



Innst. 383 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 57 L (2012–2013)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om endringer i forsvarspersonelloven

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i forsvarspersonelloven (fpl.). Departementet foreslår å lovregulere lojalitetsplikten for personell i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarssektoren), hva gjelder adgangen til å ta lønnede eller ulønnede oppdrag utenfor forsvarssektoren (kapittel 4). Det vises i den forbindelse til hendelser hvor militært personell har blitt rekruttert til tjeneste i vakt- og sikkerhetselskaper, og hvor personell med bakgrunn i Forsvarets spesialstyrker deltar i private aksjoner for å hente hjem barn fra utlandet i barnefordelingstvister. Forslaget til ny § 4 a er ment å gjelde alt personell ansatt i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, både sivilt og militært personell.

For det andre foreslår departementet å presisere reglene om disponeringsplikten for yrkesbefal og avdelingsbefal. Dette for å klargjøre at disponering fra stilling av personell kan skje i situasjoner hvor dette åpenbart er påkrevet av helsemessige, sikkerhetsmessige eller andre årsaker (kapittel 5). Departementet foreslår å presisere ordlyden i fpl. § 7 slik at disponeringsordningen også hjemler disponering begrunnet i et behov for å disponere noen fra tjenestestilling. Adgangen til å kunne disponere noen fra en tjenestestilling er begrunnet i Forsvarets behov for fleksibilitet til å innplassere riktig kompetanse på riktig sted i organisasjonen. Forslaget innebærer også en lovfesting av gjeldende myndighet for departementet til å utforme nødvendige tilpasninger og regelverk innenfor befals-

ordningen, som fastsatt av Kongen med Stortingets samtykke. Disponeringsordningen er én av tre hovedpilarer i befalsordningen, som fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, jf. fpl. § 4 tredje ledd.

For det tredje foreslås det en presisering i fpl. § 10 annet ledd annet punktum (kapittel 6). Endringen vil sikre tilstrekkelig lovgrunnlag for å ilegge refselse for alkoholpåvirkning som følge av en utåndingsprøve ved promillekontroll. Det foreslås presisert at større alkoholkonsentrasjon i utåndingsluften enn 0,1 milligram per liter luft, er å regne som påvirket av alkohol.

Konsekvensene av forslagene er nærmere behandlet i kapittel 7. Departementets merknader til lovforslagene følger av kapittel 8, og forslag til lovendringer følger av kapittel 9.

Det vises for øvrig til Prop. 57 L (2012–2013) for ytterligere detaljer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eva Kristin Hansen, Stein Erik Lauvås, Nina Mjøberg, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Siv Jensen, Peter N. Myhre, Tom Staahle og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Ivar Kristiansen, Eivind Saga og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Arvid Svendsen, viser til Prop. 57 L (2012–2013) og merker seg at denne inneholder forslag til endringer i forsvarspersonelloven. Komiteen viser til forslaget om å endre lovens tittel fra lov om personell i Forsvaret til lov om for-

svarspersonell. Komiteen tar endringen til etterretning. Komiteen viser til at departementet foreslår å lovregulere lojalitetsplikten for personell i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarssektoren), hva gjelder adgangen til å ta lønnede eller ulønnede oppdrag utenfor forsvarssektoren i en ny § 4 a, samt endre definisjonen av «forsvarspersonell» i § 3 syvende ledd.

Komiteen vil i den forbindelse vise til eksisterende regelverk for militært personells adgang til å ta bierverv, som finnes i forsvarspersonelloven, tjenestemannslovens, samt Statens personalhåndbok (SPH).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det underlig at denne saken ikke har vært innom Ombudsmannen for Forsvaret for uttalelse. Disse medlemmer mener det ville vært naturlig å inkludere Ombudsmannen i høringsrunden. Disse medlemmer er derfor glad for at Ombudsmannen likevel har valgt å komme med en uttalelse om de foreslåtte endringene. Disse medlemmer merker seg at Ombudsmannen i likhet med BFO, NOF og flere er sterkt kritisk til flere av endringene som foreslås.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til den definisjonen av «forsvarspersonell» som legges til grunn i forslaget om ny § 3 syvende ledd. Definisjonen skal omfatte «både militært og sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater». Flertallet har merket seg innsigelsene mot en slik utvidelse av begrepet «forsvarspersonell» som har kommet fra arbeidstakerorganisasjonene, og at dette i praksis vil åpne for å unnta sivilt ansatte i alle deler av forsvarssektoren fra normale bestemmelser for staten. Flertallet mener at en slik utvidelse er unødvendig og uheldig, og vil ikke støtte forslaget.

Komiteen merker seg at regjeringen foreslår å lovfeste Forsvarsdepartementets gjeldende fullmakter til å utfylle regler til befalsordningen. Komiteen viser i denne sammenheng til behandlingen av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), og behandlingen av Ot.prp. nr. 60 (2003–2004), jf. Innst. O. nr. 94 (2003–2004).

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, mener dette vil gi Forsvarsdepartementet en utvidelse av departementets mulighet til å gi bestemmelser til befalsordningen. Flertallet oppfatter endringsforslaget som en omkamp om befalsordningen, slik den ble vedtatt.

Flertallet støtter heller ikke forslaget om endring i lovens § 4 om lovfesting av departementets gjeldende fullmakt til å gi utfyllende regler til befalsordningen. Befalsordningen fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, og flertallet mener at den tolkning av eksisterende fullmakter som Forsvarsdepartementet legger til grunn i sin beskrivelse i proposisjonen, samt i forslaget om lovfesting, allerede er for vid sammenlignet med Stortingets tidligere vedtak og uttalelser i dette spørsmålet og at forslaget vil innebære en ytterligere utvidelse. Flertallet merker seg at høringsinstansene langt på vei deler dette syn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at Stortinget ved flere anledninger har slått fast at befalsordningen skal fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke. Disse medlemmer vil understreke at endringsforslaget ikke skal innebære noen materielle endringer, men skal kun være en klargjøring av rammene for Forsvarsdepartementets myndighet til å gi utfyllende regler for befalsordningen. Disse medlemmer vil videre understreke at eventuelle forslag til utfyllende regler for befalsordningen må skje i dialog med personellorganisasjonene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil heller ikke støtte forslaget om å endre lovens § 4 a knyttet til bierverv, og mener at statsansattes, inkludert forsvarsansattes, adgang til å ta bierverv allerede er godt dekket gjennom Statens personalhåndbok (SPH) og den eksisterende adgangen til å avtale ytterligere nødvendig meldeplikt direkte med ansatte. Om dette ikke skulle være dekkende, så åpnes det for at partene i virksomheten formaliserer dette ytterligere i avtaleform, noe flertallet mener Forsvarsdepartementet bør vurdere. Flertallet ser de foreslåtte endringer til forsvarspersonellens adgang til å ta lønnede eller ulønnede oppdrag utenfor forsvarssektoren som unødvendige, da de er ivaretatt av dagens regelverk. Flertallet har merket seg at flere arbeidstakerorganisasjoner støtter dette synet, og viser for øvrig til hva som skrives i proposisjonen vedrørende sammenhengen mellom soldatens profesjonalitet, samfunnets tillit og lojalitetsplikt. Flertallet mener at norske soldater i dag i all hovedsak mer enn oppfyller kravene til lojalitet og utviser den sunne dømmekraft i denne typen saker som regelverket bygger på, og vil derfor fortsette å vise soldatene tillitt i denne typen spørsmål.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at generelle regler for

biverv i staten reguleres gjennom Statens personalhåndbok og Hovedtariffavtalen. Disse medlemmer støtter likevel forslaget om å innføre begrensninger for forsvarspersonells adgang til å ta oppdrag utenfor forsvarssektoren. Disse medlemmer vil vise til at forsvarssektorens særlige ansvar og myndighet tilsier at personellet bør ha en skjerpet aktsomhet overfor visse biervervsaktiviteter som kan sies å ha preg av militær karakter og identifiseres med forsvarssektorens virksomhet, og som slik sett kan undergrave Forsvarets legitimitet og omdømme hos befolkningen. Disse medlemmer vil også vise til at tilsvarende lojalitetsplikt er tydeliggjort i lov for politi- og lensmannsetaten, helsevesenet og dommere. Disse medlemmer vil videre understreke at fastsetting av særlige regler for biverv, må skje i dialog med personellorganisasjonene.

Komiteen merker seg regjeringens forslag til å endre § 7 og viser til gjeldende lov:

«§ 7. Disponering

Yrkesbefal og avdelingsbefal plikter å la seg disponere til stilling i Norge og i utlandet. For tjenestegjøring i internasjonale operasjoner gjelder bestemmelsene i kapittel III i loven her.

Befal og vervede mannskaper plikter å rette seg etter de krav til endringer i tjenesten og forflytninger som måtte bli nødvendige på grunn av organisasjonsendringer i Forsvaret.»

Komiteen har registrert at flere av personellorganisasjonene i Forsvaret har reagert på begrepet «andre årsaker» i forslag til § 7 første ledd. Komiteen mener Forsvaret skal kunne disponere fra stilling i de tilfeller hvor slik disponering er nødvendig enten av helsemessige, sikkerhetsmessige eller særskilte grunner. Komiteen vil imidlertid presisere at fradisponering ikke skal kunne brukes som alternativ til disiplinærforføyning/tjenesterettslig reaksjon etter disiplinærloven/tjenestemannsloven. Komiteen vil derfor i lovteksten presisere at disponering fra stilling av slike særskilte grunner ikke kan skje hvor grunnlaget for disponeringen faller inn under tjenestemannsloven §§ 15 og 16 eller lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet § 1, og komiteen vil derfor at § 7 første ledd skal endres, og fremmer følgende forslag:

«§ 7 første ledd skal lyde:

Yrkesbefal og avdelingsbefal plikter å la seg disponere til stilling i Norge og i utlandet i samsvar med Forsvarets behov. Disponering fra stilling kan skje når dette åpenbart er påkrevd av helsemessige-, sikkerhetsmessige- eller særskilte grunner. Disponering fra stilling av slike særskilte grunner kan ikke skje hvor grunnlaget for disponeringen faller inn under tjenestemannsloven §§ 15 og 16 eller lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet § 1.»

Komiteen vil understreke at betegnelsen «særskilte grunner» er ment som en snever «sikkerhetsventil» for de tilfeller hvor situasjonen gjør det nødvendig å foreta disponering fra stilling av hensyn til forsvarssektorens behov. «Sikkerhetsventilen» kan normalt kun benyttes hvor det inntreffer kvalifikasjonsmangler under disponering. Komiteen vil videre understreke at bestemmelsen ikke gir adgang til disponering fra stilling grunnet arbeidsgivers misnøye med hvordan vedkommende løser oppgavene i stillingen. Dersom arbeidsgiver er misfornøyd med hvordan oppgavene utføres, må arbeidsgiver gjennomføre andre tiltak. Disponering fra stilling er ikke et virkemiddel i denne sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre har med betydelig undring merket seg den argumentasjon Forsvarsdepartementet benytter for å endre lovreglene knyttet til fradisponering. Disse medlemmer viser til at proposisjonen inneholder flere henvisninger til en konkret personalsak hvor angjeldende offiser i etterkant har fått fullt medhold hos Sivilombudsmannen. Forsvarsdepartementets anmeldelse av vedkommende og to andre offiserer ble videre henlagt, ettersom det ikke fantes noe grunnlag for straffeforfølgning. Den angjeldende offiser er renvasket, men opplevde en meget stor personlig og profesjonell belastning, ikke minst med bakgrunn i Forsvarsdepartementets håndtering. Saken utgjør etter disse medlemmers oppfatning et eksempel på sterkt kritikkverdige personellbehandling fra Forsvarsdepartementets side, som ikke på noen måte bør tjene som argument for endringer i lovverket knyttet til disponering.

Disse medlemmer mener at det er meget uheldig å benytte en sak hvor Forsvarsdepartementet har fått sterkt kritikk for både saksbehandling og lovforståelse som argument for å endre loven for å gi grunnlag for nettopp den lovtolkning som departementet hadde anvendt. Disse medlemmer finner dette prinsipielt svært betenkelig.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet skriver at dagens regler for pliktmessig avhold i lov om personell i Forsvaret § 10 ikke i tilstrekkelig grad hjemler at utåndingsprøve ved promillekontroll kan være grunnlag for refselse. Komiteen merker seg videre at det er et avvik mellom ulike lovbestemmelser knyttet til utåndingsprøve ved promillekontroll, og ser at dette bør rettes opp. Komiteen støtter at det tas inn en presisering i loven som sikrer tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for refselse med grunnlag i slik kontroll.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

I

I lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 2. juli 2004 nr. 59 om forsvarspersonell (forsvarspersonelloven)

§ 3 syvende ledd skal lyde:

Med forsvarspersonell menes militært personell og sivilt tilsatt personell i Forsvarsdepartementet og underliggende etater.

§ 3 nåværende syvende ledd blir nytt åttende ledd.

Kapittel II overskriften skal lyde:

Kapittel II. Forvaltningsbestemmelser

§ 4 fjerde ledd skal lyde:

Departementet har instruksjons- og organisasjonsmyndighet og kan utforme nødvendige tilpasninger og regelverk innenfor hovedlinjene av befalsordningen.

§ 4 nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a Forsvarspersonellets adgang til å ta oppdrag utenfor forsvarssektoren

Forsvarspersonell plikter å utvise særlig aktsomhet med å påta seg oppdrag utenfor forsvarssektoren.

Forsvarspersonell plikter av eget tiltak å gi opplysninger til hovedarbeidsgiver om lønnede og ulønnede oppdrag utenfor forsvarssektoren som er nært beslektet med arbeidet vedkommende utfører hos hovedarbeidsgiver.

Det skal gis opplysning om aktivitetens art, oppdragsgiver og omfanget av forsvarspersonellets oppdrag utenfor forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet kan for enkelte stillinger og avdelinger innføre særskilt krav om samtykke fra arbeidsgiver for at forsvarspersonell skal kunne ta

lønnede og ulønnede oppdrag utenfor forsvarssektoren.

Denne bestemmelsen begrenser ikke arbeidstakers plikt til å opplyse om oppdrag som følger av avtale eller andre rettsregler.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i forsvarspersonelloven

I

I lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret gjøres følgende endringer:

§ 7 første ledd skal lyde:

Yrkesbefal og avdelingsbefal plikter å la seg disponere til stilling i Norge og i utlandet i samsvar med Forsvarets behov. Disponering fra stilling kan skje når dette åpenbart er påkrevd av helsemessige, sikkerhetsmessige eller særskilte grunner. Disponering fra stilling av slike særskilte grunner kan ikke skje hvor grunnlaget for disponeringen faller inn under tjenestemannsloven §§ 15 og 16 eller lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet § 1.

§ 7 annet ledd skal lyde:

For tjenestegjøring i internasjonale operasjoner gjelder bestemmelsene i kapittel III.

§ 7 nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Tilsatt militært personell og vernepliktige skal heller ikke møte til tjeneste påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Som påvirket av alkohol regnes en person som har alkoholkonsentrasjon i blodet som er større enn 0,2 promille, eller en alkoholmengde i kroppen som kan føre til en så stor alkoholkonsentrasjon i blodet, eller større alkoholkonsentrasjon i utåndingsluften enn 0,1 milligram per liter luft.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 29. mai 2013

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Jan Arild Ellingsen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra utenriks- og forsvarskomiteen til Forsvarsdepartementet v/statsråden, datert 22. mars 2013****Anmodning om departementets svar på spørsmål angående Prop. 57 L (2012-2013)**

Utenriks- og forsvarskomiteen viser til Prop. 57 L (2012-2013) – Endringer i forsvarspersonelloven, og ber om departementets snarlige svar på følgende spørsmål:

I Prop. 57 L (2012-2013) fremmes det forslag om lovfesting av adgangen til disponering fra stilling og frabeordning av «andre årsaker», jf § 7. Det begrunnes med at «betegnelsen andre årsaker er ment som en sikkerhetsventil for de tilfeller hvor situasjonen gjør det nødvendig å foreta disponering fra stilling av hensyn til Forsvarets behov». Det gis samtidig noen eksempler på hva frabeordning av andre årsaker kan

innebære. Frabeordning av andre årsaker synes å være en meget vid og åpen fullmakt til arbeidsgiver som kan svekke den enkeltes rettsvern. Det kan også stilles spørsmål om en slik åpen betegnelse innebærer et rettsvern for stillingen/beordringen som er langt under norm i henhold til arbeidsmiljøloven og staten generelt. Komiteen ber derfor Forsvarsdepartementet komme med utfyllende og uttømmende bestemmelser på hvordan frabeordning av «andre årsaker» skal forstås og er tenkt praktisert. Departementet bes også vurdere om det er mulig og hensiktsmessig å erstatte sekkebetegnelsen «andre årsaker» med mer klargjørende og spesifikke årsaker for at en disponert kan frabeordres fra stilling.

Vedlegg 2**Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til utenriks- og forsvarskomiteen, datert 9. april 2013****Spørsmål fra Utenriks- og forsvarskomiteen - Prop. 57 L (2012-2013) endringer i forsvarspersonelloven**

Jeg viser til spørsmål fra utenriks- og forsvarskomiteen av 22. mars 2013 om endringene i forsvarspersonelloven (fpl.), jfr. Prop. 57 L (2012-2013).

Forslaget i proposisjonen presiserer ordlyden i fpl. § 7 første ledd, slik at det fremgår klart av selve lovbestemmelsen at disponeringsadgangen også hjemler disponering *fra* stilling. Ordlyden nevner i dag ikke positivt disponering *fra* en stilling, men dette er lagt til grunn i både forarbeider og relevant rettspraksis. De foreslåtte endringene knyttet til disponering av befal *fra* stilling følger derfor allerede av gjeldende befalsordning, og innebærer i realiteten ingen endring av rettstilstanden. Lovfestingen er ment som et ledd i å skape større forutsigbarhet og klarhet om disponeringsreglene.

Yrkesbefal og avdelingsbefal tilsettes i militær grad og forsvarsgren. De disponeres deretter inn i eller *fra* stilling i Forsvaret. Disponeringsinstituttet er ment å ivareta Forsvarets behov for kvalifisert personell i samtlige tjenestestillinger. Av hensyn til perso-

nellets rettssikkerhet, anses det nødvendig å begrense adgangen til å disponere *fra* stilling til de tilfeller hvor disponeringen åpenbart er påkrevd, enten av *helsemessige-, sikkerhetsmessig- eller andre årsaker*. Det er arbeidsgiver som plikter å sannsynliggjøre dette. Adgangen til å disponere noen *fra* stilling forutsetter dessuten at det foreligger et reelt og saklig behov for endring. Disponering *fra* stilling endrer ikke tilsettingsforholdet til Forsvaret.

Betegnelsen *andre årsaker* er ment som en sikkerhetsventil for de tilfeller hvor situasjonen gjør det nødvendig å foreta disponering *fra* stilling av hensyn til Forsvarets behov. Disponering *fra* stilling innebærer som nevnt at vedkommende fortsatt beholder sitt tilsettingsforhold i Forsvaret. Det presiseres videre at disponering *fra* stilling på dette grunnlag ikke skal skje hvor forholdet åpenbart faller innenfor reglene om avskjed eller suspensjon etter tjenestemannsloven. Det vil imidlertid vanskelig la seg gjøre eller være en hensiktsmessig ordning, positivt å oppregne hvilke forhold som kan danne grunnlag for disponering *fra* stilling.

