensyn til om klagebehandlingen har vært forsvarlig. Komiteen deler nemndas oppfatning av at opphevelsen av den tidligere klageadgangen til overordnet myndighet - som er erstattet med en klagebehandling innen det samme organ (VPV) som har truffet vedtaket, er betenkelig, og vil be Regjeringen opprette et overordnet klageorgan.

Komiteen foreslår at Regjeringen oppretter et overordnet, klageorgan for vernepliktsaker utenfor Vernepliktsverket.

Komiteen anser velferdstjenesten som svært viktig for personellens trivsel og effektivitet i tjenesten. Denne tjenesten har også et ansvar for å koordinere og utvikle sivilt/militært kultursamarbeid.

Komiteen har merket seg nemndas forutsetning om at en eventuell omorganisering av bibliotekstjenesten og artisttilbudet ved de ulike velferdsarrangementer må vurderes kostnadseffektivt slik at selve omorganiseringen ikke medfører en utilsiktet svekkelse av bibliotekstjenesten og artisttjenesten. Komiteen deler nemndas oppfatning av at omorganiseringen av Forsvaret ikke må medvirke til at soldatenes velferdstilbud svekkes.

Komiteen deler nemndas oppfatning av at Voksenopplæringen i Forsvaret (VO) blant annet skal være en kompensasjon for tap av utdanning og praksis som følge av lovbestemt førstegangstjeneste, og at Voksenopplæringen i Forsvaret bør opprettholdes på et nivå som fortsatt sikrer at VO-tilbudet oppleves som en virkelig kompensasjon for det året førstegangstjenesten avtjenes. Komiteen vil påpeke at VO skal heve den sivile kompetansen hos vernepliktige mannskaper, vervede og kontraktsbefal, og at tilbudet bør være meningsfullt for alle disse gruppene. Komiteen har merket seg at nemnda etter befaring i Kosovo i oktober 2003 fikk opplyst at det ikke fantes noe organisert VO-tilbud for personell i internasjonale operasjoner. Komiteen deler nemndas oppfatning av at Forsvaret må ta et ansvar for at personell i internasjonale operasjoner også gis sivil kompetanse som kan komme til nytte etter at deres militære engasjement er over.

Når det gjelder reduksjoner i tildelingen av midler, har komiteen merket seg og støtter nemndas anbefaling av at man vurderer å vente med ytterligere reduksjoner i tildelingen til man har fått tid til å omstille VO, ved blant annet å få tid til å gjennomføre nødvendig nedbemanning.

Når det gjelder senskader ved internasjonale operasjoner, deler komiteen nemndas oppfatning av at det har klare fordeler, ikke minst for dem som har fått psykiske senskader, at Forsvaret samler sine ressurser på dette feltet i en nasjonal poliklinikk som også kan gi råd innen juridiske spørsmål og i trygdespørsmål. Komiteen vil be om at dette arbeidet nå prioriteres.

Komiteen vil presisere at det ikke bør settes en absolutt tidsavgrensning for Forsvarets ansvar når det gjelder erstatning for psykiske senskader som følge av tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner. Komiteen har merket seg at tilbudet etter at den første akutfasen er over og fram til det sivile helsevesenet overtar ansvaret, synes mangelfull, og ber Regjeringen

om en vurdering av ansvarsforholdene mellom Forsvaret og det sivile helsevesen og hvilke tiltak som kan etableres for å dekke alle faser som Forsvaret har ansvar for.

Komiteen har i forbindelse med helseforhold og legetjenesten i Forsvaret, merket seg at det ikke foreløpig foreligger statistikker over helsetilstand og helseforhold i 2003, men at 2003 ser ut til å ha vært et normalår. Komiteen deler nemndas oppfatning av at soldatene skal få et tilfredsstillende legetilbud under tjenesten. Komiteen støtter nemndas oppfatning av at forebygging av forfrysningsskader må vektlegges sterkt, og vil be om at spesielle tiltak vurderes ved de avdelinger der forfrysningsskader forekommer oftest, og forutsetter at de pålegg som ble gitt av Forsvarsdepartementet i etterkant av øvelse Flotex 02, om å vurdere spesielle tiltak ved de avdelinger der forfrysningsskader forekommer oftest, er fulgt opp.

Komiteen har merket seg at HMS-arbeidet, som i Forsvaret vedtas og utføres etter en rådsstruktur, i flere råd har hatt redusert aktivitet i 2003 grunnet ressurs sparing og innsparing. Komiteen vil be om en vurdering av utviklingen av HMS-arbeidet.

Komiteen har merket seg at nemnda tar opp sikkerhet bl.a. ved øvelser og operasjoner. Komiteen er enig med nemnda i at det må stilles krav til at troppbefal må ha den nødvendige erfaring og modenhet for å lede unge vernepliktige. Komiteen mener også at evne til refleksjon og intellektuell kapasitet er nødvendig, og at befalsutdanningen må ta høyde for at slike egenskaper er viktige.

Komiteen viser videre til at når under 50 pst. av årskullene blir kalt inn til førstegangstjeneste, må tjenesten være kvalitetsmessig god og sikkerhetsbestemmelsene strenge. Komiteen mener at når Forsvarets sanitet i fjor registrerte 707 skader på vernepliktige, og det i tillegg var tre tragiske dødsulykker, må sikkerhetsrutinene gjennomgås og skjerpes.

Komiteen vil for øvrig vise til interpellasjonsdebatt om økt sikkerhet under førstegangstjeneste 20. november 2003.

Komiteen har merket seg at det totale antallet ref-selsler registrert hos generaladvokaten har vist en klart synkende tendens de siste 14 årene, samtidig som mannskapsstyrken også er betydelig redusert i perio-

den. Komiteen har videre merket seg nemndas oppfatning av at det gjennomgående sett foreligger tilfredsstillende disiplinærforhold ved militæravdelingene.

Komiteen har merket seg at Ombudsmannsnemnda er tilfreds med at spørsmålet om opptrapping av dimisjonsgodtgjørelsen er til vurdering, særlig ut fra at stadig færre pålegges vernepliktstjeneste, og viser ellers til at spørsmålene om statushevende tiltak er under behandling i St.prp. nr. 42 (2003-2004).

Komiteen har merket seg at nemnda ved flere tidligere år har vist til blant annet befaringsrapporter hvor mannskapenes tillitsvalgte har reist kritikk over en urimelig vakt- og tjenestetidsbelastning, grunnet mannskapsmangel, men at det i 2003 har vært forholdsvis få henvendelser til Ombudsmannen om dette. Komiteen deler nemndas oppfatning av at dette er uttrykk for at tjenestetidsbelastningen for 2003 ikke i den grad har vært urimelig som hevdet i tidligere årsberetninger, og tar dette som uttrykk for en positiv utvikling.

Komiteen anser det viktig at Ombudsmannen og nemnda øker sin kompetanse vedrørende forholdene for Forsvarets personell i utlandet, og finner det derfor naturlig at nemnda fortsetter den nyetablerte praksis med befaringer der norske styrker/norsk personell deltar i utenlandsoppdrag.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen opprette et overordnet klageorgan for vernepliktssaker utenfor Vernepliktsverket.

II

Dokument nr. 5 (2003-2004) - om Ombudsmannsnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1. januar-31. desember 2003 - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 2. juni 2004

Marit Nybakk
leder

Kjetil Bjørklund
ordfører