



STORTINGET

Innst. 417 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 5 (2021–2022)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Innberetning fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret for 2021

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

I år går ordningen med et eget ombud for Forsvaret inn i sitt 70-årsjubileum. Hensynet til å ivareta soldater i førstegangstjeneste er like viktig i 2022 som i 1952. Det kommer klart frem i forarbeidene til den nye loven for Ombudsnemndas virksomhet – lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret – som trådte i kraft 1. oktober 2021. Den nye loven gjør 2021 til et merkeår for nemnda. Det gjør også koronapandemien, som har lagt betydelige restriksjoner på nemndas utadrettede virksomhet gjennom store deler av perioden.

Den nye loven er på mange måter en modernisert videreføring av den gamle instruksen, men den har også enkelte nye bestemmelser. Ombudsnemnda skal ikke lenger opptre som ekstraordinært klageorgan i enkelt saker. Denne funksjonen er nå i hovedsak overdratt til Sivilombudet. Loven inneholder dessuten et avklart mandat for nemnda til å gi veiledning og støtte til Forsvarets veteraner og til å ta opp problemstillinger som angår veteranenes rettigheter og interesser. Nytt er også

oppdraget om å delta i internasjonalt samarbeid, en oppgave som nemnda allerede er godt i gang med.

Den nye loven har introdusert en ny arbeidsform for Ombudsnemnda: «tilsyn». Nemnda har i desember 2021 ekspedert sine første tilsynsrapporter og mottatt Forsvarsdepartementets uttalelse til disse. I tilsynsrapportene gir nemnda blant annet uttrykk for å være bekymret når det gjelder den pressede personellstrukturen i Forsvaret. Det er for lite personell, og det legges for stort ansvar på unge skuldre.

1.2 Ombudsnemndas sammensetning og mandat

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

- Leder: Roald Linaker (ombudsmann/forsvarsombud)
- Nestleder: Øyvind Halleraker
- Medlem: Cecilie Røste
- Medlem: Jan Arild Ellingsen
- Medlem: Janne Sjelmo Nordås
- Medlem: Kari Lise Holmberg
- Medlem: Signe Øye

Siden opprettelsen av Ombudsnemnda 21. april 1952 har nemnda arbeidet etter en instruks fastsatt av Stortinget som i det vesentlige har vært uforandret siden vedtagelsen.

Ombudsnemndas mandat fra 21. april 1952 til 30. september 2021 stod i instruksen § 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.»

Den 1. oktober 2021 trådte lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret i kraft. I § 1 har loven følgende bestemmelse om Ombudsnemndas formål og mandat:

«Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (Ombudsnemnda) skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til personer som har tjenesteplikt etter forsvarsloven og personer som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner, og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.»

Den 7. desember 2021 ble Ombudsnemndas medlemmer for perioden 1. januar 2022–31. desember 2025 vedtatt av Stortinget. Nemndas medlemmer for denne perioden er:

- Leder: Roald Linaker (forsvarsombud)
- Nestleder: Øyvind Halleraker
- Medlem: Gunvor Eldegard
- Medlem: Kari Lise Holmberg
- Medlem: Rune J. Skjælaaen
- Medlem: Morten Kolbjørnsen
- Medlem: Cecilie Røste

I det daglige drives Ombudsnemndas virksomhet av forsvarsombudet og nemndas kontor. I den følgende presentasjonen av nemndas virksomhet er det ikke skilt mellom forsvarsombudet personlig og kontoret for øvrig.

1.3 Ombudsnemndas erfaringer med og bemerkninger til lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

1.3.1 OMBUDSNEMNDAS TILGANG TIL STEDER OG OPPLYSNINGER I FORSVARET

1.3.1.1 Lovteksten – loven § 4

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harbergutvalget).

Harbergutvalget fremmet i sin rapport en enstemmig tilråding til Stortinget om lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, som deretter ble behandlet av utenriks- og forsvarskomiteen.

Et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen gikk inn for en nærmest total omskrivning av § 4 i forhold til Harbergutvalgets tilråding. Bestemmelsen handler om Ombudsnemndas tilsynsfunksjon.

For oversiktens skyld hitsettes begge versjoner av lovteksten. Paragrafleddene i parentes er Ombudsnemndas tilføyelse.

1.3.1.1.1 Harbergutvalgets tilråding, støttet av mindretallet (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) i utenriks- og forsvarskomiteen

§ 4 Tilsyn

(1) Ombudsnemnda kan utføre tilsyn med Forsvaret.

(2) 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.

(3) Ombudsnemnda har tilgang til ethvert sted under Forsvarets kontroll.

(4) 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.

(5) 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.

1.3.1.1.2 Teksten som Stortinget vedtok etter innstilling fra flertallet (Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti) i utenriks- og forsvarskomiteen

§ 4. Tilsyn

(1) Ombudsnemnda kan utføre tilsyn med Forsvaret.

(2) Ombudsnemnda har tilgang til ethvert sted under Forsvarets kontroll, hvor sikkerhetsmessige hensyn tillater det.

(3) På sitt arbeidsområde etter § 1 har Ombudsnemnda, opp til sikkerhetsgraden BEGRENSET, adgang til opplysninger som Ombudsnemnda mener er nødvendig for å ivareta sine oppgaver etter loven.

(4) Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos Ombudsnemnda eller dens administrasjon, behandles og avgjøres av Ombudsnemnda. Offenleglova anvendes så langt den passer.

(5) 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. Før rapporten offentliggjøres i en ugradert versjon, bør den forelegges Forsvarsdepartementet til uttalelse.

Slik den ble vedtatt, innebærer lovteksten en atskil- lig begrensning for Ombudsnemndas funksjon som kontrollorgan på vegne av Stortinget.

Harbergutvalgets tilråding legger opp til en vid og uhindret tilgang både til informasjon og fysiske steder, såfremt Ombudsnemnda selv vurderer at det er nød- vendig for å oppfylle sitt formål. Nemnda sluttet seg til Harbergutvalgets vurderinger da deres rapport ble av- gitt, og gjør det fremdeles. Harbergutvalgets tilråding innebærer et vidt utgangspunkt, og innenfor dette ut- gangspunktet må nemnda i det enkelte tilfellet finne frem til en hensiktsmessig fremgangsmåte. Slik balanse- rer man hensynet til Forsvaret på den ene side mot hen- synet til publikums forventning om at et demokratisk kontrollorgan ikke er kuert, på den annen side.

Innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen, som på dette punktet delte seg nokså jevnt i et flertall og et mindretall, legger rekkevidden av Ombudsnemndas tilgang til steder og opplysninger i praksis over til For- svarets skjønn. Det er med andre ord virksomheten det skal føres tilsyn med, som legger premissene for tilsynet:

- Det er militære myndigheter, ikke nemnda, som avgjør om «sikkerhetsmessige hensyn tillater» til- gang til en militær installasjon, jf. § 4 annet ledd.
- Sikkerhetsgraden BEGRENSET innebærer i praksis at Ombudsnemnda bare kan skrape overflaten av problemstillinger som har med militært materiell og militær beredskap å gjøre, jf. § 4 tredje ledd. Se for øvrig punkt 3.1.3 nedenfor om utformingen av denne bestemmelsen, dersom Stortinget skulle fast- holde skranken slik den lyder i dag.
- Forsvarsdepartementet skal få tilsynsrapporten til- sendt før den blir offentliggjort, jf. § 4 femte ledd. Det står riktignok at departementet «bør» få rapporten forelagt forut for offentliggjort, men Ombudsnem- nda legger til grunn at den mest lojale forståelsen av ordlyden er at dette «skal» skje. Nemnda mener at bestemmelsen gir et uheldig signal. Det er heller ikke lett å få grep om den praktiske nytten av et slikt – i realiteten – krav.
 - For det første vil Ombudsnemnda i regelen bestandig sørge for at en problemstilling er belyst også fra militære og politiske myndig- heters ståsted; nemndas formål og mandat er blant annet å «søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret», jf. loven § 1, altså ikke ensidig å se hen til personellens rettigheter og interesser.
 - For det andre er nemnda gitt uttrykkelig hjem- mel til å forelegge opplysninger for Forsvaret eller Forsvarsdepartementet, om det skulle oppstå spørsmål om sikkerhetsgradering. Det følger av loven § 16 annet ledd. Deres vurdering av spørsmålet vil være bindende for nemnda.

Ombudsnemndas kritikk av § 4 slik den ble vedtatt, er av prinsipiell karakter. Når det er sagt, ble det også en realitet allerede ved nemndas første tilsyn under den nye loven. Det gjaldt nemndas tilgang til sikkerhetsgra- derte opplysninger. Nærmere bestemt oppstod det en situasjon der personell involvert i tilsynet følte seg usik- ker på hvilke opplysninger som kunne deles med nem- nda.

Etter Ombudsnemndas oppfatning bør loven § 4 endres slik at den blir likelydende med Harbergutval- gets tilråding.

For det tilfelle at Stortinget beslutter ikke å endre lovteksten slik, vil Ombudsnemnda i de neste punktene gi enkelte mindre inngripende innspill til gjeldende rett.

1.3.1.2 Tilgang til personopplysninger

Ombudsnemndas forståelse av begrunnelsen for den betydelige forskjellen på de to versjonene av lovtek- sten er at et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen men- te Harbergutvalgets utkast ga nemnda for vid tilgang til sikkerhetsgraderte opplysninger. Nemnda er ikke kjent med at utenriks- og forsvarskomiteen ønsket å inn- skrenke Harbergutvalgets utkast hva gjelder nemndas tilgang til personopplysninger.

Hvis Ombudsnemnda har rett i dette, er det uheldig at Harbergutvalgets formulering i annet ledd – «uten hinder av taushetsplikt» – er sløyfet i den endelige lov- teksten. Det er en pedagogisk formulering som forsikrer forvaltningen om at man ikke gjør noe galt ved å gi nem- nda innsyn i opplysningene. Det er denne formulering- en som er benyttet i sivilombudsloven § 20 om «rett til opplysninger og tilgang».

Å kunne få innsyn i sensitive personopplysninger er viktig for Ombudsnemnda på generelt grunnlag. Det finnes også et bestemt område der det er påregnelig at dagens lovtekst vil by på problemer. Det gjelder helse- opplysninger, som nemnda trenger tilgang til især i rol- len som støtte og veileder for skadde veteraner.

Helsepersonelloven § 23 handler om taushetsplik- ten for helseopplysninger. Til slutt i bestemmelsen he- ter det at taushetsplikten ikke er til hinder for «at opp- lysningene gis videre etter regler fastsatt i lov eller i med- hold av lov når det er uttrykkelig fastsatt eller klart for- utsatt at taushetsplikt ikke skal gjelde».

Den gjeldende formuleringen i loven om Om- budsnemnda § 4 tredje ledd – «på sitt arbeidsområde [...] adgang til opplysninger som Ombudsnemnda me- ner er nødvendig for å ivareta sine oppgaver etter loven» – har ikke den nødvendige klarhet. I den første veteran- relaterte saken forsvarsombudet behandlet under den nye loven, anså forvaltningen i Forsvaret § 4 som util- strekkelig opp mot helsepersonellovens taushetsplikt. Saken er nærmere omtalt nedenfor i punkt 6.2.1.

1.3.1.3 Tilgang til sikkerhetsgraderte opplysninger

Etter loven om Ombudsnemnda § 4 tredje ledd har Ombudsnemnda «adgang til opplysninger» opp til sikkerhetsgraden BEGRENSET.

Slik nemnda forstår loven, er meningen til Stortinget at nemnda ikke kan kreve å gjøre seg kjent med opplysninger som har en høyere sikkerhetsgradering enn BEGRENSET. Derimot er det ingenting i veien for at personell som nemnda er i kontakt med for å ivareta nemndas oppgaver etter loven, av egen vilje gir nemnda opplysninger som har en høyere sikkerhetsgradering enn BEGRENSET.

Hvis Ombudsnemndas forståelse av loven er riktig, bør det komme klarere til uttrykk i lovteksten. Personell i Forsvaret tar sikkerhetsloven på stort alvor. Hvis personellet aner at de vil begå sikkerhetsbrudd ved å informere eller betro seg til forsvarsombudet eller nemnda, vil de ikke gjøre det.

Dette var tilfellet under Ombudsnemndas første tilsyn under den nye loven. (Selve tilsynet ble riktignok utført like forut for lovens ikrafttredelse, men prosessen fulgte loven § 4.) Under en presentasjon om EBA-forholdene (eiendom, bygg og anlegg) på Setermoen, stilte nemnda spørsmål til vedkommende offiser om hvilke beredskapsmessige konsekvenser utilstrekkelige EBA-forhold kunne føre med seg. Dette perspektivet var ikke nevnt med ett ord under presentasjonen. Offiseren svarte at det naturligvis har beredskapsmessige konsekvenser, men at den beredskapsmessige analysen var sikkerhetsgradert, og offiseren følte seg ikke trygg på hvorvidt den kunne formidles til nemnda.

1.3.2 DOKUMENTOFFENTLIGHET

Ombudsnemnda viser til at det ser ut til at det er skrevet inn en kollisjon i den endelige versjonen av loven om Ombudsnemnda § 4 fjerde ledd, sammenlignet med loven § 14 fjerde ledd. Etter § 4 er det nemnda som avgjør saker om dokumentoffentlighet hos nemnda eller nemndas administrasjon. Etter § 14 er dette ansvaret lagt til den administrative lederen. Nemnda mener for øvrig at det er bestemmelsen i § 4 som er mest hensiktsmessig, selv om den vel hører best hjemme under § 14, som handler om offentlighet.

Nemnda viser videre til at det kunne være behov for en bestemmelse om offentlighet også i § 4. Paragraf 4 har en bestemmelse i femte ledd om at Ombudsnemndas tilsynsrapporter skal («bør») forelegges Forsvarsdepartementet til uttalelse. For de to tilsynsrapportene som nemnda har ekspedert etter at loven om Ombudsnemnda trådte i kraft, oppstod det usikkerhet om hvordan innsynsbegjæringer i Forsvarsdepartementets uttalelse skal behandles. Nemnda antar det er i tråd med lovens hensikt at det er nemnda som offentliggjør

Forsvarsdepartementets uttalelse, sammen med tilsynsrapportene. Slik ble også løsningen, denne gangen. Hvorvidt dette bør tydeliggjøres i lovteksten, overlater nemnda til Stortinget å vurdere.

Nemnda viser for øvrig til at det er kommet inn en inkurie i loven om Ombudsnemnda § 4 fjerde ledd, der det er henvist til «Offenleglova» i stedet for «Offentleglova».

1.3.3 BEHOV FOR KORTTITTEL

Loven om Ombudsnemnda er ikke gitt noen egentlig korttittel. Nemnda ønsker seg en korttittel, både av praktiske hensyn, men også av hensyn til at nemndas saks- og arkivsystem ikke gir plass til lovens fullstendige navn. Av den grunn har nemndas kontor brukt merkelappen «forsvarsombudsloven» enn så lenge.

1.4 Tilsynsrapportene av 10. desember 2021

1.4.1 OM «TILSYN» SOM NY ARBEIDSFORM FOR OMBUDSNEMNDA

Loven om Ombudsnemnda har innført «tilsyn» som en ny arbeidsform for nemnda. Sammenholdt med Rambølls evaluering av den gamle ordningen med ombudsmannen og Ombudsmannsnemnda, som gjennomførte «besøk» og «befaringer», er det nemndas forståelse at Stortinget med «tilsyn» ønsker et mer konkret og spisset uttrykk fra nemnda enn hva tilfellet kunne være i de gamle besøks- og befaringsrapportene.

Ombudsnemnda har ferdigstilt to slike tilsynsrapporter, som er vedlagt innberetningen. Forsvarsdepartementets uttalelse til tilsynsrapportene følger også som vedlegg til innberetningen.

Det er viktig for Ombudsnemnda å understreke at verken disse tilsynsrapportene eller fremtidige tilsynsrapporter retter seg mot personellet som var involvert i tilsynet.

Individuelle forhold vil sannsynligvis bli fulgt opp i et annet spor enn i en tilsynsrapport, om det noen gang skulle dukke opp noe slikt i forbindelse med et tilsyn.

Det er en entydig erfaring Ombudsnemnda gjør seg at det hersker en imponerende stå-på-vilje og tåleevne både hos den enkelte og i avdelingsmiljø i Forsvaret.

Ombudsnemndas tilsynsrapporter retter seg altså ikke mot personellet, men mot forutsetningene de er gitt av politiske og militære myndigheter.

1.4.2 OM «FUNKSJONELT FRAVÆR» OG DEN PRESSEDE PERSONELLSTRUKTUREN I FORSVARET

I Forsvarsdepartementets uttalelse til tilsynsrapportene hva angår den pressede personellstrukturen og

fenomenet «funksjonelt fravær», heter det at det er «den enkelte avdelingssjefs ansvar å legge opp tjenesten slik at helse, miljø og sikkerhet ivaretas, og at aktiviteten legges på et forsvarlig nivå».

Slik Ombudsnemnda ser det, er dette å gripe tak i problemet i gal ende. Myndighetene kan ikke på den ene side kreve at personellet skal være en så effektiv og kraftfull militær kapasitet som mulig, og på den annen side forvente at det samme personellet skal trekke seg fra dette oppdraget hvis ressursene ikke er til stede. Det vil være å tære på den offensive innstillingen som nemnda går ut fra er en nødvendig forutsetning for å holde høy militær kvalitet.

Ombudsnemnda er ikke alene om en slik synsvinkel. I tilsynsrapporten om Setermoen og Rusta leir 21.–22. september 2021 trakk nemnda frem følgende sitat fra Hålogaland lagmannsretts dom LH-2004-62117:

«Forsvaret satte kort tid etter ulykken ned en undersøkelseskommisjon til blant annet å bringe på det rene hendelsesforløpet og årsaken til dødsfallet. Den konkluderte i sin rapport med at en rekke sikkerhetsbestemmelser var brutt.

Kommisjonen påpekte i tillegg en rekke uheldige forhold i kompaniet, blant annet stort arbeidspress og mange oppgaver på unge befalingsmenn, og manglende erfaring og kompetanse i avdelingen for å gjennomføre slike øvelser uten en nøye oppfølging fra overordnet nivå, spesielt med sikte på sikkerheten.»

[...]

«Det er fra aktoratets side fremholdt at [tiltalte] kunne ha nektet beordringen eller avlyst øvelsen. Ut fra den generelle holdning til beordringer og pålagte oppgaver som er avdekket i Forsvaret under bevisføringen for lagmannsretten – hvor det er og må være kultur for å gjennomføre de oppgaver man er satt til – og hensett til [tiltaltes] manglende erfaring, fremstår imidlertid disse alternativene som lite realistiske.»

Risikovurdering og risikohåndtering krever personell med riktig utdanning og rikelig erfaring og praksis. Som nevnt i innledningen er Ombudsnemnda bekymret for den pressede personellstrukturen i Forsvaret og hvilke konsekvenser det vil kunne få for personellens sikkerhet – og for Forsvarets beredskap.

1.4.3 OM EIENDOM, BYGG OG ANLEGG («EBA»)

Tilsynsrapportene av 10. desember 2021 tar opp EBA-forholdene i de militære leirene som ble besøkt. EBA-forholdene i Forsvaret er et kjent tema for Ombudsnemnda.

Ombudsnemnda har gjennom de to tilsynene fått inntrykk av at det kan være stor avstand mellom Forsvarsbygg – som utvikler, bygger, drifter og avhender eiendom for forsvarssektoren – og det militære miljøet som skal bruke bygningene. Innretningen av bolig- og eiendomsforvaltningen i Forsvaret er et særdeles omfat-

tende og mangfoldig emne, som nemnda ikke er i stand til å utrede selvstendig.

Når det derimot gjelder EBA-forholdene i Forsvaret i dag isolert sett, er det Ombudsnemndas bestemte oppfatning at det må meget store investeringer til for å løfte forholdene til et nivå som er godt nok. Det gjelder også for å møte den planlagte personelløkningen i årene som kommer. Nemnda vil peke på at det for det første må være et minimumskrav at det ikke finnes helseskadelige oppholdssteder i Forsvaret. For det andre må man reise spørsmålet om hvilke beredskapsmessige konsekvenser det kan få om EBA-forholdene er for dårlige.

I løpet av 2021 har Tillitsvalgfordningen («TVO») kartlagt avvik i personellrelatert EBA ved nær sagt samtlige leirer, baser og installasjoner i Forsvaret. Dette arbeidet er nærmere omtalt av TVO selv i vedlegg til innberetningen.

1.5 Ombudsnemndas møte- og foredragsvirksomhet og deltagelse i internasjonalt samarbeid

1.5.1 MØTER OG AKTIVITET I OMBUDSNEMNDA

I 2021 har Ombudsnemnda gjennomført to reiser i forbindelse med tilsynene 21.–22. september og 15.–16. september 2021, se vedlegg nr. 1. Nemnda har også gjennomført syv møter i løpet av året. De fleste møtene er holdt digitalt på grunn av koronapandemien. Som nevnt innledningsvis er nemndas virksomhet også i 2021 preget av koronapandemien i stor grad, særlig når det gjelder nemndas utadrettede aktiviteter.

1.5.2 INTERNASJONALT SAMARBEID

1.5.2.1 Den internasjonale konferansen for militære ombudsordninger

Forsvarsombudet deltok i den internasjonale konferansen for militære ombudsordninger fra 18. til 22. oktober 2021. Konferansen ble holdt digitalt av det australske vertskapet på grunn av koronapandemien. Forsvarsombudet deltok også i forberedelsesmøtet 30. juni 2021, der man planla konferansens faglige innhold.

1.5.2.2 Workshop i Berlin i regi av the Geneva Centre for Security Sector Governance («DCAF»)

Fra 4. til 5. oktober 2021 deltok forsvarsombudet i en workshop med følgende hovedtema: «Operating abroad: enhancing ombuds institutions' cooperation in the context of UN peacekeeping operations». DCAF har en koordinerende stabsfunksjon for samarbeidet mellom de ulike lands ombudsordninger. Ombudsnemnda ser det som viktig å delta på DCAFs arrangement. De øv-

rige ombudene kom fra Nederland, Tyskland, Senegal og Østerrike.

Workshopen handlet om ombudenes rolle i tilknytning til FN-operasjoner, nærmere bestemt om hvordan ombudene kan bidra til å styrke gode samhandlingsarenaer og løse opp i eventuelle uønskede hendelser og vanskelige jurisdiksjonsproblemer.

Det ble også tid til å ferdigstille utkastet til en samarbeidsavtale, som skal legge til rette for at ombudsordningene kan dele erfaringer og ta kontakt med hverandre.

1.5.2.3 San Remo-manualen om sjøkrig

Forsvarsombudet har gjennom 2021 søkt å bidra til revisjonsarbeidet med San Remo-manualen av 1994 om reglene for sjøkrig. Manualen ble i sin tid utarbeidet av en ekspertgruppe under ledelse av International Institute for Humanitarian Law i San Remo, Italia. Oppdateringen ledes av en internasjonal styringsgruppe oppnevnt av det samme instituttet i San Remo. Sett med norske øyne er problemstillingene innen sjøkrigens folkerett av stor betydning. Ombudsnemnda har sponset arbeidet med 150 000 kroner. Pengene skal gå med til å arrangere et seminar og et ekspertgruppemøte for revisjonsarbeidet i regi av Universitetet i Tromsø i mai 2022. Forsvarsombudet tok imot styringsgruppen for prosjektet på nemndas kontor 26. oktober 2021.

1.5.3 MØTER MED OG FOREDRAG FOR TILLITSVALGTORDNINGEN («TVO»)

1.5.3.1 Møter og foredrag

Forsvarsombudet har holdt foredrag for tillitsvalgte på avdelingsnivå ved tre anledninger i 2021, samt holdt innlegg ved TVOs landsstyremøte i april, september og desember. Det var planlagt et møte mellom TVO og Ombudsnemnda i desember, blant annet for å introdusere nemnda for nye landstillitsvalgte, men det måtte utsettes til februar 2022 på grunn av koronapandemien.

TVO har historisk sett vært nært forbundet med Stortingets ombud for Forsvaret og er fremdeles et meget viktig kontaktpunkt for Ombudsnemnda. Det gjelder særlig Vernepliktsrådet, som er det sentrale organet i TVO. De landstillitsvalgte i Vernepliktsrådet bidrar til å gi nemnda en både presis og oppdatert virkelighetsforståelse av hvordan det er å være i Forsvaret, ikke minst som vernepliktig soldat i førstegangstjeneste. De hjelper også til med å undersøke og, i mange tilfeller, bidra til løsningen av henvendelser nemndas kontor mottar. I anledning TVOs 50-årsjubileum har forsvarsombudet skrevet en hilsen som fremhever de tillitsvalgtes gjennomføringskraft og rutiner og sans for god prosess.

1.5.3.2 Soldatenes kunnskap om vernepliktenes rammer og reglene i krig

TVO er invitert til å skrive et bidrag til Dokument 5. Deres innspill er inntatt som vedlegg til innberetningen.

Ombudsnemnda vil fremheve TVOs innspill punkt 2.3, som handler om soldatenes og samfunnets kunnskap om verneplikten. Dette temaet knytter an til en problemstilling nemnda tok opp overfor Forsvarssjefens internrevisjon i et brev av 1. september 2020, om hvorvidt undervisningstilbudet for fagene jus, etikk og militærmakt ved Forsvarets høyskole og Forsvaret generelt er godt nok etter en betydelig reduksjon av undervisningskraften i 2018.

Ombudsnemndas henvendelse ble behandlet grundig av Forsvarssjefens internrevisjon. Den ble også fulgt opp i et eget møte den 26. august 2021 mellom nemnda og dekanen ved Forsvarets høyskole samt lederen av Forsvarsstabens avdeling for Human Resources.

Om Forsvaret hadde bestilt en egen undersøkelse – slik man gjorde for temaet mobbing, trakassering og seksuell trakassering («MOST») – med spørsmål om hvorvidt soldatene føler seg trygge på hva en krigsforbrytelse er, på den ene side, og om de føler seg trygge på rammene for straffbar tjenesteforsømmelse eller unnlatelse (passivitet) i krig, på den annen side, er Ombudsnemnda slett ikke sikker på at resultatet ville vært betryggende. Tvert imot har forsvarsombudet mottatt flere signaler fra ulike hold i TVOs organisasjon om at tilbudet ikke er godt nok.

Grunnen til at Ombudsnemnda trekker denne problemstilling frem som spesielt viktig, er for det første at Forsvaret er ansvarlig for å ivareta personellens rettsstilling. Dette treffer nemndas formål og mandat hva gjelder å fremme og beskytte «rettighetene og interessene» til personellet. For det andre er det viktig at den enkelte soldat er trygg på hva som er lov, og hva som ikke er lov i krig, for å kunne oppfylle sine tjenesteplikter og løse det militære oppdraget. Dette treffer nemndas mandat hva angår å «medvirke til å effektivisere Forsvaret».

1.5.4 MØTER MED ANDRE KONTROLL- OG TILSYNSINSTANSER

Forsvarsombudet har gjennomført flere møter med Forsvarssjefens internrevisjon og deltatt på internrevisjonens fagseminar om varsling av kritikkverdige forhold, som ble holdt 28. oktober 2021. Videre har forsvarsombudet holdt innlegg for Forsvarets verneombud og hatt møte med Etisk råd for forsvarssektoren.

Når det gjelder de øvrige av Stortingets ytre kontrollorgan, har forsvarsombudet hatt møte med Sivilombudet 27. januar 2021. Det har vært flere møter og god kontakt mellom Sivilombudet og Ombudsnemndas kontor gjennom året, særlig for å samtale om hvordan den nye skranken i lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsva-

ret § 2 annet ledd skal praktiseres. Paragraf § 2 annet ledd fastslår at nemnda ikke kan ta stilling til om det foreligger brudd på rettigheter eller plikter i enkeltsaker. Denne funksjonen ligger nå til Sivilombudet. Det har også vært kontakt mellom forsvarsombudet og EOS-utvalget og NIM.

1.5.5 MØTER MED MILITÆRE OG POLITISKE MYNDIGHETER

I 2021 har Ombudsnemnda som sådan eller forsvarsombudet hatt ett eller flere møter med Forsvarsdepartementet, Forsvarsstabens avdeling for Human Resources og Forsvarsstabens «MOST»-offiser (mobbing, trakassering og seksuell trakassering), Forsvarets personell- og vernepliktssenter, Forsvarets sikkerhetsavdeling og Forsvarets spesialstyrker. Nemnda møtte forsvarssjef general Eirik Kristoffersen i digitalt møte 3. september 2021.

1.5.6 MØTER MED FAGFORBUND OG INTERESSEORGANISASJONER

Forsvarsombudet har i 2021 hatt møte med lederen for Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner, 19. februar, og med Veteranforbundet SIOPS – Skadde i internasjonale operasjoner, 21. juni.

I en kronikk med overskriften «Skadde veteraner får ikke den erstatningen de fortjener», datert 23. november 2021 og publisert på nettutgaven til Forsvarets forum, står det til slutt at forfatterne fra SIOPS mener «at tiden er inne for at Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret engasjerer seg i saken på vegne av Stortinget, og tar en grundig gjennomgang». Veteranenes rettsstilling er en viktig interesse for Ombudsnemnda, som har merket seg kronikken og oppfordringen.

1.6 Ombudsnemndas oppfølging av henvendelser

1.6.1 STATISTIKK

Statistikken nedenfor viser henvendelser som Ombudsnemnda har mottatt og saksbehandlet ved forsvarsombudet. I 2021 er det behandlet 31 henvendelser.

Antallet henvendelser har ligget noenlunde stabilt de siste årene, etter et toppår i 2016 (62).

Om nedgangen i 2021 er tilfeldig, eller om den har noe å gjøre med bekjentgjøringen av at funksjonen som ekstraordinært klageorgan i enkeltsaker overføres til Sivilombudet, får tiden vise.

Det er ikke behandlet henvendelser fra sivilt tilsatte. Med et såpass beskjedent antall saker er det vanskelig å finne betydningsfulle utviklingstrekk i variasjonene fra år til år. Det gjelder særlig for henvendelser fra tilsatte, som ikke har vært ført i en egen statistikk forut for 2020.

1.6.2 NOEN UTVALGTE HENVENDELSER

1.6.2.1 Skadd veteran

En henvendelse ble meldt inn til forsvarsombudet av en tidligere høytstående offiser som har god kunnskap om saken. Den angår en veteran som ble skadd under tjeneste i utlandet for mange år siden.

Forsvarsombudet har behandlet saken først ved å gjennomføre et møte med veteranen og veteranens tilfjells person, deretter ved å forsøke å skaffe til veie en fullstendig saksmappe på oppfølgingen som er skjedd fra statens side. Som tidligere nevnt har lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret § 4 ikke vært egnet til å sørge for fortgang i den forbindelse. For denne saken ble spørsmålet løst gjennom direkte kontakt mellom forsvarsombudet og sjef Forsvarets personell- og vernepliktssenter.

Forsvarsombudets anliggende i saken er å forsikre seg om at veteranens rettigheter og interesser er blitt tilstrekkelig ivaretatt. Forsvarsombudets saksbehandling er ikke avsluttet.

1.6.2.2 Spørsmål om rettigheter for kadetter under ingeniørutdanning ved Krigsskolen og Sjøkrigsskolen

En henvendelse gjaldt en problemstilling som har oppstått for et stort antall krigsskolekadetter under ingeniørutdanning.

Kadettene har inngått avtale med Forsvaret om en utdanning over tre år og deretter fast ansettelse i Forsvaret såfremt utdanningen er bestått. Utdanningen strekker seg imidlertid over tre og et halvt år. Spørsmålet som Forsvaret og kadettene ikke er enige om, er hvordan man skal regulere tidsrommet mellom kontrakten og de overskytende seks månedene.

Nemnda viser til at henvendelsen var interessant også i et prosessuelt perspektiv, fordi den kom inn til forsvarsombudet mens den gamle instruks for Ombudsnemnda var gjeldende, og var ikke avgjort da den nye loven om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret trådte i kraft. Det prosessuelle spørsmålet handlet om den da nye avgrensningen i loven § 2 annet ledd, nærmere bestemt om henvendelsen hørte hjemme hos nemnda eller hos Sivilombudet.

Forsvarsombudet tilbød seg først å behandle saken i en pådriver- og meglerfunksjon, noe Forsvaret ikke ønsket slik saken lå an. Saken ble da avsluttet av forsvarsombudet, fordi en rettslig prøving av Forsvarets vedtak eventuelt må klages inn for Sivilombudet.

1.6.2.3 Henvendelse om kritikkverdige forhold i førstegangstjenesten

Forsvarsombudet mottok en henvendelse i mars 2021 fra en soldat som nylig hadde dimittert fra rekruttperioden i en bataljon i Hæren. I henvendelsen ble det

gjort gjeldende at soldaten hadde opplevd gjentatte nedsettende kommentarer fra befal. Kommentarene harselerte med en skade soldaten hadde pådratt seg i ryggen i anledning tjenesten. Soldaten opplevde også at skaden ikke ble tatt på alvor av de militære helsetjenestene og av soldatens militære foresatte. Soldaten bestemte seg av den grunn for å dimittere.

Etter dimisjon har soldaten opplevd ikke å få tilstrekkelig oppfølging fra Forsvarets side. Soldaten har selv måttet drive saken fremover, blant annet for å få Forsvaret til å melde skaden inn som yrkesskade til Nav, slik at soldaten skulle få utbetalt sykepenger. Etter det opplyste kom dette i orden omkring to måneder etter dimisjon. I mars 2022 venter soldaten fremdeles på et bebudet brev fra Forsvaret, der det skal gjøres rede for den erstatningsrettslige siden av skaden – soldaten har så langt betalt for behandling av ryggen med egne midler – samt avtales møte med Hæren for å gå gjennom soldatens opplevelse av rekruttperioden.

Forsvarsombudets rolle i saken har først og fremst vært å forsøke å bidra til fremdrift. Forsvarsombudets opplevelse av Forsvarets saksbehandling sett under ett er at den har tatt uforholdsmessig lang tid. Ivaretagelse av personellet, ikke minst av soldater inne til første-gangstjeneste, krever aktiv oppfølging fra Forsvarets side – særlig når det er skjedd en personskaade. Henvendelsen som blir omtalt her, har likheter med en annen henvendelse forsvarsombudet mottok en tid senere, fra samme bataljon, der vedkommende soldat hadde pådratt seg frostskaade i en tommel.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery og Birte Usland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Sara Bell, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret trådte i kraft 1. oktober 2021. Komiteen fremhever at loven på mange måter er en modernisert videreføring av den gamle instruksen, men der Sivilombudet nå har overtatt rollen som ekstraordinært klageorgan i enkeltsaker. Nytt er også oppdraget med å delta i internasjonalt samarbeid, som komiteen har merket seg at nemnda har arbeidet med.

Komiteen viser til Harbergutvalgets tilrådning til formulering av lovens § 4 med en vid og uhindret tilgang både til informasjon og til fysiske steder. Den ble omformulert av et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen under behandlingen i Stortinget og var en inn-

skrenkning av nemndas formelle kompetanse som brøt med langvarig praksis. Komiteen merker seg ombudets påpekning av at slik den ble vedtatt, innebærer lovteksten en atskillig begrensning for nemndas funksjon som kontrollorgan på vegne av Stortinget. Komiteen merker seg også at praktiseringen av bestemmelsen gjorde seg gjeldende allerede ved nemndas første tilsyn, der personell involvert i et tilsyn følte seg usikre på hvilke opplysninger som kunne deles med nemnda.

Komiteen støtter at lovens § 4 vurderes endret, og viser til det pågående arbeidet med forslag til endringer i NIM-loven, EOS-kontrolloven og lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret i Stortingets presidentskap. Komiteen understreker at nemndas innsynsrett må gi nemnda tilgang til den informasjon som er nødvendig for at de kan utføre sine oppgaver etter loven, og bygge på forutsetningen fra det tverrpolitiske Harbergutvalget om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva man i sitt oppdrag trenger innsyn i, jf. Dokument 21 (2020–2021).

Komiteen viser til at nemnda er bekymret for den pressede personellstrukturen i Forsvaret og hvilke konsekvenser den vil kunne få for personellets sikkerhet og for Forsvarets beredskap. Komiteen viser til at nemnda trekker frem at myndighetene ikke kan kreve at man på den ene side har så effektiv og kraftfull militær kapasitet som mulig, og på den annen side forvente at det samme personellet skal trekke seg fra oppdrag hvis ressursene ikke er til stede.

Komiteen viser til at nemndas oppfatning er at det må meget store investeringer til for å løfte eiendoms-, bygg- og anleggsforholdene til et nivå som er godt nok. Det gjelder også for å møte den planlagte personelløkningen i årene som kommer. Komiteen viser til at nemnda peker på at det for det første må være et minimumsnivå at det ikke finnes helseskadelige oppholdssteder i Forsvaret.

Komiteen støtter nemndas vurderinger og ber regjeringen legge disse til grunn som ett av flere hensyn i det pågående arbeidet med styrking av Forsvaret.

Komiteen merker seg at nemnda har hatt et høyt aktivitetsnivå til tross for at koronapandemien gjorde seg gjeldende også i 2021. Komiteen merker seg at nemnda har gjennomført flere møter med Forsvarssjefens internrevisjon og Sivilombudet, i tillegg til kontakt med Forsvarsdepartementet, Forsvarsstabens avdeling for Human Resources, Forsvarsstabens «MOST»-offiser (mobbing, trakassering og seksuell trakassering), vernepliktssenteret, Forsvarets sikkerhetsavdeling og Forsvarets spesialstyrker.

Komiteen merker seg at nemnda har hatt et nært samarbeid med Tillitsvalgtdordningen (TVO). TVO har bidratt med å gi nemnda en presis og oppdatert virkelighetsforståelse av hvordan det er å være i Forsvaret. Komiteen viser til at Stortinget i Innst. S. nr. 124 (1971–

1972) sluttet seg til etableringen av en tillitsmannsordning i Forsvaret. Komiteen mener det i anledning TVOs 50-årsjubileum er viktig å understreke hvor viktig en sterk tillitsvalgtdordning er for soldater som avtjener sin verneplikt. Komiteen mener at TVO på en god måte oppfyller sitt mandat som en samarbeidsordning mellom vernepliktige soldater og Forsvarets militære og politiske ledelse. Komiteen vil understreke viktigheten av TVOs arbeid for å fremme soldatenes trivsel og ivareta soldatenes rettigheter i Forsvaret. Komiteen mener videre at TVO i løpet av sine 50 år har vist seg å spille en viktig rolle som talerør for norske soldater, både opp mot ledelsen i Forsvaret og det politiske Norge.

Komiteen merker seg at nemnda mottok 31 henvendelser i 2021 mot ca. 40 i tidligere år. Komiteen merker seg at nemnda tror dette kan ha sammenheng med bekjentgjøring av funksjonen som ekstraordinært klageorgan i enkeltsaker, som er overført til Sivilombudet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosia-

listisk Venstreparti, Rødt og Venstre, er bekymret for mangelen på tilstrekkelig undervisning i jus og etikk knyttet til militærmakt. Flertallet vil spesielt understreke behovet for å rekruttere flere kvalifiserte undervisere på dette feltet. Flertallet er bekymret for konsekvensene av en for lav tetthet av instruktører per kompani, eksemplifisert med erfaringer fra Rekruttskolen KNM Harald Haarfagre på Madla.

Komiteen ønsker å takke nemnda for arbeidet som er lagt ned gjennom det siste året.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 5 (2021–2022) – Innberetning fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret for 2021 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mai 2022

Peter Frølich

leder

Even Eriksen

ordfører

