



Innst. 262 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 5 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Ombudsmannnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1. januar–31. desember 2009

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Ombudsmannnemnda for Forsvaret har avgitt melding om sin virksomhet i 2009. Meldingen er i hovedsak lagt opp på samme måte som i de foregående år.

Stortinget har vedtatt instruks for Ombudsmannnemnda for Forsvaret. Ombudsmannnemnda skal etter formålet bidra til å sikre de allmenne menneskelige rettigheter for Forsvarets personell og behandle sakstema av prinsipiell karakter eller som har allmenn interesse. Ombudsmannnemnda skal likeledes ved sin virksomhet bidra til å effektivisere Forsvaret.

Saker for ombudsmannnemnda forberedes av Ombudsmannen. Meldingen omtaler enkelte klagesaker for å illustrere ofte forekommende sakstema. Slike konkrete klagesaker behandles fortløpende ved Ombudsmannens kontor. Konkrete klagesaker fremmes fra enkeltpersoner, pårørende, tillitsvalgte, tillitsvalgtes organer og tjenestemannsorganisasjoner. Ombudsmannen tar også ved anledning initiativ til undersøkelse/orientering om aktuelle saker.

Innholdet og omfanget i sakene varierer og krever skjønnsmessige og/eller juridiske vurderinger. Ofte opplever klageren at den militære forvaltning har begått en urett, og kontrollen med forvaltningen er derfor viktig. Ombudsmannen for Forsvaret gir

gjennom sitt arbeid alt personell muligheter for å få klargjort sin sak i forhold til de militære myndigheter. Den militære forvaltnings fullmakter er vide og oppgavene store. Dette er en medvirkende årsak til at Stortinget har etablert en uavhengig og kyndig instans som kan gå den militære forvaltningen nærmere etter i sømmene.

Ombudsmannen utfører kontroll- og tilsynsvirksomhet på vegne av Stortinget. Da ombudsmannsordning for Forsvaret ble etablert i 1952, var en av grunnene at den vernepliktige og militære tjenestemann trengte en mulighet til å få sin sak vurdert på en uavhengig og objektiv måte. For at ordningen skal virke etter sin hensikt, må ombudsmannen kunne arbeide på en mer enkel og uformell måte enn det forvaltning og domstoler gjør.

Kontrollen med den militære forvaltning er viktig for at Stortinget som lovgivende makt kan få informasjon om hvordan lover, reglementer og direktiver i praksis blir anvendt og forstått. Gjennom klagesaksbehandlingen får Ombudsmannen viktige tilbakemeldinger om hvordan Forsvaret faktisk bruker de fullmaktene den har fått i lovgivningen. Ombudsmannens undersøkelser omkring personellens klager vil fortsatt være en av hovedoppgavene. Men ut fra den erfaring arbeidet med enkeltsakene gir, kan Ombudsmannen også gjennom saker som tas opp av eget tiltak, bidra til at Stortinget mer effektivt kan utøve sin kontrollfunksjon. De tilbakemeldinger ombudsmannnemnda gir Stortinget, er derfor også en viktig side ved ombudsmannens arbeid.

Ombudsmannnemnda har i 2009 holdt møter under befaringene, samt i mars og desember.

Nemnda har i 2009 foretatt befaringer/besøk ved i alt ti militære tjenestesteder. Nemnda har i tillegg besøkt Forsvarets høyskole for orientering om sivil utdanning i Forsvaret (Voksenopplæringen), fra 2010

kalt FOKUS. Meldingen inneholder oppsummeringer av de enkelte befaringer.

Enn videre har nemnda hatt møter med forsvarsministeren og ledelsen i Forsvarsdepartementet våren 2009 om ytringsfrihet, taushetsplikt, lojalitet samt orientering om Forsvarssjefens varslingskanal.

1.2 Fra nemndas virksomhet i 2009

Soldataksjoner

Over år har nemnda med tilfredsstillelse merket seg de vernepliktige soldataksjoner. Hvert eneste år settes aktuell tematikk på dagsorden, med stor deltakelse fra militære avdelinger. Aksjonen løper fra høst til vår. De siste års aksjoner har tatt for seg alt fra rusmidler og selvmordsforebyggende arbeid til sikkerhetsfokus i Forsvaret. Fjorårets aksjon (2008–2009) fokuserte på kvinner i Forsvaret og gikk under parolen Dream Team. Årets aksjon (2009–2010) setter søkelyset på det kollegiale forholdet mellom befal og soldat i Forsvaret og går under tittelen «Ny takt, ny tone». Etter nemndas oppfatning ønsker og fortjener vernepliktige inne til førstegangstjeneste respekt og heder for den jobben og innsatsen de gjør. Sjikanevende og grov ordbruk er ikke noe som hører hjemme i Forsvaret. Befal skal være et godt forbilde og det er viktig at man har et godt lederskap til de vernepliktige. Soldat er betegnelsen for både vernepliktige soldater, vervede, befal og offiserer. Felles for dem alle er at de er soldater og kolleger. For at Forsvarets stridsevne skal være best mulig, er det av avgjørende betydning at kolleger jobber sammen og har et godt kollegialt forhold. Soldataksjonene er holdningsskapende og uttrykk for hvilken positiv samarbeidsordning som TMO er.

Tillitsmannsordningen (TMO)

Ombudsmannsnemnda er opptatt av at TMO-apparatet får god oppfølging og at TMO- og HMS-kursene fortsatt prioriteres. Et godt fungerende TMO-apparat yter avgjørende bidrag til trivsel og samhold i Forsvaret. Et faglig sterkt TMO-apparat bidrar også til at stadig flere tvistesaker finner sin løsning gjennom uformell kontakt mellom partene. Selv om ordningen fungerer godt, er den ikke like godt implementert overalt. Det samme må sies å gjelde de vernepliktiges deltagelse i arbeidsmiljøutvalg og dermed tillitsvalgetes «verneombudsrolle». Nemnda ser allikevel bedring år for år. Endringer i Forsvarets struktur hva angår bl.a. Regionale støttefunksjoner og Driftsenhet i Forsvaret vil stille nye krav til TMOs forankring og tilknytning i avdelingene. Det arbeides med nytt TMO-reglement tilpasset endringene.

Sikkerhetsklarering av vernepliktige

Når det gjelder sikkerhetsklarering av de vernepliktige mannskapene, er dette etter nemndas mening fortsatt et område hvor sakene generelt tar for lang tid. Dette er en uholdbar situasjon og lite tjenlig både for Forsvaret og for den det gjelder. Ombudsmannen får flere henvendelser om sen klarering, noe som kan være ødeleggende for den enkelte vernepliktiges militærtjeneste. Det har vært tatt til orde for at færre skal klareres Hemmelig, for ved det å få til raskere saksbehandling. Nemnda er ikke sikker på at dette løser problemet. 80 prosent av de vernepliktige klareres uansett raskt i løpet av rekruttperioden, mens 20 prosent klareres senere. Dette kan tyde på at det ikke nødvendigvis er et kapasitetsproblem, men at personkontroll som individuell saksbehandling tar lang tid om det foreligger forhold som sikkerhetsmyndighetene har behov for å få belyst. Å nedsette klareringsnivået til f.eks. Konfidensiell vil nok være raskere for de gjenstående 20 prosent, men vil kunne bryte med den enkeltes rettferdighetsoppfatning, siden klarering Hemmelig gir de vernepliktige mulighet til mer omfattende og innholdsrik tjeneste med mulighet for valg av tjenestested og arbeidsoppgaver. Den beste løsning synes derfor å være en raskest mulig klarering. Nemnda regner med at Forsvaret søker å løse dette slik at klareringstiden bringes ned til et minimum, og i prinsippet bør klarering foreligge senest ved avslutning av rekruttskolen.

Tjenesteuttalelser

Nemnda har ved flere anledninger påpekt at regelverket for tjenestesamtaler (medarbeidersamtaler) for vernepliktige mannskaper og reglene for utstedelse av militært tjenestebevis må bli bedre fulgt opp ved mange avdelinger. Ombudsmannen får fortsatt en del henvendelser om og klager på systemet med tjenesteuttalelser.

Voksenopplæring

Voksenopplæringen ble etter 2008 knyttet til Forsvarets høyskole med betegnelsen «Avdeling for Sivil Utdanning». Nemnda er generelt opptatt av at VO's budsjett må opprettholdes på et nivå som sikrer at undervisningstilbudene oppleves som en reell kompensasjon for det studie- og opplæringstap militærtjenesten medfører.

Helsetilbud

Nemnda har merket seg at problemer med tilgang på leger, sykepleiere og sykevoktere er bedret, men fortsatt ikke helt tilfredsstillende løst. Nemnda er opptatt av at soldatene skal få et fullt ut tilfredsstillende legetilbud under tjenesten. Nemnda mener at tilgang på egne leger i avdelingene gir den raskeste

behandlingen, og dermed også den mest effektive tjenesten. Nemnda har ellers merket seg at Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har inngått en avtale som sikrer uavhengig tilsyn av helsetjenestene under utenlandsoppdrag. Bakgrunnen for avtalen ligger i at norske soldater på utenlandsoppdrag skal sikres den samme kvalitetsmessige helsetjenesten som man får hjemme i Norge.

Temaer rundt sanitetstjenesten, og særlig da i forhold til internasjonale operasjoner og senskader etter internasjonale operasjoner, har også i 2009 stått sentralt i nemndas arbeid.

Nemnda har ved flere anledninger uttalt sterk bekymring for mangelfull psykiatritjeneste og at mennesker som blant annet lider av post-traumatisk stresslidelse knyttet til deres militære tjeneste, opplever et manglende ettervern og liten eller ingen oppfølging fra Forsvarets side. Nemnda har merket seg at det fortsatt er til administrativ behandling et antall tidligere og til dels gamle saker som gjelder senskader, med den ekstra belastning dette er for dem det gjelder. Etter nemndas oppfatning må det legges vekt på de særlige forhold som gjelder for militærtjeneste. Forsvaret har brukt lang tid på å få ting på plass, men nemnda merker seg at Forsvarets psykiatritjeneste er tilført nye stillinger og at tjenesten er i positiv utvikling. Nemnda er etter høringer med veteranorganisasjoner allikevel av den oppfatning at det fortsatt står igjen en god del arbeid før man kan kalle situasjonen tilfredsstillende. Nemnda har gjennomgått levekårsundersøkelsen om soldater som har pådratt seg skader som følge av internasjonale operasjoner. Nemnda merker seg fra undersøkelsen at det konkluderes med at det er et gap mellom behovet som uttrykkes fra veteranene og bruken av ulike oppfølgingstilbud som finnes.

Veteraner

Levekårsundersøkelsen bør gi Forsvaret grunnlag for forsterket oppfølging av enkelte veterankategorier. Selv om Forsvaret har brukt mye tid og ressurser på å styrke veteranenes rettigheter, synes undersøkelsen å vise at det fortsatt er mye ugjørt.

Nemnda sier seg fornøyd med at Forsvarssjefens veterandirektiv ble iverksatt i 2009 og vil følge implementering. Nemnda vil også berømme veteranorganisasjonenes arbeid, med bl.a. kamerattelefon, kameratoppfølging mv. Nemnda har også gjennomført møte med en pårørende gruppe for skadde veteraner.

Velferdstjenesten

Nemnda understreker velferdstjenestens viktighet. Velferdstjenestens virksomhet er rettet mot alt personell i Forsvaret og skal bidra til å fremme trivsel og sosial trygghet for personellet med sikte på økt

effektivitet. Nemnda merker seg dog at det ikke er gitt føringer til velferdstjenesten i Forsvarets interne styrende dokumenter. Strategisk plan for velferdstjenesten 2008–2012 er heller ikke nevnt i overordnede styringsdokumenter. Planen er forankret i Forsvarets øverste militære ledelse og iverksatt 1. januar 2008, og burde således gjengis i styringsdokumentene til og med 2012.

Ytringsfrihet i Forsvaret

Nemnda sier seg godt fornøyd med et initiativ som ble tatt av Forsvarsministeren om ytringsfrihet, trakassering og mobbing. Ikke minst på bakgrunn av de mange henvendelser som Ombudsmannen hadde om dette i 2007 og 2008.

Nemnda legger til grunn at en arbeidsgiver ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Som utgangspunkt gjelder ytringsfriheten også forhold som hører inn under arbeidsområdet og som berører forholdet til arbeidsgiveren. Offentlig ansatte har et vidt spillerom for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og på egen arbeidsplass.

Ytring skal kunne omfatte kritikk, uten fare for sanksjon. Hvis uttalelsen er rimelig, selv om det er kritikk, må etter nemndas mening ledelsen tåle kritikken. Det finnes eksempler hvor kritisk ytring basert på faglig ekspertise har ført til sanksjonering. Det er nemndas syn at sanksjonering av kritikk eller av kontroversielle, men rimelige uttalelser, gir unødige begrensninger av ytringsfriheten, og bør ikke forekomme.

Både ansatte og ansattes organisasjoner har tidligere reist spørsmål om unødige bruk av «unntatt offentlighet» eller annen sikkerhetsgradering unødige kan innskrenke ytringsfriheten. I 2009 er samme spørsmål reist i forbindelse med ansattes opplevelse av manglende rettssikkerhet i den såkalte FOST-saken, hvor de ansatte ikke fikk vite grunnlaget for en politianmeldelse mot avdelingen, selv etter at saken ble henlagt som intet straffbart forhold. Generelt mener nemnda at tillit innad i Forsvaret og mellom Forsvaret og offentligheten først og fremst bygges ved åpenhet. Lukker man til, skaper man også mistillit. Målet må i størst mulig grad være innsyn, åpenhet og en debatt som fører til de beste løsningene. Etter nemndas syn bør debatt og ytringer derfor i størst mulig grad fremmes og hilses velkommen.

Ombudsmannen hadde i 2009 færre enkelthenvendelser enn i 2008 som kan rubriseres under «ytring, trakassering, mobbing, varsling», og utviklingen går riktig vei. Men ansatte i FOST, i FD og i Forsvarsbygg har på generelt grunnlag tatt opp forhold de mener seg utsatt for av arbeidsgiver, og som

oppleves urimelige og urettferdige. For Forsvarsbyggs del ble det videre i 2009 foretatt en etikkartlegging, utført av konsultentselskapet KPMG. Undersøkelsen gav bl.a. som resultat at flere ansatte frykter represalier dersom de varsler om regelbrudd. Hele 40 prosent av de ansatte sier at de kvier seg for å melde fra om alvorlige regelbrudd. En slik skepsis til varslingsystemet kan vitne om manglende tillit og dermed føre til risiko for at kritikkverdige forhold ikke blir avdekket. Et annet forhold kan være at varslingsystemet ikke er godt nok kjent.

Omstilling og arbeidsmiljø

Ombudsmannen har utover befaringene med nemnda besøkt en rekke avdelinger og tjenestesteder. Fra avdelinger som har særlig omstillingstrykk eller som har særlig tung arbeidsbelastning, nasjonalt så vel som internasjonalt, har Ombudsmannen en fortsatt jevn høy tilgang i antall henvendelser og forespørsler, også om deltagelse i møter med personell av alle kategorier. Ombudsmannen har videre blitt holdt løpende orientert av personell/avdelinger som føler seg urimelig og urettferdig behandlet. Ombudsmannen deltar videre på landsstyremøter i Vernepliktsrådet og underviser ved TMO-kurs, velferdskurs samt andre kurs ved avdelinger og skoler.

Representanter for tjenestemannsorganisasjonene og Forsvarets Hovedverneombud uttrykker fortsatt bekymring for arbeidsmiljøet i Forsvaret. Dette er for 2009 i større grad knyttet til arbeidsbelastning og belastning ved omstilling og i mindre grad til ytringer/deltagelse i forsvarsdebatt. Videre er noe knyttet til belastning ved internasjonal tjeneste.

Hovedverneombudet karakteriserer arbeidsmiljøet stort sett som godt og solid de fleste steder i Forsvaret, men peker på at det fortsatt er en ubalanse mellom de oppgaver som pålegges Forsvaret og de ressurser som stilles til disposisjon for Forsvarssjefen.

Nemnda erfarer under sine befaringer at arbeids situasjonen og høyt arbeidspress er en «gjenganger». De færreste steder resulterer dette imidlertid ikke i økt sykefravær, og personellet gir uttrykk for en «stå-på-lojalitet». Dette gjelder særlig ved avdelinger der fravær gir merbelastning for arbeidskollegaer. Økt aktivitet både hjemme og i internasjonale operasjoner har medført at Forsvarets personell i gjennomsnitt arbeider langt mer enn ett årsverk. Samtidig har omstilling medført ekstra belastning og frustrasjon blant Forsvarets personell. Nemnda bemerker at den langvarige omstillingsfasen oppleves som ekstra belastende for personellet og at omstillingen i Forsvaret er konstant høy og oppfattes ikke alltid å ha vært til det bedre. For de fleste ansatte synes det vesentlig at endringer må konsolideres og stabiliseres før nye omstillingstiltak igangsettes.

Ansatte og mange av Forsvarets arbeidsgiverrepresentanter synes å være enige om at det er nødvendig med betydelige endringer i arbeidssituasjonen. Ifølge organisasjonene er hovedproblemet en fortsatt ubalanse mellom oppdrag og ressurser, selv om det på enkelte tjenestefelt er tilført økte personellressurser. Når det gjelder vervete og avdelingsbefalsordningen konstaterer nemnda at disse har hatt effekt, og at det er lite motstand mot avdelingsbefalsordningen. Overfor Ombudsmannen er det reist problemstillinger knyttet til avgang, avlønning og ønske om at for enkelte spesialkategorier bør det sees på avtaleperioder som kan løpe til fylte 45/47 års alder, mot dagens grense på 35 år. Nemnda regner med at Forsvaret vil drøfte slike innspill.

Nemnda ser det som positivt at Forsvaret for perioden 2009–2012 har satt inn virkemidler overfor personell i omstilling. For å gjennomføre omstillingen uten for stort tap av kompetanse kan det settes inn tiltak som den enkelte driftsenhet (DIF) kan benytte seg av. Tiltakene skal gjøre det enklere å beholde kompetansen under avvikling og stimulere ansatte til å flytte med. Ingen ansatt har krav på virkemidlene, og det er opp til Forsvaret å gi tilbud om dette. Virkemidlene kan tilbys faste og midlertidige tilsatte, militære og sivile, i tillegg til lærlinger, grenader og matroser med minimum 1 års gjenværende kontrakt.

Fratredelsesavtaler

Nemnda har i tidligere år stilt kritiske spørsmål til bruk av fratredelsesavtaler med utvidet taushetsplikt, noe som etter nemndas oppfatning ikke skal finnes utover det som fremgår av lover og regler. Nemnda har med bakgrunn i dette uttalt seg skeptisk til hvordan enkelte fratredelsesavtaler synes å ha blitt brukt i Forsvaret, og stilt spørsmål om ikke saksbehandlingsregler som gjelder ved vedtak om oppsigelse og avskjed, kan bli skjøvet til side ved inngåelse av en fratredelsesavtale. Lovgiver har utformet disse reglene for at et arbeidsforhold skal avsluttes i bestemte former og skal beskytte arbeidstaker mot urettmessig oppsigelse og avskjed. Reglene er en viktig del av stillingsvernet, og en tilsidesettelse av disse kan derfor uthule stillingsvernet. Nemnda merker seg at for 2009 har Ombudsmannen ikke fått noen slik avtale til gjennomgang/klage. Nemnda oppfordrer til fortsatt varsomhet med bruk av fratredelsesavtaler.

Ansattes rettssikkerhet

Nemnda er opptatt av de ansattes rettssikkerhet og at de har beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, muligheten til å forutberegne sin rettsstilling og mulighet for å forsvare sin rettslige interesse. Likeledes må det stilles krav til saksbe-

handling som sikrer forutberegnlighet, likhet og mot at noen lider urett.

Ombudsmannen har vært fortløpende orientert fra ansatte i FOST (Forsvarets sikkerhetstjeneste) om deres situasjon etter at avdelingen ble politianmeldt. Noe som resulterte i etterforskning og senere henleggelse av det nasjonale statsadvokatembetet som intet straffbart forhold.

1.3 Generelle spørsmål

Klagesaker og henvendelser til ombudsmannen

Ombudsmannsordningen har som i tidligere år vist seg som et reelt og tidsbesparende alternativ til domstolsbehandling i mange saker av juridisk karakter. Meldingen omtaler enkelte klagesaker for å illustrere ofte forekommende sakstema.

Ombudsmannen har i 2009 behandlet 98 registrerte klagesaker, mot 69 saker i 2008 og 75 saker i 2007.

I tillegg er tvistesaker løst ved uformell kontakt med partene uten ordinær saksregistrering. Veiledning og råd fra Ombudsmannens kontor har i 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 ca. 25 prosent i 2009.

Klagesakene behandles hovedsakelig av Ombudsmannen ved direktøren (advokat).

Nemnda har merket seg at omstillingen og nedbemanningen i Forsvaret ikke har medført et særlig økende antall skriftlige klagesaker direkte fra personellet til Ombudsmannen, men har ført til økning i antall muntlige henvendelser og bekymringsmeldinger om arbeidsmiljøet i Forsvaret, hvor det opplyses at personellet er engstelig for å uttale seg eller varsle grunnet returvirkninger. Både de militære og sivilt ansattes tjenestemannsorganisasjoner har opplyst om en vedvarende uforsvarlig stor arbeidsbelastning på personellet.

Lærlingordningen

Forsvaret er den største lærebedriften i Norge og har 537 lærlinger fordelt på 31 fag. Behovet for lærlinger er imidlertid større, 137 ledige lære plasser ble i sommer ikke besatt pga. for få søkere. Nemnda ser det som uheldig at et så stort antall lærlingplasser ikke besettes og regner med at Forsvaret vurderer hvilke tiltak som bør settes inn.

Kvinneandelen av lærlinger i Forsvaret er på 24,2 prosent. Lærlingordningen er med andre ord en viktig portal for rekruttering av kvinner. Ordningen er også en viktig portal for rekruttering av fagkompetanse som Forsvaret har behov for, og bidrar samtidig

til å få motiverte soldater med riktig fagkompetanse på rett plass.

Andelen lærlinger som besto fagprøven ved første gangs forsøk, var i 2009 på 95,7 prosent. Lærlingordningen er økonomisk gunstig for Forsvaret. I overkant av 20 mill. kroner i tilskudd blir overført til Forsvaret fra fylkeskommunene for å føre lærlingene frem til fagprøve.

Nemnda merker seg at behovet for folk med fagkompetanse generelt er økende uten at dette gir seg utslag i økt rekruttering inn i ordningen. Nemnda opplever under sine befaringer at flere nødvendige støttefunksjoner som tidligere ble utført av vernepliktige mannskaper, nå blir utført av lærlinger på kontrakt med Forsvaret, eventuelt i kombinasjon med avtjening av førstegangstjenesten.

Forsvarets behov er styrende for antall lærlinger som inntas på kontrakt. For å utføre de nødvendige støttefunksjoner trenger Forsvaret årlig 800–900 lærlinger.

Nemnda ble under besøk på Sjøkrigsskolen orientert om de nye muligheter lærlinger kan gis gjennom videre grunnleggende befalsutdanning, med senere mulighet for grunnleggende officersutdanning ved krigsskolene. Nemnda har videre merket seg at arbeidet med å avklare økonomiske og statusmessige forhold for andreårs lærlinger ble slutført like før utgangen av året. Nemnda regner med at de bedre og mer avklarte forhold for lærlingene også vil virke rekrutteringsfremmende.

Tillitsmannsordningen (TMO)

VERNEPLIKTIGES OG TMOs DELTAKELSE HMS-ARBEID

TMO er ingen arbeidstakerorganisasjon i tradisjonell forstand, men de vernepliktige er som arbeidstakere å regne i henhold til arbeidsmiljøloven (AML). For de deler av loven som ikke gjelder for vernepliktige, har Forsvaret publisert direktiver og retningslinjer som ivaretar de vernepliktiges rettigheter. Intensjonen i AML gjelder i hele Forsvaret til enhver tid, selv om det er gitt unntak fra de enkelte bestemmelser.

For de vernepliktige inne til førstegangstjeneste er Hovedtillitsvalgt (HTV) å regne som verneombud for de soldatene denne representerer. Det innebærer at HTV er omfattet av arbeidsmiljøloven § 6, som omhandler verneombudets rolle i det organiserte vernearbeidet. VPR arrangerer årlig to HMS-kurs i samarbeid med FPT/HMS for å sikre at HTV og Områdetillitsvalgte (OTV) har tilstrekkelige kunnskaper om fagfeltet HMS for å ivareta sine roller som verneombud.

TJENESTEBELASTNING

Vernepliktige er unntatt fra § 10 i AML som omhandler arbeidstid. For å legge føringer og begrensninger i tjenestetiden for vernepliktige har Forsvarssjefen gitt ut Forsvarssjefens reviderte retningslinjer for gjennomføring av lik tjenestetid under førstegangstjenesten i Forsvaret. Her blir det slått fast at den programmerte tjenestetiden skal være 42,5 timer per uke, og at for dem som har turnustjeneste, skal snittet av tjenestetiden i løpet av en periode være 42,5 timer per uke.

TMO har lenge påpekt utfordringene Forsvaret har ved å holde seg innenfor Forsvarssjefens retningslinjer for gjennomføring av lik tjenestetid under førstegangstjenesten. Dette er viktig for å sikre en forsvarlig arbeidsbelastning, samt å forebygge skjevheter i arbeidstid og arbeidsbelastning for soldatene uavhengig av hvor de tjenestegjør. Ifølge TMO er retningslinjene noe upresise og lite brukervennlig, og TMO har foreslått i Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg at Forsvarssjefens retningslinjer blir erstattet av et mer utfyllende direktiv for tjenestetid i førstegangstjenesten. Nemnda har ingen innvendinger mot et slikt forslag, men vil bemerke at det er en svakhet at det ved svært få avdelinger i det hele tatt foreligger oversikt over hvor stor arbeidsbelastningen er for de førstegangstjenestegjørende. Det bør kanskje derfor føres statistikk over arbeidstid for de vernepliktige, slik at det foreligger et grunnlagsmateriale med oversikt over hvor mye den enkelte vernepliktige faktisk jobber.

Nemnda har ved sine befaringer reist spørsmål vedrørende tjenestebelastning for de vernepliktige. Tillitsvalgte ved avdelingen fremholder overfor nemnda at tjenestebelastningen til de vernepliktige inne til førstegangstjeneste hos enkelte avdelinger ikke blir tatt på alvor. Det kan være flere årsaker til dette, en av dem er at de vernepliktige kun skal være ved avdelingen i 12 måneder og dermed kan tåle en høyere belastning i perioden de er inne. Vernepliktsrådet (VPR) sier at de anser en slik tilnærming til det hele som å være uakseptabel. VPR ser at befal ved flere avdelinger, spesielt i Hæren, jobber mye overtid, og at det etableres en kultur hvor overtid er akseptert. VPR blir ofte forklart at misforholdet mellom ressurser og oppgaver er hovedårsaken til overtidsarbeidet. Dagens antall vernepliktige er for lavt til å ta seg av de faktiske arbeidsoppgavene de er satt til å løse.

Etter nemndas oppfatning ligger bedringsmulighetene først og fremst i å få tildelt tilstrekkelige mannskapsstyrker. Dette vil i så fall bety flere førstegangstjenestegjørende. Nemnda har under tidligere befaringer opplevd tilfeller av så høy tjenestebelastning at det synes nødvendig å vurdere hvordan hensynet til helse blir ivaretatt i slike enkelte tilfeller.

KASERNESTANDARD

Nemnda opplever et behov for oppgraderinger av kasernene både med tanke på HMS-krav gjennom lov og forskrifter og for å kunne heve standarden på en del kaserner til et akseptabelt nivå. Under befaringer i løpet av siste år, blant annet til avdelingene i Troms, Hordaland og Rogaland, har nemnda påpekt standard godt under hva som bør kunne tilbys mannskapene i 2009.

SAKSBEHANDLERKAPASITET FOR VERNEPLIKTS- SAKER I FORSVARSSTABEN (FST)

Nemnda har gjentatte ganger påpekt at saksbehandlerkapasiteten for vernepliktssaker i FST er for liten. FST opprettet i fjor en midlertidig prosjektstilling ekstra for å jobbe med vernepliktssaker, samtidig som man opprettet en ny stilling med ansvar for saker knyttet til lærlinger og VAB-ordningen (Vernepliktig akademisk befal). Dette bedret kapasiteten noe. Den midlertidige stillingen ble terminert høsten 2009, og VPR mener at situasjonen er blitt forverret. Det kan dermed gå svært lang tid før saker svares på. Ombudsmannen vil følge opp dette.

MENINGSFULL TJENESTE OG REALISTISK TRENING

De vernepliktige inne til førstegangstjeneste har, slik VPR ser det, krav på en skikkelig soldatutdanning. VPR får stadig tilbakemeldinger om at den økonomiske situasjonen nå er så presset at avdelingene sliter med å gi soldatene tilstrekkelig realistisk trening. Etter nemndas mening er det nok mulig å få til en god utdanning til et visst nivå med tørrøving, drill og simulatorsystemer, men det kan ikke erstatte den læring som skarpe øvelser og skyting gir. På bakgrunn av dette er det en gryende misnøye innad i Forsvaret, og de vernepliktige ser ikke hva meningen med deres tjeneste er hvis ikke de blir tilstrekkelig utdannet innen soldatfagene. Mangel på øving og trening – «grønn tjeneste» – er noe som tillitsvalgte ofte tar opp med nemnda under befaringer.

Misnøye med manglende grønn tjeneste forsterkes også av hva som skjer med soldatene etter førstegangstjenesten. Mange overføres til Heimevernet, men der vil det kun bli lagt opp til å trene mindre deler av forsterknings- og oppfølgingsstyrken. Den lave øvingsaktiviteten fra 2009 ser ut til å fortsette for Heimevernet også inn i 2010. Etter nemndas oppfatning er det viktig at man evner å utdanne de vernepliktige til soldater under førstegangstjenesten, og at senere tjeneste i HV også blir realistisk.

STATUSHEVING

Det har gjennom de siste ti årene blitt gjennomført enkelte statushevende tiltak for verneplikten. TMO har ansett dette som en helt nødvendig start på

et arbeid som skal bidra til å gjøre verneplikten levedyktig også i fremtiden. I tiltakene ligger økning av godtgjørelser, men de vernepliktige fremholder overfor nemnda at man fortsatt ikke blir rik av å være vernepliktige. 145 kroner dagen er 145 kroner, og det er liten trøst for de tjenestegjørende at soldatene hadde enda mindre å rutte med for ti år siden.

Nemnda merket seg at forrige forsvarssjef mente man måtte sikte seg inn på å gi de vernepliktige tilnærmet full lønn for å kunne forsvare verneplikten inn i fremtiden. Nemnda tar ikke stilling til utsagnet, men med en utvikling der kun en liten gruppe ungdommer bærer byrden ved å avtjene verneplikten, må man regne med at de vernepliktiges vilkår må ytterligere forbedres.

Sett i denne sammenheng uttrykker TMO overfor nemnda skuffelse over at ingen av de 55 statushevide tiltakene som TMO i samarbeid med FST utarbeidet i 2009, ble tatt med i budsjettet for 2010.

MEDARBEIDERSAMTALE

Gjennomføring av medarbeidersamtaler har vært nevnt som en stor utfordring i tidligere Dokument 5. Dessverre ser det ut til at flere avdelinger har vanskelig for å innføre gode rutiner for gjennomføring av medarbeidersamtalene. Ombudsmannen får tilbakemeldinger på at dette ikke gjennomføres på avdelingene, eller ikke gjennomføres etter intensjonen og de retningslinjer som er gitt. Nemnda forventer at sjefer ved avdelingene må ta medarbeidersamtaler på alvor og sørge for at man tar seg tilstrekkelig tid til å følge opp den enkelte soldat.

SIKKERHETSKLARERING

I dag anmodes alle soldater inne til førstegangstjeneste å bli sikkerhetsklarert for Hemmelig. TMO stiller seg spørrende til om alle mannskaper trenger å bli sikkerhetsklarert for et så høyt nivå. TMO mener soldaten bør sikkerhetsklareres til det nivået som er hensiktsmessig for hver enkelt soldat. Slik vil man redusere antallet unødige sikkerhetsklareringer, og man vil få raskere saksbehandling. Det virker svært lite rekrutterende at spesielt mannskap med flerkulturell bakgrunn sliter med å få sikkerhetsklarering i tide.

VELFERDSTJENESTEN

Ombudsmannen deltar på Velferdstjenestens samlinger. Ombudsmannen deltar videre på Velferdstjenestens kurs og underviser på kurs for velferdsassistenter.

Nemnda merker seg at avdelingene har meldt tilbake til fagmyndighet for velferdstjenesten at velferdstilbudene i helgene og etter arbeidstid vil innskrenkes, i og med at det gis begrensete muligheter for kompensasjon ved velferdsarrangementer utenfor normal arbeidstid.

Voksenopplæring

Nemnda besøkte i desember 2009 Forsvarets høyskole, for å få en gjennomgang og orientering om Voksenopplæringens (VO) plass og rolle.

Året 2009 har vært preget av konsolidering, omstilling og nytenking. At VO ble en del av FHS gjennom ASU, bød på muligheter, men også utfordringer. Med nyorganiseringen ble det kortere avstand til ledelsen ved FHS og i Forsvaret. VO fikk på denne måten styrket sin mulighet til å bli hørt. I en tid med strenge prioriteringer i forsvarssektoren, og med et tydelig fokus på den spisse enden, er det ikke noen selvfølge at VO skulle få prioritet. Det har man imidlertid langt på vei lyktes med, blant annet ved at VO har lagt vekt på forvaltningsarbeid, gjort en del mindre endringsgrep i produksjonen og ved å ha fokus på en større del av personellet enn bare vernepliktige.

Som en oppsummering må det likevel slås fast at de mulighetene som ligger i å kunne utvikle seg som kompetanseavdeling innenfor FHS' ramme, overskygger de utfordringer som innlemmelsen har medført. Det nye Fokus, som en tung kompetanseaktør ved FHS med tilbud til mange ulike personellgrupper, vil være en etterspurt og nødvendig avdeling i Forsvaret.

Sanitetstjenesten

Forsvarets sanitetstjenester har også i 2009 vært gjennom et krevende år. Pågående operasjoner krever mye av begrensede personell- og økonomiske ressurser. Hovedfokus for sanitetstjenesten gjennom året har vært leveranse av et feltsykehus til FN-operasjonen i Tsjad og kontinuerlig leveranse av sanitetstjenester til NATO-operasjonen i Afghanistan. De hjemmebaserte helsetjenestene driver i stadig større utstrekning understøttelse av operasjoner i utlandet. Dette slår ut i stadig større fokus på seleksjon og forberedelse av avdelinger på vei ut i operasjoner og på at personellet utgjør en ressursbrønn for leveransene til operasjoner i utlandet.

Så langt nemnda kan bedømme det, har operasjonene i utlandet hatt en tilfredsstillende dekningsgrad av helsepersonell gjennom året. Sanitetstjenesten har gjennom oppsettingen i Tsjad og den kontinuerlige tilstedeværelsen i Afghanistan skaffet seg betydelig erfaring. For at sanitetstjenesten skal videreutvikles i riktig retning, er det etter nemndas oppfatning viktig at tjenesten har langsiktige og forutsigbare rammer. Nemnda merker seg også at det er inngått avtale mellom Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om helsetilsynsordning for sanitetstjeneste i utlandet.

PSYKIATRITJENESTEN

Kontor for psykiatri og stressmestring (KPS) består av en stab i Oslo, og regionale stressmestrings-

team rundt om i landet der det er militære styrker og/eller befolkningsentra. Man yter forebyggende, kliniske, sakkyndige og rådgivende tjenester til hele Forsvaret. Som et ledd i styrkingen av KPS' evne til å gi også veteraner fra utenlandstjeneste et godt tilbud, ønsket Forsvarsdepartementet (FD) å styrke KPS med 15 nye stillinger fra 2008. Nemnda registrerer at manglende realisering av den planlagte årsverksveksten for FSAN har ført til at rekrutteringen av deler av dette personellet ikke er skjedd, men «er blitt satt på vent».

Nemnda vil understreke at for å sikre både tjenestetgjørende og veteraner et faglig godt tilbud, må den planlagte styrking av KPS fortsettes. Levekårsundersøkelsen som i 2009 ble foretatt av FAFO i regi av Veteranforbundet SIOPS (Skadde i Internasjonale Operasjoner) understreker dette. Problemer med senskader etter internasjonale operasjoner berører mange samfunnsområder, og undersøkelser har vist at helsevesenet i stor grad mangler kunnskaper om terapeutisk behandling av skadde etter internasjonale operasjoner.

Disiplinærsituasjonen – refselsler i Forsvaret i 2008

Ombudsmannen har gjennomgått Generaladvokatens årsrapport for refselseskontroll for 2008. Nemnda vil, etter å ha gjennomgått rapporten, uttrykke fortsatt bekymring for at også nå, i likhet med de nærmest foregående år, avgis rapporten senere enn den burde. Dette skyldes ikke Generaladvokaten, men kommer av sen innrapportering av refselsler fra avdelingene, særlig i Hæren. Dette er beklagelig, ikke bare fordi statistikken blir forsinket, men fordi den rettsikkerhetsgarantien som ligger i refselseskontrollen, mister mye av sin betydning ved sen behandling.

Når det gjelder typer overtredelser, er ulovlig fravær og brudd på rusmiddelbestemmelser fremdeles de vanligste, med henholdsvis ca. 21 prosent og 31,6 prosent av refselsene.

Bot holder stand som det mest brukte refselsmiddel med 76,5 pst av ilagte refselsler, men har i 2008 i noen grad blitt erstattet av andre.

1.4 Saker behandlet ved ombudsmannens kontor

Ombudsmannen har i 2009 behandlet 98 registrerte saker. I tillegg til de formelt registrerte klagesakene er det behandlet en rekke henvendelser hvor Ombudsmannens kontor har gitt råd og veiledning, og bidradd til å løse saker ved uformell kontakt med partene. Andelen av henvendelser hvor klageren helt eller delvis er gitt medhold, synes å holde seg på et stabilt nivå, med ca. 1/4 i 2009.

Menige mannskaper

Gjennom året behandler Ombudsmannens kontor en rekke telefoniske og besøksmessige henvendelser under denne gruppen. Skriftlige klagesaker under denne gruppen er imidlertid ikke mottatt i 2009.

De fleste henvendelser gjelder spørsmål om rettigheter, alternative tjenstemuligheter, muligheter for valg av tjenestestart og tjenestested.

Ombudsmannens befattning med denne sakstypen består ofte i rådgivning og veiledning, og det virker som Vernepliktsverket strekker seg langt for å imøtekomme personlige ønsker fra vernepliktig personell.

Det er Ombudsmannens erfaring at militære myndigheter viser stor vilje til å imøtekomme velbegrunnede behov hos mannskapene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Ombudsmannnemnda for Forsvaret i Dokument 5 (2009–2010) gir en omfattende gjennomgang av sin virksomhet.

Komiteen har merket seg at nemnda har berørt mange viktige forhold og har tatt initiativ til mange omfattende befaringer ved Forsvarets forskjellige anlegg.

Komiteen tar Ombudsmannnemndas innberetning for 2009 til orientering.

Komiteen har merket seg de tiltakene som omfattes av de vernepliktige soldataksjoner, og at disse aksjonene bl.a. har tatt for seg viktige temaer som rusmidler, selvmordsforebyggende arbeid, sikkerhetsfokus i Forsvaret, kvinner i Forsvaret og kollegiale forhold mellom befal og soldat i Forsvaret.

Komiteen er i likhet med nemnda svært godt tilfreds med det viktige holdningsskapende arbeid som gjøres gjennom de vernepliktige soldataksjoner.

Komiteen er i likhet med nemnda opptatt av at TMO-apparatet (Tillitsmannsordningen) får god oppfølging og at TMO- og HMS-kursene fortsatt prioriteres som tiltak for trivsel og samhold i Forsvaret.

Komiteen merker seg også nemndas bemerkning om at et faglig sterkt TMO-apparat i stadig flere tvistesaker finner sin løsning gjennom uformell kontakt mellom partene, og komiteen ser positivt på denne utvikling.

Komiteen har merket seg nemndas vurderinger når det gjelder lengden på behandlingen av sikkerhetsklarering av de vernepliktige, og komiteen merker seg at nemnda vurderer dette som en uholdbar situasjon både for Forsvaret og for den det gjelder.

Komiteen er tidligere blitt orientert om dette, og vil følge saken nøye i tida som kommer.

Komiteen har notert seg nemndas påpekning av at medarbeidersamtaler for vernepliktige mannskaper og reglene for utsendelse av militær tjenestebevis må bli bedre fulgt opp ved mange avdelinger.

Komiteen er tilfreds med at det foregår et fortløpende og positivt arbeid for å kunne tilby lærlinger videre utdanning og stillinger.

Komiteen merker seg at problemet med tilgang på leger, sykepleiere og sykevoktere er bedret, men fortsatt ikke helt tilfredsstillende løst.

Komiteen deler nemndas syn på viktigheten av at soldatene får et fullt ut tilfredsstillende legetilbud under tjenesten.

Komiteen merker seg med tilfredshet at Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har inngått en avtale som sikrer uavhengig tilsyn av helsetjenestene under utenlandsoppdrag.

Komiteen er enig med nemnda i at det må legges vekt på de særlige forhold som gjelder for militærtjeneste.

Komiteen deler nemndas syn på viktigheten av å sikre både tjenestegjørende og veteraner et godt faglig psykiatrisk tilbud etter deltakelse i internasjonale operasjoner. Komiteen merker seg med tilfredshet at Forsvarets psykiatritjeneste nå er tilført nye stillinger og at tjenesten er i positiv utvikling, men komiteen oppfatter at det fortsatt gjenstår mye arbeid, og at det er et gap mellom behovet som uttrykkes fra veteranene og bruken av ulike oppføl-

gingstilbud som finnes. Komiteen forutsetter at nemnda følger utviklingen nøye i tiden som kommer.

Komiteen deler nemndas oppfatning når det gjelder velferdstjenestenes viktighet, og vil understreke den betydningen trivsel og sosial trygghet har for personellet og dermed for gjennomføringen av den tjenesten de skal utføre.

Komiteen viser til forsvarskomiteens enstemmige innstilling i Innst. S. nr. 368 (2008–2009) vedrørende Ombudsmannsnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1. januar–31. desember 2008. Komiteen merker seg at en samlet komité da fremhevet hensiktsmessigheten av en organisering fra Ombudsmannens side som viser avvik i forhold til de innrapporterte forhold, der forhold er kjent endret. Komiteen er også kjent med at det i nevnte innstilling blir omtalt som en fordel dersom Ombudsmannen kunne komme med konklusjoner og anbefalinger på en mer konkret måte.

Komiteen mener at dette langt på vei er etterkommet i årets innberetning fra Ombudsmannsnemnda, men ser det som formålstjenlig at ytterligere forbedringer på slike områder løpende blir vurdert av nemnda.

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 5 (2009–2010) – Ombudsmannsnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1. januar–31. desember 2009 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 25. mai 2010

Anders Anundsen

leder

Bendiks H. Arnesen

ordfører

