



STORTINGET

Innst. 452 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 5 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Innberetning fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret for 2022

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Ombudsnemndas beretning

NY LOV, NYE ARBEIDSOPPGAVER, NY OMBUDSNEMND

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

De senere årene har vært en brytningstid for Ombudsnemnda. Etter en grundig evaluering ble ordningen besluttet videreført av Stortinget. I 2021 ble det i den forbindelse gitt en ny lov for nemndas virksomhet. Loven introduserer nye arbeidsoppgaver. Sammensetningen av nemnda er også ny med tre av syv medlemmer som er nyutnevnt for stortingsperioden 2022–2025.

Ombudsnemnda skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til personellet i Forsvaret. Nemnda skal også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Nemnda ser det som sin viktigste funksjon å være et referansepunkt for Stortinget og den forsvarspolitiske debatten. Nemnda ønsker også at forsvarssektoren selv skal finne nytte i nemndas besøk, tilgjengelighet, undersøkelser og arbeid.

For å være relevant for Stortinget og Forsvaret på de områder og på en måte som den nye loven og lovforar-

beidene foreskriver, har Ombudsnemnda sett det som nødvendig å foreta gjennomgående endringer i sin administrasjon og i sin arbeidsmetode. Det dreier seg om vesentlige, sporbare og synlige endringer i forhold til den gamle ordningen.

Ombudsnemnda har, for det første, økt og forsterket notoriteten og forankringen for sitt arbeid. For det andre har nemndas rapporter fått en fast utforming og mer direkte uttrykksform. For det tredje publiseres postjournalen og viktige deler av nemndas arbeid fortløpende på nettsiden (www.forsvarsombudet.no).

KRIGEN I UKRAINA KASTER LYS OVER VÅRT EGET FORSVAR

Deltagelse i internasjonalt samarbeid med andre militære ombudsordninger har vært en viktig oppgave for Ombudsnemnda i mange år. I oktober 2022 var nemnda vertskap for den årlige internasjonale konferansen for militære ombudsordninger (ICOAF). Det var til sammen 85 deltagere, fordelt på 43 land fra alle verdensdeler, samt syv internasjonale organisasjoner. I programmet var det satt av en «special session» der to representanter fra den ukrainske ombudsordningen orienterte forsamlingen om krigen i hjemlandet.

Krigen i Ukraina har gitt Norges forsvar og beredskap en aktualitet som preger Ombudsnemndas tilsyn og avdelingsbesøk. Når nemnda er i kontakt med soldater, befal og offiserer i Forsvaret, er det ofte de samme utfordringene og bekymringene som trekkes fram.

«IVARETAGELSE AV PERSONELLET» ER FORSVARETS VIKTIGSTE SUKSESSFAKTOR OG OPPGAVE, SLIK OMBUDSNEMNDA SER DET – MEN HVA INNEBÆRER DET?

Ombudsnemnda anser ivaretagelsen av personellet for å være Forsvarets viktigste oppgave.

Først og fremst er ivaretagelsen av personellet viktig, fordi det er personellet som utgjør Forsvaret. At personellet er tilstrekkelig godt ivaretatt, er med andre ord avgjørende for Forsvarets evne.

For det andre er ivaretagelsen av personellet viktig på grunn av verneplikten og krigens innhold. Verneplikten er straffesanksjonert. Militære tjenesteplikter er straffesanksjonert. Det kreves av personellet at de i ytterste konsekvens skal risikere eget og andres liv. Et slikt regime pålegger også staten visse forpliktelser overfor personellet.

«Ivaretagelse av personellet» har ifølge nemnda blitt et nokså slitt begrep, som ikke har noe egentlig selvstendig innhold.

KVALITETSMARKØRENE FOR GOD IVARETAGELSE AV PERSONELLET ER: TILSTREKkelig UTDANNING, AT GRUNNLEGGENDE BEHOV ER DEKKET OG ET TRYGT OG GODT ARBEIDSMILJØ

I sitt innspill til Forsvarskommissjonen, datert 16. desember 2022, skrev Tillitsvalgtdordningen for Forsvaret (TVO) blant annet dette:

«TVO mener at staten, gjennom Forsvaret, må ta et større ansvar for å ta vare på de soldatene som med plikt er kalt inn til å tjenestegjøre i Forsvaret. Det er Forsvarets oppgave å sørge for at disse mottar nødvendig utdanning, får dekket sine grunnleggende behov og at de opplever å ha et trygt og godt arbeidsmiljø.»

Ombudsnemnda bemerker at den slutter seg fullt og helt til dette sitatet og viser til at den siste setningen oppstiller de tre viktigste kvalitetsmarkørene for hvorvidt personellet faktisk er ivaretatt:

- Tilstrekkelig utdanning
- At grunnleggende behov er dekket
- Et trygt og godt arbeidsmiljø

Hvis man er enig med TVO og Ombudsnemnda i at dette er godt formulerte minimumskrav, som staten skal oppfylle overfor personellet – ikke minst overfor soldater i førstegangstjeneste, men også overfor de ansatte – kan man ifølge Ombudsnemnda videre spørre:

- Gis personellet tilstrekkelig utdanning, slik at de vil være effektive soldater i krise og krig, uten å risikere å gjøre seg skyldig i tjenesteunnlatelse (passivitet) – eller, i den andre enden av skalaen, skyldig i krigs-

forbrytelser – på grunn av usikkerhet eller uvitenhet?

- Får personellet oppfylt sine grunnleggende behov i form av gode boforhold og riktig bekledning og utstyr?
- Er virksomheten i Forsvaret tilstrekkelig sikker for personellet i fredstid, og er det trygt å varsle om forhold man reagerer på?

Ombudsnemnda understreker sitt inntrykk av at forsvarspolitiske og militære myndigheter tar Norges forsvar og beredskap på alvor. Det er mange hensyn som skal ivaretas. Dessuten ligger det en mulig feilkilde i at nemndas observasjoner og kilder ikke tegner et objektivt riktig bilde av virkeligheten. En annen feilkilde ligger i at nemnda har begrensede ressurser til å etterprøve opplysninger den mottar, med egne utredninger.

ALLE MILITÆRE KILDER SOM OMBUDSNEMNDA ER I KONTAKT MED, FORTELLER AT DET ER FOR FÅ FOLK I FORSVARET, OG AT DETTE GÅR UT OVER FORSVARETS EVNE OG PERSONELLETS SIKKERHET

Ombudsnemndas erfaring er at den jevne norske soldat føler seg usikker på hva hen skal gjøre i en krigssituasjon, og at personellstrukturen for befal og offiserer er såpass presset at det går ut over Forsvarets evne og personellens sikkerhet.

Det er en entydig tilbakemelding fra soldater i førstegangstjeneste til Ombudsnemnda at de etterlyser større grad av «grønn» tjeneste, det vil si aktiviteter i felt. Skytetrening og våpenferdigheter fremheves som den største mangelen i dag. Som eksempel viser nemnda til referat etter nemndsmøtet 12. desember 2022, der Tillitsvalgtdordningen i Sjøforsvaret ga følgende opplysninger:

- Deler av kontingent 2022/01, som dimitterte i desember 2022, har ikke hatt militærfaglig utdanning ut over rekruttperioden. Det gjelder soldater som tjenestegjør i basefunksjoner på Haakonvern orlogsstasjon, landbaserte stillinger i Marinen og på KNM Tordenskjold.
- Hovedtillitsvalgte for Sjøforsvaret forventer det samme for kontingentene som kom inn i april, juli og september 2022.

Ombudsnemnda forstår at enkelte soldater på denne bakgrunn gir til kjenne at de «føler seg mer som billig arbeidskraft» enn som militære styrker.

I tillegg er soldatene usikre på krigens regler. De opplever dette som meget ubehagelig.

Ombudsnemnda har ikke kompetanse til å bedømme hvorvidt det folkerettslige kravet overfor myndighetene om å undervise egne militærstyrker i krigens folkerett, ikke er mer krevende enn at dagens opplegg er godt

nok, eller om det er slik at Forsvaret har for få undervisningsressurser til å oppfylle kravet.

Det Ombudsnemnda imidlertid kan gå god for – ikke minst på bakgrunn av en unison oppslutning under Tillitsvalgtordningens landsstyremøte på Sessvollmoen i april 2022 – er at bekymringen er gjeldende blant en stor del av soldatmassen, og at disse soldatene fremstår som alt annet enn skjøre og dramatiske.

Befal (sersjantkorpset) og offiserer er like entydige i hvilke utfordringer de mener er størst. Det er at man ikke har et tilstrekkelig antall personell med riktig kompetanse og erfaring, og at man opplever høy utskiftningsrate på grunn av økonomisk usikkerhet og slitasje. Ombudsnemnda har i den forbindelse til gode å høre noe godt om utdanningsreformen. Den innebærer at personell som utdanner seg i Forsvaret, ikke blir erstattet i sin avdeling av en «vikar» som har tilsvarende kunnskap og erfaring.

Ombudsnemnda mener det er et misforhold mellom konsekvensene av de nevnte opplysningene på den ene side, og hvilken plass dette er gitt i det forsvarspolitiske ordskiftet på den annen side.

Ombudsnemnda er naturligvis kjent med at Forsvarskommisjonen avgir sin rapport i løpet av mai 2023, og håper at utdanningen av ledere i Forsvaret, og det «funksjonelle» fraværet som utdanningsreformen har ført med seg, blir omtalt der.

PERSONELLETS ARBEIDSMILJØ OG GRUNNLEGGENDE BEHOV OMFATTER OGSÅ BOFORHOLD

Både tillitsvalgte og verneombud gir uttrykk for en viss utmattelse når det gjelder å få forsvarspolitiske myndigheter til å innse hvilket etterslep som preger vedlikehold av bygningsmassen på mange steder i Forsvaret. Det gjelder særlig for boforholdene, og især for soldater i førstegangstjeneste.

Ombudsnemnda er informert om flere konkrete eksempler på at forlegningsrom og hele bygninger må stenges, fordi det er helsefarlig for personellet å oppholde seg der. Utfordringen er ikke dette alene, men at det ikke er adekvat bygningsmasse til å erstatte det som er for dårlig eller for gammelt.

RETTSSIKKERHET – BLANT ANNET I VARSLINGSSAKER

Ombudsnemnda viser til at det på ny er stor offentlig oppmerksomhet rundt mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret. Ombudsnemnda synes det er bra at temaet aktualiseres, selv om realiteten i enkeltsakene som løftes fram i media, er alvorlig.

Ombudsnemnda har i løpet av 2022 holdt flere møter med deltagere fra Forsvaret, der varslingsaker, mobbing og seksuell trakassering har vært tema. Nemnda mener at de konkrete tiltakene Forsvaret har mål om å

ha igangsatt innen 1. august 2023, virker hensiktsmessige, og at disse må få tid til å virke. Nemnda følger nøye med på utviklingen og forventer at Forsvarets tiltak sikrer en bedre ivaretagelse av varsler/fornærmede, og at personer som begår overtramp, blir møtt med riktige reaksjoner. Samtidig må systemet ifølge nemnda også ivareta omvarsledes/mistenktes rettigheter med samme styrke.

En observasjon Ombudsnemnda har gjort når det gjelder problemstillingene rundt varslingsaker, mobbing og seksuell trakassering og tilstøtende tema, er at det kan være grunn til å vurdere om Forsvaret er gitt de nødvendige lovhjemler, eventuelt om de gjeldende lovhjemplene bør presiseres. På den måten vil den politiske forventningen til hva Forsvaret skal oppnå i slike saker, og hvilke virkemidler Forsvaret har til sin disposisjon, komme tydelig fram.

En annen observasjon Ombudsnemnda har gjort om dette, er at det nær sagt ikke finnes lokale ressurser til å behandle personalsaker.

En tredje observasjon, som særlig treffer temaet om mobbing og seksuell trakassering blant soldater i førstegangstjeneste, og som Ombudsnemnda får bekreftet fra mange kilder i Forsvaret, er at det er store utfordringer knyttet til lederskapet som utøves «på bunnen», altså nærmest soldatene.

1.2 Ombudsnemndas mandat og sammensetning

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.»

I det daglige drives Ombudsnemndas virksomhet av forsvarsombudet og nemndas administrasjon.

Ombudsnemndas administrasjon består av en administrativ leder, som også er nemndas sekretær og saksbehandler, og to kontoransatte som følger opp budsjett, regnskap, lønn, post og forefallende arbeid.

1.3 Ombudsnemndas tilsyn

OMBUDSNEMNDAS TILSYN I 2022

Ombudsnemnda gjennomførte to tilsyn i 2022, først hos Sjøforsvarets ledelse på Haakonvern orlogsstasjon og deretter hos Luftforsvarets ledelse på Rygge flystasjon. Tilsynsrapportene og Forsvarsdepartementets uttalelse til disse følger som vedlegg til Dokument 5 (2022-2023).

HENSIKTEN MED OMBUDSNEMNDAS TILSYN

Hensikten med Ombudsnemndas tilsyn er å skaffe seg en oppdatert virkelighetsforståelse om den militære avdelingen eller de militære prosessene som tilsynet gjelder, og å formidle denne til Stortinget. Nemnda er opptatt av at Stortingets vilje om forsvarsrelatert politikk skal oppfylles. Dernest er nemnda opptatt av hvorvidt avdelingen eller prosessene som tilsynet gjelder, er gitt de nødvendige forutsetninger for å fungere tilfredsstillende. Nemnda vil gjerne skrive rapporter som er til nytte også for Forsvaret selv.

TILSYNET HOS SJØFORSVARETS LEDELSE, 2. JUNI 2022

Personellets sikkerhet i lys av høy aktivitet og en presset personalstruktur var ett av hovedtemaene for tilsynet. De tillitsvalgte i Sjøforsvaret var enstemmige overfor Ombudsnemnda om at personellet i Sjøforsvaret er overarbeidet, og at de nær sagt aldri opplever at planlagt aktivitet blir innstilt av den grunn. Sjøforsvarets ledelse tegnet et mer nyansert bilde.

Ombudsnemnda er ikke i tvil om at Sjøforsvarets ledelse prioriterer personellets helse og sikkerhet. Nemnda er heller ikke i tvil om at det er vanskelig å finne det optimale balansepunktet mellom operative behov og rapporteringskrav på den ene side og ivaretagelse av personellet på den annen side. Nemnda føler seg ikke trygg på at den militære aktiviteten blir tilpasset personellstrukturen i nødvendig grad.

TILSYNET HOS LUFTFORSVARETS LEDELSE, 17. JUNI 2022

Sjef Luftforsvaret ga uttrykk for en systematisk innretning av Forsvaret som hindrer ham i å lede Luftforsvaret slik han mener det bør ledes for å produsere maksimal luftmakt. I forhold til produsentens anbefaling og sammenlignbare F-35-nasjoner, fortalte Sjef Luftforsvaret at han disponerer et vesentlig lavere antall F-35-teknikere.

I en artikkel i Dagens Næringsliv skriver forsvarsminister Bjørn Arild Gram blant annet at «det er for lite tillit og myndighet til lederne i Forsvaret», og at han derfor iverksetter en tillitsreform. Dette imøtekommer ønsket til sjef Luftforsvaret, noe Ombudsnemnda synes er positivt. Nemnda oppfatter ingen motsetning mellom en slik tillitsreform og en selvstendig forutsetning om at den politiske kontrollen med forvaltningen må være innrettet slik at den vil kunne sørge for at føringer fra Stortinget gjennomføres.

1.4 Ombudsnemndas møtevirksomhet

OMBUDSNEMNDAS MØTER MED EKSTERNE DELTAGERE

I 2022 har Ombudsnemnda holdt syv møtedager med eksterne deltagere. Nemndas tilsynsvirksomhet er ikke medregnet i dette grunnlaget.

Det skrives referat etter Ombudsnemndas møter med eksterne parter, som publiseres fortløpende på nemndas nettside.

I 2022 har Ombudsnemnda hatt to møter med forsvarsministeren og ett møte med forsvarssjefen. Både forsvarsministeren og forsvarssjefen har felles ambisjon med nemnda om å komme sammen til møte to ganger i året.

I tillegg til møtene med forsvarsministeren og forsvarssjefen har Ombudsnemnda holdt møter med

- Tillitsvalgtordningen i Forsvaret
- Statens pensjonskasse
- Sjef HR i Forsvarsstaben,
- Sjefen for Forsvarssjefens internrevisjon (varslingsskanalen),
- Forsvarets veteraninspektør og
- Forsvarets hovedverneombud.

Gjennom året har forsvarsombudet og administrativ leder en rekke møter og besøk som angår nemndas arbeid. Hensikten med slike møter er særlig å bli kjent med aktuelle problemstillinger som nemnda kan vurdere å gå nærmere inn i.

FORSVARETS OPPFØLGING AV UNDERSØKELSER OM MOBBING OG SEKSUELL TRAKASSERING OG BEHANDLING AV VARSLINGSSAKER

Ombudsnemnda ønsker å holde seg oppdatert på Forsvarets oppfølging av undersøkelsene om «MOST» og behandlingen av varslingssaker, som har hatt stor oppmerksomhet de siste årene.

«MOST» står for mobbing og seksuell trakassering. En ny undersøkelse i regi av Forsvarets forskningsinstitutt ble offentliggjort i januar 2023. Denne undersøkelsen vil bli tema for Ombudsnemndas møter i 2023.

Når det gjelder Forsvarets behandling av varslingssakene, viser Ombudsnemnda til PriceWaterhouseCoopers (PwC) rapport «Det skal nytte å si ifra [...] Evaluering av Forsvarets system for varsling» fra november 2022.

Funnene som presenteres i PwCs rapport, og Forsvarets oppfølging av dette, var tema på nemndsmøtet 12. desember. Det er nedsatt en arbeidsgruppe i Forsvarsstaben som skal sørge blant annet for følgende tiltak:

- Etableringen av en sentral varslingsenhet i Forsvaret. Den sentrale varslingsenheten skal ha oversikt over enhver pågående enkeltsak. Videre skal enheten bidra til å kategorisere sakene riktig, og den skal stå for fagledelse og støtte ut i organisasjonen.
- Den sentrale varslingsenheten vil kreve et forbedret teknisk system for varslingssakene.
- Det skal være én prosedyre for behandling av varslingssaker i Forsvaret.

Ombudsnemnda vil holde seg oppdatert på arbeidsgruppens fremdrift. Noen dager før Dokument 5 (2022–2023) skulle trykkes, ble det kjent at Forsvaret har opprettet en stilling med generals grad for å følge opp arbeidet mot mobbing og seksuell trakassering.

OMBUDSNEMNDAS SAMARBEID MED TILLITSVALGTORDNINGEN I FORSVARET (TVO)

Ombudsnemnda viser til at den har et nært og godt samarbeid med TVO. Forsvarsombudet eller administrativ leder deltar på TVOs landsstyremøter, som holdes fire ganger i året. Fra samarbeidet i 2022 trekker nemnda særlig fram TVOs flotte og verdifulle deltagelse under den internasjonale konferansen som nemnda var vertskap for.

Som eneste eksterne part er TVO også i år invitert til å gi et skriftlig bidrag til Ombudsnemndas årsmelding. Nemnda understreker synergien i at TVO, inspirert av programmet for nemndas internasjonale konferanse, har iverksatt et eget arbeid om selvmordsforebygging i Forsvaret.

Ombudsnemnda og Vernepliktsrådet, som er styringsorganet til TVO, har møter to ganger i året.

Ombudsnemnda er meget imponert over TVOs arbeid og deres tilnærming til hvordan de tillitsvalgte kan bidra til å gjøre Forsvaret bedre.

1.5 Forsvarets veteraner og deres rettsstilling

OMBUDSNEMNDAS VEILEDNING I ENKELTSAKER

En av de største endringene i den nye forsvarsombudsloven i forhold til den gamle instruksen for Ombudsnemnda er at nemnda ikke lenger er ekstraordinært klageorgan for Forsvarets forvaltningsvedtak. Denne funksjonen er for de fleste sakstyper overtatt av Sivilombudet.

Ombudsnemndas kontor har i 2022 gitt veiledning i fem saker basert på henvendelser fra veteraner. Veiledningen går i hovedsak ut på å gjøre veteranen kjent med lovendringen og hvordan den enkelte skal gå fram for å henvende seg til Sivilombudet.

I en håndfull tilfeller har det vært nødvendig og ønskelig for forsvarsombudet å ha personlige møter med

veteranen, enten ved å reise til veteranen eller å ta veteranen imot på kontoret.

1.5.1 NÆRMERE OM FORSVARETS SKADDE VETERANER OG FORELDELSEFRISTEN I SIVILOMBUDSLOVEN § 9

Ombudsnemnda mener overføringen av enkeltsakene til Sivilombudet er prinsipielt fornuftig; Sivilombudet gir en vesentlig bedre legalitetskontroll og har en langt sterkere juridisk gjennomslagskraft enn nemnda. Endringen innebærer at Forsvarets personell får bedre rettssikkerhet.

I forbindelse med overføringen av enkeltsakene til Sivilombudet, mener Ombudsnemnda det er viktig å være oppmerksom på at Forsvarets veteraner risikerer å falle mellom to stoler på grunn av endringen. Nemnda tenker her først og fremst på de skadde veteranene.

Da Ombudsnemnda behandlet enkeltsaker, praktiserte den ingen foreldelsesfrist. Det gjør Sivilombudet – som mottar et langt større antall saker, og som går grundigere til verks i sin saksbehandling enn hva nemnda gjorde – jf. sivilombudsloven § 9, som lyder:

«§ 9 Fristen for å klage

Fristen for å klage til Sivilombudet er ett år.

Dersom klagen gjelder en forvaltningsavgjørelse, løper klagefristen fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken.

Gjelder klagen andre forhold, løper klagefristen fra det tidspunktet forholdet fant sted eller opphørte, eller fra tidspunktet da klageren måtte ha vært kjent med dette.

Hvis fristen ikke er overholdt, kan ombudet likevel ta saken til behandling hvis det er særlige grunner til det.»

Etter sivilombudsloven § 9 fjerde ledd kan Sivilombudet ta en sak til behandling «hvis det er særlige grunner til det», selv om ettårsfristen i § 9 første ledd er forbi.

Enkelte av de skadde veteranene er ikke i stand til å følge med på rettsprosesser eller å beregne og overholde frister. Ombudsnemnda går ut fra at dette er tilfellet også for andre sårbare personer og grupper i samfunnet.

Ombudsnemnda viser til at det ikke er opp til nemnda å avgjøre hvorvidt Forsvarets veteraner skal få en slags særbehandling i forhold til andre sårbare personer og grupper, enten gjennom endring eller presisering av sivilombudsloven eller gjennom øremerkede ressurser til Sivilombudet.

Ombudsnemnda viser til at hensikten bare er å tydeliggjøre det prinsipielle poenget om at hvis man ønsker maksimal effekt av overføringen av enkeltsaker fra nemnda til Sivilombudet, for veteranenes del, er det en forutsetning at sakene faktisk blir realitetsbehandlet hos Sivilombudet.

OMBUDSNEMNDAS MØTE MED STATENS PENSJONSKASSE

Den 16. november 2022 var Ombudsnemnda i møte med Statens pensjonskasse (SPK). Møtet kom til gjennom et initiativ fra nemnda, som ledd i nemndas ambisjon om å sette seg inn i rettsstillingen til Forsvarets veteraner.

Under møtet mottok Ombudsnemnda en orientering om SPKs portefølje, om dagens erstatnings- og kompensasjonsordninger for skadde veteraner og den historiske utviklingen av disse ordningene, om rettsproduksjonen og rettsutviklingen på dette feltet og om relasjonen mellom SPK, klagenemnda for internasjonale operasjoner og Forsvarsdepartementet.

NY TILTAKSPLAN FOR VETERANER KOMMER I 2023

I det videre arbeidet med veteranenes rettsstilling vil Ombudsnemnda særlig følge med på den nye tiltaksplanen for veteraner som skal foreligge innen første halvår 2023. Nemnda ble informert om arbeidet med tiltaksplanen av Forsvarets veteraninspektør i nemndsmøtet 12. desember 2022.

Tiltaksplanen er en tverrsektoriell plan for oppfølging, ivaretagelse og anerkjennelse av veteraner og deres familier, før, under og etter tjenesten i internasjonale operasjoner.

1.6 Risiko og sårbarhet ved ombudsnemndas kontor og virksomhet

VANNSKILLE: HARBERGUTVALGET (2021) FORAN- LEDIGET OMFATTENDE ENDRINGER I OMBUDSNEMN- DAS ADMINISTRASJON OG ARBEIDSMETODE

I konsultentselskapet Rambølls rapport til Harbergutvalget om Ombudsmannsnemnda fremgår det i sammendraget, under overskriften «Vurdering av dagens praksis og innretting», blant annet:

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

organ bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for.»

På dette grunnlaget var det en naturlig slutning for nemnda at man måtte foreta omfattende endringer i nemndas administrasjon og arbeidsmetode.

Det er Ombudsnemndas oppfatning at man er i ferd med å lykkes med endringene. Nemnda mener dette er synlig blant annet gjennom vedleggene til årsmeldingen.

I kjølvannet av den nye loven kreves atskillig mer av Ombudsnemndas administrasjon enn tidligere. Nemndas ressurser er imidlertid uendret i forhold til den gamle ordningen. Kravene som stilles til nemndas virksomhetsstyring og rapportering, er i det vesentlige de samme kravene som stilles til andre kontor i offentlig sektor.

Ombudsnemndas kontor består av fire personer: Forsvarsombudet, administrativ leder, som også er nemndas sekretær og saksbehandler, og to kontoransatte som følger opp budsjett, regnskap, lønn, post og forefallende kontorarbeid.

OMBUDSNEMNDA HAR EN KRITISK SÅRBARHET I FORM AV RESSURSER TIL SAKSBEHANDLING (SKRIFTLIG ARBEID)

For- og etterarbeidet til Ombudsnemndas virksomhet produseres av nemndas kontor. Det gjelder nemndas tilsyn og møter, samt annen møtevirkosomhet og saksbehandling som er nødvendig for å legge til rette for nemndas arbeid.

Ombudsnemndas kontor har regelmessige møter av varierende hyppighet med de øvrige eksterne stordingsorganene, med andre tilsynsmyndigheter, med militære avdelinger og kilder og med internasjonale kolleger. Dette er nødvendig for å skaffe seg et fagmiljø, og for å berede grunnen for nemndas kollektive aktivitet.

Ombudsnemndas skriftlige arbeid gjøres i det alt vesentlige av administrativ leder. Det er ikke andre krefter ved kontoret som kan tre inn i denne funksjonen. Nemnda mener sårbarheten i å ha én saksbehandler til å ta seg av nemndas skriftlige arbeid, er kritisk for nemndas virksomhet.

Sårbarheten ligger ikke bare i det åpenbare, at ressursen forsvinner dersom sekretæren skulle bli syk eller ha annet fravær. Det er en sårbarhet også i form av at Ombudsnemnda i liten grad har ressurser til selvstendige utredninger og etterarbeid.

OMBUDSNEMNDAS KONTOR HAR INGEN FYSISK SIKRING MOT UVEDKOMMENDE

I motsetning til nær sagt alle kontor i offentlig sektor som Ombudsnemnda er kjent med, har nemndas

kontor ingen sikkerhetssluse eller lignende beskyttelse mot uvedkommende som har klart å komme seg inn gårdens hoveddør på bakkeplan. Det er ikke vanskelig å komme seg inn gjennom hoveddøren.

Det forekommer at uvedkommende møter opp på døren til Ombudsnemndas kontor. De kan ofte være fortvilte. Det hender også at kontoret mottar e-post med truende innhold. De ansatte på nemndas kontor synes den manglende sikkerheten er ubehagelig. Nemnda viser til at det er et poeng i den forbindelse at kontorets bemanning varierer fra dag til dag, fra én person til fire.

Ombudsnemnda mener dette er en uholdbar sikkerhetsrisiko.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Sara Hamre Sekkingstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Innberetning fra Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret for 2022, Dokument 5 (2022–2023). Komiteen viser til at dette er den første årsmeldingen fra ombudsnemnda etter at den nye loven om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret tredde i kraft.

Komiteen merker seg at nemnda som følge av den nye loven har foretatt gjennomgående endringer i sin administrasjon og i sin arbeidsmetode.

Komiteen registrerer at nemnda mener at overføringen av enkeltsakene til Sivilombudet er prinsipielt fornuftig. Samtidig uttrykker nemnda bekymring for om Forsvarets veteraner kan risikere å falle mellom to stoler på grunn av klagefristen til Sivilombudet som er ett år, i motsetning til Ombudsnemnda, som ikke praktiserte noen foreldelsesfrist.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre mener staten har et særlig ansvar for å ivareta veteraner, og deler Ombudsnemndas forutsetning om at overføring av enkeltsaker fra nemnda til Sivilombudet må innebære at sakene faktisk blir realitetsbehandlet hos Sivilombudet.

Komiteen merker seg også at krigen i Ukraina har påvirket Ombudsnemndas internasjonale arbeid, og at krigen har gitt Norges forsvar og beredskap en aktualitet som preger Ombudsnemndas tilsyn og avdelingsbesøk.

Komiteen tar til etterretning at nemnda oppstiller tre kvalitetsmarkører for hvorvidt personellet er iva-

retatt, basert på Tillitsvalgfordningen for Forsvaret (TVO) sitt innspill til Forsvarskommisjonen. Disse er at personellet har tilstrekkelig utdanning, at grunnleggende behov er dekket, og at det er et trygt og godt arbeidsmiljø.

Komiteen viser til at nemnda er bekymret for den pressede personellstrukturen i Forsvaret og hvilke konsekvenser den vil kunne få for personellens sikkerhet og for Forsvarets beredskap. Ombudsnemndas erfaring er at soldatene føler seg usikre på hva som er krigens regler. Komiteen vil understreke viktigheten av at soldatene kjenner og mestrer krigens folkerett.

Komiteen viser til at nemnda er informert om at forlegningsrom og hele bygninger må stenges på grunn av helsefarlige forhold. Nemnda viser til at personellens arbeidsmiljø og grunnleggende behov også omfatter boforhold.

Komiteen registrerer at nemnda har viet oppmerksomhet rundt temaet varslingssaker, mobbing og seksuell trakassering. Nemnda vurderer det dithen at de konkrete tiltakene som iverksettes, virker hensiktsmessige, og at de nå må få tid til å virke. Komiteen merker seg at nemnda mener det kan være grunn til å vurdere om Forsvaret er gitt de nødvendige lovhjemler, eventuelt om de gjeldende lovhjemlene bør presiseres. Komiteen ønsker å presisere at seksuell trakassering og overgrep er ulovlig, og at de nødvendige lovhjemler for å håndtere dette gjelder i Forsvaret som i samfunnet for øvrig.

Komiteen merker seg også at nemnda har observert at det nær sagt ikke finnes lokale ressurser til å behandle personalsaker, og at det er store utfordringer knyttet til lederskapet som utøves nærmest soldatene.

Komiteen merker seg at nemnda ivaretar sitt ansvar for internasjonalt samarbeid, og var vertskap for den 14. årlige internasjonale konferansen for militære ombudsordninger, hvor viktige tema var plikten til å følge ordre, kvinners karrieremuligheter, selvmordsfare i det militære og forebygging av dette, samt at Forsvarsombudet, sammen med det nederlandske ombudet besøkte militærøvelsen «Cold respons» med mål om å presentere dette på konferansen til inspirasjon for andre militære ombudsordninger,

Komiteen tar til etterretning at nemnda mener de har en kritisk sårbarhet i form av ressurser til saksbehandling. Komiteen merker seg også at den manglende fysiske sikringen av nemndas kontor etter deres vurdering utgjør en uholdbar sikkerhetsrisiko.

Komiteen viser til at nemnda har hatt et høyt aktivitetsnivå i 2022, og ønsker å takke nemnda for arbeidet som er lagt ned gjennom det siste året.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til Om-

budsnemndas omtale av mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret. Disse medlemmer viser til flere saker i media om alvorlig og uakseptabel kultur rundt dette i Forsvaret. Disse medlemmer mener det er bra at Ombudsnemnda følger nøye med på utviklingen og stiller forventninger til Forsvarets håndtering av dette.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk venstreparti, Rødt og Venstre merker seg Ombudsnemndas observasjoner rundt mangler når det gjelder lovhjemler, ressurser og lederskapet som utøves nærmest soldatene, og mener dette må tas tak i fremover.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser videre til representantforslag fra representantene fra Sosialistisk Venstreparti, Kirsti Bergstø, Andreas Sjalg Unneland, Kari Elisabeth Kaski og Ingrid Fiskaa, om granskning av seksuell trakassering i Forsvaret, jf. Dokument 8:166 S (2022–2023) og Innst. 337 S (2022–2023).

Komiteens medlem fra Rødt viser til representantforslag fra representantene fra Rødt, Bjørnar Moxnes og Seher Aydar, om å styrke Norges forsvarsevne, jf. Dokument 8:207 S (2022–2023), hvor ett av forslagene lyder:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en samlet tiltaksplan mot mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret.»

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 5 (2022–2023) – Innberetning fra Stortingets ombudsnemd for Forsvaret for 2022 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 23. mai 2023

Peter Frølich

leder

Bente Irene Aaland

ordfører