

Det skal nytte å si ifra

Evaluering av Forsvarets
system for varsling

Rapport utarbeidet for Forsvaret
November 2022



Forord

PricewaterhouseCoopers AS (PwC) har gjennomført en ekstern evaluering for Forsvaret. PwC har sett på Forsvarets systemet for varsling, saksbehandling fra mottak til konklusjon, samt arbeidsgivers oppfølging i varslingssaker etter at varselet er undersøkt og en konklusjon foreligger. PwCs tilnærming, observasjoner, vurderinger og tiltak presenteres i denne rapporten.

Prosjekteier har vært viseadmiral og sjef for Forsvarsstaben, Elisabeth Natvig. Oberstløytnant Michael Baas Bottenvik-Hartmann og oberstløytnant Åge-Johan Dagslott fra Forsvarsstaben har gitt administrativ støtte. Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Karin Aslaksen, leder for HR og HMS-avdelingen i Politidirektoratet; Alexandra Bech Gjørsv, konsernsjef i SINTEF; Jens Jahren, leder Befalets Fellesorganisasjon; visekorporal Henrik Wirak Onsrud, landstillitsvalgt i Forsvaret; kapteinløytnant Robert Johan Hansen, hovedverneombud i Sjøforsvaret og brigader Øivind Gunnerud, Stabssjef i Luftforsvaret.

Oppdraget har blitt utført av PwC, med bistand fra Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS. Ansvarlig Partner og prosjektleder har vært Gunnar Holm Ringen. Kjerneteamet har bestått av Stig Rune Johnsen, Marianne Støkken Pilgaard, Ingrid Fladberg Brucker, Anni Terese Haugen, Synne Kaasa Børsheim, Bjørn Eivind Strømman, Petter Skjærvø og Erik Sundet. I tillegg har Mats Ruge Holte, Helge Dønnum og Jonas Gaudernack bidratt. Marius Istvan Harlem-Nilsen og Victoria Kleymenova har stått for grafisk utforming.

PwC vil rette en takk til alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med informasjon. PwC vil understreke at vurderinger og anbefalinger i rapporten står fullt og helt for PwCs regning.

Vi takker Forsvaret for oppdraget og god samhandling underveis i prosjektet.

Gunnar Holm Ringen

Ansvarlig partner

PwC



Innhold

Oppsummering	4	6.Hovedområde 3 -Oppfølging og avslutning	99
1. Innledning	10	6.1 Om evaluering av hovedområde 3	99
1.1 Bakgrunn	10	6.2 Observasjoner	101
1.2 Formål og mandat	10	6.3 Vurderinger	133
1.3 Innretning av arbeidet	12	7. Anbefalingertil tiltak	146
1.4 Avgrensninger, presiseringer og forbehold	13	7.1 Bakgrunn for anbefalingertil tiltak	146
1.5 Oppbygging av rapport	13	7.2 Tiltak: Roller og organisering	148
2. Design og gjennomføring	14	7.3 Tiltak: Rutiner	155
2.1 Undersøkellesdesign	14	7.4 Tiltak: Kultur og opplæring	157
2.2 Forsvarets innspill til rapport	16	Vedlegg 1	159
3. Forsvaretsorganisasjon og særtrekk	19	Eksterne krav og god praksis	159
3.1 Forsvarets organisasjon	19	1 Oversikt	159
3.2 Særtrekk med betydning for arbeidet med varsling	21	2 Hovedregler om varsling	161
4. Hovedområde 1 - Innretning av varslingsinstituttet	23	3 Hovedregler om reaksjoner mot omvarslede	164
4.1 Om evaluering av hovedområde 1	23	4 Særlig om reglene om frabeordning	173
4.2 Observasjoner	25	5 Kort om offentleglova	175
4.3 Vurderinger	63	Liste over forkortelser	177
5. Hovedområde 2 - Saksbehandling fra mottak til konklusjon	74		
5.1 Om evaluering av hovedområde 2	74		
5.2 Observasjoner	76		
5.3 Vurderinger	91		



Oppsummering

Våren og sommeren 2022 var det stor offentlig oppmerksomhet rundt håndteringen av varslingssaker i Forsvaret. 13. juni 2022 ble forsvarssjef Eirik Kristoffersen gitt i oppdrag av Forsvarsdepartementet å redegjøre for Forsvarets system for varsling. Ett av tiltakene i rapporten var en ekstern evaluering av Forsvarets system for varsling. PwC ble tildelt oppdraget 12. juli 2022.

Ifølge mandatet skulle evalueringen *“avklare om det foreligger kritikkverdige forhold, bidra til at disse opphører og dernest gi bidrag til forbedring”*.

Evalueringsrapporten er strukturert etter tre hovedtema:

- » innretning av varslingsinstituttet,
- » saksbehandling fra mottak til konklusjon,
- » arbeidsgivers oppfølging når undersøkelsen konkluderer med at kritikkverdige forhold har funnet sted.

PwC vil understreke at mange i Forsvaret har gjort en god jobb knyttet til mottak, håndtering og videre oppfølging av varslingsaker. Samlet sett viser evalueringen imidlertid at Forsvaret har en uensartet praksis for varslingshåndtering, der risikoen for mangler og feil er forhøyet. Dette er drevet av tre forhold:

- Forsvaret er en stor, geografisk spredt og kompleks organisasjon, med særtrekk som gradshierarki, kommandostruktur, høy personellrotasjon, unge ledere, mange som både bor og jobber sammen, en mannsdominert organisasjon og tette bånd på lokalt nivå.
- Forsvarets varslingsoppsett er i stor grad desentralisert, der hovedvekten av saker løses lokalt.
- Det mangler kapasitet og kompetanse til å håndtere saker, og varslingsrutinene oppleves uklare.

Oppsummert er PwCs hovedvurderinger at:

- Forsvaret har organisert mottak og oppfølging av varslinger på en måte som ikke kompenserer for særtrekk og sårbarheter.
- Saksbehandling på “lavest mulig nivå” i linjen preges av at det er liten kapasitet og kompetanse på håndtering av varslingssaker lokalt.
- Inndeling av saker som enten varslingssaker eller henvendelser innebærer en risiko for at varslings-saker feilaktig kategoriseres som henvendelser, og dermed ikke blir fulgt opp som en varslingssak.
- Ivaretagelsen av og informasjonen til de involverte partene i varslingssakene har i flere tilfeller ikke skjedd på en tilstrekkelig god måte. I nær halvparten av sakene er ikke informasjonsplikten overholdt.
- Forsvaret har hatt for lite fokus på å gjenopprette arbeidsmiljøet utover den konkrete situasjonen varselet gjelder, inkludert arbeid av forebyggende karakter.
- Det oppstår et aktivitetsvakuum i arbeidsgiversporet når FMPA eller politiet foretar etterforskninger i saker som har sitt utspring i varsler om kritikkverdige forhold.
- Dagens retningslinjer er for overordnede og oppleves tidvis uklare og gir lite veiledning for hvordan varsler skal saksbehandles.
- Forsvaret mangler en helhetlig oversikt over saker, uavhengig av kategorisering - som er viktig for å kunne avdekke svakheter på tvers av Forsvaret.
- Forsvaret vet ikke om tiltakene som blir anbefalt faktisk blir iverksatt.
- Systematiske svakheter skaper risiko for at militære ledere ikke benytter hele sitt handlingsrom ved utmåling av sanksjoner.
- Det foreligger misforståelser, eksempelvis når saker blir henlagt av politiet, som hindrer rett reaksjon.
- Det foreligger ikke tilstrekkelige organisering og rutiner for å ivareta likebehandling hva gjelder reaksjon og sanksjon.
- Forsvaret har ikke sikret en kontinuerlig og helhetlig opplæring på varslingsområdet.



PwC mener at Forsvaret bør ta grep for å styrke varslingsordningen, slik at man oppnår en mer konsistent praksis og redusert risiko for mangelfull håndtering utover i organisasjonen.

PwC foreslår 15 tiltak, fordelt på tre hoved-områder:

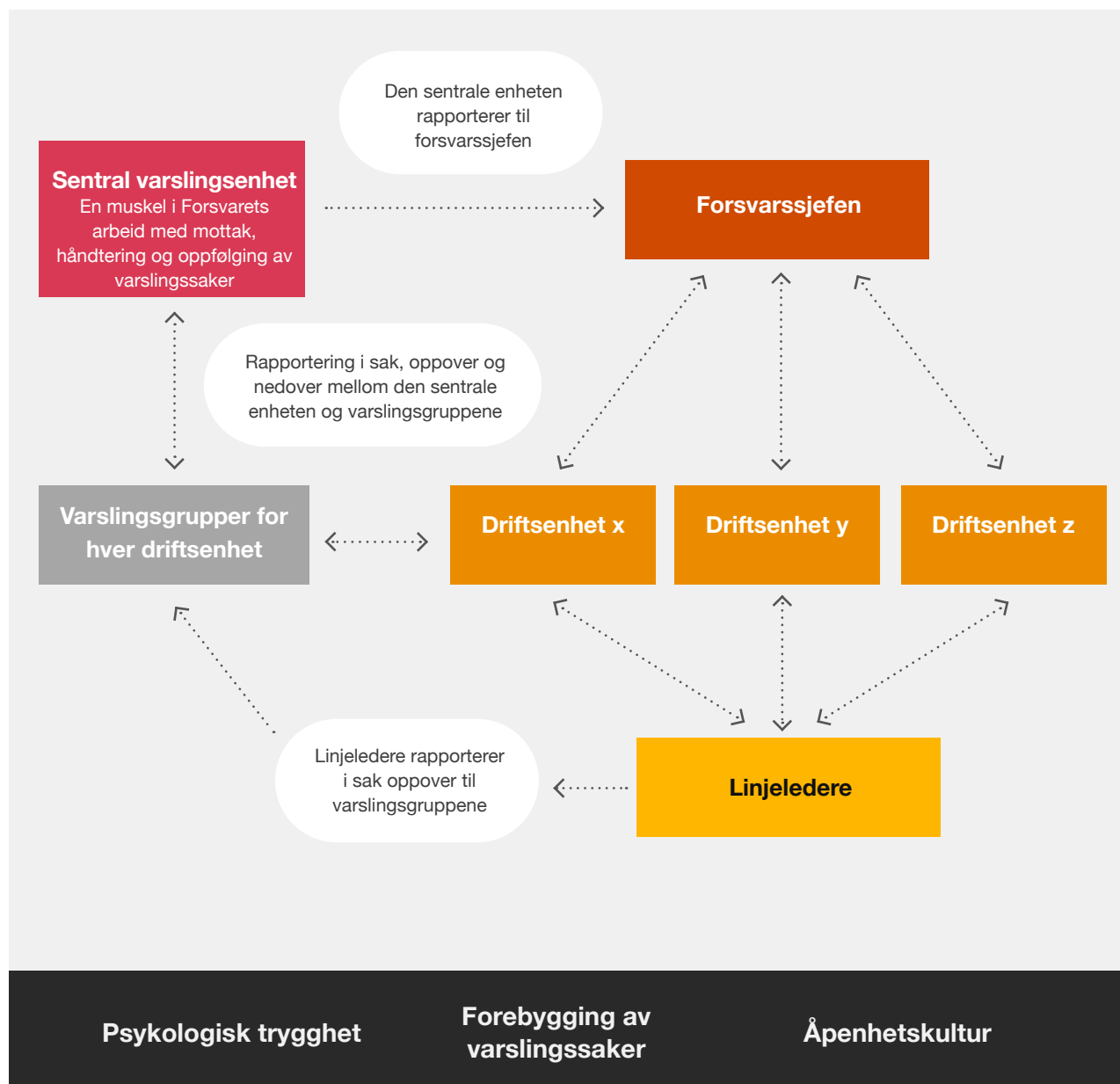
1. Roller og organisering
2. Rutiner (retningslinjer og prosedyrer)
3. Kultur og opplæring

1. Roller og organisering

Forsvaret anbefales å opprette en sentral varslingsenhet. Denne foreslås etablert som en nyopprettet og sentralisert funksjon. En slik funksjon vil styrke kompetanse, kapasitet og uavhengighet knyttet til håndtering av varslingsaker i Forsvaret. I tillegg foreslår PwC å etablere og styrke varslingsgrupper i driftsenhetene. Begge nivåene etableres som andrelinjefunksjoner, på siden av linjen og med rapporteringslinje til henholdsvis forsvarssjefen og driftsenhetssjef. I figuren til høyre oppstilles forslag til organisering og innretning av varslingsinstituttet.

Det er viktig at enhetene samlet tildeles tilstrekkelig med ressurser til å håndtere sakene på en god måte, og at de jobber etter et tydelig mandat. Det er en stor bredde i de saker som kan komme opp. Derfor må gruppene settes sammen tverrfaglig.

Figur 1: Forslag til organisering og innretning av varslingsinstituttet



En utfordring som er avdekket i undersøkelsen er at saker har blitt håndtert lokalt og for langt ned i organisasjonen. Varsling linjevei er fortsatt hovedregelen i Forsvaret. Men for å sikre en god struktur for eskalering av saker hvor lokal håndtering er uhensiktsmessig, anbefaler PwC at det utarbeides en eskaleringsmatrise som fastsetter kriterier for når en sak skal overføres til høyere nivå. Av relevante momenter i matrisen vil kunne være sakens alvor/karakter, kompleksitet og personene involvert.

PwC mener at Forsvaret har oversikt over saker som formelt kategoriseres som varsler, men mangler en helhetlig oversikt som også omfatter saker som kategoriseres som hendelser/avviksmeldinger eller behandles som personalsaker. Det finnes heller ingen helhetlig oversikt som viser hvorvidt anbefalinger gitt blir fulgt opp i praksis, eller om det er ilagt en disiplinær eller arbeidsrettslig sanksjon. PwC mener en helhetlig oversikt over saker og deres håndtering er særlig viktig for å kunne avdekke svakheter på tvers av Forsvaret - noe som er en forutsetning for å kunne iverksette mest mulig målrettede forebyggende tiltak.

PwC foreslår at Forsvaret etablerer en egen teknisk løsning med eksternt mottak av varsler om kritikkverdige forhold fra både interne og eksterne varsler. Denne bør muliggjøre kommunikasjon med anonyme varslere. PwC erfarer også at meldinger om

mulige kritikkverdige forhold fra eksterne kan være en viktig kilde til informasjon, og en slik teknisk løsning vil styrke muligheten eksterne har til å inngi henvendelser. For ytterligere å styrke varslingsordningens uavhengighet foreslås det at den eksterne aktøren også kan trekkes på i håndteringen av enkelte alvorlige eller spesielt krevende saker, for eksempel når påstander retter seg mot høytstående ansatte.

Anbefalte tiltak:

1. **Ny sentral enhet:** Etablere en sentral varslingsenhet som er fagansvarlig på området
2. **Styrke varslingsgruppene:** Styrke og videreutvikle varslingsgrupper i alle/sentrale driftsenheter som skal bistå både linjen og sentral varslingsenhet
3. **Dedikerte ressurser:** Avgi tilstrekkelig med dedikerte ressurser til den sentrale varslingsenheten og varslingsgruppene
4. **Tydeligere mandat:** Utarbeide et tydelig mandat som sikrer den sentrale varslingsenheten myndighet knyttet til anbefaling av om tiltak og sanksjoner, herunder arbeidsrettslig oppfølging og reaksjon
5. **Bedre sammensetning av ressurser:** Legge til rette for en ressurs- og kompetanse-sammensetning for bedre håndtering av flere typer varslinger, herunder økonomiske misligheter, HMS- og sikkerhetshendelser

6. **Sikre at alvorlige saker løftes:** Utarbeide en eskaleringsmatrise som fastsetter vurderingsprinsipper og regulerer steg-for-steg når, hvordan og til hvem saker går videre fra sentral varslingsenhet, lokale kompetanse-enheter eller andre ikke-saksbehandlende varslingsmottakere
7. **Samlet oversikt:** Etablere samlet oversikt over varslingssaker og andre avvik/hendelser for hele Forsvaret som grunnlag for oversikt, kvalitetsforbedring og rapportering
8. **Teknisk løsning:** Etablere en teknisk løsning i Forsvaret som supplerende varslingskanal som tilrettelegger for anonym varsling og kommunikasjon med anonyme varslere, og åpner for mottak av varsler fra eksterne
9. **Ekstern bistand:** Vurdere å anskaffe ekstern bistand til støtte i håndtering av utvalgte varslingssaker

2. Rutiner

PwC mener det bør utarbeides ett sett med helhetlige og mer veiledende retningslinjer. Disse bør være mer detaljerte enn de eksisterende, være tydelige på roller og ansvar og egnet til praktisk veiledning for de som skal håndtere varsler.

PwCs erfaring er at strukturelle endringer ikke kan stå på egne ben - de må følges opp med supplerende rutiner, retningslinjer og

prosedyrer. PwC mener dagens rutiner er for mange, delvis overlappende og utdaterte. Dette er en medvirkende årsak til at dagens desentraliserte struktur ikke fungerer godt nok. Videre vurderer PwC at dagens retningslinjer for understøttelse av lokal håndtering er for overordnede og ikke gir tilstrekkelig veiledning på roller og gjennomføring av varslingshåndtering. Det bidrar til økt risiko for at saker ikke får en likeartet behandling. Samtidig finner PwC også mangler i etterlevelsen av dagens krav.

Det anbefales at Forsvaret endrer ordlyden i sine rutiner slik at det fremkommer at varsler fra eksterne vurderes på samme måte som fra interne - med fokus på det kritikkverdige forholdets innhold. Det kan også presiseres at hovedforskjellen mellom varsler fra interne og eksterne er knyttet til at arbeidsgiver ikke har omsorgsplikt for eksterne.

Anbefalte tiltak:

10. **Samordne retningslinjer:** Oppdatere, justere og samordne de generelle retningslinjene og rutinene knyttet til varsling. Sørge for kun ett sett med dokumenter gjeldende for alle
11. **Veiledende retningslinjer:** Sikre at retningslinjene veileder i de konkrete problemstillingene og vurderingene som oppstår i gjennomføringen av en varslings sak

3. Kultur og opplæring

God varslingskultur er ikke primært knyttet til varslingsinnretning, men til hvordan varsler tas i mot, kapasiteten og kompetansen i organisasjonen, samt viljen til organisatorisk læring både på individ- og organisasjonsnivå. Den sentrale varslingsenheten, driftsenhetenes varslingsgrupper, ledelsen i driftsenhetene, linjeledere og andre må være bevisste på hvordan særtrekkene ved Forsvaret medfører risiko for svikt i oppfølgingen og kan påvirke lederes vurderinger. PwC mener det er behov for ytterligere opplæring i Forsvaret om hvordan man skal håndtere og følge opp en varslings sak fra mottak av et varsel, saksbehandling og ivaretagelse av de involverte, til utmåling av tjenstlige reaksjoner. Det synes å være lite kapasitet og kompetanse lokalt.

PwC mener det er viktig at Forsvaret søker å møte utfordringene knyttet til kompetanse og opplæring ved å sikre en mer strukturert og obligatorisk opplæring innenfor håndtering av varsling. Opplæringen bør iverksettes og ledes sentralt - i regi av den sentrale varslingsenheten. Dette for å sikre en enhetlig tilnærming til det faglige innholdet, løpende oppdatering i tråd med faglig utvikling samt relevante eksempler og problemstillinger ut fra eget erfaringsregister.

Som ledd i å bygge en tillitsfull organisasjon bør også etikk og varsling regelmessig settes på agendaen fra ledelsen, med en tydelig tone fra toppledelse om at varsling

av kritikkverdige forhold er ønsket. Det må i mye større utstrekning jobbes med forebyggende tiltak rettet mot arbeidsmiljøet, med jevnlig risikovurderinger og større involvering av verneombud, tillitsvalgtapparatet og bedriftshelsetjenesten.

Anbefalte tiltak:

12. **Sentralt og helhetlig opplæringsprogram:** Etablere et sentralt og helhetlig opplæringsprogram i med en behovsbasert tilnærming basert på rolle og funksjon
13. **Nødvendig kompetanse:** Sikre at ansatte med særlig ansvar innen varsling har nødvendig kompetanse, herunder etablere oppfriskningskurs obligatorisk for linjelederfunksjonen
14. **Årlig informasjon:** Sikre at ledere årlig informerer alle sine ansatte om varslingsordningen
15. **Informasjonskampanje:** Gjennomføre informasjonskampanje om Forsvarets varslingskanal og betydningen av denne

Alt i alt skal dette bidra til en ytringskultur, hvor det skal oppleves enkelt og trygt å varsle, og at det nytter å si ifra!

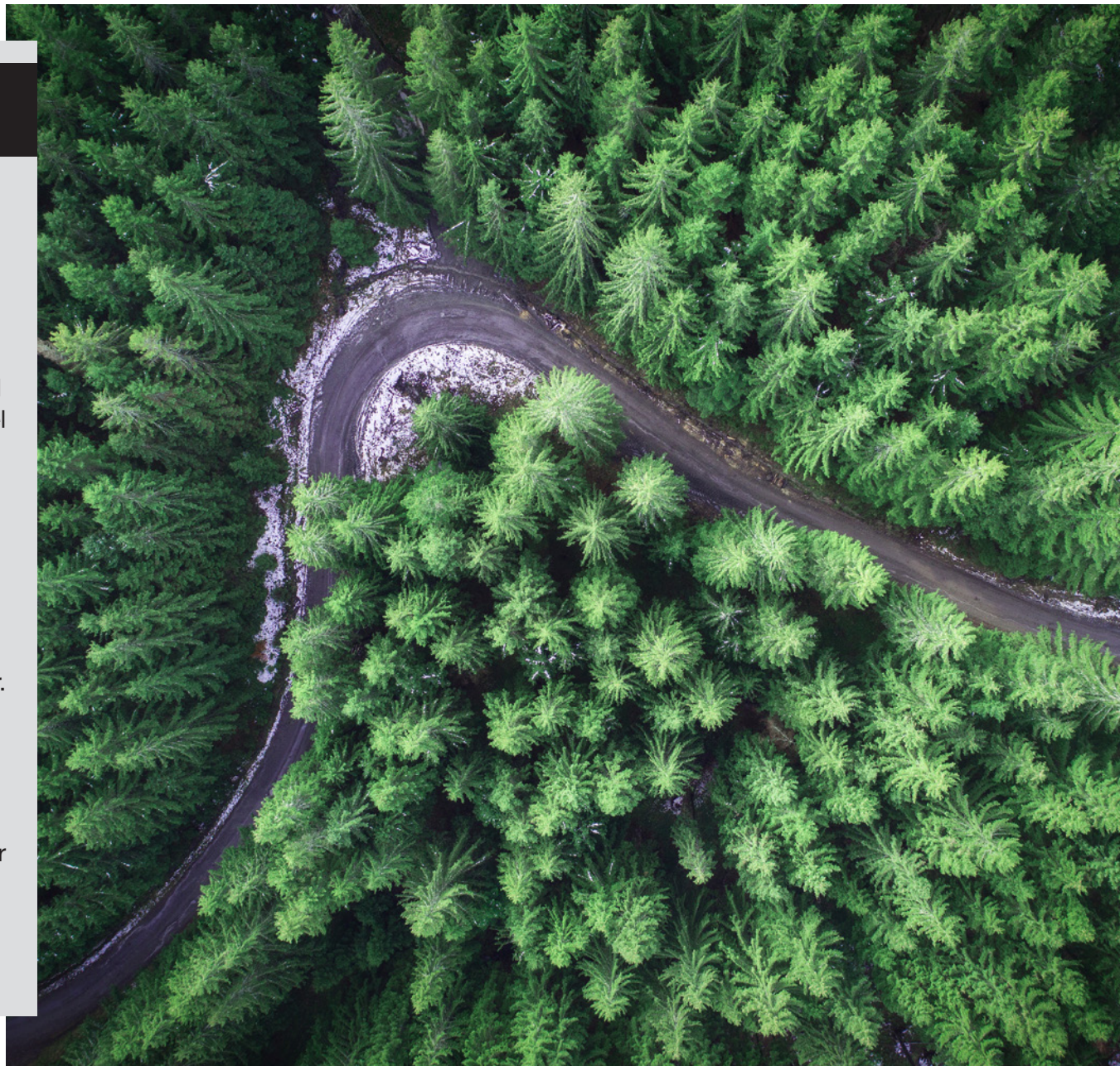
Særlig om evalueringen, våre anbefalinger og tiltak

En evaluering hvor læringsformål står sentralt, vil typisk ha et særlig fokus på forbedringsområder. PwCs undersøkelser og denne rapporten vil dermed for enkelte kunne oppleves ubalansert.

Forsvaret har den senere tiden iverksatt en rekke tiltak for å styrke sitt arbeid med varslingssaker, men PwC anbefaler likevel at Forsvaret iverksetter ytterligere tiltak for å lykkes enda bedre med håndtering av varslingssaker.

Vi håper våre foreslåtte tiltak vil kunne bidra til enda bedre rammeforutsetninger for dette arbeidet fremover. Vi presiserer også at våre vurderinger og anbefalinger er knyttet til systemet og ikke enkeltsaker. I den grad vi har vist til enkeltindivider og enkeltsaker, er det for å illustrere generelle poeng.

Det har blitt uttrykt et klart ønske om å videreutvikle organisasjonen. Dette mener vi er et meget godt utgangspunkt for å lykkes. Våre anbefalinger til tiltak er ment som et supplement til dette.





1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Våren og sommeren 2022 var det stor offentlig oppmerksomhet rundt håndteringen av varslingssaker i Forsvaret. 13. juni 2022 ble forsvarssjef Eirik Kristoffersen gitt i oppdrag av Forsvarsdepartementet (FD) å redegjøre for Forsvarets system for varsling. I forsvarssjefens rapport¹ til FD av 22. juni 2022 fremkom det at *“varslere i varierende grad er tilstrekkelig ivaretatt av arbeidsgiver”*. Videre at *“det ikke kan utelukkes at arbeidsgiver i for liten grad har brukt tilstrekkelige tiltak som reaksjon på kritikkverdige forhold”*. Ett av tiltakene i rapporten var en ekstern evaluering av Forsvarets system for varsling. PwC ble tildelt oppdraget med å gjennomføre en slik ekstern evaluering 12. juli 2022.

1.2 Formål og mandat

Formålet med evalueringen fremgår av mandat fra Sjef Forsvarsstaben (Sjef FST) av 24. juni 2022. Ifølge mandatet skal evalueringen *“avklare om det foreligger kritikkverdige forhold, bidra til at disse opphører og dernest gi bidrag til forbedring”*. Syv punkter skal evalueres:

1. *“Hvorvidt Forsvaret etterlever eksterne og interne krav til håndtering av varslingssaker fram til det er konkludert om det foreligger et kritikkverdig forhold eller ikke*

¹ Foreløpig status varsling i Forsvaret. Rapport fra forsvarssjefen til FD av 22. juni 2022.

2. Forsvarets innretning for å håndtere varsling fram til det er konkludert om det foreligger et kritikkverdig forhold eller ikke
3. Saksbehandling av varslingssaker, fra mottak til konklusjon
4. Hvordan ivaretas berørte parter fra varsling til det foreligger en konklusjon etter undersøkelse
5. Hvordan ivaretas overgangen fra konklusjon etter undersøkelsen foreligger og oppfølging av anbefalinger starter
6. Arbeidsgivers ansvar for oppfølging og eventuelle tiltak og konsekvenser når konklusjon foreligger i varslingssaker.
7. Om Forsvarets terskel for anmeldelse er for lav eller for høy”

I tillegg er følgende forhold presisert i mandatet:

“Etterlevelse - eksterne krav: Det skal kartlegges hvilke krav som påligger Forsvaret med hensyn på varsling. Videre skal det vurderes om Forsvarets etterlevelse av nevnte krav er tilfredsstillende.

Etterlevelse - interne krav: Hensiktsmessigheten av hvordan Forsvaret har organisert håndtering av varsling skal evalueres. Herunder hvorvidt interne rutiner er hensiktsmessige og tilfredsstillende krav, om håndtering av varslingssaker er tilstrekkelig ressursatt og om kompetanse for håndtering av varsel, samt arbeidsgivers oppfølging når konklusjon foreligger, er tilstrekkelig.

Forsvarets system for varsling, herunder den sentrale varslingskanalen og varslingssystemet i et utvalg av driftsenheter skal være gjenstand for evalueringen.

Det skal evalueres om varslingssaker innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 2A-3. Dette inkluderer saksbehandlingsprosessene fra et varsel er gitt til det er gjennomført tilfredsstillende undersøkelse med konklusjon om forholdet er kritikkverdig eller ikke.

Det skal vurderes om sentrale krav til forsvarlig forvaltning, bestemmelser om personopplysninger og arbeidsgiverrollen ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Det skal vurderes om berørte parter i varslingssaker ivaretas på en hensiktsmessig måte, fra det er varslet og frem til det foreligger konklusjon.

Videreutvikling og forbedring: Evalueringen skal omhandle samhandlingen med eksterne og interne interessenter.

Det er ønskelig at varsler håndteres på en slik måte at Forsvaret ikke mister omdømme og legitimitet. Det innebærer et system og praktisering, inkludert reaksjoner og ivaretagelse av involverte, samt om definerte roller, ansvar, myndighet og utøvelse av lederskap er hensiktsmessig for å sikre Forsvarets legitimitet både internt i etaten og eksternt.

Videre er det ønskelig med en vurdering av om Forsvarets terskel for å anmelde forhold til

politiet er for lav eller for høy.

Overgangen fra konklusjon foreligger – til den videre oppfølging: For varslingssaker som undersøkes av andre enn i berørte parter linjeorganisasjon, ligger det potensielt et grensesnitt der informasjon må tilflytte det utøvende arbeidsgivernivået.

Det skal undersøkes hvorvidt dette grensesnittet i tilstrekkelig grad er ivaretatt og eventuelt dokumentert.

Arbeidsgivers ansvar for oppfølging etter at konklusjon foreligger: Det er behov for å vurdere om Forsvaret har en hensiktsmessig måte å sikre at konklusjoner i varslingssaker og anbefalinger tas hensyn til. Herunder må det undersøkes om berørte parter ivaretas på tilstrekkelig måte (omsorgsplikten). Det må også vurderes om Forsvaret har en tilfredsstillende måte å sikre at avdekkede kritikkverdige forhold opphører og at eventuelle forbedrings tiltak iverksettes.

Dette inkluderer om Forsvaret har en hensiktsmessig organisering inkludert om roller, ansvar og myndighet er rett plassert i etaten. Rolle, ansvar og myndighet til driftsenhet, FPVS og FSTs HR avdeling (J1) skal vurderes med sikte på å avklare om det er behov for endringer.

Videre skal det undersøkes om arbeidsgiver har utnyttet sitt handlingsrom ved utmåling av reaksjon på kritikkverdige forhold, ved evaluering av et utvalg saker.”

1.3 Innretning av arbeidet

PwC har med utgangspunkt i mandatet organisert arbeidet i tre hovedområder:

Figur 2: Inndelingen av evalueringen i tre hovedområder



Under **hovedområde 1 - Innretning av varslingsinstituttet** - har PwC sett på hvorvidt dagens varslingsrutiner og prosedyrer er i tråd med eksterne krav og god praksis, hvordan Forsvaret har tilgjengeliggjort sine varslingskanaler, hvordan Forsvaret har organisert sine mottaksfunksjoner, samt hvorvidt Forsvarets ressurser, kompetanse og opplæring med hensyn til varsling er tilstrekkelig.

Under **hovedområde 2 - saksbehandling fra mottak til konklusjon** - har PwC sett på Forsvarets saksbehandling av 56 varslingssaker og henvendelser. PwC har sett på hvorvidt saksbehandlingen i de gjennomgåtte sakene har vært gjort i henhold til lovkrav og god praksis, samt Forsvarets egne prosedyrer og veiledninger for varsling. Det materielle innholdet og andre konkrete forhold i de enkelte sakene har ikke blitt vurdert.

Under **hovedområde 3 - oppfølging og avslutning** - har PwC sett på hvordan varslingssaker har blitt fulgt opp etter at varselet er undersøkt og en konklusjon foreligger. Gjennomgangen har således hatt konklusjonen etter avsluttede undersøkelser som "startpunkt". Vi har gjennomgått de samme 56 varslingssaker og henvendelser som under hovedområde 2. Det materielle innholdet og andre konkrete forhold i de enkelte sakene har ikke blitt vurdert.

1.4 Avgrensninger, presiseringer og forbehold

PwCs undersøkelser er begrenset til mandatet beskrevet i kapittel 1.2. Rapporten er utarbeidet med grunnlag i de opplysninger og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig.

I mandatet er det gitt to absolutte avgrensninger. For det første skal evalueringen ikke overprøve konkrete saker eller gjøre materielle vurderinger av om Forsvaret har kommet til riktig konklusjon og vurdert bevisene riktig i varslingsaker. For det andre skal evalueringen ikke vurdere E-tjenestens system for varsling.

PwC har avgrenset evalueringen mot enkelte tematiske forhold. PwC har eksempelvis ikke sett på problemstillinger knyttet til sikkerhetsmessig skikkethet i forbindelse med varslingssak.

PwCs evaluering har hatt et systemperspektiv. Det innebærer at oppmerksomheten har vært rettet mot organisatoriske forhold i stedet for enkeltpersoners handlinger. Det betyr at vi primært har sett på forhold som organisering, rutiner, prosedyrer, instruksjoner, kompetanse og kapasitet for å forstå og forklare Forsvarets håndtering av varslingssaker. Det har ikke vært fokus på enkeltpersoners feil. Gitt formålet med rapporten har vi sett etter avvik, mangler og svakheter. Da er det også viktig for oss å presisere at vi har sett flere eksempler på god håndtering av varslingssaker i Forsvaret.

PwC fraskriver oss ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at vi har mottatt uriktige eller, ufullstendige opplysninger eller

dokumentasjon. Våre vurderinger bygger på informasjon som har fremkommet i intervjuer og i dokumentasjon som ble gjort tilgjengelig for oss. Når det gjelder enkeltsaker, kan PwC ikke utelukke at det finnes relevant dokumentasjon for våre observasjoner, som ikke er tilgjengeliggjort for oss. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntar ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. Rapporten er skrevet for oppdragsgiver, som er Forsvarsstaben (FST) på vegne av Forsvaret. PwC kan ikke gjøres ansvarlig overfor eventuell tredjepart. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

1.5 Oppbygging av rapport

I kapittel 2 beskrives design og gjennomføring. Kapittel 3 beskriver Forsvarets organisering og det redegjøres for særtrekk med betydning for arbeidet med varsling. I kapittel 4-6 beskrives våre observasjoner og vurderinger for hvert hovedområde, henholdsvis innretning av varslingsinstituttet (kapittel 4), saksbehandling

fra mottak til konklusjon (kapittel 5) og oppfølging og avslutning etter at varselet er undersøkt (kapittel 6). Avslutningsvis redegjør vi for våre anbefalinger og forslag til tiltak i kapittel 7.

2. Design og gjennomføring

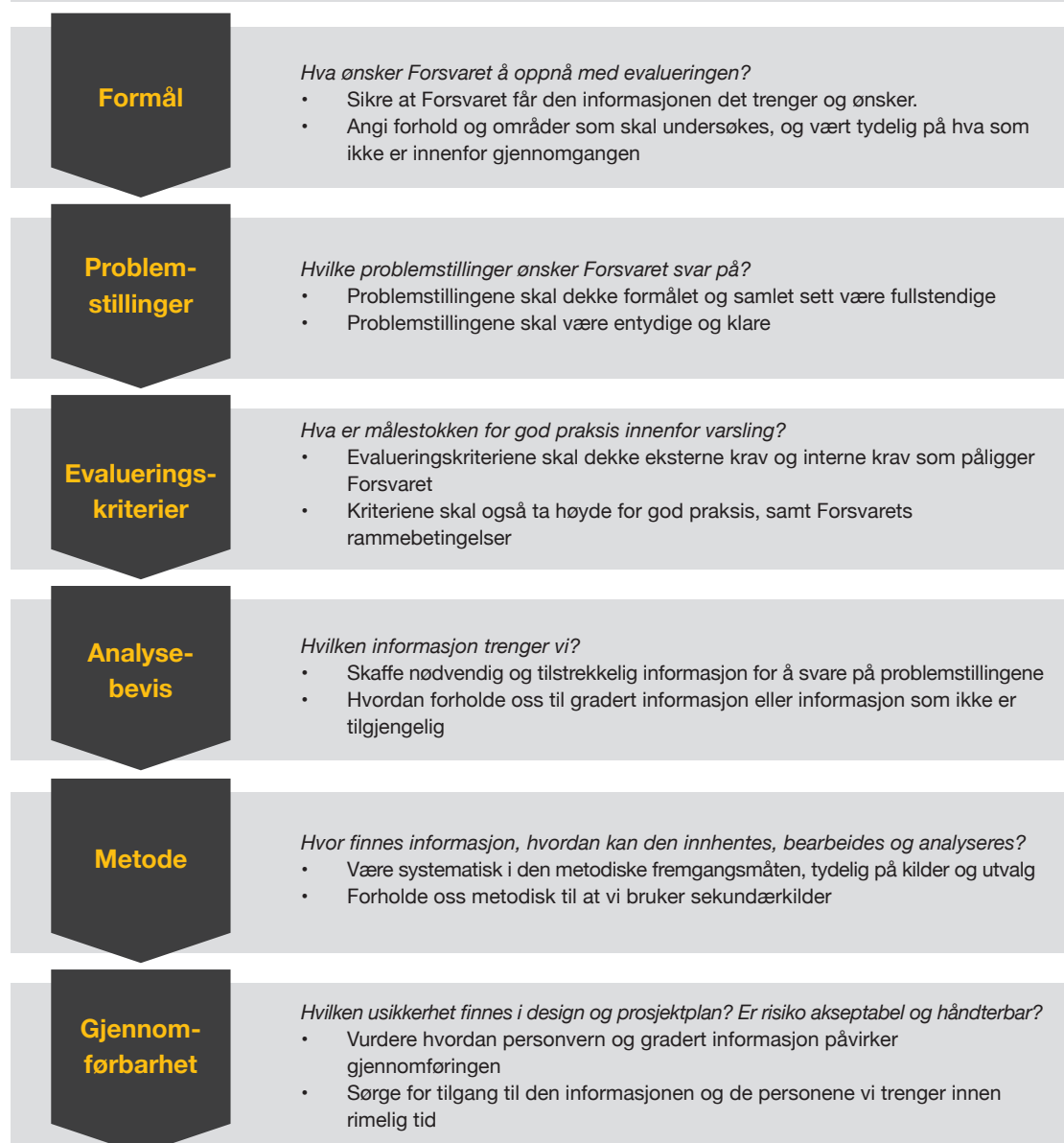
2.1 Undersøkelsesdesign

Vårt undersøkelsesdesign tar utgangspunkt i PwCs rammeverk for evalueringer, illustrert i figur 3. Nedenfor redegjør vi kort for de ulike stegene i dette rammeverket.

2.1.1 Formål, problemstillinger og evalueringskriterier

Formålet med evalueringen og de problemstillinger som skal evalueres følger av mandat av 22. juni 2022 og er beskrevet i kapittel 1.2. Med utgangspunkt i mandatet definerte PwC de tre hovedområdene som skulle evalueres; innretning av varslingsinstituttet, saksbehandling fra mottak til konklusjon og arbeidsgivers oppfølging og avslutning etter at varselet er undersøkt. For hvert hovedområde ble det utarbeidet evalueringskriterier som svarer ut disse problemstillingene. Evalueringskriteriene uttrykker våre forventninger til Forsvarets system for varsling, og utgjør det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelse. Kriteriene er gjengitt innledningsvis for hvert hovedområde i henholdsvis kapittel 4, 5 og 6.

Figur 3: PwCs rammeverk for evaluering



Evalueringskriteriene er basert på eksterne krav og god praksis, beskrevet i vedlegg 1. Vi har blant annet tatt utgangspunkt i følgende:

- Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger
- Arbeidsmiljøloven (aml) - særskilt kapittel 2 A
- Arbeidstilsynets veiledning om varsling
- Arkivloven
- EU-direktiv 2019/1937 om varsling
- FDs sine retningslinjer for håndtering av varsling i sektor av 2020
- Forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret
- Forsvarsloven
- Forvaltningsloven
- Grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper fra sivil- og straffeprosess
- Lov om militær disiplinærmyndighet
- Militær straffelov
- NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern
- Offentleglova
- Personopplysningsloven - personvernforordningen
- Statens Personalhåndbok
- Statsansatteloven

Med utgangspunkt i evalueringskriteriene har vi gitt en verdinøytral beskrivelse av våre observasjoner og deretter gitt våre vurderinger.

Samlet gir dette grunnlag for våre anbefalinger og tiltak. Dette gir følgende tilnærming:

Figur 4: Evalueringskriterer



PwC har hatt et systemperspektiv i evalueringen, og vi har derfor ikke kommentert på alle mindre observasjoner eller funn som er fremkommet gjennom undersøkelsene. Vi har heller fokusert på de områdene hvor vi mener det er systemiske mangler eller risikoer, som kan få betydning for håndteringen av et varsel og de involverte partene. I den grad det er vist til konkrete eksempler og eller sitater fra enkeltpersoner, er dette for å understøtte observasjoner som gjør seg gjeldende som utfordring eller forbedringsområder i Forsvaret som helhet.

2.1.2 Analysebevis og metode

Evalueringskriteriene har vært førende for valg av metode. PwC har valgt den datainnsamlingsmetoden som vi antok ville gi mest dekkende svar på kriteriene. I gjennomgangen har vi benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, med hovedvekt på det kvalitative. Kvalitative metoder er særlig anvendt der det har vært behov for å gå i dybden på enkeltområder. Styrken i våre vurderinger og anbefalinger henger tett sammen med kvaliteten i innsamlede data. Vi har derfor benyttet ulike typer datakilder, herunder har vi gjennomgått styrende dokumenter og saksdokumenter, samt gjennomført intervjuer og samtaler. For å få et mer robust vurderingsgrunnlag har vi gjennomgående søkt å sette ulike informasjonskilder opp mot hverandre.

Gjennomgang av styrende dokumenter

Gjennomgang av styrende dokumenter har vært viktig for å sikre innsikt i interne krav og føringer, samt for få kunnskap om hvordan varslingsinstituttet er innrettet. Relevant dokumentasjon har omfattet instruks, prosedyrer, policyer, retningslinjer, utredninger, veiledere, evalueringsrapporter med videre. Dokumentasjon har blitt gjennomgått med utgangspunkt i evalueringskriteriene.

Gjennomgang av varslingssaker og henvendelser

Gjennomgang av saksdokumenter har vært viktig for å få kunnskap om hvordan et utvalg varslingssaker og henvendelser er håndtert og fulgt opp. PwC har gjort et utvalg av 56 varslingssaker og henvendelser, hovedsakelig for perioden 2020-dd. Sakene er valgt ut basert på en faglig vurdering av hvilke typer saker som gir oss den informasjonen vi trenger for å svare ut våre evalueringskriterier. Oppsummert består utvalget vårt av saker som:

- er behandlet av Forsvarssjefens internrevisjon (FSJ IR)
- er behandlet i ulike driftsenheter
- omhandler seksuelle overgrep / seksuell trakassering
- omhandler økonomiske misligheter
- har vært etterforsket av politiet / militærpolitiet (FMPA) som straffesaker

- har vært vurdert å falle inn under lov om militær disiplinærmyndighet
- media har rettet et kritisk søkelys mot
- Forsvaret har vurdert som henvendelser og ikke varslingssaker.

25 av sakene vi har sett på er behandlet av FSJ IR som er Forsvarets sentrale varslingsmottak. De øvrige sakene er behandlet i ulike driftsenheter. Vi har særlig sett på saker som er behandlet i Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Hæren, Heimevernet (HV) og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), da det er størst forekomst av saker i disse driftsenhetene.

Ettersom PwC kun har sett på et fåtall saker fra hver enkelt driftsenhet, vil vi ikke i nevneverdig grad skille mellom hvordan de ulike driftsenhetene har utført saksbehandlingen. Eksempelene vi har trukket frem er ment å belyse områder hvor saksbehandlingen kan gjøres bedre, uavhengig av hvor vi har gjort de enkelte observasjonene.

PwC har fått utlevert det Forsvaret mener er all relevant informasjon fra saksmappene for de 56 varslingssakene og henvendelsene. Gjennomgang av sakene bygger i det vesentlige på dokumentasjonen som ligger i saksmappene til hver enkelt sak. I tillegg har PwC gjennomført intervjuer som, i en del tilfeller, har gitt et mer utfyllende bilde av saksbehandlingen.

PwC har ikke oversikt over saker som ikke har blitt håndtert som varslings saker, men som potensielt burde ha blitt det. Vi tar dermed forbehold om at det kan foreligge mørketall som ikke fanges opp i våre undersøkelser.

Samtaler og intervjuer

Samtaler og intervjuer har vært viktige for å fremskaffe kunnskap om hvordan varslingsinstituttet og saksbehandlingsprosessen fungerer i praksis, herunder få innsikt i hvordan adferd og handlinger begrunnes. Intervjuer har dessuten vært viktige for å få et utfyllende bilde av saksbehandlingen av varslings saker. PwC har gjennomført totalt 45 intervjuer og samtaler, blant annet med:

- Forsvarssjefen
- Sjef FST
- FSJ IR
- HR sentralt og i utvalgte driftsenheter
- HMS-ansvarlige
- Forsvarssjefens råd (FSJ råd)
- Forsvarets personell og vernepliktssenter (FPVS)
- Forsvarets militærpolitiafdeling (FMPPA)
- Jurister og andre ansatte i FST med særlig ansvar for varslings
- Avdeling for administrativ kontroll
- Varslingsmottak i Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Hæren, HV og FOH

- Leder for Militært kvinnelig nettverk (MKN)
- Tillitsvalgtordningen, hovedverneombud og verneombud
- Befalets fellesorganisasjon (BFO)
- Et utvalg av varslere og omvarslede
- Generaladvokaten (GA)
- Politidirektoratet
- Arbeidstilsynet

Intervjuede representerer alle nivåer fra nivå 1 (forsvarssjefen m/FST) til nivå 4 (bataljonsnivå) i Forsvaret. I tillegg er det gjennomført enkelte intervjuer med informanter utenfor etaten. Som del av saksgjennomgangen er det lagt særlig vekt på å intervjuer saksbehandlere innen varslings og arbeidsgiveroppfølging, varslere og omvarslede, samt ansattrepresentanter.

Samtaler og intervjuer har både blitt gjennomført enkeltvis og i grupper. De er gjennomført som semistrukturerte intervjuer tilpasset den enkelte respondent/gruppes rolle i organisasjonen. I samtaler og intervjuer har det blitt understreket at PwC gjør en systemrettet evaluering og at vi ikke har fokus på handlinger foretatt av enkeltpersoner og menneskelige feil i denne evalueringen. Dette har etter vår vurdering bidratt til å sikre åpenhet. Samtlige intervjuer er referatført og alle intervjuede er gitt mulighet til å gjøre kontradiksjon av intervjureferat.

Nærmere om utvalg og metodiske utfordringer

Det har vært en del metodiske utfordringer i gjennomføringen av denne evalueringen. Det er ikke gitt at utvalget på 56 saker er representativt mot det totale antallet saker - noe som kan påvirke validiteten i funn og dermed våre konklusjoner. I et stort antall av sakene PwC har mottatt dokumentasjonen på, har denne vært mangelfull. Dette har gjort det krevende å svare ut enkelte av våre evalueringskriterier - særlig for hovedområde 2.

For å kompensere for disse manglene har PwC, i tillegg til å gjennomgå mottatt skriftlig dokumentasjon om sakene, gjennomgått prosedyrer og gjennomført intervjuer og oppfølgingsintervjuer med saksbehandlere, varslere og omvarslede i varslings saker. Vi har på denne måten søkt å triangulere kildene og har belyst problemstillinger fra flere hold.

Det er PwCs vurdering at funnene gir et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere viktige forhold ved Forsvarets håndtering av varslings saker, og at feilkildene ikke er av en slik karakter eller omfang at de rokker ved våre observasjoner, vurderinger og forslag til tiltak.

2.1.3 Gjennomførbarhet

De største risikoene i gjennomgangen har vært;

- tilgang til relevant dokumentasjon uten unødvendig opphold
- rettidig gjennomføring av intervjuer slik at disse kan ses i sammenheng med de skriftlige kildene.

PwC har tidvis hatt utfordringer med å få tilstrekkelig innsyn i varslingssaker og har flere ganger måttet be FST om bistand.

2.2 Forsvarets innspill til rapport

Prosjektet har hatt en egen referansegruppe opprettet av Sjef FST. Den har gjennom prosjektperioden gitt metodiske og faglige innspill.

Forsvaret har blitt gitt mulighet til å kommentere på denne rapporten i to omganger. Først ble Forsvaret og referansegruppen invitert til å kommentere på faktaopplysninger i rapporten. På et senere tidspunkt fikk Forsvaret og referansegruppen mulighet til å gjennomgå et foreløpig utkast av hele rapporten for å gi tilbakemelding på rapportens innhold herunder om rapporten inneholdt gradert informasjon eller annen informasjon som skal unntas offentligheten.

Et utvalg hovedtillitsvalgte for vernepliktige, representanter fra sersjantkorpset og MKN har også fått mulighet til å gi innspill på rapportens hovedfunn og forslag til tiltak.

Tilbakemeldingene som kom i forbindelse med Forsvarets gjennomganger er inntatt i rapporten i den grad PwC har vurdert dette som hensiktsmessig og/eller korrekt. Rapporten har i etterkant av Forsvarets gjennomganger vært gjenstand for PwCs interne kvalitetssikringsrutiner.

PwCs evaluering skal være offentlig tilgjengelig. Av personvern hensyn er detaljer og lett gjenkjennelige forhold fra enkeltsaker ikke omtalt i rapporten. Normalt er slike opplysninger nødvendig for at leseren skal kunne etterprøve våre konklusjoner. Etterprøvbareheten i vår saksgjennomgang er ivaretatt gjennom kontradiksjonsrunden. Under denne prosessen fikk Forsvaret oppgitt egne saksnummer på de enkeltsakene som er særlig kommentert i rapporten.

Forsvaret som oppdragsgiver har ikke lagt noen begrensninger på vår evaluering. PwC har foretatt en selvstendig og uavhengig evaluering av status og funn. Endelig rapport, slik den fremstår her, har ikke vært tilgjengelig for noen av aktørene før endelig publisering 18. november 2022.



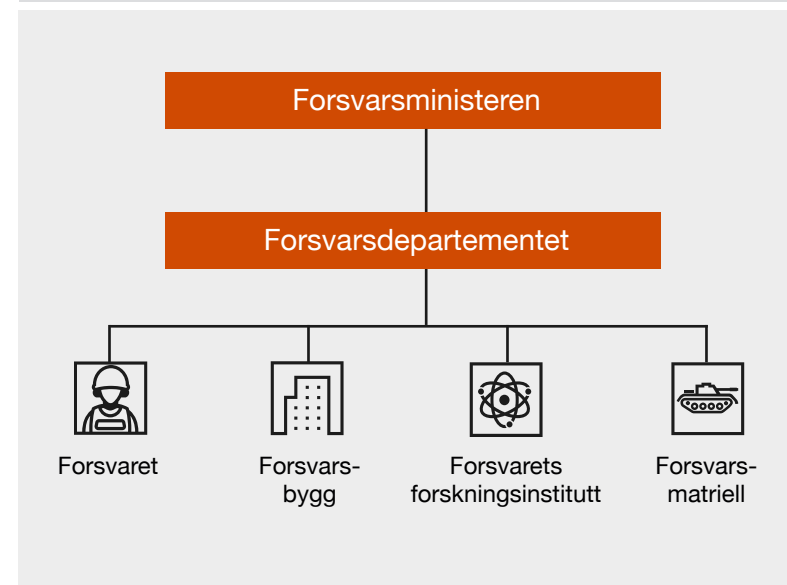


3. Forsvarets organisasjon og særtrekk

3.1 Forsvarets organisasjon

Forsvaret er en av fire etater underlagt FD, med ansvar for styrkeproduksjon og de ulike våpengrenene. De øvrige etatene Forsvarsbygg, Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) og Forsvarsmateriell (FMA). Forsvarsministeren er FDs sjef og politiske leder.

Figur 5: Organisering av forsvarssektoren



Forsvaret ledes av forsvarssjefen og FST. FSTs ansvar er å planlegge, styre og følge opp Forsvarets virksomhet. Forsvarssjefen har en egen internrevisjon FSJ IR som blant annet administrerer Forsvarets sentrale varslingskanal.

Underlagt forsvarssjefen og FSTs er det 13 driftsenheter, herunder FOH, E-tjenesten (ETJ), Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, HV, Forsvarets spesialstyrker (FS), Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Cyberforsvaret (CYFOR), Forsvarets sanitet (FSAN), Forsvarets høgskole (FHS), Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) og Forsvarets fellestjenester (FFT). I tillegg kommer Militærmisjonen i Brussel. Hver driftsenhet har et eget varslingsmottak. PwC har i intervjuer og gjennomgang av saker hatt et særlig fokus på driftsenhetene Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Hæren, HV og FOH.

Forsvaret hadde ved utgangen av 2021 over 17 000 ansatte, rundt 9 000 i førstegangstjenesten og 575 lærlinger.

Figur 6:



3.2 Særtrekk med betydning for arbeidet med varsling

Enhver arbeidsplass vil ha formelle og uformelle særtrekk som gjør den mer eller mindre sårbar for kritikkverdige hendelser i arbeidsmiljøet, og som påvirker mulighetsrommet for arbeidet med varsling. PwC har i arbeidet med denne evalueringen blitt gjort oppmerksom på slike særtrekk ved Forsvaret. Disse er delvis fremhevet i intervjuer, delvis identifisert i utredninger og forskningsrapporter. Et eksempel på sistnevnte er forskningsrapporten *“Forsvaret: Likestillingens fortropp, baktropp og kamparena”*² av Oxford Research, som påpeker at *“Forsvaret må analyseres som en arbeidsplass med en del generelle kjennetegn som man forbinder med betydelige innslag av seksuell trakassering”*. Nedenfor redegjør vi kort for slike og andre kjennetegn. Redegjørelsen er ikke uttømmende.

Gradshierarki

Forsvaret er en militær organisasjon med en tydelig hierarkisk struktur, selv om det også er et betydelig antall sivilt ansatte³.

Den hierarkiske strukturen er basert på et ordre- og kommandobasert system, hvor militær grad er grunnleggende. En tydelig kommandostruktur og rangordning er vesentlig for å operere effektivt i strid. Meldinger må raskt frem og mottaker må forstå disse rett. Hvilken grad den enkelte innehar er til enhver tid en synlig del av personellet uniform gjennom distinksjonene. Distinksjonene viser hvor vedkommende er plassert i hierarkiet.

En mannsdominert organisasjon

Forsvaret er en mannsdominert organisasjon. Ved utgangen av 2021 hadde Forsvaret en total kvinneandel på i underkant av 20 prosent.⁴ Kvinneandel er lavere blant militært ansatte (15 prosent) enn andelen kvinner i sivile stillinger (33 prosent). Ifølge FFI har kvinneandelen i Forsvaret forblitt stabil de siste 30 årene. Selv om innføringen av allmenn verneplikt i 2014 har økt andelen kvinner i førstegangstjenesten, har en ikke en tilsvarende vekst blant militært ansatte.⁵

10 000 nytilsatte hvert år, hvorav mange unge

Forsvaret mottar om lag 10 000 nytt personell hvert år, dette inkluderer førstegangstjenestegjørende, nye tilsatte, elever ved FHS, samt lærlinger.⁶

Førstegangstjenestegjørende utgjør en stor andel av personellet. Hvert år kaller Forsvaret inn et årskull på rundt 60 000 ungdommer til førstegangstjeneste. Disse selekteres på grunnlag av et egenerklæringsskjema om helse, fysisk form, interesser og ønsker. Ut fra ungdommenes svarrespons kalles 19 000 inn til sesjon, hvor det igjen utføres fysiske tester. Om lag 8 000 fullfører førstegangstjenesten hvert år.⁷ De fleste av disse har avsluttet videregående skole noen måneder før innrykksdagen og har ingen eller lite erfaring fra arbeidslivet. 9 prosent av de som gjennomfører førstegangstjenesten går videre til tjeneste i Forsvaret.⁸ Mange går inn i lederroller i ung alder.

2 Oxford Research. Forsvaret: Likestillingens fortropp, baktropp og kamparena. Resultater fra de kvalitative studiene av militære maskulinitetskulturer

3 FFI, 2015. NbF-nå! Hvordan får vi et nettverksbasert forsvar raskere? FFI-rapport 2015/02404

4 Forsvarets årsrapport 2021. Økt evne til å kombinere menneske og teknologi. Veier mot et høyteknologisk forsvar.

5 FFI, 2019. Utvikling i sentrale HR-parametere i forsvarssektoren. FFI-rapport 19/01599

6 Foreløpig Status varsling i Forsvaret. 22. juni 2022.

7 FFI, 2020. Hvem er de menige? En kvantitativ analyse av vernepliktsdata 2014-2020.

8 Svendsen-utvalget, 24. juni 2020. Økt evne til å kombinere menneske og teknologi. Veier mot et høyteknologisk forsvar.

Militær profesjonsutdanning

Forsvaret skal ivareta egenskaper som er forbundet med utnyttelse av militær kampkraft. Personell utdannes og utvikles i tråd med dette oppdraget. Sentrale sider ved profesjonsutdanningen omhandler planlegging og ledelse av militære operasjoner, herunder samfunnsrollen som maktapparat i krise og krig.⁹ Militært personell trenes til, i ytterste konsekvens, å utøve vold på vegne av staten, og fysisk yteevne er et vesentlig seleksjonskrav.¹⁰

Profesjonsutdanningen er «livslang» i den forstand at en utdannes til det nivået en skal tjenestegjøre på etter gjennomført utdanning. Eksempelvis vil en gjennom grunnleggende offiser-/befalsutdanning forberedes til å tjenestegjøre på tropps- og kompaninivå, mens den videregående offisers-/befalsutdanningen forbereder personellet til stillinger på høyere nivå.

Høy personellrotasjon

Forsvarets har en høy rotasjon på personellet internt i organisasjonen, særskilt i militære lederstillinger. Militære ledere tjenestegjør gjerne 2-3 år i lederstillinger, som en del av

karriereutviklingen. I enkelte tilfeller er det også kortere ståtid. For øvrige stillinger er ståtiden noe lengre. Det er et uttrykt ønske om å øke ståtid i stilling, og tidsbegrensning i lederstillinger er endret til 3-5 år. Svendsen-utvalget konkluderte at rotasjonshastigheten på personell i Forsvaret går på bekostning av at ansatte får utviklet dybdekompetanse og utviklet sine fagområder.¹¹

Lokal tilstedeværelse og tette bånd

Forsvarets organisasjon kjennetegnes ved en geografisk spredning og en synlig lokal tilstedeværelse på mindre steder i Norge. Forsvaret er eksempelvis en sentral aktør i lokalsamfunnet på Skjold¹², Porsanger¹³ og Ørlandet¹⁴. Det er tette bånd lokalt mellom forsvarsansatte. En stor andel av Forsvarets personell jobber og bor på samme sted, periodevis avskåret fra resten samfunnet. Grensene mellom arbeidstid og fritid oppleves tidvis som uklare.



9 FFI, 2016. Pilotstudie av Ordning for militært tilsatte (OMT). FFI-rapport 16/02365

10 Boman-Larsen, Lene (2013). Kjønnsmangfold i Forsvaret: Mål eller middel? Nytt Norsk Tidsskrift 2 (2):126–138.

11 Svendsen-utvalget, 24. juni 2020. Økt evne til å kombinere menneske og teknologi. Veier mot et høyteknologisk forsvars.

12 <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/skjold>

13 <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/porsangmoen>

14 <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/orland>



4. Hovedområde 1 - Innretning av varslingsinstituttet

4.1 Om evaluering av hovedområde 1

Under hovedområde 1 - innretning av varslingsinstituttet - har PwC sett på hvorvidt dagens varslingsrutiner og prosedyrer er i tråd med eksterne krav og god praksis, hvordan Forsvaret har tilgjengeliggjort sine varslingskanaler, hvordan Forsvaret har organisert sine mottaksfunksjoner, samt hvorvidt Forsvarets ressurser, kompetanse og opplæring med hensyn til varsling er tilstrekkelig.

Gjennomgangen av hovedområde 1 har tatt utgangspunkt i evalueringskriteriene som er oppstilt i tabellen på neste side.

Figur 7: Evalueringskriterier for hovedområde 1

Tema	Evalueringskriterier
Interne rutiner og krav	Forsvarets interne prosedyrer for varsling er hensiktsmessige og tilfredsstillende lovkravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A og andre eksterne krav.
	Varslingsrutinen(e) beskriver arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler iht. aml. kap. 2A
Definisjoner	Forsvaret har tydelig kommunisert til de ansatte hva som defineres som kritikkverdige forhold som omfattes av arbeidsmiljøloven § 2 A
Særegne forhold	Særegne forhold for Forsvaret er hensyntatt i rutiner
	Forsvarets veiledning om sporvalg er hensiktsmessig
Forsvarets varslingskanaler og tekniske løsninger	Forsvaret har en teknisk løsning som er sikker, brukervennlig, intuitiv og dekker gjeldende krav i regelverk
	Forsvarets varslingsløsning(er) tillater mottak av anonyme varsler og anonym kommunikasjon med varsler
	Forsvarets varslingsløsninger er tilgjengeliggjort for både fast ansatte, innleide og andre eksterne aktører
Organisering av Forsvarets mottaks-funksjoner	Det finnes et sentralt varslingssekretariat /mottak med helhetlig og overordnet oversikt over alle innkomne varsler i Forsvaret og varslingsenhetene i drift-senhetene rapporterer til det sentrale mottaket
	Det sentrale varslingsmottaket foretar innledende vurdering av alle innkomne varsler og vurderer hvor og hvem i linjen som er best egnet til å følge opp og håndtere saken
Opplæring og kompetanse-bygging	Ressursene i varslingsmottaket har tverrfaglig og tilstrekkelig kompetanse til å motta og behandle varsler på en forsvarlig måte.
	Forsvaret har varsling i linjen som hovedvei og alle linjeledere har fått god opplæring i hva som er et varsel, hvordan håndtere det og hvem man skal henvende seg til for støtte og faglig bistand
	Forsvaret sørger for løpende kompetansedeling og vedlikehold av nødvendig kompetanse hos relevant personell.

4.2 Observasjoner

4.2.1 Interne rutiner og krav

I tillegg til de rammebetingelsene som følger av lover og rettsregler som er gjengitt ovenfor, må Forsvaret forholde seg til rutiner og retningslinjer vedrørende varsling, personellhåndtering og disiplinærsaker utarbeidet av henholdsvis FD, Forsvaret og GA. Det er utarbeidet en rekke dokumenter som beskriver roller og ansvar, saksbehandling, rapportering mv. Dokumentene er i hovedsak supplerende til hverandre, men tidvis også overlappende og ved enkelte tilfeller motstridende.

FD har utviklet Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren samt en egen veileder. Her beskrives hva varsling er, mottak av varsel, innledende undersøkelser, gjennomføring og tilbagemelding av kartlegging av om det har skjedd kritikkverdige forhold, oppfølging av enkeltpersoner og systemer og personvern i forbindelse med varslingssaker. I tillegg gis det eksempler på varslingssituasjoner. Det er også utarbeidet Prinsipper for saksbehandling av varsler til FDs varslingskanal for sektoren hvor det blant annet fremgår at det er den enkelte virksomhet i sektoren som skal tilrettelegge for varsling, at varsler selv har rett til å velge hvem eller hvilket mottak vedkommende vil varsle til, at varsling i linjen er hovedvei, og at varsler innkommet hos FD som hovedregel vil

bli sendt videre til rette etats varslingskanal etter prinsippet om håndtering på lavest mulig kompetent nivå.

Med utgangspunkt i FDs veileder har Forsvaret utarbeidet en generell prosedyre som beskriver varslingsordningen i Forsvaret. Prosedyren definerer på et overordnet nivå roller og ansvar knyttet til varsling i driftsenhetene. Prosedyren beskriver også hvilken rolle tillitsvalgte, Forsvarets bedriftshelsetjeneste, verneombudet og arbeidsmiljøutvalget skal ha i en varslingssak. Prosedyren beskriver hvor og hvordan man kan varsle i Forsvaret.

I tillegg har enkelte driftsenheter utarbeidet egne retningslinjer og rutiner for håndtering av varsler og hendelser. PwC har mottatt dokumenter fra Hæren, Luftforsvaret, HV, Sjøforsvaret og FOH. Alle har utarbeidet egne styrende dokumenter som utdyper og supplerer hvordan varsler skal mottas og håndteres i den aktuelle driftsenheten.

Videre har GA utarbeidet en egen veileder for behandling av disiplinærsaker, til hjelp for befal og offiserer med disiplinærmyndighet. GA har også utarbeidet en egen veileder for håndtering av seksualrelaterte disiplinærsaker. Veilederne er utarbeidet på selvstendig grunnlag og ikke særskilt for håndtering av varslingssaker.

FD har utarbeidet en egen instruks for personellhåndtering. Det samme har Forsvaret som i egen instruks for FSJ råd fastsetter regler for oppnevningen av rådet og sekretariatet, samt gir instruks i tilsettings- og disponeringssaker. Forsvaret har videre utarbeidet en veileder for forvaltning av sivilt ansatte i Forsvaret, og en veileder for forvaltning av militært tilsatte. Forsvaret har også utarbeidet en egen prosedyre for frabeordning av militært tilsatte. Videre foreligger det en egen veileder om ivaretagelse av arbeidsmiljøet i Forsvaret og et direktiv for ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet (HMS) for operativ virksomhet i Forsvaret.

De mest sentrale dokumentene vil redegjøres for i det følgende.

Forsvarsdepartementets rutiner og krav

Forsvarsdepartementets Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementets Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren av 1. juli 2020 gjelder for FD og de underliggende virksomhetene i forsvarssektoren, og:

“er utarbeidet for å dekke behovene til forskjellige aktører i en varslingssak; varslere,

arbeidsgiver, saksbehandlere og den det er blitt varslet på (omvarslede)."

Det fremkommer av intervjuene at de som jobber med varsling i Forsvaret opplever retningslinjen som overordnet og generell.

Retningslinjene gjengir i stor grad relevant regelverk etter arbeidsmiljøloven, herunder hva som er å anse som varsling, til hvem og hvordan det kan varsles, vernet mot gjengjeldelse, krav til saksbehandling, partenes rett til informasjon og arbeidsgivers aktivitets- og omsorgsplikt.



I rutineene skilles det mellom intern og ekstern varsling. For intern varsling er varsling i linjen å anse som hovedvei, med et ønske om at varslingen

"gjøres på lavest mulig kompetent nivå."

Hva gjelder ekstern varsling, fremkommer det i punkt 3.2.2 om "Ekstern varsling" at dette gjelder tilsyns- og andre offentlige myndigheter. Videre kan arbeidstakere i forsvarssektoren varsle til FDs varslingsenhet, dog slik at FD ikke har en plikt til å følge opp varselet.

Punkt 4 adresserer vern for den som det varsles om (omvarslede):

"Personen(e) det varsles om, er uskyldig til det motsatte er bevist, og har rett til kontradiksjon, jf. punkt 5.4. For øvrig må saken behandles i henhold til offentleglova og forvaltningsloven. Arbeidsgiver har plikt til å ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø for alle arbeidstakere. Dette gjelder også den eller de omvarslede arbeidstakerne."

I kapittel 5 om "krav til saksbehandling" fremkommer det at saksbehandler innledningsvis skal vurdere om varselet faktisk omhandler kritikkverdige forhold eller ikke, samt vurdere sin egen habilitet og kompetanse.

Under "Mistanke om straffbare forhold og sikkerhetslovbrudd" i punkt 5.3 fremkommer det at:

"Dersom et varsel avdekker kritikkverdige forhold som underslag, korrupsjon, tyveri,

bedrageri eller utroskap i statstjenesten skal retningslinjene i Statens personalhåndbok punkt 10.19 følges."

Av Statens personalhåndbok punkt 10.19 fremgår det at oppdagelse av, eller mistanke om, underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og utroskap skal meldes til politiet, og Riksrevisjonen skal underrettes. *"En bør ikke avvende resultatet av interne undersøkelser."*

Det fremgår videre i punkt 5.9.2 at *"alle varslingssaker skal avsluttes med en skriftlig konklusjon på bakgrunn av undersøkelsen"*.

Merknader til retningslinjer for varsling i Forsvarssektoren

Det er videre utarbeidet egne merknader til FDs retningslinjer til varsling i Forsvarssektoren. Disse presiserer og utdyper retningslinjene på enkelte punkter.

I punkt 1.3 utdypes hva som er varsling. Her fremgår det at dersom en ytring skal være et varsel må den gjelde påstand om et mulig kritikkverdig forhold knyttet til egen arbeidsgivers virksomhet. Med understrekning står det videre at:

"Saksbehandler må være oppmerksom på at det ikke alltid er et klart skille mellom når det er et personalforhold og et varsel, men man må gjøre en vurdering av om det som sies fra om er så alvorlig at det kan være et brudd på rettsregler."

For å veilede ytterligere er det inntatt en tabell som viser forskjell mellom personalsak og varslingssak (se figur 8 nederst på siden).

I punkt 5 er det nærmere presisert hva som legges i begrepene habilitet og kompetanse, og hvordan disse skal forstås. Punkt 5.1 oppstiller krav til undersøkelse og vurdering av varslingsaker:

“Følgende føringer bør gjelde for saksbehandling av varsler innen rimelig tid:

- *Det anbefales at varsler får en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli vurdert for videre undersøkelse*

innen 3 virkedager.

- *Enkle varsler hvor det må innhentes mer informasjon enn varselet gir, bør behandles innen 3 måneder fra mottak.*
- *I mer omfattende saker hvor det er mange informasjonskilder som må undersøkes og vurderes, bør varselet behandles innen 6 måneders tid.*
- *For store saker bør det lages en fremdriftsplan i hver enkelt sak som setter tidsfrister.*

Undersøkelsen bør være proporsjonal med

sakens alvorlighet og kompleksitet. Dersom arbeidsgiver uten videre kan fastslå at varselet ikke krever videre oppfølging, vil en slik vurdering i seg selv kunne tilfredsstille bestemmelsens krav.

Undersøkelsene skal gjennomføres for å finne ut om påstandene i varselet kan bekreftes eller avkreftes. Disse undersøkelsene kan innebære for eksempel samtaler/intervjuer, innhente informasjon fra regnskaps, lønnssystemer, saksbehandlingssystem eller epostsystem. Ved epostinnhenting må regelverket for slik innhenting følges.”

Figur 8:

Personalsak/HMS	Varslingssak
Samarbeidsutfordringer	Underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri
Faglig uenighet	Manglende sikring på arbeidsplass
Misfornøyd med lønn og oppgaver	Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljø
Dårlig kjemi mellom medarbeidere og ledere	Forhold som kan medføre fare for liv og helse
Stadig komme for sent på jobb	Vold eller urettsmesig maktbruk mot andre
Mistanke om misbruk av rusmidler	Bruk av ulovelig kjemikalier/ulovlig utslipp av miljøgifter
Helseutfordringer knyttet til fysisk arbeidsforhold	Bruk av rusmidler på jobb
Manglende mulighet for kompetanseheving	Brudd på etiske retningslinjer
	Mobbing og seksuell trakassering (MOST)

Veileder for varsling i forsvarssektoren

FD har utarbeidet en **veileder for håndtering av varslingssaker i sektoren**. Formålet med dokumentet er å gi praktiske råd og tiltak til den som mottar eller behandler et varsel, samt bidra å øke bevissthet om varsling. Dette skal bidra til å gjøre ledere og andre varslingsmottakere i stand til å håndtere et varsel herunder avdekke og forebygge kritikkverdige forhold.

Det angis i veilederen følgende beskrivelse av hva som er å anse som et kritikkverdig forhold:

“Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, herunder både straffbare og andre ulovlige forhold, etiske retningslinjer i forsvarssektoren eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel fare for liv eller

helse, fare for klima eller miljø, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø, brudd på personopplysningssikkerhet.”

I kapittel 5 “Varsling” er det inntatt en tabell som skal illustrere hvilke saker som er varslingssak og ikke (se figur 9 nederst på siden).

Det fremgår ikke i veilederen at noen av eksemplene i venstre kolonne også kan være å anse som kritikkverdige forhold dersom de kommer i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer

som det er bred tilslutning til i samfunnet.

Det fremgår videre i kapittel 6 at saksbehandler av et varsel skal vurdere om forholdet kan være et kritikkverdig forhold, herunder

“være oppmerksom på at det ikke alltid er et klart skille mellom når det er et personalforhold og et varsel, men man må gjøre en vurdering av om det som sies fra om er så alvorlig at det kan være et brudd på rettsregler.”

Videre heter det at dersom det foreligger tvil, bør saken undersøkes nærmere.

Det er inntatt en tabell som viser eksempler på skillet mellom personalsaker og varslingssaker, som er identisk med den som fremkommer i Merknader til retningslinjer for varsling i Forsvarssektoren (se figur 8 forrige side).

Her fremkommer det blant annet at “mistanke om bruk av rusmidler” er å anse som en personalsak, mens “bruk av rusmidler på jobb” er å anse som en varslingssak. Det presiseres ikke i veilederen at fokus i vurderingen av hva som er å anse som personalsak sammenlignet med varslingssak tar utgangspunkt i sakens innhold og karakter, heller enn sakstype.

Etter kapittel 7 i veilederen skal det gjennomføres innledende undersøkelser for å vurdere om det er hold i varselet om kritikkverdig forhold. Formålet er å kartlegge sakskomplekset. Der det er mistanke om alvorlig kritikkverdig forhold, skal øverste ledelse eller den som er bemyndiget informeres. I tillegg skal Statens personalhåndbok punkt 10.19 følges i varslingssaker som gjelder underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri eller utroskap. Punktet omtaler også forholdet til politiet og Riksrevisjonen.

I kapittel 8 omhandles enkelte forhold knyttet til videre undersøkelser, herunder hvordan sikre sakens opplysning gjennom samtaler og kontradiksjon. Det fremgår at alle varslingssaker skal avsluttes med en skriftlig konklusjon på bakgrunn av undersøkelsen.

“Dette kan være en rapport, et notat eller en

Figur 9:

Ikke kritikkverdige forhold	Kritikkverdige forhold
Fagelig uenighet	Mislighold av lovbestemte påbud og forbud, herunder kriminelle/straffesanksjonerte forhold
Uenighet om arbeidsgivers styringsrett	Misbruk av styringsretten, ved for eksempel maktmisbruk eller trakassering
Samarbeidsutfordringer	Brud på FDs etiske retningslinjer
Politiske ytringer	Brud på etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet
Private saker	Brudd på generelle krav som er oppstilt i arbeidsreglementet
Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etnisk overbevisning	Det må foreligge en tilknytning mellom kritikkverdige forhold og virksomheten
Fysiske arbeidsforhold	Forhold som kan medføre fare for liv og helse

e-post som beskriver varselets innhold, saksbehandling, konklusjon og eventuelle tiltak. Omfanget av dokumentasjonen må tilpasses sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet.”

I kapittel 9 står det under punktet om løsning og tiltak følgende:

“Eksempler på tiltak kan være:

- *opplæring*
- *endringer i regler og/eller rutiner*
- *opprettelse av personalsak*
- *advarsel eller tjenstlig tilrettevisning*
- *vurdering av sikkerhetserklæring og autorisasjon*
- *anmeldelse*
- *støtte til partene i saken”*

Personvern omhandles i kapittel 10 før veilederen avslutningsvis i kapittel 11 oppstilles en del eksempler på varslingssaker.

Forsvarets rutiner og krav **Forsvarets Prosedyre for varsling**

I tillegg til FDs retningslinjer og andre generelle føringer, har Forsvaret utarbeidet sin egen **Prosedyre for varsling** gjeldende fra oktober 2021. Prosedyren eies av HR-direktøren. Formålet med prosedyren *“er å bidra til at kritikkverdige forhold avdekkes, håndteres og opphører på en forsvarlig måte, uten gjengjel-*

delse mot varsleren”, og “sikre en enhetlig, forsvarlig og tillitsvekkende behandling av varslingssaker i Forsvaret”. Prosedyren gjelder for alt personell og alle avdelinger innenfor forsvarssjefens myndighetsområde og skal utfylle og operasjonalisere *“Forsvarsdepartementets retningslinjer for varsling i forsvarssektoren”*.

I prosedyrens punkt 4 skrives det generelt om varsling. Her fremgår det at:

“Varsling er når personell sier ifra om et mulig kritikkverdig forhold i Forsvaret.

Et kritikkverdig forhold er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer det er bred tilslutning til i samfunnet.”

En tilsvarende formulering fremgår av FDs retningslinjer og lovteksten i arbeidsmiljøloven. Det fremgår også av Forsvarets prosedyre at når eksterne som ikke er ansatt i Forsvaret sier ifra om mulige kritikkverdige forhold, er henvendelsen i utgangspunktet ikke å regne som et varsel. Slike henvendelser kan likevel behandles dersom dette kan bidra til forbedring eller opphør av et uønsket forhold. Henvendelsen kan blant annet utløse en aktivitetsplikt etter andre bestemmelser enn arbeidsmiljøloven § 2 A-3, som likestilling- og diskrimineringsloven, internkontrollforskriften § 5 eller luftfartsloven.

I punkt 4.2 fremgår følgende om *“Varslings-*

ordningen i Forsvaret”:

“I tråd med lovgivers intensjon, ønsker Forsvaret at varslingssaker skal behandles på lavest mulig nivå i virksomheten, og uten unødvendig byråkrati. Så fremt laveste nivå har nødvendig myndighet og kompetanse tilstrebes det at saken håndteres der.”

Følgende avdelinger og funksjoner har en sentral rolle:

“a) Sjef FSJ IR er forsvarssjefens rådgiver innen varsling. FSJ IR behandler varslingsaker innen alle saksområder, inkludert saker som overføres fra FD Led IR eller eksterne. FSJ IR kan gjennom Forsvarets sentrale varslingskanal motta varslingssaker fra alle nivå i Forsvaret.

b) Sjef J1 i Forsvarsstaben er Forsvarets personaldirektør og utøver arbeidsgiveransvaret på vegne av FSJ.

c) Sjef J8 i Forsvarsstaben er Forsvarets økonomidirektør. Økonomiavdelingen utøver administrativ kontroll i Forsvaret. 15 Avdelingen «administrativ kontroll» leder, koordinerer og gjennomfører undersøkelser ved mistanke om misligheter, eller andre irregulære forhold innen økonomiforvaltningen.

d) Sjef FPVS er leverandør av HR-tjenester til Forsvaret. Sjef FPVS kan utøve FSJs arbeidsgiveransvar innenfor de rammer som fastsettes av etatsledelsen. FPVS kan på

anmodning bistå i vanskelige saker knyttet til psykososialt arbeidsmiljø.”

Hver driftsenhet må ha et varslingsmottak som kan motta, overføre, behandle og følge opp varslings saker internt i egen driftsenhet. Varslingsmottaket skal sørge for at saker behandles på en forsvarlig og kompetent måte, på lavest mulig nivå i driftsenheten.

“Videre er det varslingsmottaket i driftsenheten som:

- a. etablerer og monitorer en digital postboks som kan brukes til å motta varslings saker fra personell i driftsenheten. Postboksen skal være bekjentgjort på aktuelle intranettsider i driftsenheten.*
- b. holder oversikt over alle varslings saker i egen driftsenhet, og status på disse sakene.*
- c. ved behov eller forespørsel, rapporterer status i saker overført fra Forsvarets sentrale varslingskanal, og på eget initiativ rapportere til Forsvarets sentrale varslingskanal når overførte saker avsluttes.*
- d. følger opp saker som er overført til avdelinger i driftsenheten, og sørger for at sakene innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.*
- e. ber om råd eller bistand i saker hvor*

dette anses nødvendig, eller i saker hvor driftsenheten ikke innehar nødvendig habilitet, kapasitet eller kompetanse til å behandle en varslings sak internt.”

Innad i en driftsenhet skal avdelingssjefene på alle nivåer påse at saker i egen avdeling blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Dette skal skje i samråd med varslingsmottaket i driftsenheten.

Punkt 5 i Forsvarets prosedyre beskriver hvor og hvordan man kan varsle. Utover å henvende seg direkte til lavest mulig kompetent nivå i egen avdeling, kan det varsles til varslingsmottaket i driftsenheten, Forsvarets sentrale varslingskanal, Felles integrert forvaltnings-system (FIF), Forsvarets Rapp, Forsvarets alarmsentral eller FD. Det er også mulig å varsle til tillitsvalgte og verneombud. Videre har Etterretningstjenesten etablert en egen ordning for håndtering av varsler, men denne er utenfor PwCs mandat og blir ikke omtalt i det videre.

I prosedyrens punkt 8 om saksbehandling fremkommer det at den som mottar varselet skal vurdere egen myndighet, habilitet og kompetanse. Mottatt informasjon skal loggføres, og driftsenheten underrettes. Det skal sendes en bekreftelse for mottak til den som har sagt fra, med informasjon om retten til kontradiksjon. Det skal vurderes om varselet innebærer et kritikkverdig forhold i arbeidsmiljølovens forstand, og om det skal etableres en

egen vurderingsgruppe.

Saksbehandler skal også vurdere hvordan saken skal følges opp videre. Dette er i prosedyren referert til som et spørsmål om “sporvalg”. I punkt 8.3, fremkommer det at en sak kan undersøkes “strafferettslig, disiplinært eller administrativt”, og at sporvalget besluttes på bakgrunn av “hendelsens rettslige identitet”. Det står ikke beskrevet nærmere hvilken type saker som skal behandles under hvilket spor, men følgende er presisert om forhold som kan være straffbare:

“8.3.2 Straffbare eller disiplinære forhold

“Dersom de forhold det varsles om kan være straffbare, eller vurderes forfulgt disiplinært, må det sikres et forsvarlig sporvalg. I slike tilfeller skal saksbehandler alltid rådføre seg med Generaladvokaten, Krigsadvokat eller Militærpolitiet.”

8.3.3 Prioritet ved undersøkelser i flere spor

Dersom hele eller deler av saken skal undersøkes strafferettslig eller disiplinært, skal strafferettslige eller disiplinære undersøkelser som hovedregel prioriteres. Eventuelle administrative undersøkelser eller informasjonsinnhenting skal ikke iverksettes før det er godkjent av henholdsvis politi eller militærpoliti. I slike tilfeller bør det opprettes dialog mellom militærpolitiet eller politiet og saksbehandler for å koordinere undersøkelsene.”

Det fremgår i punkt 8.4 at omvarslede som hovedregel bør orienteres om saken så tidlig som mulig, og meddeles hvilke påstander som er fremsatt, samt informasjon om den videre saksbehandlingen.

“En slik orientering fordrer at det er avklart hvilket spor saken skal behandles i, og i saker vedrørende straffbare forhold skal sivilt politi eller militærpolitiet godkjenne og eventuelt forstå slik orientering.”

Dersom den innledende vurderingen viser at påstandene omhandler mulige kritikkverdige forhold, skal saken undersøkes nærmere i det omfang *“varselet saklig sett gir grunnlag for.”*

Varslingssakene avsluttes med en av følgende konklusjoner¹⁵:

- a. *Helt grunnlag i varselet (HG) – alle påstander om kritikkverdige forhold bekreftet.*
- b. *Delvis grunnlaget i varselet (DG) – enkelte påstander om kritikkverdige forhold bekreftet.*
- c. *Ikke grunnlag i varselet (IG) – alle påstander om kritikkverdige forhold avkreftet eller at det ikke foreligger grunnlag for å verken bekrefte eller avkrefte påstanden(e). ”*

Den skriftlige sluttrapporten skal også beskrive

saksbehandlingen, vurdering, konklusjon og eventuelle tiltak. Videre fremgår:

“Omvarslede orienteres om utfallet av saken når dette foreligger. Varsler orienteres også om utfallet av saken, dersom saken gjelder vedkommende selv. Vurderinger og anbefalinger meddeles normalt ikke de involverte partene i en varslingssak.”

Sluttrapporten og andre arkivverdige dokumenter skal arkiveres i tråd med prosedyren, og alle personopplysninger håndteres i tråd med personvernforordningen.

I punkt 9 oppstilles det en oversikt over spesielle sakskategorier der varsling innenfor de enkelte kategoriene skal rutes til angitte funksjoner:

- *“Saker som omhandler personkonflikter og arbeidsmiljø, skal som hovedregel håndteres i linjen. Bedriftshelsetjenesten, verneombud, AMU og eventuelt tillitsvalgte involveres, og FPVS kan kontaktes for faglig støtte*
- *Varsling om mobbing, trakassering og seksuell trakassering skal behandles i tråd med varslingsprosedyren og håndteres som hovedregel i linjen*
- *Forhold som omhandler miljøvern, og som ikke kan løses lokalt eller i linjen, kan*

løftes til Forsvarets ABC-skole for videre håndtering

- *Forhold som knytter seg til materiell sikkerhet skal søkes løst lokalt eller i linjen, men kan løftes til FLO*
- *Mistanke om økonomiske misligheter sendes til varslingsmottak i driftsenheten eller Forsvarets sentrale varslingskanal, som videreformidler varselet til Administrativ kontroll i FST*
- *Varsel om sikkerhetstruende hendelser og sikkerhetsbrudd rapporteres i sikkerhetsorganisasjonen*
- *Varsel om rusmisbruk håndteres i tråd med Veiledning for Forsvarets rusforebyggende arbeid*
- *Brudd på personopplysningssikkerheten karakteriseres som et kritikkverdige forhold i Forsvaret og skal således følge varslingsrutinen.”*

Hva gjelder hvem som kan kontaktes for veiledning, bistand og støtte ved behandling av varslingssaker er det oppstilt en ikke uttømmende liste av funksjoner:

- *“Lokal tillitsvalgt*
- *Verneombud*

15 Jf. FDs retningslinjer for varsling i Forsvaret punkt 8.10.

- Forsvarets bedriftshelsetjeneste
- Arbeidstakerorganisasjon
- Forsvarets personvernombud
- Varslingsmottak i driftsenheten
- Generaladvokaten/Krigsadvokat
- Forsvarets militærpolitiafdeling
- Forsvarets personell- og vernepliktssenter
- Forsvarets tro- og livssynskorps
- Forsvarets sentrale varslingsskanal

FSJ IR skal månedlig gi statusoppdatering om varslingssaker til FSJ. Alle driftsenheter skal årlig fremsende rapport om varslingssaker i forbindelse med tertialrapport 3. Disse inntas i FSJ IRs årlige rapportering til FD.

Overordnet om prosedyrene i driftsenhetene

I intervjuer med ansatte i flere av driftsenhetene, har PwC fått forklart at FDs retningslinjer og Forsvarets prosedyre ikke oppleves å gi tilstrekkelig veiledning for håndteringen av varslingssaker. Som følge av dette har flere driftsenheter utarbeidet egne supplerende prosedyrer, retningslinjer og veiledere for arbeidet med oppfølging av varslingssaker. PwC har bedt om å få oversendt alle lokale prosedyrer fra driftsenhetene.

PwC har som følge av dette mottatt:

- Prosedyre for varsling ved Forsvarets

Operative Hovedkvarter

- Retningslinjer for oppfølging av varslingssaker i Luftforsvaret
- Prosedyre for varsling samt Flytskjema for varsling i Hæren
- Prosedyre for varsling i HV
- Sjøforsvarets sjekkliste, maler, bestemmelser og veiledere om varsling.

FSAN har svart at de ikke har egne prosedyrer. Det samme gjelder FLO, men FLO presiserer at de vurderer behovet. Hovedinnholdet i de mottatte dokumentene gjennomgås nedenfor.

Prosedyre for varsling i HV

I HVs prosedyre oppgis det kortfattet informasjon om hva som er å anse som varsling, til hvem en kan varsle og om behandling av rapporter.

Det fremkommer av punkt 2.2 at varsling kan være:

- brudd på lover og interne regler og retningslinjer
- brudd på etiske retningslinjer
- svikt i sikkerhetsrutiner
- arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav, for eksempel mobbing, trakassering, diskriminering, dårlig eller helsefarlig arbeidsmiljø mv.
- uforsvarlig saksbehandling

- økonomisk kriminalitet som underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og økonomisk utroskap i tjenesten
- forhold som setter eller kan sette liv og helse i fare
- misbruk av rusmidler
- miljøkriminalitet.

Samtidig fremkommer det av punkt 1.3 om definisjoner at varsling er rapportering om kritikkverdige forhold:

“Kritikkverdige forhold: Kritikkverdige forhold er forhold i strid med lov, Forsvarets regelverk eller etiske normer, eksempelvis korrupsjon eller andre økonomiske misligheter, fare for liv og helse, farlige produkter eller dårlig arbeidsmiljø

Seksuell trakassering: Uønsket seksuell oppmerksomhet av visuell, verbal eller fysisk art som gjentar seg, er av en viss varighet og som er plagsom for den oppmerksomheten rammer Uønsket seksuell oppmerksomhet:

Uønsket seksuell betont oppmerksomhet av visuell, verbal eller fysisk art som er av en viss varighet og som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Kan være alt fra uvelkomne kommentarer om kropp og utseende, uønskede berøringer, seksuelt innhold tilsendt på mobil eller nett til press om seksuelle handlinger.”

I punkt 2.3 og 2.4 angis til hvem og hvor man kan varsle. Hovedvei er varsling i linjen *“eller noen man har tillit til, f eks verneombud, tillitsvalgt, feltprest og helsepersonell.”* Det kan gjøres gjennom Forsvarets Rapp, FIF-rapportering, Alarmsentralen (ALS) eller via e-post, telefon, oppmøte eller brev.

Videre fremkommer det at dersom man ikke ønsker å varsle internt eller ønsker å rapportere anonymt, kan man varsle til Forsvarets sentrale varslingskanal administrert av FSJ IR, via varslingstelefon sivil, varslingstelefon militær, FISBasis (Forsvarets informasjonssystemer), e-post, personlig oppmøte hos FSJ IR eller via ordinær post.

Det fremgår ikke av prosedyren at det er etablert en varslingsgruppe, men HV har i intervju med PwC fortalt at dette er etablert.

Hva gjelder behandling av rapporter fremkommer det at varslings saker i enkelte tilfeller kan behandles i personellgruppemøte. Videre angis en rekke saksbehandlingsprinsipper, herunder at Heimevernsstaben alltid skal underrettes i varslings saker og at varsling ikke skal benyttes for generelle klagesaker.

Retningslinjer for oppfølging av varslings saker i Luftforsvaret

Luftforsvarets retningslinjer for oppfølging av varslings saker fokuserer i hovedsak på håndtering. Det angis roller og ansvar for varsling i driftsenheten, og det fremkommer at det er etablert en vurderingsgruppe bestående av sjef

LST/A-1 og/eller sjef arbeidsgiverseksjonen, jurist i arbeidsgiverseksjonen, representant fra bedriftshelsetjenesten og Luftforsvarets hovedverneombud.

Det angis også en kortfattet og overordnet prosedyre for behandling av varslings saker. Alle saker skal innledningsvis vurderes av vurderingsgruppen. I svært alvorlige saker skal FSJ IR eller sjef FSJ underrettes umiddelbart.

“Når vurderingsgruppen har foretatt innledende vurdering av varslet, oversendes varslet med en anbefaling til ansvarlig sjef for videre behandling. ...

Varslings saker skal etter den innledende behandlingen som hovedregel undersøkes og håndteres av den avdelingen varselet gjelder. (...) Vurderingsgruppen skal ha dialog med ansvarlig sjef og holde seg underrettet om videre håndtering av saken.”

Sluttrapporten og saksdokumentene skal oversendes for en vurdering hos LST/A-1 før saken kan avsluttes. Dersom sluttrapporten eller LST/A-1 konkluderer med at det bør iverksettes tiltak, skal LST/A-1 informeres om gjennomføringen av tiltakene etter at de er vurdert og iverksatt.

“Ved vurdering av tjenstlige reaksjoner skal det konfereres med Generaladvokaten og FPVS. Det skal foretas en individuell vurdering av sanksjonene i den enkelte sak basert på forholdenes alvorlighetsgrad i samsvar med de retningslinjene

som foreligger, se vedlagte «Veiledning i behandling av militære disiplinærsaker» og «Veiledning i håndtering av seksualrelaterte militære disiplinærsaker» fra Generaladvokaten.”

Prosedyre for varsling - implementering i Hæren

Hærens prosedyre gjelder for alle type varslings saker og har til formål å gi føringer for saksbehandling av et varsel. Ifølge prosedyren er et varsel når personell sier fra om forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer det er bred tilslutning til i samfunnet.

Prinsipper om kontradiksjon og konfidensialitet er nedfelt i prosedyren. Det fremkommer at man kan varsle anonymt. Samtidig oppfordres det til at det varsles slik at en videre dialog med varsler er mulig.

Sjef Hæren skal ha et system for mottak, overføring, behandling og oppfølging av varslings saker i henhold til Forsvarets varslingsprosedyre.

Hærens varslingsmottak skal ifølge Forsvarets prosedyre for varsling, administrere en digital postboks som brukes til å motta varslings saker fra avdelingssjef/POC (Point of Contact) eller direkte fra personell i Hæren. Det skal holdes oversikt over alle saker, gis veiledning og faglig støtte. Videre pålegger prosedyren dialog med Forsvarets sentrale varslingskanal i saker som overføres derfra.

Det er i følge prosedyren etablert en vurderingsgruppe for saker som omhandler mobbing, trakassering og seksuell trakassering. Hæren har forklart at dette var gjeldende før de opprettet postmottaket, men at vurderingsgruppen nå støtter personellet i varslingsmottaket med å vurdere enkeltsaker etter behov. Det har ikke blitt sendt ut et oppdatert skriv om dette.

Det er Hærens avdelingssjefer som skal påse at saker i egen avdeling blir tilstrekkelig undersøkt, vurdert og konkludert. I denne sammenhengen skal det opprettes en POC som skal støtte avdelingssjefen i arbeidet.

Det skal i alle varslingsaker utarbeides en sluttrapport. Rapporten skal legges som et x-notat i Forsvarets arkivsystem Doculive, for å sikre sporbarhet og dokumentasjon. Saken skal skjermes. Det vil si at tilgangen begrenses til avdelingssjef, POC i avdeling og POC i Hærens varslingsmottak (HST).

Prosedyre for varsling ved FOH

Prosedyre for varsling i FOH har til formål å utfylle og operasjonalisere *“Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren”*. Den utdyper ikke hva som er å anse som et varsel eller hvilke grunnleggende prinsipper som legges til grunn for oppfølgingen i driftsenheten.

Prosedyren pålegger å etablere et varslingsmottak bestående av minst to personer. For tiden består varslingsmottaket av en HMS-rådgiver og en HR-rådgiver. Det er opprettet en

egen e-post for varslingsmottaket. Innkomende varsler skal håndteres i henhold til prosedyren, *“fortrinnsvis på lavest mulig nivå i FOHs organisasjon.”*

“Varslingsmottaket skal avgjøre om innkomne meldinger til varslingsmottaket faktisk utgjør et varsel om kritikkverdige forhold som skal behandles i henhold til Prosedyren eller om meldingen eller om forholdene ikke utgjør et varsel og dermed må følges opp på annet vis. Denne vurderingen bør dokumenteres skriftlig.”

Det er avdelingssjefer på alle nivåer som skal påse at saker i egen avdeling blir tilstrekkelig undersøkt i tråd med prosedyrene innen rimelig tid. Den som mottar et varsel, skal uten ugrunnet opphold informere nærmeste sjef og avklare den videre behandlingen av varslet i samråd med varslingsmottaket:

“Dersom det mottas varsler i linja, skal varslingsmottaket informeres og bistå med råd og veiledning i den videre håndteringen av saken.”

Det er i tillegg etablert en vurderingsgruppe bestående av HMS-rådgiver, hovedverneombud, HR-rådgiver og jurist.

Varsling i Sjøforsvaret

Sjøforsvaret har forklart til PwC at de i all hovedsak har søkt å bruke sentrale retningslinjer og informasjonskilder fremfor å utforme egne. Det er samtidig oversendt en rekke dokumenter, maler og sjekklister, herunder mal

for mandat til undersøkelsesgruppe, mal for sluttrapport, mal for varslingsprotokoll og sjekklister knyttet til mobbing- og trakasseringssaker. Dokumentene definerer ikke konkret hva som er å anse som et varsel.

Det fremgår av *“Rutine for ivaretagelse av personell ved personellsak i Sjøforsvaret”* føringer for å sikre ivaretagelse av personell som er under mistanke eller anklage for særlig kritikkverdige forhold, eller som varsler om slike forhold.

Alle avdelinger i Sjøforsvaret har en POC som skal være primærkontakt hvis man trenger faglig råd og støtte. Det er utarbeidet et støtte-dokument for POC, *“Varslinger en kortversjon”*, hvor det blant annet fremgår at kunnskap om varsling i hovedsak er å finne tre steder:

1. *“Prosedyre for varsling i Forsvaret utgitt av FSJ IR*
2. *Sjøforsvarets intranett side under siden varsling i Sjøforsvaret*
3. *Intranett under link ansatt som også pekes til fra pkt 2.*
 - a. *Link til Forsvarets sider om MOST*
 - b. *Link til Forsvarets sentrale varslingskanal”*

Det fremgår av støttedokumentet at Sjøforsvaret har nedsatt en egen vurderingsgruppe bestående av sjefsprest, SST N1, hovedverneombud, bedriftshelsetjeneste-representant, SST-jurist og (HMS rådgiver, psykolog). Utover for MOST-saker og i saker der det er usikkerhet knyttet til om det

er en personalsak eller en varslingssak, er det anbefalt, men ikke pålagt, å benytte gruppen.

Deretter oppstilles en “Generisk fremdrift i alle saker”:

- “Varsel mottas
- Sjøforsvarets vurderingsgruppe kan benyttes › P sak eller et varsel
- Råd fra vurderingsgruppen består i:
 - » Ansvarlig leder og sporvalg (Her kan sporvalg lede direkte til FMPA eller sivil sak)
- Vurdering av sporvalg
 - » Samtaler (Administrativt)
 - Starter med en forundersøkelse og innledende samtaler for å vurdere omfang og behov for ressurser
 - » Alternativene er da
 - Fortsette samtaler med egen sammensatt gruppe
 - Benytte faktaundersøkere (Administrativt) som er en predefinert og formel gruppe. Gjerne en ekstern tjeneste
 - Be om støtte fra FMPA (Disiplinærsporet)
 - Anmelde sivilt (Straffesak)
- Motta råd fra gruppe/faktaundersøkere/ Krigsadvokat/Generaladvokat
- Beslutte og iverksette tiltak
 - » Advarsel, refs, omdisponering osv.

- Avslutte sak med sluttrapport › DocuLive

Alt skal dokumenteres skriftlig. Husk referater etter alle typer møter.”

I dokumentet “Iverksetting - Bestemmelse for håndtering av varsler om trakassering, mobbing og seksuell trakassering i Sjøforsvaret” fremkommer det at alle varsler vedrørende trakassering, mobbing og seksuell trakassering skal vurderes av vurderingsgruppen. Gruppen skal vurdere alvorlighetsgrad, omfang og sporvalg og gi ansvarlig sjef anbefaling om videre håndtering av varselet.

I varslingssaker til oppfølging aktiveres i tillegg en egen undersøkelsesgruppe bestående av ansvarlig sjef, representant fra vurderingsgruppen og en ytterligere ressurs med fagekspertise, til støtte for ansvarlig sjef.

Varslingsmottaket i Sjøforsvaret har forklart at de senere har endret praksis og at det nå gjøres en konkret vurdering i hver sak på hvilken sammensetning i undersøkelsesgruppe som er mest hensiktsmessig.

Det fremkommer videre at vurderingsgruppen skal søke å avklare i hvilken grad varselets/klagens/ytringens innhold er et reelt kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljølovens og eventuelt hvilket type varsel det er.

“Gjelder det kritikkverdige forholdet straffbare forhold (jf. straffeloven), som for eksempel vold og/eller voldtekt, skal saken etterforskes av politi/militærpoliti. Generaladvokaten/krigsadvokaten skal

kontaktes for nærmere avklaring.”

Gruppen skal deretter anbefale sporvalg; undersøkelse eller etterforskning.

Sjøforsvaret har videre utpekt en POC per BRA (nivå 3) som er ansvarlig for å følge opp varslingssakene i den enkelte BRA. Det er BRA Sjef som er ansvarlig og formålet er at varslingssakene håndteres på lavest mulig nivå.

Sjøforsvaret har opprettet et eget samarbeidsrom for loggføring og behandling av varslingssaker tilsvarende FSJ IR sitt varslingsrom. Det er to faste stillinger som jobber med varsling (STSJ/SSO N1 og Stabsbefal) i tillegg til en toårig prosjektstilling (Stabsoffiser juridisk).

4.2.2 Definisjoner

Varsling versus hendelse

Forsvaret stiller to kumulative vilkår for at det skal foreligge et varsel. Dette fremgår av Forsvarets Prosedyre for varsling, og er også bekreftet i intervju med FSJ IR: I prosedyrens punkt 4 er følgende presisert:

”Varsling er når personell sier ifra om et mulig kritikkverdige forhold i Forsvaret.

Et kritikkverdige forhold er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer det er bred tilslutning til i samfunnet.”

Det innebærer at når eksterne som ikke er ansatt i Forsvaret sier ifra om mulige kritikk-

verdige forhold, er henvendelsen ikke å regne som et varsel. Slike henvendelser kan likevel behandles dersom et varsel, dersom dette bidra til forbedring eller opphør av et uønsket forhold. Dette gjelder også dersom en aktivitetsplikt utløses av andre bestemmelser, som eksempelvis likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

Det står i FDs retningslinjer for varsling punkt 3.2.2 “Ekstern varsling” at dette gjelder tilsyns- og andre offentlige myndigheter. Videre kan arbeidstakere i forsvarssektoren varsle til FDs varslingsenhet, dog slik at FD ikke har en plikt til å følge opp varselet:

“Eksterne varslingsenheter, inkludert FD, har ikke samme aktivitetsplikt som arbeidsgiver og har dermed ikke plikt til å følge opp alle varsler. Varsler til disse kanalene blir derfor prioritert og vurdert ut ifra alvorlighetsgrad og hvorvidt det er hensiktsmessighet at FD behandler varselet.”

FSJ IR forklarte i sin kontradiksjon at de i 2020 mottok et brev fra Arbeidstilsynet om adgangen til å behandle eksterne varsler. De viste til at offentlig myndigheter og tilsynsmyndigheter må ha et klart hjemmelsgrunnlag for å kunne behandle eksterne varsler.

Arbeidstilsynet skriver følgende i brevet:

“Et varsel bør alltid gå til noen som har myndighet til å gjøre noe med det kritikkverdige forholdet. Det vil si noen med beslutningsmyndighet knyttet til de

spørsmål varslingen gjelder. Varsling til overordnet myndighet, som direktorat eller departement, må regnes som ekstern varsling. Ved varsel til eksterne, eksempelvis offentlige myndigheter, vil det være en plikt for myndigheten å ta imot varselet. Det betyr ikke at den aktuelle myndigheten har hjemmel til å undersøke det kritikkverdige forholdet. Ved varsel til Arbeidstilsynet er det kun gitt hjemmel til å undersøke forhold som faller under Arbeidstilsynets myndighetsområde, og som Arbeidstilsynet har hjemmel til å føre tilsyn med. Ved varsel om for eksempel ulovlige utslipp har ikke Arbeidstilsynet myndighet til å undersøke forholdet. Det kreves altså klar hjemmel fra eksterne myndigheter til å undersøke og følge opp kritikkverdige forhold. Det kreves også klar hjemmel for å kunne kreve opplysninger fra virksomheten eller involverte arbeidstakere i varslingssaken.”

FSJ IR sa i sin kontradiksjon følgende om eksterne varsler:

“[...] en av de første vurderingene som gjøres er om informasjonen som er mottatt er å anse som et kritikkverdig forhold eller ikke etter arbeidsmiljølovens §2 A-1. Samtidig vurderes det om melder er innenfor den personkrets som er nevnt i arbeidsmiljøloven §1.6. Dette for å avgjøre hvorvidt saken er å anse som et varsel etter arbeidsmiljølovens kriterier. Saken blir deretter kategorisert som en henvendelse eller et varsel.

Henvendelsene kan eksempelvis være rene rådgivningsoppdrag internt i Forsvaret, behov for informasjon om hvor melder kan oppnå kontakt med eksempelvis vernepliktige eller ansatte, meldinger om at Forsvaret muligens er utsatt for straffbare forhold eller eksterne som melder fra om potensielt kritikkverdige forhold internt i Forsvaret.”

FSJ IR sa videre i sin kontradiksjon at PwC har mottatt dokumentasjon knyttet til 56 saker. Disse er klassifisert som varslingssaker eller henvendelser, og FSJ IR viser til at dette er i henhold til lovens krav:

“[...] I kategoriseringen forholder Forsvaret seg til vilkårene i AML knyttet til at det skal være et arbeidsgiver- arbeidstaker forhold samt at det må foreligge kritikkverdige forhold.

I Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), s. 7 fremkommer det at bestemmelsene om varsling ble innført i sin tid for å bidra til å styrke den reelle ytringsfriheten i ansettelsesforhold, fremme åpenhet og bidra til bedre ytringsklima i den enkelte virksomhet. I NOU 2018:6, s. 46. fremkommer det videre at varsling også må ses i sammenheng med formålet i arbeidsmiljøloven, blant annet å sikre et helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, sikre trygge arbeidsforhold og likebehandling samt inkluderende arbeidsliv.

Utgangspunktet er at det er «arbeidstaker» som har rett til å varsle om «kritikkverdige forhold» i virksomheten jfr. arbeidsmiljøloven §2 A-1. Begrepet arbeidstaker og hvem som omfattes av denne personkretsen er definert i arbeidsmiljøloven §1.6. 1 ledd, bokstav a-g. I andre ledd fremkommer det at lovens bestemmelser om arbeidsgiveren gjelder for den som lar personer som er definert i 1. ledd utføre arbeid i sin virksomhet. I NOU 2018:6 punkt 9.3. fremkommer det at utvalgets vurdering av hva varsling er «Etter arbeidsmiljøloven har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Arbeidstaker har også i noen sammenheng plikt til å varsle..».

I Prop. 74 L 2018-2019 (endringer i arbeidsmiljøloven) fremkommer under punkt 7.1 at gjeldende rett knyttet til arbeidsmiljøloven, herunder reglene om varsling etter kapittel 2 A, er i utgangspunktet begrenset til å gjelde i arbeidstaker- og arbeidsgiverforhold. Videre fremkommer det under samme punkt at «Personer som ikke er ansatt i virksomheten, herunder tidligere ansatte, arbeidssøkere og selvstendig næringsdrivende, er således ikke omfattet». Varslingsbestemmelsene ble fra 1.7.2017 også utvidet til å gjelde innleide arbeidstakere.

FSJ IR mottok et brev fra Arbeidstilsynet den 24.4.2020 hvor det i andre avsnitt fremkommer: «Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A regulerer varsling i arbeidslivet.

Arbeidsmiljølovens utgangspunkt er at den regulerer rettsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og varslingsreglene derfor gjelder i arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold». Videre viser arbeidstilsynet til at hvem som er å anse som arbeidsgiver og arbeidstaker som har rettigheter og plikter etter arbeidsmiljølovens bestemmelser fremgår av arbeidsmiljøloven §1-8.

Den 6.5.2020 mottok FSJ IR en mail fra Arbeidstilsynet den 6.5.2020 hvor et av punktene var virkeområdet for arbeidsmiljøloven og varslingsbestemmelsene. Der fremkommer det blant annet at loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med de unntak som følger av §1-2 annet ledd. Personer som for eksempel vernepliktige som ikke å anse som arbeidstaker, vil likevel være omfattet av lovens bestemmelser. Arbeidstilsynet viser også til at innleide arbeidstakere har rett til å varsle fra om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

Videre er et av vilkårene at varslet må inneholde informasjon om kritikkverdige forhold i virksomheten. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred oppslutning til i samfunnet jfr. arbeidsmiljøloven §2A-1, 2 ledd.

Det vil således være to vilkår knyttet til

hvorvidt en henvendelse er å anse som en varsling etter arbeidsmiljøloven; det må foreligge informasjon fra en som er definert i personkretsen beskrevet i arbeidsmiljøloven §§1-6 og 1-8 samt knyttes til påstander om kritikkverdige forhold i virksomheten. Eksempelvis vil trusler mot bedriften fra eksterne falle utenfor begrepet, eller om personer utenfor personkretsen som nevnt i arbeidsmiljøloven §§1-6 og 1-8 gir informasjon om påstander om kritikkverdige forhold. Det samme gjelde for påstander som ikke er å anse som kritikkverdige uavhengig hvem som fremsetter disse.

En «henvendelse» vil kunne være en sak der den som henvender seg til varslingskanalen ikke er arbeidstaker eller innleide arbeidstaker i Forsvaret, men det forholdet som vedkommende tar opp likevel er av en slik art at det kan betraktes som et kritikkverdig forhold. FSJ IR kan da behandle saken, eller sørge for at den blir behandlet. Det kan for eksempel være henvendelse fra nærstående til vernepliktig. Videre kan en henvendelse være et behov for informasjon knyttet til alt fra de ulike forvaltningsområdene i Forsvaret til kontaklinformasjon til ulike avdelinger. FSJ IR har også kategorisert straffbare forhold mot Forsvaret som hendelser uten at arbeidstakere har vært involverte som «omvarslede» eller «mistenkte». Et annet eksempel på «henvendelse» er hvis noen henvender seg til varslingskanalen for råd

angående varsling. Det kan for eksempel være noen som vurderer å varsle, avdeling som har mottatt et varsel, eller en tredjeperson som på et eller annet vis er involvert. Et tredje eksempel på «henvendelse» er forhold som ikke faller inn under definisjonen av kritikkverdige forhold. Henvendelser fra eksterne gir dem ikke varslerstatus og de har heller ikke som utgangspunkt rett til hverken vurderinger eller konklusjon. Dette har vært prøvd av sivilombudsmannen i sak 013/2021.

Inndelingen av saker i «varslingssaker» og «henvendelser» sier ingenting om sakens alvorlighet. En henvendelse fra en nærstående til vernepliktig, kan være mer alvorlig enn et varsel fra en arbeidstaker i Forsvaret, avhengig av hva det dreier seg om. Det vil likevel kunne ha betydning for saksbehandlingen og hvilken type dokumentasjon som er produsert og innhentet i saken. I saker som er å betrakte som varslingssaker, vil man kunne forvente en bestemt type dokumentasjon, i andre henvendelser må det vurderes i hvert tilfelle ut fra sakens art.

FSJ IR presiserer at Forsvarets mandat for PWCs oppdrag kun omfatter saker klassifisert som kritikkverdige forhold jfr. arbeidsmiljøloven §2A-1, og som fyller begge vilkårene for å defineres som varslings-saker. Videre at en evaluering av et system innebærer en prosessuell tilnærming, dvs. om Forsvaret er kjent med vilkårene for definisjon av varsling og kategoriserer disse i

henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.”

Hva gjelder henvisningen til Sivilombudet i sak 013/2021 kom uttalelsen fra Sivilombudet som ledd i en klage om avslag på innsyn i rapport fra FSJ IR. Det uttales følgende:

“Til det andre bemerker vi at det i Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren skilles klart mellom varsling fra arbeidstakere og informasjon om kritikkverdige forhold fra eksterne. Sistnevnte anses ikke som «varsling» og bestemmelser som gjelder for varslere, herunder om orientering, får ikke anvendelse for eksterne. Dette skillet er ikke til hinder for at eksterne som gir informasjon om kritikkverdige forhold behandles tilsvarende som varslere. Slik behandling kan imidlertid ikke medføre at en ekstern skal behandles som en varslere etter retningslinjene.”

FSJ IR har også i e-post til PwC 8. november 2022 ytterligere presisert FD fellesjuridisk sin fortolkning knyttet til en oppstilling av regelverk knyttet til Forsvaret som offentlig myndighet:

“Bestemmelsen pålegger uansett ikke en arbeidsgiver, uavhengig av om denne er en offentlig myndighet eller ikke, en plikt til å etablere et varslingssystem for at eksterne kan varsle til virksomheten. Bestemmelsen er utelukkende en taushetspliktbestemmelse som gjelder for «den som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet» når det gjelder

varslers navn eller andre identifiserende opplysninger om denne. (...)

Retten til å varsle intern forutsetter at to vilkår er oppfylt. For det første må varslere omfattes av personellkategoriene som følger av arbeidsmiljøloven § 1-8, jf. § 1-6. Det er også denne personellkategorien som omfattes av de særlige vernereglene som gjelder for varslere. For det andre må varslere omhandle et kritikkverdig forhold slik dette er definert i § 2A-1 andre ledd.

Hvorvidt Forsvaret er en offentlig myndighet som plikter å motta og behandle varsler fra tredjepersoner – dvs. personer som ikke omfattes av personellkategoriene som har varslingsrett etter arbeidsmiljøloven – reguleres ikke av arbeidsmiljøloven. En slik plikt må i så fall utledes av annet regelverk. Jeg er ikke kjent med hvilket regelverk dette eventuelt skulle være.

At det potensielt ikke eksisterer et slikt regelverk, betyr ikke nødvendigvis at Forsvaret ikke har en plikt til å følge opp tips som kommer fra tredjepersoner utenfor Forsvaret. Etter omstendighetene vil Forsvaret kunne ha en selvstendig plikt til å undersøke forholdet, eksempelvis ved tips om at ansatte i Forsvaret har begått straffbare forhold i eller utenfor tjeneste, men dette reguleres da ikke av arbeidsmiljølovens regler om varsling. (...)

FSJ IR kontaktet Arbeidstilsynets rådgiv-

ningstjeneste 8.11.2022 kl. 1252 og snakket med [ansatt i servicetelefon] vedrørende definisjon på varsling og varsler. Hun forklarte at det var to vilkår knyttet til varsling:

1. Personen som gjorde henvendelsen måtte være omfattet av personkretsen definert i § 1.6 eller arbeidstaker (§1.8)
2. Forholdet måtte kunne defineres som kritikkverdig

Videre forklarte hun at arbeidsmiljøloven §2A-7 er knyttet til at personer omfattet av personkretsen i § 1.6 eller arbeidstaker §1.8 informerer til eksterne, som mattilsynet/ arbeidstilsynet eller media. Hun ga et eksempel knyttet til en arbeidstaker som arbeider i en restaurant og som er bekymret for mat hygiene, og deretter kontakter mattilsynet. Dette er en ekstern varsling. Rettsregelen skulle ikke tolkes som om det hun omtalte som 3. personer kontakter en virksomhet om noe kritikkverdig. En slik situasjon omtales ikke som varsling, men tips. Personene får hverken varslerstatus eller vern, og saken var ikke en varslingssak jfr. arbeidsmiljøloven.”

Varslingssak versus personalsak

I Forsvarets rutiner og retningslinjer skilles det mellom varslingssaker som skal håndteres i tråd med metodikken for varslingssaker, og personalsaker som skal følges opp i arbeids-

giversporet. Denne forståelsen støttes også i intervjuer.

I retningslinjer, prosedyren og flere øvrige dokumenter utarbeidet i FD og Forsvaret, er det tatt inn en definisjon av et “kritikkverdig forhold”. Det er også inkludert konkrete eksempler på varslingssaker versus personalsaker. Det er i liten grad presisert betydningen av sakens egentlige innhold og karakter for vurderingen av om saken skal håndteres som et varsel eller en personalsak.

Retningslinjene gir ulik informasjon om håndteringen av ansattes rusbruk: Rus er opplistet som et eksempel på kritikkverdig forhold på Forsvarets hjemmeside om varsling og i HVs rutiner om rusmisbruk. I Forsvarets prosedyre, samt i rutineene til Luftforsvaret, Sjøforsvaret, FOH og Hæren er ikke rus nevnt. FD sin veileder sier at “Mistanke om bruk av rusmidler” er en personalsak, mens bruk av rusmidler på jobb er en varslingssak.

I intervjuer med PwC har flere militære ledere forklart at de synes det er krevende å skille mellom et varsel om kritikkverdige forhold og en personalsak i konkrete saker. Det finnes også situasjoner der en konfliktsak begynner som en personalsak, men utvikler seg til en varslingssak på grunn av manglende håndtering. Forsvaret har også sett eksempler på at varslingssaker også blir personalsaker, eksempelvis som følge av at de ansatte ikke ble godt nok ivaretatt underveis.

4.2.3 Særegne forhold for Forsvaret

Spesielle saks kategorier som gjelder for Forsvaret

Det fremkommer av Forsvarets prosedyre punkt 9, at noen sakstyper skal behandles av andre funksjoner:

- Miljøvernsaker som ikke kan løses lokalt eller i linjen, kan løftes til Forsvarets ABC-skole for videre håndtering.
- Saker om materiell sikkerhet skal søkes løst lokalt eller i linjen, men kan løftes til FLO.
- Varsel om sikkerhetstruende hendelser og sikkerhetsbrudd rapporteres i sikkerhetsorganisasjonen.
- Varsel om rusmisbruk håndteres i tråd med Veiledning for Forsvarets rusforebyggende arbeid.
- HMS-hendelser registreres i FIF-portalen.

Økonomisk misligheter håndteres av Administrativ kontroll

Varsler om økonomiske misligheter skal ifølge varslingsprosedyren i Forsvaret overføres til Administrativ kontroll i FST for oppfølging og behandling.

“Mistanke om økonomiske misligheter sendes til varslingsmottak i driftsenheten eller Forsvarets sentrale varslingsskanal, som

videreformidler varselet til Administrativ kontroll i FST.”

I Administrativ kontroll er det i dag to ansatte, hvorav en har vært sykemeldt i en lengre periode.

Ansatt i Administrativ kontroll har forklart i intervju at driftsenhetene kan håndtere varsler om økonomiske misligheter som det varsles om hos seg i linjen. I Administrativ kontroll følger de i hovedsak opp saker som involverer sjefer eller nestledere.

Den ansatte fortalte videre at det er FSJ IR som vurderer hvorvidt Administrativ kontroll er rett instans for å undersøke påstander om økonomiske misligheter, og at saker som kommer direkte fra linjen ikke defineres som varslingssaker:

“Ja, jeg definerer ikke saker som kommer til meg direkte fra linjen som varslingssaker. Når en sak har oppstått i linjen og de sender saken til oss, legger jeg ikke det inn under arbeidsmiljølovens regler om varsling.

Vi kan også bli direkte kontaktet av ansatte som melder til oss om kritikkverdige forhold. Da spør vi som regel om de har varslet i linjen. Dersom de ikke har gjort det, gir vi råd og veiledning og ber de om å ta det opp med lokal sjef. Da er det svært få som kommer tilbake til oss i etterkant.”

Administrativ kontroll har utviklet en egen håndbok for gjennomføring av undersøk-

elser av økonomiske misligheter ved navn “saksbehandlingsregler for gjennomføring av undersøkelser etter mistanke om misligheter eller andre irregulære kritikkverdige forhold”.

Saker om økonomiske misligheter kan også undersøkes av politiet eller militærpolitiet. I de tilfellene kan Administrativ kontroll bistå politiet, men gjør ikke egne undersøkelser:

“Det er J1 som har myndighet til påtalebegjæring. Vi kan ha flere saker som går i flere spor. Hvis det pågår en politietterforskning av det aktuelle økonomiske forholdet, bistår vi politiet. Det er ikke to parallelle spor.”

Særlig om sporvalg i Forsvaret

Et sentralt punkt i den innledende vurderingen av et varsel i Forsvaret, er å ta stilling til hvordan saken skal forfølges videre. Dette er spørsmålet om “sporvalg”.

Saker kan undersøkes i tre forskjellige spor “strafferettslig, disiplinært eller administrativt”, jf. Prosedyren for varsling i Forsvaret punkt 8.3. Der fremkommer det at valg av spor besluttes på bakgrunn av “hendelsens rettslige identitet”. Det står ikke definert eller nærmere beskrevet hvilke saker som skal behandles i hvilket “spor”.

En ansatt i FSJ IR viste til at definisjonene ligger i sakens natur, og utdypet følgende i sin kontradiksjon til evalueringsrapporten:

“Dette ligger i sakens natur. Strafferettslig spor henviser til en handling som er omfattet

av et straffbart forhold i lov, disiplinære saker følger forskrift om disiplinærreglementet for Forsvaret av 1.1.1989, mens det administrative sporet henviser til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.”

I prosedyren punkt 8.3.2 står det at:

“Dersom de forhold det varsles om kan være straffbare, eller vurderes forfulgt disiplinært, må det sikres et forsvarlig sporvalg. I slike tilfeller skal saksbehandler alltid rådføre seg med Generaladvokaten, Krigsadvokat eller Militærpolitiet.”

Videre fremkommer det at det skal gjøres en prioritering dersom undersøkelser skal skje i flere spor:

“8.3.3 Prioritet ved undersøkelser i flere spor

Dersom hele eller deler av saken skal undersøkes strafferettslig eller disiplinært, skal strafferettslige eller disiplinære undersøkelser som hovedregel prioriteres. Eventuelle administrative undersøkelser eller informasjonsinnhenting skal ikke iverksettes før det er godkjent av henholdsvis politi eller militærpoliti. I slike tilfeller bør det opprettes dialog mellom militærpolitiet eller politiet og saksbehandler for å koordinere undersøkelsene.”

Sporvalg i GAs veiledninger

Det fremgår ingen ytterligere veiledning om de ulike sporvalgene i prosedyren, men det henvises til GAs veiledninger i behandling av militære disiplinærsaker.

I punkt 7.4 veiledning¹⁶ for “Grensen mellom straff og administrative reaksjoner”. I GA sin veileder gis følgende informasjon om sporvalgsspørsmålet:

“7.4.1 Sporvalg

Med «sporvalg» menes beslutning om en hendelses rettslige identitet og dermed på hvilken måte den skal forfølges. For saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering, foretas sporvalg vanligvis i to henseende:

1. Varsling vs. etterforskning

2. Disiplinærsaker vs. straffesaker

7.4.2 Varsling

Varslingsretten fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Utøvelse av varslingsretten er nærmere beskrevet i Forsvarets eget regelverk om varsling. Ved mistanke om straffbart forhold bør politiet eller militærpolitiet kontaktes. Varslingsretten er ikke underlagt begrensninger. Oppfølging av en sak i varslingssporet skjer formentlig først og fremst for å undersøke systemfeil og enkeltsaker som en har besluttet ikke å etterforske.”

I veiledningen fra GA om sporvalg mellom disiplinær- og straffesak, fremgår følgende i punkt 1.5:

“Er man i tvil om saken er en disiplinærsak eller en straffesak, bør krigsadvokat kontaktes for råd. Følgende sakstyper er eksempler på handlinger som ofte fører til straffesak: Sammenhengende ulovlig fravær fra tjenesten over syv dager, militærnekting, vold mot befal/offiserer og militærpoliti, promillekjøring, narkotika, seksuallovbrudd, dokumentfalsk, usann protokollføring, økonomiske lovbrudd av en viss størrelse.”

I GAs veiledning om behandling av militære seksualrelaterte disiplinærsaker punkt 5.6 redegjør GA for:

“når, hva slags og på hvilken måte informasjon som tilegnes i ett spor (varslingssporet) kan og bør overlates til militærpolitiet i et disiplinær eller straffespor.”

Om dette uttaler GA blant annet følgende:

“Som et generelt utgangspunkt er det å foretrekke at internrevisjonene underretter den militære sjefen som kan anmelde saken til militærpolitiet eller politiet, i saken dersom det er mistanke om seksuallovbrudd og ellers der det varslede forholdet er temmelig ferskt og med rimelig utsikt til straffesak.”

Videre heter det i veiledningen:

“Forsvaret har et arbeidsgiveransvar som

må følges opp ved siden av håndteringen av en eventuell disiplinær- eller straffesak. Det innebærer at den militære sjef må vurdere behovet for eksempelvis veiledning, opplæring, omplassering, ombeordning, permittering, fratakelse av sikkerhetsklarering eller dimisjon/avskjedigelse av personell samtidig som det pågår en eventuell etterforskning av det samme forholdet”

I intervju med PwC uttalte GA at veiledningen ikke nødvendigvis var helt riktig:

“Vi skal ikke mene noe om formålet med oppfølging av en sak i varslingssporet. Fremstillingen av dette bør endres på i veilederen.”

“Veilederen i disiplinærsaker gir på det punktet inntrykk av at man skal velge ett spor. Dette har vi ikke greid å oppdatere gjennomgående, og det kan ha bidratt til at noe er misforstått ute i de militære avdelingene.”

“[...]”¹⁷-saken” er et eksempel på at «sporvalg» kanskje ble oppfattet dithen at arbeidsgiver ikke skulle gjøre noe parallelt med etterforskningen i straffesaken. Saken gikk som en militær straffesak, til tilståelsespåkømmelse.”

Under kontradiksjon av rapportutkastet er PwC

16 GAs veiledning i behandling av militære disiplinærsaker av 2022-03-01.

17 Saksbenevnelsen anonymisert av PwC

blitt gjort kjent med at *“Veiledning i behandling i militære disiplinærsaker”* og *“Veiledning i behandling av seksualrelaterte militære disiplinærsaker”* ble revidert 30. september 2022 av GA.

I oppdatert *“Veiledning i behandling i militære disiplinærsaker”* punkt 7.4.1 om sporvalg står det nå følgende:

“Med «sporvalg» menes beslutning om en hendelses rettslige identitet og dermed på hvilken eller hvilke måte(r) den skal forfølges. For saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering, foretas sporvalg vanligvis i to henseende:

- 1. Undersøkelser vs. etterforskning*
- 2. Disiplinærsaker vs. straffesaker*

7.4.2 Varsling

Varslingsretten fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Varslingsretten er ikke underlagt begrensninger. Utøvelse av varslingsretten er nærmere beskrevet i Forsvarsdepartementets og 29 Forsvarets egne retningslinjer og prosedyrer om varsling. Ved mistanke om straffbart forhold bør det ikke gjennomføres tiltak som kan medføre bevisforpillelse, se Retningslinjer for varsling i forsvarssektoren punkt 5.3 og Prosedyre for varsling i Forsvaret punkt 8.3.1 til 8.3.3. En bør være særlig oppmerksom på den mistenktes vern mot selvinkriminering i saker som kan innebære straff i menneskerettslig forstand (straff og enkelte disiplinærsaker).”

I *“Veiledning i behandling av seksualrelaterte militære disiplinærsaker”* punkt. 5.1. fremkommer nå følgende:

“Med «sporvalg» siktes det til valget som tas når en sak forfølges enten som straffesak, administrativt (herunder som disiplinærsak) eller som en kombinasjon av disse. Sporvalget har betydning for hvilken måte saken skal forfølges på. Dersom formålet med aktiviteten som bedrives er å avklare om det har funnet sted et straffbart forhold, er aktiviteten etterforskning. Myndigheten til å beslutte om et forhold skal forfølges som straffesak, ligger til påtalemyndigheten. På denne måten kan en si at påtalemyndigheten «eier» sporvalget. Det er likevel slik at Forsvaret og den enkelte har handlefrihet (innenfor visse rammer) til å bestemme hva som anmeldes til politiet. I saker som gjelder seksuell trakassering mv., kan det foretas sporvalg i to henseende: Dersom saken har oppstått som følge av et varsel, må det for det første tas stilling til om saken skal forfølges utelukkende som en varselingssak, eller om det varslede forhold (også) skal undergis straffeprosessuell etterforskning eller disiplinær undersøkelse. For det andre må det tas stilling til om saken skal forfølges som disiplinærsak eller som straffesak, eventuelt som begge deler. Under enhver omstendighet opprettholder Forsvaret sitt personallansvar for de involverte. Varslingsretten

fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Utøvelse av varslingsretten er nærmere beskrevet i Forsvarsdepartementets retningslinjer for varsling i forsvarssektoren og i Prosedyre for varsling i Forsvaret. Varslingsretten er ikke underlagt begrensninger. Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Det er militærpolitiet eller politiet som vurderer om det foreligger plikt til å etterforske et forhold straffeprosessuelt. Påtalemyndigheten har eksklusiv kompetanse til å bestemme om det skal åpnes eller stanses etterforskning i en straffesak, jf. straffeprosessloven § 229.”

Enkelte av varslingsmottakene/vurderingsgruppene ga i intervju uttrykk for at de synes sporvalgsspørsmålet er vanskelig i praksis. En vurderingsgruppe fortalte at de opplever at retningslinjene beskriver sporvalgene som “enten/eller valg”:

“Jeg stusser på at det i rutinen er et enten - eller - valg når det gjelder sporvalg. Det er tre parallelle spor som må vurderes hver for seg, men retningslinjene tar bare for seg en del av det og så er det ikke noe helhetlig rammeverk for det.

Hvis et varsel omhandler potensielle lovbrudd med en mulig disiplinær- eller straffereaksjon, skal saksbehandler i henhold til prosedyren rådføre seg med GA, KA eller FMFA om

sporvalget. GA fortalte i intervju at de ofte får spørsmål om skillet mellom disiplinærsporet og arbeidsgiversporet:

“Vi forsøker å avgrense, og skille fortløpende mellom disiplinærsporet og arbeidsgiversporet. Vi opplever at dette er krevende, både for oss og for Forsvaret. Vi har blitt spurt gjentatte ganger om temaet, noe som har resultert i at vi også har inntatt i temaet i vår generelle veileder for behandlingen av militære disiplinærsaker. Her kommenteres hva som er alvorlige seksualsaker og i noen grad hva en bør gjøre i slike saker (før politiet eventuelt har tatt saken). I tilknytning til dette kommenterer vi vårt syn på sporvalget.

I 2018 sendte vi et skriv til militærpolitiet (FMPA) om deres etterforskning av saker som stammer fra Forsvarssektorens varslingskanaler. Hovedformålet var å adressere hvilken informasjon FMPA kan overta fra varslingskanalene dersom forholdet skal etterforskes med sikte på disiplinær- eller straffesak, og å bidra til bedre rutiner for fremgangsmåten ved anmeldelse til FMPA på bakgrunn av varsler.

Kjernen i det vi prøver å formidle er at hvis det er forhold som ligger an til å kvalifisere til straff, så bør man vurdere om det bør følges i ett eller flere spor så tidlig som mulig. Vi prøver også å være tydelige på at det å velge ett spor betyr ikke at man ikke skal velge flere. Vi har sett et økende

behov for å presisere at man ikke slutter å være arbeidsgiver selv om noe går i straffesakssporet.”

Militærpolitiet har i intervjuet vist til at arbeidsgiver har et ansvar i varslingssaker, selv om militærpolitiet er inne og etterforsker de fremsatte påstandene.

“Det som har vært viktig for meg å presisere er at vi gjør disiplinærundersøkelser på vegne av militær sjef. Dersom det går som straffesak, så er det påtalemyndigheten som eier informasjonen. Dette gjelder både i sivile og militære straffesaker. Dialogen her er veldig tett, spesielt i sporvalgsspørsmålet.

Det vi er opptatt av er at det gjenstår et ansvar her som arbeidsgiver eier. Dette gjelder håndtering av personell-biten i dette her. Arbeidsgiveransvaret. Den administrative oppfølgingen av en såkalt P-sak, som eventuelt blir resultatet av en varslingssak. Men i hvilken grad vi er involvert i en varslingssak er helt avhengig av hva en varslingssak egentlig dreier seg om.

Vi har opplever at det kan være en hvilepute for militære sjefers at det skjer en etterforskning. Da følges ikke arbeidsgiversporet opp. Vi har prøvd å være tydelige på at arbeidsgiversporet må ivaretas. Dette går både på kompetanse, og på at hvis saken er alvorlig nok, så må man ha en rekkefølge på ting. Det må være koordinert hvilke tiltak

som iverksettes slik at det ikke ødelegger for etterforskningen.[...]

Den informasjonen vi fremskaffer gjennom en disiplinærundersøkelse er til den militære sjefen. Hvorvidt han ønsker å bruke denne informasjonen i arbeidsgiversporet, så står han fritt til dette.”

En HR-leder har fortalt i et intervju at ledere er redde for å følge opp saker i et arbeidsgiverspor samtidig som etterforskning pågår hos FMPA eller sivilt politi. Lederen beskrev at arbeidsgiversporet først vurderes, dersom saken ikke kan følges strafferettslig eller disiplinært. Dette er også for å beskytte omvarslede mot dobbeltstraff:

“Er det noe med strafferettslig ramme, så skal saken til politiet. Hvis saken ikke er strafferettslig, så er det disiplinærsporet. Hvis saken ikke hører hjemme i disiplinærsporet så skal saken i det arbeidsrettslige sporet. Så har vi et problem med å ta i det ene sporet hvis vi først har valgt det andre. Spesielt hvis saken etterforskes av politiet eller MP, så har vi vært veldig redd for å vurdere ut ifra et arbeidsrettslig perspektiv. Ihvertfall i påvente av en konklusjon fra politiet eller MP. På siste seminar så ble det påpekt at vi har en rett og plikt til å følge opp saken i det arbeidsrettslige sporet. Dette er en ny tilnærming som vi ikke helt vet hvordan vi skal gjøre. Det er dette med dobbeltstraff, selv om arbeidsrettslige sanksjoner, juridisk sett, ikke er å

regne som straff. Likevel blir arbeidsrettslige sanksjoner oppfattet som straff.”

I kontradiksjon uttrykte en av medlemmene i et varslingssmottak at det ikke er alle som deler samme forståelse av regelverket:

“[...] den som har uttalt seg har en mangelfull eller feil forståelse. Den som leser rapporten vil kunne få inntrykk av at det er slik realiteten er, noe som er uriktig. [...] Jeg tenker her særlig på det som er uttalt vedrørende sporvalg – at saker med strafferettslig ramme skal til politiet, mens saker som ikke er strafferettslige skal i disiplinærsporet, og hvis den ikke hører hjemme i disiplinærsporet skal den i det arbeidsrettslige. Dette er en helt uriktig forståelse. Eksempelvis vil disiplinærsporet kunne nyttes på forhold som både er av mindre strafferettslig karakter, eller forhold hvor en person ikke har opptrådt i henhold til militær «skikk og orden» eller ordre. Rapporten må ta høyde for at enkeltpersoner som har uttalt seg ikke nødvendigvis har samme/riktig forståelse som andre i organisasjonen.”

En annen HR-leder fortalte i intervju at de jobber med å belyse arbeidsgivers ansvar underveis i behandlingen av varslingssaker, særlig med sikte på korrigere misforståelser knyttet til “sporvalg”.

“Jeg har ikke så lang erfaring, men vi bruker litt tid på dette nå. Slik at den enkelte sjef vet at de skal følge opp uavhengig av hvilket

spor man går i. Selv om man avslutter saker i disiplinærsporet eller i straffesaker, så må arbeidsgiver følge opp. Vi bruker tid på dette med sjefene nå.[...]

Så har det også vært et spørsmål når saken går som straffesak, og hvilke tiltak en kan iverksette mens saken er pågående som straffesak. Det har ikke vært så tydelig for alle hva man skal gjøre da. Det er noen som da har vært usikre på om de kan følge opp personene som er involvert, uten at selve saken blir involvert. “

Se mer om våre observasjoner knyttet til praktiseringen av sporvalg under hovedområde 2, kapittel 5.3.3 om arbeidsgivers aktivitetsplikt.

4.2.4 Forsvarets varslingskanaler og tekniske løsninger for mottak av varsler

Oversikt

Som det fremgår av prosedyrene og retningslinjene beskrevet over, er varsling i linjen vedtatt hovedvei i Forsvaret. Det vil si at ved intern varsling ønskes det fortrinnsvis at det varsles til lavest mulig kompetent nivå i egen avdeling. Når dette ikke er mulig eller ønskelig, kan varselet fremsettes til varslingssmottaket i driftsenheten eller Forsvarets sentrale varslingskanal. Det er i tillegg mulig å varsle til tillitsvalgte og verneombud, alternativt også til FD og eksterne tilsynsmyndigheter.

Det er en rekke ulike manuelle og tekniske løsninger som kan benyttes for varsling i Forsvaret. Det kan varsles muntlig, per telefon, skriftlig gjennom brev og e-post, ved personlig oppmøte eller gjennom noen av de tekniske løsningene som er etablert. PwC vil i det følgende redegjøre for de ulike varslingsmottakene- og funksjonene som Forsvaret har etablert og hvordan disse fungerer i praksis.

Forsvarets sentrale varslingskanal

Forsvarets sentrale varslingskanal kan nås gjennom bruk av telefon og militær eller sivil e-post i tillegg til mottakets egen postboks. Varsler kan være anonym ved å sende et usignert brev eller ved å opprette anonym e-postkonto. Anonymitet kan ivaretas ved å ringe varslingstelefonen, som ikke kan spore hvor samtalen kommer fra. Utover dette, og med unntak av FIF-portalen, er det ikke tilrettelagt for anonym varsling i noen kanaler:

- Sivilt telefonnummer/Sivil varslingstelefon: 8008 9666. Det står på hjemmesidene om varsling at *“Henvendelser besvares dessverre ikke utenfor kontortid eller ved fravær”*.
- E-post ugradert: forsv.varslingskanal@mil.no Det står på hjemmesidene om varsling at *“Vi gjør oppmerksom på at e-post normalt blir lest i vanlig arbeidstid.”* Det presiseres videre at man ikke skal sende gradert informasjon på e-post.
- Brev til Forsvarssjefens internrevisjon,

Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo

- Militært tlf.: 0510 9666
- E-post FISBasis: FST_R0002@mil.no varslingmottaket internt, sikkerhetsgradert

FIF-portalen

Forsvaret er pålagt å ha et hendelsesregistreringssystem, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 5. Dette er FIF-portalen.

FIF-portalen er en teknisk løsning der ansatte kan melde inn ulike forhold, herunder sikkerhetsobservasjoner og varsler om mulige kritikkverdige forhold. Ansatte kan krysse av for hva henvendelsen gjelder og til hvem den skal sendes til.

Den ansatte kan velge å sende inn et varsel til Forsvarets sentrale varslingskanal. Melder den ansatte inn et forhold uten å krysse av for at varselet skal sendes til FSJ IR, går henvendelsen direkte til linjeleder i driftsenhetene.

Varsler kan velge å være anonym ved å krysse av for dette alternativet i FIF-portalen. Systemansvarlig kan likevel finne ut hvem som har varslet ved å spore IP-adressene til avsenderne, slik at full anonymitet kan ikke garanteres i løsningen. Varsler som kommer til linjeleder, kan saksbehandles i FIF-portalen. Det er ikke mulig å stille oppfølgingsspørsmål eller foreta annen saksbehandling i FIF-portalen når det varsles direkte til FSJ IR. Meldinger som innkommer i FIF-portalen tas ut og lagres i egne saksmapper.

En ansatt i FSJ IR fortalte følgende om

muligheten for å spore IP-adresser:

“Noen få systemansvarlige i Forsvaret kan finne IP adressen til en melder, men denne aktiviteten vil bli registrert og er ikke i henhold til hverken krav i GDPR eller interne prosedyrer. Samme mulighet har for øvrig alle systemansvarlig for andre tilsvarende IT verktøy også, så dette er ikke unikt for Forsvaret.”

I intervjuer fremkommer det at FIF-portalen ikke er tilrettelagt som et saksbehandlingsverktøy per nå, men at det er under utvikling. FSJ IR samarbeider med CYFOR om å oppdatere FIF-portalen slik at skal bli et tilfredsstillende saksbehandlingsverktøy. Blant annet jobbes det med å få på plass en egen teknisk løsning for varsling, slik at dette flyttes ut av FIF. Det fremkommer også av intervjuene at enkelte i FSJ IR opplever at Forsvaret har for dårlig systemstøtte i varslingssaker:

“Det har irritert meg over tid at vi har for dårlig systemunderstøttelse. Vi har et ERP-system som kom på slutten av 90-tallet. I det systemet er det bare muligheter, det handler om å modulsette ting og få det til å virke. Vi har et militærpoliti, mislighetsspor, sivilt politi og varslingssporet. Man burde kunne koblet disse opp for å aggregere og analysere tallene, og jobbet mer målrettet mot det forebyggende.

(...) jeg har ment noe om hvordan systemunderstøttelse for varsling bør aggregeres.

Folk har ringt inn fortvilet over å ha trykket feil i systemet og plutselig har varslingen for eksempel gått til sjefen man varslet om. Det er ikke godt nok system, men det bør prioriteres høyere. Som kjent er dette et at tiltakene som står på listen i foreløpig rapport fra FSJ til FD datert 23. juni. Det har vært for liten prioritet på dette med systemunderstøttelse, men det kommer nå til å bli bedre. Det er ikke alle kategorier av ansatte som har tilgang til FIF. Det må derfor være andre muligheter for å melde fra om kritikkverdige forhold.”

Forsvarets RAPP

Forsvarets RAPP er en mobilapplikasjon Forsvaret benytter hvor man kan rapportere inn uønskede hendelser som inntreffer under utførelse av arbeid. Uønskede hendelser kan være ulykker med skade på personell, materiell og miljø, tilløp til uhell, sykdom som har sin årsak i arbeidet, avvik (brudd på sivilt og militært regelverk) og forbedringsforslag som kan redusere risiko for ulykker og uønskede hendelser. Hendelser som blir klassifisert som et varsel etter arbeidsmiljøloven kan også komme inn gjennom appen. Vernepliktige har ikke tilgang til FIF-portalen, men til RAPP.

Det er alarmsentralen til Sjøforsvaret som mottar henvendelsene i RAPP. De registrerer deretter meldingen inn i FIF-portalen slik at den sendes til rett instans. Er det snakk om kritikkverdige forhold, sendes disse til linjeleder eller til FSJ IR.

Forsvarets alarmsentral

Forsvaret har en døgnåpen alarmsentral (tlf.: 800 20 113) hvor det kan ringes inn om ulike forhold, blant annet varsler om kritikkverdige forhold.

Forsvarets sentrale varslingsmottak

Varslingsordningen i Forsvaret på sentralt nivå er operert og håndtert av FSJ IR. Det fremkommer av *“Instruks for sjef Forsvarssjefens internrevisjon”* at Sjef FSJ IR er forsvarssjefens rådgiver innen varsling.

Denne sentrale varslingskanalen kan motta varslings saker fra alle nivåer og innen alle saksområder i Forsvaret. FSJ IR mottar varsler som innkommer via telefon, e-post, brev og varsler i FIF-portalen der det er krysset av for at FSJ IR skal være mottaker. De mottar også henvendelser fra eksterne.

Der det varsles til FD, og FD vurderer at saken skal følges opp og håndteres av Forsvaret, sendes saken til FSJ IR. Det samme gjelder varsler fra eksterne.

FSJ IR samordner og registrer varslene som mottas og gjør en innledende vurdering av disse. Hvis saken bør behandles på et lavere nivå, beslutter saksbehandler at varselet overføres til varslingsmottaket i den aktuelle driftsenheten for videre håndtering. FSJ IR undersøker også henvendelser selv, for eksempel varsler med påstander som alvorlige kritikkverdige forhold eller knyttet til offiserer med høy grad. Se nærmere om dette i kapittel 4.2.5.

Varslingsmottak i driftsenhetene

I tråd med prosedyren for varsling i Forsvaret skal hver driftsenhet ha et varslingsmottak som mottar, overfører, behandler og følger opp varslings saker internt. Mottakene er tilknyttet den enkelte driftsenhetsstab og det er de som skal sørge for at saker behandles forsvarlig og med rett kompetanse. Unntaket fra denne organiseringen er varslingskanalen til FST, hvor det er det FFT som er varslingsmottak.

Etter prosedyren skal driftsenhetene etablere og monitorere en digital postboks (FISBasis) som kan brukes til å motta varslings saker fra personell i driftsenheten. Postboksen skal være bekjentgjort på aktuelle intranettsider i driftsenheten. I tillegg kan varsler videresendes fra FSJ IR på e-post og ledere i linjen kan videreformidle varsler de har mottatt ved å sende dette til postboksen.

Basert på intervjuer, forstår vi at det tidligere ofte ble varslet direkte til en person. Bakgrunnen for opprettelsen av postboksene var at en ny struktur for mottak av varsler skulle å sikre historikk og notoritet, og bidra til en mer enhetlig organisering.

Mottak av varsel i linjen, til tillitsvalgt eller verneombud

Forsvaret ønsker at varsler behandles på lavest mulig kompetent nivå i organisasjonen, og oppfordrer til fortrinnsvis å varsle til nærmeste leder i driftsenheten.

FIF-portalen og mobilapplikasjonen RAPP

kan brukes til varsling i linjen. I tillegg kan den enkelte velge om dette skal gjøres ved personlig oppmøte, via telefon, per e-post eller brev.

Tillitsvalgte eller verneombud har ingen tilrettelagt kanal for varsling. Varsling kan skje ved personlig oppmøte, via telefon, per e-post eller brev. Anonym varsling til tillitsvalgte eller verneombud, må skje ved et usignert brev eller en e-post sendt fra en ikke sporbar e-postadresse. Disse instansene er kun mottak, og har ikke som oppgave å saksbehandle varsler.

Ekstern varsling

Ifølge retningslinjene og prosedyrene for varsling i forsvarssektoren kan ansatte alltid varsle eksternt til tilsyns- eller annen offentlig myndighet, som politiet, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Riksrevisjonen, Sivilombudet eller lignende. Dette fremgår også av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

I tillegg har ansatte rett til å varsle til FDs varslingsenhet. Dette regnes som ekstern varsling fordi FD ikke har et arbeidsgiveransvar for ansatte i Forsvaret, og derav ikke har en plikt til å følge opp de varsler de mottar fra forsvarsansatte. Det fremkommer av FDs retningslinjer og i intervjuer at FD vurderer om de varsler som gjelder Forsvaret skal sendes dit for oppfølging eller håndteres av FD selv. Hvorvidt saken skal håndteres av FD eller Forsvaret, vurderes ut fra følgende kriterier:

- “Om varselet berører flere etater

- *Om det er et uttalt ønske fra varsler at FD behandler saken*
- *Om varsler uttrykker bekymring for gjengjeldelse. Dersom saken gjelder gjengjeldelse må det være særskilte grunner som tilsier at saken skal overføres til etaten for behandling*
- *Om saken er behandlet av fagavdeling i FD og etaten er gitt anledning til å svare ut saken, uten at det er gitt tilfredsstillende svar*
- *Om det er varslet i lokale kanaler uten oppfølging*
- *Om saken allerede er behandlet i etaten, men hvor tilbakemeldingen fra etaten ikke er tilstrekkelig til at FD Led IR kan avslutte saken*
- *Om saken berører høytstående personell i etaten og uavhengighet vurderes å kunne være en utfordring*
- *Om det er uavhengige ekspertmiljøer i sektoren som bedre kan behandle saken”*

Der FD beslutter å håndtere saken selv, vil FD led IR (FDs internrevisjon) som hovedregel informere Forsvaret om varselet og hovedpåstandene som er fremmet.

“Informasjon om varslers navn eller andre identifiserende opplysninger vil ikke deles uten samtykke fra varsler.”

Retningslinjer for varsling i Forsvarssektoren åpner for varsling til media eller offentligheten for øvrig, jf. punkt 3.2.3. Gitt skadepotensialet for Forsvaret og involverte parter i sakene, er det presisert at terskelen for denne type ekstern varsling bør være høyere enn ved intern eller annen ekstern varsling. Retten til å varsle eksternt til allmennheten forutsetter at varsler er i aktsom god tro om innholdet i varselet, det kritikkverdige forholdet har allmenn interesse, og at arbeidstaker først har varslet internt eller har grunn til å tro at dette ikke vil være hensiktsmessig.

Støttefunksjoner som kan benyttes under varslingssaker

Generaladvokatembetet

Generaladvokatembetet er en egen etat administrativt underlagt Justisdepartementet (JD). I påtalespørsmål er GA underlagt Riksadvokaten. Embetet omfatter GA og KA. De rådgir lederne om sporvalg i saker, herunder om en sak bør forfølges disiplinært, strafferettslig eller begge deler. En av oppgavene til GA og KA er å bistå militære sjefer med tilsynet med utøvelse av disiplinærmyndigheten i Forsvaret. De kan ha befatning med en disiplinærsak på flere stadier av saken. Først som rådgiver til sjef med disiplinærmyndighet (refsende sjef), dernest som legalitetskontrollør av alle ilagte refselsler, og i tillegg med uttalelser til klageinstansen ved klage på refselsesvedtak. Når det kommer til vurderingen av om det skal

illegges refselse eller ikke, gir GA og KA råd til militære sjefer om hvorvidt et forhold er refsbart, og hvilken reaksjon som er passende. Det er de militære sjefene som til slutt avgjør om det skal ilegges refselse eller ikke, samt beslutter endelig reaksjon innenfor rammen av disiplinærmyndigheten.

FPVS (Forsvarets personell- og vernepliktssenter)

Innenfor varslingsområdet har FPVS en rådgivende rolle. For øvrig har FPVS den utøvende myndigheten på transaksjonelle HR-tjenester, slik som lønn, refusjon, reiseregninger, flytting og alt som har med personellforvaltning og ansettelser å gjøre. FPVS har flere fagavdelinger, herunder en arbeidsgiverseksjon for HMS, omstilling, bolig og personellivaretakelse, samt en avdeling som jobber med bedriftshelsetjeneste.

I varslingssaker kan FPVS rådgi om for eksempel hvilke reaksjoner en ansatt bør få, hvis man konkluderer med at det har funnet sted kritikkverdige forhold. Det er imidlertid driftsenhetssjefen som arbeidsgiver som beslutter reaksjonen og vedkommende avgjør om rådet fra FPVS skal følges eller ikke. Det fremkommer av intervjuene at FPVS som fagmyndighet har mye erfaring med vanskelige personalsaker.

FPVS har myndighet til å frabeordre enkelte personellgrupper fra stilling. Hvis Forsvaret ønsker å gå til oppsigelse, suspensjon eller avskjed av ansatte, behandles det av FPVS og

legges frem for FSJ råd. FPVS fører saken for rådet. Det er driftsenhetssjefen som anmoder om oppsigelse eller avskjed til FPVS, som gjør nødvendige forberedelser før saken fremmes til avgjørelse i FSJ råd. Fremgangsmåten for illeggelse av arbeidsrettslige sanksjoner er beskrevet i kapittel 6 nedenfor.

Forsvarets bedriftshelsetjeneste

I punkt 4.5 i Forsvarets prosedyre for varsling beskrives bedriftshelsetjenestens oppgaver:

“Bedriftshelsetjenesten kan bistå arbeidsgiver ved planlegging, tilrettelegging og organisering av arbeidet, samt andre forhold som har betydning for helse og trivsel på arbeidsplassen. Bedriftshelsetjenesten har en fri og uavhengig stilling i arbeidsmiljøspørsmål, og ansatte, ledere, tillitsvalgte og HMS-forvaltere kan kontakte Bedriftshelsetjenesten for bistand. Bedriftshelsetjenesten har taushetsplikt.”

Bedriftshelsetjenesten kan fungere som en støttefunksjon under oppfølging av varslingssaker. De kan blant annet bistå varsler/omvarslede med å håndtere belastningen man opplever når man står i en varslingssak. Flere ledere har blant annet nevnt at bedriftshelsetjenesten er benyttet for å hjelpe involverte parter med stressmestring. Videre kan de bistå med rådgivning og oppfølging relatert til mer generelle utfordringer i arbeidsmiljøet. Bedriftshelsetjenesten har imidlertid ingen rolle i selve undersøkelsen av varsler.

4.2.5 Organisering av Forsvarets mottaksfunksjoner

FSJ IR - håndtering av varslingssaker

Prosedyrer og rutiner som legges til grunn

I intervju forklarte en representant for FSJ IR at deres saksbehandlingsrutiner følger FDs retningslinjer for sektoren og Forsvarets prosedyrer for varsling.

En av de ansatte i FSJ IR viser til at Forsvarets intranettside har en oversikt over regelverk og opplæringsmateriell:

“Varslingsrutiner bør være gjenkjennbare og transparente for de som skal bruke dem. De færreste kommer borti en komplisert varslingssak. Forsvaret har egen intranettside hvor alt oppdatert regelverk finnes tilgjengelig, og man finner her også opplæringsmateriell. Innholdet på hjemmesiden gir også en god oversikt over prosessen som skal følges ved håndtering av varsel og selv sagt finner man kontaktinformasjon til fagpersoner som kan bistå. Det er hovedsiden ut og jeg prøver å rute folk dit.”

FSJ IR har i intervjuer opplyst at det finnes ytterligere veiledende dokumenter, som eksempelvis FSJ IRs Stående Ordre (SO), som skal oppdateres, veilederen til FD, step-lister, sjekkliste og veiledere utarbeidet av GA. En oversikt over relevante dokumenter finnes på Forsvarets egne hjemmesider om varsling:

“Hvor detaljert retningslinjer skal være har vært et tema. Det fortsetter uansett en grunnkompetanse for å håndtere varsel. Og det følger av rutineene at man skal ha kompetanse for å håndtere saken.”

Organisering av varslingsmottaket

FSJ IR forklarte i intervju at de per i dag har fire saksbehandlere som mottar varsler og jobber med varslingssaker. To av disse er faste stillinger og de resterende er prosjektstillinger eller vikariater.

De fleste ansatte i FSJ IR har revisjonsbakgrunn. Det er rekruttert to personer med bakgrunn fra Politihøyskolen. FSJ har en jurist fast ansatt, og frem til desember 2022 har de tre jurister i midlertidige prosjektstillinger. I intervju med PwC uttrykte en ansatt i FSJ IR at de har anmodet om flere ressurser, og begrunner behovet på følgende måte:

“Internrevisjonen har ikke blitt tilkjent flere ressurser i tråd med utviklingen som har vært med bruk av varsling i dagens samfunn. Hadde vi hatt mer ressurser hadde vi kanskje levert bedre og mer, men jeg er superfornøyd med de vi har.

Jeg har gjort det kjent for forsvarssjefen hvordan situasjonen er for varslingsinstituttet. Det er hans prioritering hvordan fordele ressurser. Sjef FST, administrativt ansvarlig for FSJ IR, har avslått fremsendt anmodning om å styrke avdelingen, både i 2021 og 2022, med flere årsverk pga.

stort arbeidspress og betydelig flere antall saker. Siste anmodning ble fremsendt i mai 2022 og da det ble da gitt til svar at FSJ IR kunne få «låne» to medarbeidere fra sektoren til å ta unna saker (...). Per nå så har Internrevisjonen mottatt 169 saker i 2022. Flere ressurser hadde hjulpet.”

I forbindelse med kontradiksjon har FSJ IR presisert følgende:

“Ansatte i FSJ IR har bred og heterogen kompetanse, blant annet innen økonomi, regnskap, HMS, arbeidsrett, beredskap, militære fag, filosofi, geopolitikk, ledelse, statistikk, samfunnsvitenskapelig metode, revisjon, internkontroll, virksomhetsstyring, risikostyring mm på mastergradsnivå. Noen av de ansatte har flere mastergrader, og de fleste utdanning på mastergradsnivå ut over selve graden. I tillegg har tre ansatte bakgrunn fra politietaten. FSJ IR benytter FD fellesjuridiske tjenester ved behov for både råd og til bistand i undersøkelser i varslingssaker (herunder vurdering og konklusjoner i varslingssaker). I tillegg fungerer også FD fellesjuridisk som et ekstra ledd i kvalitets-sikringen av de sakene de involveres i. FD fellesjuridiske tjenester består av til sammen 13 jurister.

FSJ IR har ikke fått økt stillingshjemler, selv om antall varslingssaker har økt jevnt. Det er behov for en økning av antall ansatte.”

Den innledende vurderingen av saker

FSJ IR får varsler fra alle steder og nivåer i organisasjonen.

Der det varsles til FSJ IR via varslingstelefonen, tar personen som er på vakt imot informasjon om saken, og noterer ned hva det gjelder og relevante faktaopplysningene i et eget skjema.

“Vi noterer når det er ringt inn, hva det gjelder, så skriver vi det inn elektronisk og starter registreringen. Hvis vi har utfordringer med å forstå hva telefonhenvendelsen gjelder så kan vi be varsler sende det inn skriftlig, uten at det skal være noen terskel for å varsle, men for å forstå bedre innholdet i varselet bedre (noen uttrykker seg ikke så godt muntlig og det kan være utfordrende å få klarhet i hva som er kjernen i varselet)”

Rutiner for å sikre notoritet, tilbakelesning og lagring fremkommer ikke av Forsvarets rutiner eller retningslinjer. På spørsmål fra PwC om hvordan man sikrer at det muntlige varselet er riktig forstått, og notoritet for saksbehandlingen, sa FSJ IR:

“Vi leser det vi har notert tilbake til innringer. Dette er rutine og gjøres trolig alle steder hvor man melder fra om et forhold – f eks politiet, AMK og også hos oss. Man blir gitt innføring og opplæring når man starter ved FSJ IR og dette ligger i ryggmargen til oss som jobber med varsling.”

FSJ IR har i kontradiksjonen forklart at det ikke foreligger et krav til tilbakelesning:

“Det foreligger for øvrig ingen krav til tilbakelesning av mottak av varslingssaker i hverken gjeldende regelverk eller veiledere eller i interne prosedyrer. For henvendelser mottatt per telefon er fremgangsmåten ved mottak omtrent lik den man finner for henvendelser til operasjonssentraler for politiet, dvs. det er ikke et krav om «opplest og vedtatt». Det skal sikres at informasjonen er korrekt forstått, men som sagt ikke alle henvendelsene gjelder kritikkverdige forhold.”

FSJ IR har videre forklart at:

“De fleste muntlige henvendelser (alle varslingssaker) vil bli dokumentert i form av et eget skjema. Både skriftlige og muntlige henvendelser får et eget saksnummer, og melder/varsler får en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt. Saker som er henvendelser blir markert med en H og varslingssaker med en V i saksoversikten. Henvendelser knyttet til kontaktinformasjon til andre ansatte og liknende blir ikke loggført (vi får også slike henvendelser). FSJ IR kategoriserer ikke henvendelsene som «varslingssak» versus «personalsak».

Saken blir deretter vurdert med hensyn til habilitet hos saksbehandler og ledere ved avdelingen, før innholdet i selve saken vurderes med hensyn til om det foreligger et

kritikkverdig forhold eller ikke. Flesteparten av henvendelsene gjelder forhold som ikke er kritikkverdige (2021).

Saker knyttet til påstander om straffbare forhold eller potensielle disiplinærsaker (hendelsen må ha inntruffet i løpet av siste 2 år) oversendes til Generaladvokaten for sporvalg når det gjelder militært ansatte. FSJ IR kan gjøre forundersøkelser knyttet til økonomisk kriminalitet jfr. SPH 10.19, men da kun i samråd med politiet. Andre henvendelser kan eksempelvis gå til FSA eller administrativ kontroll (AK).

Et varsel kan altså ha ulike sporvalg alt etter som hva det kritikkverdige forholder dreier seg om. For de sakene som går i arbeidsgiversporet vil ansvarlig for varslingssakene fordeler sakene til saksbehandlere internt ved FSJ IR eller oversender dem til behandling i de respektive driftsenhetene. Ved åpenbar inhabilitet i driftsenhetene behandles saken i utgangspunktet ved FSJ IR.

FSJ IR har også fått henvendelser med påstander knyttet til straffbare forhold i form av eks trusler mot forsvarsansatte og bedrageri mot etaten. Avhengig av saken anmeldes dette til politiet/Økokrim/PST. ”

Uavhengig av hvordan det blir varslet til FSJ IR, tildeles varsler en saksbehandler som foretar den innledende vurderingen av hva saken gjelder. Saksbehandleren kategoriserer henvendelsen, og tar stilling til om varselet er å anse som et varsel

om kritikkverdige forhold, alvorlighetsgraden og sporvalget for den videre oppfølgingen.

Vurdering av videre håndtering

Ifølge Prosedyren for varsling i Forsvaret punkt 4.2, ønsker Forsvaret at varslingssaker skal behandles på lavest mulige kompetente nivå i virksomheten. Mange av sakene som FSJ IR mottar og vurderer å være en varslingssak, sendes derfor ned til den enkelte driftsenhet for håndtering og oppfølging i linjen.

Det foreligger imidlertid ingen skriftlige, fastsatte kriterier for når en sak skal håndteres av FSJ IR, og når det skal håndteres i den enkelte driftsenhet. Basert på intervjuene forstår PwC at FSJ IR gjør en skjønnsmessig vurdering av saken ut fra alvorlighetsgrad, habilitet og sakens kompleksitet. FSJ IR har i sin kontradiksjon presisert følgende:

“PwC skriver at det ikke foreligger skriftlige fastsatte kriterier for når en sak skal håndteres av FSJ IR eller sendes til DIF for håndtering. Dette følger imidlertid av prosedyre for varsling i Forsvaret punkt 4.2 hvor det fremkommer at saken skal: «behandles på lavest mulig nivå i virksomheten, og uten unødvendig byråkrati. Så fremt laveste nivå har nødvendig myndighet og kompetanse tilstrebes det at saken håndteres der». Dette betyr i praksis at de fleste saker oversendes til de ulike driftsenhetene med mindre det foreligger habilitetsutfordringer eller at sakskomplekset berører flere driftsenhetene.”

Det foreligger ingen konkrete, skriftlige føringer for hvilke saker FSJ IR skal informere FSJ om. I intervju sa FSJ IR *“at han skal vite om alt som er viktig”*. Det vises til eksempler som korrupsjon, overgrepssaker og annet av betydning for Forsvarets omdømme. FSJ IR har i sin kontradiksjon uttrykt følgende:

“Det er helt avklart hvilke saker som FSJ skal informeres om av FSJ IR. Det vises i dette tilfellet til svar fra sjef FSJ IR av 12.10.2022 til PWC:

«Både tidligere og nåværende forsvarssjef har gitt føringer om at alvorlige saker (blant annet alle alvorlige straffbare forhold- str.l., fare for liv/helse og miljø, forhold knyttet til offentlige anskaffelser, store økonomiske overskridelser, sikkerhetsbrudd, compliancebrudd) samt forhold knyttet til høyere offiserer umiddelbart skal meddeles dem. Dette gjøres også både i egne faste møter, ad hoc møter og på telefon. Det samme gjelder henvendelser om trusler mot egne ansatte og økonomiske straffbare forhold mot Forsvaret». Påstanden om at det ikke foreligger føringer er derfor feil. Videre er det feil at slike saker underrettes om knyttet til kun omdømmerisiko. FJS IR underretter FSJ først og fremst om saker knyttet til liv og helse, ytre miljø, sikkerhet og risiko for store økonomiske tap i tillegg til påstander opp mot offiserer med høyere grad (flaggoffiserer) i tillegg til omdømmerisiko. Dette fremkommer også av intern dokumentasjon

fra tidligere samt retningslinjer fra FD og intern prosedyre jfr. punkt 11.”

Typiske tilfeller der FSJ IR vil håndtere saken selv er der ledelsen i driftsenheten er involvert, eller saken involverer mer enn en driftsenhet. Det vises også til prosedyren som sier at hver enkelt sjef på de ulike nivåene plikter å melde fra til høyere ledernivå om viktige saker.

Alle andre saker sendes som hovedregel til driftsenhetene for oppfølging i linjen. Enkelte sakstyper følger et særskilt løp i samsvar med prosedyren for varsling i Forsvaret punkt 9.

Med overføringen til driftsenhetene, sendes det en e-post fra FSJ IR med følgende standardtekst:

“Forsvarets varslingskanal har mottatt et varsel vedrørende brudd på arbeidsmiljøloven §§ 4-2 og 4-3. Saken er registrert ved Forsvarssjefens internrevisjon (FSJ IR) på saksnummer [x].

I tråd med Prop. 74L vedrørende arbeidsgivers aktivitetsplikt, hvor det fremgår at et varsel skal “behandles sømløst på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati” overføres varselet til (...).

FSJ IR ber (...) om å vurdere varslet og rapportere om utfallet og eventuelle tiltak”.

FSJ IR ber driftsenhetene om status i behandlingen, og beskjed når en sak er avsluttet. FSJ IR kan bistå med råd og veiledning, hvis det

ved behov og alvorlighetsgraden i saken tilsier det. Driftsenhetenes sluttrapporter blir tidvis vedlagt, men det er ingen automatikk i at dette skjer. Det er heller ikke et krav om at FSJ IR skal ha dem oversendt. Saken står i FSJ IR sine systemer som pågående frem til beskjed om avslutning er mottatt. FSJ IR har myndighet til å ettergå og overprøve behandlingen av saken og de vurderinger som er gjort, men har ikke kapasitet til dette. Formålet med rapporteringen fra driftsenhetene er knyttet til FSJ IRs årlige rapportering til FD. Formålet var også å fange opp saker som ikke har vært tilstrekkelig undersøkt. I rapporteringen aggregeres numerisk alle saker for virksomhetsåret, for alle driftsenheter i definerte kategorier. Siden arbeidsgivermyndigheten ligger i driftsenhetene, har ikke FSJ IR myndighet til å overprøve de tiltak som blir besluttet.

FSJ IR er tilgjengelig som rådgiver og diskusjonspartner hvis noen i driftsenhetene ønsker dette, og opplever å ha god dialog med varslingsmottakene ved samtlige driftsenheter:

“Internrevisjonen samhandler med dem daglig, ukentlig, månedlig basis. Vi oversender saker til dem etter en habilitetsvurdering. Det er noe som er blitt bygget opp over 3 års periode. Interaksjonen er god. Alle nye ute i en driftsenhet som har ansvar for mottak av varsler har en runde med opplæring her hvor Internrevisjonen går gjennom rådgivning, revisjonsoppdrag og varsling. Vi har også månedlige møter

om hva Internrevisjonen kan bistå med og ønsker fra oss. For eksempel at de skal bruke samarbeidsrommene i sin håndtering.”

Dersom driftsenhetene ber om bistand til oppfølging, kan FSJ IR enten undersøke saken for dem, bistå driftsenheten med undersøkelsene eller anskaffe ekstern kompetanse.

FSJ IR fortalte i intervju med PwC at dersom de vurderer at et varsel best følges i disiplinærsporet, involveres sjefsnivået i den aktuelle driftsenheten og GA. I saker med påstander om eksempelvis alvorlige seksuallovbrudd, informeres fornærmede om sin rett til bistandsadvokat og at GA mest sannsynligvis vil anbefale anmeldelse til politiet. På denne måten sikrer FSJ IR at driftsenheten gjøres oppmerksom på arbeidsgivers plikt til å sørge for at partene blir ivaretatt.

Undersøkelser av varsler

Der FSJ IR beslutter at de selv skal gjennomføre undersøkelser av varselet, legges “FDs retningslinjer om varsling i forsvarssektoren kap 5, FSJ IR SO og alminnelige saksbehandlingsregler for offentlig forvaltning” til grunn. Som en del av den innledende vurderingen skal saksbehandler også vurdere sporvalget i saken.

Ansatte i FSJ IR fortalte i intervju at saksbehandler innledningsvis vurderer om det foreligger tilstrekkelig informasjon i saken, og eventuelt innhenter flere opplysninger fra varsler eller fra andre relevante personer/

dokumenter. Den innledende fasen er viktig:

“Vi gjør en innledende vurdering basert på informasjonen som er mottatt. (...) Trenger vi mer informasjon, går vi eventuelt til varsler eller andre for mer informasjon.

Innledende vurdering er en viktig fase. Er det personer på driftsenhetsnivå involvert, må disse ivaretas. De informeres om at det er et varsel etter man er ferdig med innledende vurdering. Vi kontakter GA hvis det er snakk om sporvalg. Vi kan få tilgang til dokumentasjon basert på vår instruks. Vi vurderer grunnlaget det er brudd på innledningsvis. Det er viktig å sortere varselet etter påstandene som er fremsatt og se på hva det er viktig å få belyst i hver enkelt påstand. Vi informerer forsvarsledelsen og Forsvarsjef beroende på om saken tilsier det. Er det nødvendig med intervjuer har vi fremgangsmåter for det. Da informerer driftsenheten, tar direkte kontakt med de aktuelle, informerer dem om saken og at de kan ha med tillitsperson, at det er frivillig osv. Det skrives referater fra alle samtaler. Hvordan vi skriver referater ser dere eksempler fra i sakene våre som dere undersøker. (...)

Kontradiksjon ivaretas også ved at vi sender faktagrunnlaget til de aktuelle som er berørt slik at de kan rette eventuelle faktafeil. Vi gjør således kontradiksjon både av intervjuer og på faktadel av rapporten. Dersom det er ting vi legger til grunn som ikke er kontradiktert, kan vi ikke ta det med.”

Hva gjelder spørsmål om eventuell sikring og analyse av elektroniske spor, fortalte en ansatt ved FSJ IR at de følger CYFOR sine prosedyrer for sikring og analyse av elektroniske spor, samt at de ville kontaktet fellesjuridisk for bistand.

Avslutning av sak

Det fremgår av prosedyrene for varsling i Forsvaret punkt 8.11 at det skal utarbeides en skriftlig sluttrapport som også beskriver saksbehandlingen, vurdering, konklusjon og eventuelle tiltak.

I forbindelse med kontradiksjon viste FSJ IR til retningslinjene for varsling i forsvarssektoren der det fremgår at alle varslingsaker skal avsluttes med en skriftlig konklusjon. Dette kan være en rapport, notat eller e-post, med et omfang tilpasset sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet, jf. punkt 5.9.2.

FSJ IR sa i intervju at det ikke er krav om sluttrapport i alle saker, men at dette beror på sakens karakter og størrelse, jf. FDs retningslinjer. I enkelte saker er en skriftlig konklusjon etter deres syn tilstrekkelig. Rapportene/konklusjonene kvalitetssikres av Sjef IR. Både i saker som konkluderer med eller vurderer at det har skjedd kritikkverdig forhold eller påstandene avkreftes, sendes også vurderingene til kvalitetssikring hos fellesjuridisk. For de henvendelser hvor påstandene åpenbart ikke er kritikkverdige eller at de avkreftes umiddelbart av ulike årsaker, behandles saken i tråd med FDs veiledning punkt 6.2.

Det fremkommer av intervju at der FSJ IR selv har undersøkt varselet, avsluttes saken ved at konklusjonene/rapporten med FSJ IR sine anbefalinger sendes til FSJ i tråd med rapporteringslinjen. Etter at FSJ IR har sendt fra seg saken til FSJ følges saken videre opp av FST/J5. FST/J5 er ansvarlige for oppfølging av systematiske og organisatoriske tiltak etter varslings- og revisjonsrapporter fra FSJ IR. I samarbeidsrommet til FST/J5 kan FSJ IR følge med på anbefalinger som er besluttet implementert av forsvarssjefen. FST/J5 følger ikke opp saksbehandling knyttet til individer i HR-sporet, eksempelvis tjenstlige reaksjoner som følge av forhold knyttet til mobbing eller seksuell trakassering.

Der FSJ IR har oversendt saken til oppfølging i driftsenheten og linjen, registreres saken som avsluttet når saksbehandler i FSJ IR/den ansvarlige for loggføring mottar sluttrapport eller beskjed om at saken er ferdigstilt. Eksempelvis når FSJ IR mottar sluttrapport fra driftsenheten som har undersøkt en sak, eller når varslingsmottaket i driftsenheten mottar sluttrapport fra ansvarlig leder som har undersøkt saken og melder oppover til FSJ IR.

FSJ IR har ikke arbeidsgivermyndighet overfor de ulike driftsenhetene. Hvis det avdekkes mer generelle strukturelle mangler gjennom varslings sakene kan FSJ IR imidlertid vurdere om det er en tematikk de skal innta i kommende revisjoner, i tillegg til å behandle de enkelte sakene. Når en sak er ferdig undersøkt og

det foreligger en sluttrapport, har ikke FSJ IR noen ytterligere rolle i oppfølgingen. Hvorvidt tiltakene som foreslås i sluttrapporten følges opp må avgjøres av noen med arbeidsgivermyndighet, eksempelvis sjef i avdelingen saken har tilhørt.

“Varslingsansvaret vårt starter når henvendelsen kommer til oss og slutter når vi konkluderer i rapportens form. Da slipper vi saken hos oss. Da er det opp til linjeledelsen å vurdere reaksjonsformer, som oppsigelse, avskjed mv. Det tilligger ikke internrevisjonen å mene noe om reaksjoner, vi gir ingen anbefalinger om det og vi følger det ikke opp. Vi konkluderer med om forholdet anses for å være kritikkverdig (helt grunnlag), delvis grunnlag (enkelte påstander anse for å være kritikkverdig) eller ikke grunnlag i varslet (verken bekrefte eller avkrefte)- se prosedyrens punkt 8.10.”

(...) Det er altså ikke en avrapportering til FJS IR i etterkant av oversendt rapport med anbefaling (vi rapportere til FSJ som gir ordre til «linjen» om å følge opp hans beslutning). Det er linjen sitt ansvar å beslutte og eventuelt sette krav til avrapportering (ligger som nevnt ikke FSJ IR sin myndighet – se IR sin instruks og «normalt ansvar gitt» internrevisjonsavdelinger på lik linje med blant annet RR).”

Rapportering og arkivering

Uavhengig av fra hvilket innslagspunkt et varsel eller henvendelse kommer inn til FSJ IR,

registreres alle sakene. FSJ IR fører fortløpende tiltak i sakene i en logg opprettet i et samarbeidsrom mens sakens dokumenter lagres i et eget mappesystem med tilgang kun for ansatte tilknyttet varsling i FSJ IR.

“Vi har katalogsystem som er numerisk på antall år og antall saker per år, hvor vi legger inn dokumentasjon. Så bruker vi et samarbeidsrom med begrenset tilgang hvor vi loggfører saken inn. Vi har derfor to steder hvor vi loggfører.”

Sluttrapporten og andre arkivverdige dokumenter skal arkiveres i tråd med føringene, og alle personopplysninger håndteres i tråd med personvernforordningen. Sjef IR legger rapporten i arkivsystemet.

Alle rapporter konkluderes med en av tre alternative koder konklusjoner:

1. Helt grunnlag
2. Delvis grunnlag eller
3. Ikke grunnlag.

Sistnevnte kategori inneholder både saker der det er grunnlag for å avkrefte varselet og der det som følge av faktum ikke er mulig å konkludere på hva som har skjedd. Med hensyn til kategorisering burde FD etter FSJ IRs mening ha vært mer presis enn det FD legger opp til i sine styrende dokumenter:

“Det er departementet som har bestemt kategoriene for konklusjon. Vi mener “avkrefte” eller “ikke kunne konkludere” er

veldig ulikt. Det er jo viktig for omvarslede å vite om man er “frikjent” eller ikke. Vi har løftet det til FD og bedt dem ha fire kategorier. De mente det var tilstrekkelig med tre. Der er vi uenige med de som har fastsatt kategoriene.

Vi beskriver i konklusjonen i rapporten om det er at vi verken kan bekrefte/avkrefte eller om vi mener varslet faktisk er avkreftet. Men i rapporteringen til FD blir feil, mener vi.”

Det fremkommer av intervjuene at ingen i Forsvaret eller FD har helhetlig oversikt over antall saker som har innkommet og/eller blitt behandlet i organisasjonen. FSJ IR og driftsenhetene rapporterer til FD på varslingssaker og henvendelser innkommet til varslingssystemene deres med en fullstendig oversikt, men andre potensielle mottakere av varsler rapporterer ikke om dette. For eksempel hvis FSA mottar et varsel om mulig kritikkverdige forhold.

Varslingsmottakene i driftsenhetene har forklart at de opplever veiledningene knyttet til hva som er å anse som et varsel versus en personalsak som uklare. De er derfor usikre på om alt av varsler rapporteres til dem, eller om ledere feilaktig kategoriserer en sak som en personalsak fremfor varsling, og da unnlater å rapportere henvendelsen til varslingsmottaket.

På spørsmål fra PwC om det er noen i Forsvaret som har helhetlig oversikt over saker som har blitt fulgt opp og gitt noen en konsekvens, svarte FSJ IR:

“Nei, jeg har etterspurt det og tatt initiativ. Vi må se helheten i forhold til utøvelse av disiplinærdimensjonen, av varslingsdimensjonen, misligheter mv. Dette oppdraget er gitt som tiltak jf tidligere nevnte foreløpige rapport fra FSJ til FD datert 23. juni 2022.”

Driftsenhetene - håndtering av varslingssaker

Prosedyrer og rutiner som legges til grunn

De ulike driftsenhetene kan opprette egne interne prosedyrer som utfyller den sentrale prosedyren. PwC har etterspurt de interne prosedyrene for samtlige driftsenheter i Forsvaret. Fra de 13 driftsenhetene har vi mottatt fem interne prosedyrer. Innholdet i disse er nærmere redegjort for i kapittel 4.2.1. Det er ulik struktur og ulikt innhold i hver av de fem prosedyrene.

Enkelte av de intervjuede i driftsenhetene opplever de overordnede retningslinjene som veldig generelle. De har hatt et behov for egne rutiner for å presisere retningslinjene i driftsenheten. De opplever likevel at resultatet blir en ulik praksis i hver driftsenhet:

“Det jeg opplever som problematisk er at rammeverket videre oppover er for lite konkretisert og for dårlig. Det er for det første avgrenset til varslingssporet og det er ingenting på disiplinær eller på arbeidsgiversporet. Det er dermed mye som mangler der og er lite konkret. For eksempel med

dokumenthåndtering og arkivering, så er det bare henvist til at man skal benytte de gjeldende arkivrutiner, men problemet er at vi har arkivert ting på ulike steder og i ulike systemer. Det er ingen samlet oversikt. Jeg skulle ønske vi hadde et bedre rammeverk på sentralt hold slik at vi som saksbehandlere hadde sluppet å ringe til de i hæren og de i sjø og hørt hva de gjør. Sammensetningen av mottaksgruppen er også et hett tema og det er helt forskjellig.

Vi finner på de samme tingene i forskjellige varianter og det er ikke noe samhandling fra sentralt hold.”

Andre driftsenheter opplever de sentrale rutinene som gode nok, når de suppleres med interne prosedyrer:

“Hensikten med vår interne prosedyre er at den skal være kort og presis for hva vi gjør når varsler kommer, hvem som er i varslingsgruppen og hvordan vi konkret skal ivareta prosedyren som gjelder for Forsvaret som helhet.”

Organisering av varslingsmottaket

PwC har valgt å gjøre et dypdykk i driftsenhetene Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Hæren, FOH, FLO og HV. Vi har gjennomgått deres organisering, innretning og drift av varslingsmottak, og har intervjuet medlemmer fra varslingsmottakene og/eller vurderingsgruppene i alle seks driftsenhetene.

Basert på intervjuene og interne prosedyrer observer PwC at varslingsmottakene er noe ulikt organisert i driftsenhetene, og at det varierer hva driftsenhetene kaller gruppen som monitorerer postboksen. Enkelte kaller det varslingsmottaket, andre varslingsgruppen.

Forsvarets prosedyre krever at det opprettes et varslingsmottak i driftsenheten. Prosedyren redegjør for varslingsmottakets oppgaver:

“Videre er det varslingsmottaket i driftsenheten som:

- a. etablerer og monitorerer en digital postboks som kan brukes til å motta varslingssaker fra personell i driftsenheten. Postboksen skal være bekjentgjort på aktuelle intranettsider i driftsenheten.*
- b. holder oversikt over alle varslingssaker i egen driftsenhet, og status på disse sakene.*
- c. ved behov eller forespørsel, rapporterer status i saker overført fra Forsvarets sentrale varslingskanal, og på eget initiativ rapportere til Forsvarets sentrale varslingskanal når overførte saker avsluttes.*
- d. følger opp saker som er overført til avdelinger i driftsenheten, og sørger for at sakene innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.*
- e. ber om råd eller bistand i saker hvor dette anses nødvendig, eller i saker hvor driftsenheten ikke innehar nødvendig*

habilitet, kapasitet eller kompetanse til å behandle en varslingssak internt.”

Gjennom intervjuer fremgår det at samtlige av de utvalgte driftsenhetene har opprettet et eget varslingsmottak. Det varierer hvem som er ansvarlig for mottaksfunksjonen og hvilken bakgrunn disse har i driftsenhetene. Det er felles for alle at kun et fåtall ansatte har tilgang til postboksen, og har som oppgave å monitorere denne. Ofte er det kun to ansatte i driftsenheten som har tilgang.

Innledende vurdering av saker

I tillegg til varslingsmottaket, har driftsenhetene opprettet vurderingsgrupper/ressursgrupper som bistår med den innledende vurderingen av varslet. Dette er i tråd med Prosedyren for varsling i Forsvaret punkt 8.

I intervjuer har FSJ IR forklart at de som et minimum anbefaler følgende sammensetning av kompetanse i vurderingsgruppene: HMS-, juridisk-, samt leder- og arbeidsgiverkompetanse. PwC observerer at flere av vurderingsgruppene i driftsenhetene har en slik kompetansesammensetning, men at det også er noen variasjoner. Enkelte av driftsenhetene, som eksempelvis Hæren og FOH, har redegjort for hvem som sitter i deres vurderingsgrupper i sine interne prosedyrer.

Videre observerer PwC at praksisen for når vurderingsgruppen trer sammen i de ulike driftsenhetene varierer. Hos enkelte er vurderingsgruppen inne og vurderer alt som kommer

inn til postboksen. I andre tilfeller håndterer de som monitorerer postboksen den innledende vurderingen av enkelte varsler og kaller inn vurderingsgruppen i de tilfeller de trenger mer støtte til å utføre de innledende vurderingene.

Vurderingsgruppene foretar den innledende vurderingen av varslene som er kommet inn, herunder hvorvidt henvendelsen faktisk skal klassifiseres som et varsel etter arbeidsmiljøloven eller om det skal følges opp på annet vis, eksempelvis som en personalkonflikt, sikkerhetshendelse mv. Flere av de intervjuede fra driftsenhetene har forklart at intensjonen med gruppen er å rådgi lederne, da spesielt for å sikre at saken starter på rett vis.

Vurdering av videre håndtering

Etter vurderingsgruppens innledende vurdering, gis det anbefalinger for veien videre. Det omfatter blant annet sporvalg, og hvem som burde følge opp saken videre.

Et varsel kan følges opp i linjen, av varslingsmottaket/vurderingsgruppen selv eller det kan settes ned egne undersøkelsesgrupper. Der saken skal håndteres i linjen, forklarer de intervjuede i flere av varslingsmottakene/vurderingsgruppene at saker i utgangspunktet sendes til laveste nivå med disiplinærmyndighet eller arbeidsgivermyndighet i den avdelingen hvor saken hører hjemme.

I Hæren sendes ikke saker lavere ned enn til nivå 4. Lederen på nivå 4 kan imidlertid be om at behandlingen skal skje på lavere nivå.

Flertallet av de intervjuede viser til at arbeidsgiveransvaret ligger i avdelingene, og at man i Forsvaret er opptatt av å ansvarliggjøre sjefene.

Ettersom varslingsmottaket/vurderingsgruppene i driftsenhetene kun har en rådgivende funksjon for lederne i linjen, er det opp til ansvarlig leder å følge gruppens råd for den videre håndteringen av varselet. Flere av de intervjuede i varslingsmottaket/vurderingsgruppene forklarer at de opplever at lederne følger deres råd og anbefalinger for veien videre.

Varslingsmottakene kan også sende saker til FSJ IR for håndtering, for eksempel hvis habilitetsspørsmål tilsier det.

“FOH møter toppledelsen i gangen. Vi må være forsiktige med å håndtere saker hvor vi kjenner folk. Det er en svakhet her på FOH som er en liten driftsenhet, så det kan ofte bli et habilitetsproblem. Da må vi heller gi saken over til internrevisjonen. Det har ikke vært på spissen enda, men det kan komme.”

Prosedyren for varsling angir at dersom man ikke vurderer å ha kompetanse eller være habil, skal saken sendes til nærmeste kompetente og habile nivå i linjen. Etter PwCs oppfatning er det ikke fastsatt noen klare kriterier for når en sak sendes til FSJ IR, når det håndteres i linjen eller når varslingsmottaket/vurderingsgruppen selv følger opp et varsel, utover dette.

Det fremkommer av intervjuene med varslingsmottaket/vurderingsgruppene at saker som vurderes som for eksempel personalsaker eller

andre henvendelser i all hovedsak sendes til leder i linjen for oppfølging. I slike tilfeller er det ingen rapporteringsplikt, og det skjer heller ingen tilbakerapportering fra linjen, jf. FDs veiledning punkt 6.2.

Undersøkelse av varsler i driftsenhetene

PwC observerer at varslingsmottak/vurderingsgruppene i noen tilfeller følger opp varslene selv, for eksempel basert på en vurdering av habilitet hos linjeleder eller basert på sakens karakter eller alvorlighetsgrad. Hos Sjøforsvaret er det for eksempel vurderingsgruppen som håndterer MOST saker.

Flere av varslingsmottakene/vurderingsgruppene i enkelte driftsenheter har forklart at de ved mangel på ressurser i egen enhet, kan nedsette undersøkelsesgrupper med personell fra andre enheter. De eier fortsatt saken selv, men undersøkelsene settes ut til annet tilgjengelig personell. Undersøkelsesgruppene kan også benyttes hvis saken er av en viss alvorlighetsgrad eller av et visst omfang. Det er etter PwCs forståelse ingen fastsatte kriterier for hvem en undersøkelsesgruppe skal bestå av, men flere av de intervjuede har forklart at medlemmene ofte velges basert på at de har tidligere erfaring med oppfølging av varslingsaker.

I noen av driftsenhetene fastsetter sjef for driftsenheten et mandat for oppfølging når dette gjøres av vurderingsgruppen eller en egen undersøkelsesgruppe. Andre driftsenheter PwC har intervjuet fortalte at de ikke alltid har et

mandat for undersøkelsene, og at det er opp til ansvarlig leder å sørge for at dette er på plass.

Avslutning av sak

Når varslingsmottaket/vurderingsgruppen i en driftsenhet har undersøkt en sak, eller mottatt rapport fra en undersøkelsesgruppe, leveres denne til sjef for driftsenheten eller til ansvarlig leder, avhengig av hvem som har gitt mandat til undersøkelsen.

På tilsvarende vis som for FSJ IR, har verken vurderingsgruppene eller undersøkelsesgruppene noen myndighet eller anledning til å følge opp sakene etter at det foreligger en sluttrapport for undersøkelsene. Hvordan man skal følge opp eventuelle funn, arbeide med tiltak eller gi reaksjoner er opp til arbeidsgiversporet da disse er ansvarlig for dette. I flere av PwCs intervjuer viser medlemmene av varslingsmottaket/vurderingsgruppene til at deres opplevelse er at arbeidsgiversporet i stor grad følger deres anbefalinger.

En av vurderingsgruppene viser til at det imidlertid er noen utfordringer ved at de kun kan gi en anbefaling:

“Når vi foretar den innledende vurderingen så gir vi noen råd og anbefalinger og så utarbeider vi sluttrapporten. Jeg ser med fordel på at vi burde være enda tydeligere og mer konkret på hva vi de facto anbefaler. Det hender vi anbefaler en rekke tiltak, men så ser vi at det ikke følges opp av BRA-en. Det kan være fordi det foreligger noe som gjør at

man ikke vil gå til så drastiske steg. Vi må se på hvordan vi kan følge opp om våre anbefalinger er fulgt opp.”

Dette støttes av en annen varslingsgruppe som mener det er et forbedringspotensiale at de som har undersøkt saken kunne blitt involvert i ettertid:

“[...] Når vi har gransket varselet lager vi en rapport med forslag til sanksjoner. Når den er levert så overlates det til ledelsen og de må velge de sanksjoner de vil ta. Vi ser det er et forbedringspotensiale ved at vi som har undersøkt varselet kunne vært inkludert mer i ettertid. Er det en så alvorlig sak så det bør føre til oppsigelse eller omplassering burde vi vært på å følge opp.”

Driftsenhetene rapporterer årlig på overordnet og statistisk nivå om sine varslingsaker til FSJ IR, jf. prosedyren punkt 11.2.

Rapportering og arkivering

Det fremgår av prosedyren for varslings i Forsvaret at det skal utarbeides en skriftlig sluttrapport som også beskriver saksbehandlingen, vurdering, konklusjon og eventuelle tiltak. Sluttrapporten og andre arkivverdige dokumenter skal arkiveres i tråd med føringene, og alle personopplysninger håndteres i tråd med personvernforordningen.

PwC har fått forklart i intervjuer at varslingsakene registreres som avsluttet i driftsenhetene når den som er ansvarlig for loggføring mottar sluttrapport i saken. Eksempelvis når FSJ IR

mottar sluttrapport fra driftsenheten som har undersøkt en sak, eller når varslingsmottaket i driftsenheten mottar sluttrapport fra ansvarlig leder som har undersøkt saken.

Varslingsmottakene fortalte i intervju med PwC at linjelederne skal oversende en sluttrapport til dem når en sak er ferdig undersøkt og konkludert i linjen. Det fremkommer at dette er noe de har begynt med de siste årene og at det før dette ikke forelå noen fast praksis for rapportering i varslings sakene. Selv om alle varslingsmottakene skal motta sluttrapporter og arkiverer disse, har de i utgangspunktet ikke noe mandat til å overprøve de vurderinger som fremgår av rapportene. I enkelte av driftsenhetene innhenter man derfor bare sluttrapportene for å kunne arkivere og sjekke at sakene er fulgt opp. I andre varslingsmottak gjennomgås disse mer grundig og informasjon etterspørres der man opplever et behov for dette.

En av varslingsmottakene uttrykte i intervju med PwC at de opplevde varslingsmottakets rolle på dette punktet som uklar:

“Det er litt uklart hva som er varslingsmottakets rolle opp mot sluttrapportene. Vi skal følge opp og påse at sakene blir håndtert, men det er uklart hva vi skal gjøre med sluttrapportene. Skal vi for eksempel lese og overprøve de, eller bare arkivere sluttrapportene?”

Dette støttes av en HR-leder som viser til at de ikke kan gjøre noe i tilfeller der de mener en

reaksjon eller konklusjon er feil:

“Vi følger opp sakene til de avsluttes. Vi kan velge å se på dem og ved refselsr får vi tilbakemelding om utmåling. Vi ber om info om hva som er gjort i saken. Det ble innført når vi etablerte varslingsmottaket i 2021. Vi ser fortløpende hvordan det går. Det er alltid vanskelig å gå i et militært disiplinærspor. Hva skal forsvarsledelsen eller Hæren som ber om en kvalitetssjekk av hva som er gjort, gjøre hvis det er gitt refselser som de mener ikke burde vært gitt eller omvendt. Du kan ikke pålegge noen under deg å gjøre noe. Vi må stole på at systemet gjennom linjen kontrolleres ved at det alltid er en sjef som kontrollerer en sjef.”

I kontradiksjon til rapportutkastet kommenterte varslingsmottaket i Hæren at lederens sitat ikke gir en helt riktig beskrivelse:

Usikker på om dette er en kommentar fra Hæren eller en annen DIF, men det er vel ikke helt rett. Dersom det lages sluttrapporter hvor det er åpenbart at man har kommet til feil konklusjon, er det naturlig at det gis tilbakemelding om dette og at forholdet bes vurderes på nytt – eventuelt dersom undersøkelsen er gjort av en undersøkelsesgruppe på vegne av en sjef, så vil sjef som eier saken være den som til slutt bestemmer over utfallet i saken. Det samme gjelder refselsr, hvor det finnes adgang for den som er overordnet sjef med disiplinærmyndighet, å «ta disiplinær-saken til seg» og avgjøre den selv»

På spørsmål om lederne har en tilbakerapportering når besluttede tiltak er utført, forklarte en av varslingsmottakene at de har rutine for det ved skriftlig advarsel, men ikke ved andre former for tiltak:

“Ved skriftlig advarsel krever vi å få den før vi avslutter den saken. Den lagres med saken. Er det andre tiltak, eks jobbe med arbeidsmiljøet, så har de ikke rapporteringsplikt på at det skjer. Vi forventer at ansvarlig sjef holder oss oppdatert.”

Et annet av varslingsmottakene viser til at de får tilbakerapportering om konklusjoner og tiltak, hvor det kan meldes tilbake om både advarsler, refselser eller andre tiltak som det skal arbeides med i arbeidsmiljøet.

Håndtering i linjen

Prosedyrer og rutiner

Ledere som skal følge opp en varslings sak må forholde seg til de føringer som følger av Forsvarets prosedyre og FDs retningslinjer og veiledninger om saksbehandling. Det fremgår av prosedyren at den som mottar informasjon som kan omhandle et mulig kritikkverdige forhold skal:

- “vurdere om vedkommende selv kan behandle saken på bakgrunn av myndighet, kompetanse og habilitet. Dersom mottaker ikke kan behandle saken, videreformidles saken uten unødvendig opphold til nærmeste

kompetente og habile nivå i linjen.

- b. loggføre mottatt informasjon.*
- c. bekrefte mottak av informasjonen til vedkommende som har fremsatt denne. Informasjon om den innledende saksbehandling bør gis til vedkommende som har fremsatt påstanden.*
- d. gjøre vedkommende som har fremsatt påstandene kjent med at den/eller de som påstandene retter seg mot har rett til kontradiksjon, om konfidensialitetsprinsippet og forbudet mot gjengjeldelse.*
- e. underrette varslingsmottaket i driftsenheten om saken.”*

Mottak i linjen

Varsling i linjen er definert som hovedveien for varsling i Forsvaret. Dette innebærer at enhver leder kan bli en varslingsmottaker og være ansvarlig for at varselet enten formidles videre til rett kompetent nivå, eller for å håndtere det i tråd med gjeldende rutiner og retningslinjer.

Ifølge prosedyren for varsling i Forsvaret skal lederen som mottar et varsel først vurdere om vedkommende er habil og kompetent til å håndtere saken. Hvis lederen ikke kan håndtere varselet, skal det videreformidles til nærmeste kompetente og habile nivå. Videre skal varslingsmottaket i driftsenheten informeres om varselet.

Flertallet av de intervjuede varslingsmottakene/ vurderingsgruppene fortalte at de opplever at

lederne informerer dem hvis de får inn varsler og at det rapporteres på håndteringen i sakene. De intervjuede sa at dette forutsetter at en leder skjønner hva som er et varsel og ikke, og viktigheten av opplæring understrekes av de intervjuede:

“Vi har hatt mye erfaring med at folk får et varsel uten å skjønne at det er det. Vi har satt fokus på at det ikke er så nøye hva man kaller det, det viktigste er at man følger det opp. Vi får nok flere saker nå som ikke er et varsel, men som blir sendt inn som varsel.

Det er likevel en risiko for at ikke alt fanges opp, for vi ikke kan være 100 % sikker på at alt som kommer hos sjefene blir meldt inn. Enhver sjef må få en viss form for skjønn.”

Dersom en sak ikke kan behandles på avdelingsnivå, skal saken overføres til varslingsmottaket i driftsenheten.

Undersøkelser av varsler i linjen

En leder kan beslutte å følge opp en sak selv etter å ha mottatt denne direkte, eller motta en sak videreformidlet fra varslingsmottakene i driftsenhetene. Ansvarlig leder i linjen kan velge å utføre undersøkelsene selv, ha med støtte inn i egen oppfølging eller sette undersøkelsene ut til vurderingsgruppen, en egen undersøkelsesgruppe eller til egne faktaundersøkere.

Det fremkommer av intervjuene at varslingsmottakene og/eller vurderingsgruppene rådgir linjelederne om hvordan varselet bør følges opp, og fungerer således som en støttefunk-

sjon. I enkelte driftsenheter har hver avdeling også en POC som skal kunne rådgi og sparre med lederne i avdelingene om varslingsaker. Hensikten er at denne personen skal ha dybdekunnskap om varsling og opparbeide seg kompetanse ved å sitte i stillingen over tid.

Linjelederne har også tilgang til en rekke støtteressurser under oppfølging av varslingsaker, herunder FPVS, FMPA, KA/GA, BHT og FSJ IR. Basert på det som fremkommer av intervjuene varierer det hvem lederne velger å henvende seg til. Enkelte viser til at de ofte rådspør FSJ IR, andre kontakter FPVS og atter andre foretrekker bedriftshelsetjenesten. Dette beror i noe grad på hva saken dreier seg om, men enkelte sier de også benytter personlig nettverk for å velge hvem de rådfører seg med.

Enkelte av lederne PwC har intervjuet fortalte at det er mange steder man kan henvende seg som leder, men at det oppleves som vanskelig å få oversikt over hvem som kan bistå med hva. Dette gjelder særlig hvis man har lite erfaring med varslingsaker fra tidligere:

“Det å være sjef og få en sånn prosess [alvorlig varslingsak] er utfordrende fordi det er så mange instanser å forholde seg til. I Forsvaret har vi både sikkerhetssporet, arbeidsgiversporet, ivaretagelsessporet med HR, psykolog mv. Det er så mange ulike instanser å forholde seg til som sjef. Man må vite at man stiller de riktige spørsmålene. Nå vet vi mer hvem vi skal spørre om de ulike tingene basert på de erfaringene vi har gjort

oss, men er det første gang man står i det så vet man ikke nødvendigvis det. Vi har savnet et kompetansemiljø som man kunne kontaktet og spurt om bistand og som kunne veiledet oss ang. hvem man skal snakke med hva om.”

Avslutning av sak

Som nevnt ovenfor har verken varslingsmottakene/vurderingsgruppene i driftsenhetene eller undersøkelsesgruppene noen myndighet til å beslutte hvordan en varslingssak skal følges opp når man konkluderer med at det er funnet sted kritikkverdige forhold. De kan komme med anbefalinger, men det er nærmeste kompetente leder i linjen som er ansvarlig for å beslutte eventuelle reaksjoner og tiltak. Les mer om dette i kapittel 6.

Enkelte av lederne har vist til at det burde vært en grense for hvilke saker som kan håndteres i linjen. Eksempelvis saker med en alvorlighetsgrad som tilsier anmeldelse til sivil påtalemyndighet eller avslutning av ansettelsesforholdet, burde vært løftet ut av avdelingene og til et nivå med høyere kompetanse. Det er også fremhevet fra noen av de intervjuede at kompetansemiljøet som skal støtte lederne bør sentraliseres, slik at det ikke blir for mange “egne måter” å håndtere saker på:

“Jeg vil anbefale at vi sentraliserer kompetansemiljøet som skal utøve støtte til avdelingssjefene. Det jeg opplever er at alle blir opptatt av å lage sine egne systemer, sine

egne kompetansemiljøer og egne måter å håndtere saker på. Sjefene blir sett i korta, og holdt ansvarlig for det som skjer. Det er viktig at det fortsatt er et sjefsansvar.”

Rapportering og arkivering

Kravet til arkivering av varslingssaker følger av prosedyrens punkt 8.13:

“Sluttrapport og andre journalpliktige eller arkivverdige dokumenter arkiveres i tråd med lov, forskrift og Forsvarets bestemmelser for arkivering. Saken skal påføres nødvendig skjerming i tråd med innholdet i saken.”

På bakgrunn av intervju med varslingsmottakene/vurderingsgruppene, forstår PwC at linjelederne skal sende en sluttrapport til dem når en sak er ferdig undersøkt og konkludert. Dette er en ny praksis som er etablert de senere årene. Tidligere var det ingen fast praksis for rapportering i varslingssaker.

Varslingsmottakene/vurderingsgruppene har videre forklart at det er ansvarlig leder i linjen som har ansvaret for at rapporteringen skjer, men at det praksis er flere funksjoner som bistår med at riktig dokumentasjon blir rapportert. Eksempelvis kan undersøkelsesgruppen sende inn sin rapport direkte til varslingsmottaket, uten å gå via leder. Hvis en sak er undersøkt i flere spor, gir ikke rutiner eller retningslinjer et klart svar på om for eksempel FMPAs undersøkelser skal rapporteres for arkivering på samme måte som undersøkelser i det administrative sporet.

På bakgrunn av intervjuer gjennomført, forstår vi at enkelte driftsenheter har laget en liste over hvilken dokumentasjon fra administrative undersøkelser som skal arkiveres. Enkelte viser til at alle rapporter, varsler og lignende dokumenter skal arkiveres i Doculive, men at intervjureferater fra samtaleene ikke oversendes til arkivering:

“Alt som har med saken å gjøre lagres i Doculive. Det er vårt grunnarbeid. Det er skjermet her hos oss, og en mappe som er låst. Doculive er arkivsystemet vårt, men ikke for intervjureferatene. Intervjureferatene er for å utarbeide rapport, ikke for at alle skal inn i dem. Referatene fra samtaleene offentliggjøres ikke for oppdragsgiver heller, det er kun interne arbeidsdokumenter for oss.”

Flere av de intervjuede gir uttrykk for at dagens system for arkivering gjør det utfordrende og føre en god historikk over hendelser og reaksjoner knyttet til enkeltpersoner, og derav sørge for tilstrekkelig notoritet. Enkelte peker på at tilgangsstyringen til mappene er så streng at nesten ingen har tilgang. Dette skaper blant annet utfordringer med informasjonsflyt når en omvarslet for eksempel bytter avdeling. Se kapittel 6.2.3 for mer informasjon om vektleggelse av tidligere forhold ved tilsetting i ny rolle.

Forsvaret er underlagt arkivloven med forskrifter og har egne prosedyrer for dette. Fellesarkivet for lov- og interne krav er Doculive. Flere av de intervjuede gir uttrykk for et ønske om større grad av felles arkivering for hele Forsvaret:

“Når det er sagt, så har Forsvaret et forbedringspotensiale når det gjelder sporbarhet og arkivering. Forsvaret er en arbeidsgiver hvor personell roterer mye. En utfordring vi har er at historikken forvitrer litt underveis fordi personell bytter stilling, avdeling, slutter osv. Med det fokuset på varslinger som er i dag og hvor Forsvaret er i en situasjon hvor man forsøker få overblikk og systematisere prosessen på en bedre måte, så kunne Forsvaret sett mer på en form for felles arkivering med sporbarhet på arbeidsdokumenter, rapportene og hvordan de involverte er blitt ivaretatt.”

“[...] Man må også gjøre noe med sporbarheten fordi nå er det saksbehandleravhengig. Jeg tenker både på i hvilken grad saken er fulgt opp, hvilke tiltak som er iverksatt og hvor informasjonen om hva som er gjort i saken lagres etterpå samt hvilken konsekvens det har fått. Sånn det ser ut nå så er det helt tilfeldig om vi vet det eller ikke. Det er ikke lagret på et spesielt sted. Det kan være lagret på saksbehandlers område og når saksbehandler slutter er filområdet stengt, og vi får ikke tak i informasjonen lenger.”

4.2.6 Opplæring og kompetansebygging

Opplæring om varsling er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kompetanse slik at saker håndteres på en god måte. God oppfølging

av varslingssaker, bidrar igjen til økt tillit til varslingsinstituttet i Forsvaret. I tråd med evalueringskriteriene har PwC vurdert de ansattes opplevde kompetanse og den opplæring som gis i Forsvaret om varsling.

I henhold til prosedyren for varsling i Forsvaret punkt 4.3.3 skal avdelingssjefer årlig informere om varslingsordningen:

“Avdelingssjefer bør årlig informere personell om varslingsordningen i Forsvaret og oppfordre sitt personell til å varsle ved mistanke om mulige kritikkverdige forhold. Avdelingssjefer sørger for at innleid personell gjøres kjent med retten til å varsle og varslingsordningen i Forsvaret og bidrar til at personell som er involvert i varslingssaker sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.”

I tillegg har Forsvaret interne kurs hvor opplæring i varsling er en del av agendaen. Det avholdes blant annet et HMS-kurs på 40 timer, hvor varsling er ett av temaene. Kurset er obligatorisk for alle linjeledere. Det er ikke obligatorisk med oppfriskningskurs.

PwC observerer at det er flere pågående initiativer for å gi opplæring om varsling. Varslingsmottakene/vurderingsgruppene har fortalt i intervju at det nå utvikles flere egne kurs om varsling som kan eller har vært avholdt for ledere i deres avdelinger. Andre har fortalt at det nylig har vært avholdt kurs i regi av bedriftshelsetjenesten om temaet varsling. Flere av de PwC har intervjuet viser til at det er enkelte kurs

som er avholdt for å løfte kompetansen om varsling, utover de obligatoriske kursene. Det at ledere ofte skifter roller medfører et kontinuerlig behov for opplæring og kompetansebygging i Forsvaret. Flere fortalt at de savner et mer strukturelt kompetansehevingsprogram som sørger for en kontinuitet i opplæringen.

Et av varslingsmottakene viste til at en kontinuerlig bevisstgjøring rundt temaet er nødvendig:

“Linjelederkurs og HMS-kurs har varsling som en liten del av kurset. HVO og varslingsgruppen underviser til ledere. Når du får det første varselet i fanget, er det nok komplekst å ta tak i uansett hvor mange kurs du har gått på. Det er nok på sin plass å bygge mer kompetanse i arbeidsgiverrollen.

Varsling tas opp i forbindelse med ledersamlinger, men vi kan alltid bli bedre på dette. Man må ha trykket på dette hele veien, man kan ikke snakke om det bare én gang. Det handler om bevisstgjøring.”

Når Forsvaret har et ønske om å løse saken på laveste mulige kompetente nivå, understreket et varslingsmottak viktigheten av at det er tilstrekkelig kompetanse til å løse saken i linjen:

“Gitt organiseringen Forsvaret har med ønske om å håndtere saker på lavest mulig kompetent nivå, så klarer jeg ikke se hvordan man skulle løst organisering på annen måte. Det er en utfordring at vi ikke har nok personell med kompetanse på området, og det er ressurskrevende å håndtere saker.

Vi har flere tusen ansatte, stor rotasjon på personell slik at kompetanse blir en utfordring og vi har mange sjefer på mange ulike nivåer.

Vi trenger å sikre kompetanseheving på oppfølging av varslere, arbeidsgiveransvaret, samt arbeidstakers medvirkningsplikt. Vi trenger at bedriftshelsetjenesten er kompetansehevende ute i avdelingene, slik at vi får en kontinuerlig kompetanseheving som trengs, særlig på grunn av rotasjoner mv. Vi må kunne løse de enkleste konfliktene før det eskalerer. Og vi trenger en kontinuerlig kompetanseheving og styrking av POCene våre da de er sentrale i støtte ute i avdeling for sjefene. POCene er kontinuitetsbærere og innehar stillinger de sitter i lengre enn 5 år.”

En tillitsvalgt har forklart i intervju at opplæringen hovedsakelig er rettet mot de med høyere rang, mens yngre befal som er tett på soldatene ikke får samme opplæring. Det oppleves ikke som tilstrekkelig at de med lavere rang ikke får tilbud om tilsvarende opplæring:

“Vi er kjent med at det finnes flere tiltak, som veileder og e-læringskurs for å bygge kompetanse hos ansatte med høyere rang som håndterer varsling, men vi opplever at dette ikke er tilstrekkelig. Soldater som kommer med kritikkverdig forhold til sine lokale befal, opplever at det lokale befalet ikke vet hvordan dette skal håndteres. Det

er sjeldent de med høyere rang som er nærmest soldatene. Av helt naturlige årsaker er det det yngste befalet som er tettest på soldatene og disse får ikke den samme opplæringen i håndtering av varsling.[...]

Det er ofte veldig ungt befalet som følger opp vernepliktlige. Hvis de kommer fra en ukultur så følger det også med befalet. Hvis man spør et lokalt ungt befalet hva et kritikkverdig forhold er, så får man mange ulike svar. Lokal oppfølging er viktig fordi det ofte må utvise skjønn, men om man skal utvise skjønn så trenger man den kompetansen til å utvise skjønn og denne mangler.”

En ansatt i en HR-avdeling på bataljonsnivå ga i intervju uttrykk for at det må være tilstrekkelig kompetanse til å håndtere varslene, og stilte spørsmål ved om det var tilfelle:

“Jeg har aldri hatt noe opplæring eller kurs i varsling. Jeg er usikker på om det eksisterer et slikt kurs. Man ansvarliggjør sjefer på vårt nivå i stor grad, men det er få personer og få ressurser. [...] Hvis det meste skal håndteres på lavest mulig nivå, så må det være kompetanse i avdelingen.”

En annen i HR-funksjon uttalte at det kan foreligge utfordringer med å oversende varsel til lavere nivå både fordi de ikke nødvendigvis har kunnskap knyttet til varsling:

“Jeg tror ikke at verken troppssjefen eller kompanisjefen har noen slik kunnskap i dag.

Jeg tror heller ikke det er forventet at sjefer på bataljonsnivå har mye kunnskap om dette.”

FSJ IR forklarte i intervju at opplæring og kompetansebygging er et av tiltakene de jobber med for å styrke arbeidet med varsling:

“[...] Forsvaret har egen intranettside hvor alt oppdatert regelverk finnes tilgjengelig og man finner her også opplæringsmaterieell. Innholdet på hjemmesiden gir også en god oversikt over prosessen som skal følges ved håndtering av varsel og selvsagt finner man kontaktinformasjon til fagpersoner som kan bistå. Det er hovedsiden ut og jeg prøver å rute folk dit.[...]

Informasjon og veiledninger ligger ute på nett. Dette skal være kjent- vi håper det blir brukt aktivt, men FSJ IR er ikke i posisjon til å pålegge alle å benytte det i opplæringsformål.

Tillitsvalgte har egne skoler / kurs, og FSJ IR deltar som instruktører der. Vi har også gjennomført kortere kurs for toppledere i Forsvaret (alle ledere på nivå 1 og de fleste toppledere på nivå 2).

For min del handler det om at man må gi leder arbeidsgiverkompetanse.

Det formalistiske innenfor varsling er å pålegge alle ledere HMS-linjelederkurs på 40 timer, hvor 10 prosent av det omhandler varsling. Som det fremgår at tiltakslisten fra

tidligere nevnte rapport så er dette sentralt for Forsvaret og en rekke tiltak er allerede i prosess. Siden mai 2022 har FSJ IR gitt opplæring til samtlige toppledere i FST samt de fleste toppleren ved driftsenhetene og i tillegg hatt utviklingsarenaer med de tillitsvalgte. Fagseminar for 120 ansatte gjennomføres 8. september. Vi motivere også få å ta E- læringskurs i regi av arbeidstilsynet og FD (LDO har også noen kurs, men ikke E-læring på varsling).”

I kontradiksjon har FSJ IR presisert arbeidet med opplæring og kompetansebygging på følgende måte:

“Det bør presiseres at seminar for varsling var etablert allerede for noen år siden og at avdelingen har hatt flere interne foredrag for DIF ledelse, vernetjenesten, TVO og internt med representanter fra LDO, Arbeidstilsynet og professor i rettsvitenskap Birthe Marie Eriksen. For øvrig er det viktig å presisere at FSJ IR ikke er ansvarlig for opplæring og kompetansebygging relatert til Forsvaret som en helhet, ut over egen avdeling ref. instruks.”



4.3 Vurderinger

4.3.1 Interne rutiner og krav gir risiko for ulik håndtering av varsler

Når det innkommer varsel, må forskjellige ledere og instanser i Forsvaret gjøre en rekke vurderinger etter ulike regler og retningslinjer, avhengig av hva det konkrete varselet gjelder. På et overordnet nivå kan de innledende vurderingene omfatte krav etter arbeidsmiljøloven, likestillings- og diskrimineringsloven, straffeloven, militær straffelov, disiplinærloven, arbeidsgivers styringsrett, statsansatteloven, forsvarsloven og/eller privatrettslige avtaler. De rettslige rammene er beskrevet nærmere i Vedlegg 1. I tillegg kommer en rekke interne regler og retningslinjer som ledere må forholde seg til.

Etter arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal varslingsrutiner minst inneholde:

- en oppfordring til å varsle
- fremgangsmåten for varsling
- fremgangsmåten for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

PwC mener god praksis tilsier at retningslinjene blir utformet på en måte som skaper en trygghet og forutsigbarhet for hvordan et varsel håndteres. Dette innebærer blant annet at retningslinjene og rutinene i tillegg bør

- tydelig beskrive steg for steg de enkelte elementer i saksgangen ved håndtering av et varsel, fra mottak til avslutning av en varslingssak
- angi rettigheter og plikter de involverte partene har under og etter oppfølgingen av en varslingssak
- utformes slik at de danner et godt grunnlag for at varsler får en likeartet behandling, uavhengig av hvor i Forsvaret varselet håndteres.

Etter PwC sin vurdering oppfyller Forsvarets retningslinjer og prosedyrer minstekravene til retningslinjer etter arbeidsmiljøloven kapittel 2A. De beskriver ulike involverte parter roller og ansvar, grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og er tilgjengeliggjort for alle ansatte i Forsvaret. Etter PwCs vurdering er det imidlertid flere forhold knyttet til Forsvarets retningslinjer og prosedyrer for varsling hvor det foreligger et forbedringspotensiale.

Selv om Forsvarets rutiner oppfyller minstekravene i arbeidsmiljøloven, er det PwC sin vurdering at retningslinjene i mindre grad veileder i de konkrete problemstillingene og vurderingene som oppstår i gjennomføringen av en varslingssak. Som følge av dette foreligger det en risiko for at varsler ikke får en enhetlig behandling.

For det første har Forsvaret etablert en skriftlig prosedyre som gjelder for Forsvaret i sin helhet. Dette er i utgangspunktet hensiktsmessig og bidrar til å styrke mulighetene for en omforent forståelse og lik praktisering. De overordnede rutinene er imidlertid generelt utformet og angir hovedsakelig kun prinsipielle føringer for håndtering av varsler. På enkelte områder finner PwC at de i for liten grad veileder i saksbehandling av et varsel.

For eksempel står det skrevet at saker skal behandles på *“lavest mulig kompetent nivå”*, men rutinene presiserer ikke viktigheten av å gjøre en god skjønnsmessig vurdering av hvem det er mest hensiktsmessig at håndterer saken. PwC mener det gir en risiko for en uheldig automatikk der man ikke i tilstrekkelig grad vurderer hvem som er best egnet til å følge opp saken, men kun sender den nedover i linjen for oppfølging. Risikoen forsterkes av at man på tidspunktet for vurderingen ofte mangler en fullstendig oversikt over varselets innhold. Et annet eksempel er at prosedyren kun omtaler helt overordnet hvordan et varsel skal håndteres i fasen etter mottak og før det skal foreligge en konklusjon/sluttrapport. For eksempel fremgår det av punkt 5 i FDs retningslinjer at varsler skal *“undersøkes tilstrekkelig innen rimelig tid”*, *“omfanget av*

kartleggingen skal tilpasses hver enkelt sak” og man skal *“påse at saken er så godt opplyst som mulig før saken avgjøres”*. Veilederen for varsling i forsvarssektoren er mer konkret på hvordan undersøkelser skal gjennomføres, men det fremkommer av intervjuene at denne ikke er like kjent i organisasjonen.

For det andre viser gjennomgangen at det finnes et betydelig antall dokumenter som skal gi veiledning om varsling, inkludert sjekklister og maler. PwC vurderer at mengden og mangfoldet av rutiner, som tidvis er overlappende og med ulik grad av detaljering, kan gjøre det vanskelig å finne frem til den veiledningen som sikrer en god enhetlig håndtering av varsler.

Flere av driftsenhetene har laget egne supplerende prosedyrer for håndtering av varsler. Enkelte av prosedyrene i driftsenhetene er veldig konkrete, helt ned til hvilken ukedag det er best å gi omvarslede informasjon om at det er kommet et varsel. Andre prosedyrer oppgir i hovedsak kun hvem som sitter i vurderingsgruppen, og gir mindre veiledning for saksbehandling av et varsel. I tillegg avdekkes det gjennom intervjuene at praksisen i enkelte driftsenheter ikke samsvarer med prosedyren de har utarbeidet. Eksempelvis opererer HV med vurderingsgrupper, uten at dette fremkommer av prosedyren deres. Atter andre driftsenheter har ikke utarbeidet egne prosedyrer for håndtering av varsler.

Etter PwCs vurdering innebærer dette i sum en

risiko for at det legges til grunn ulike prinsipper i håndteringen av likeartede saker. Når noen driftsenheter utarbeider egne prosedyrer mens andre ikke gjør det, kan det bidra til at varslingssaker i praksis blir håndtert ulikt. Risikoen forsterkes ved at det ikke foreligger noen harmonisering eller sentralisert kvalitetsgjennomgang av driftsenhetenes prosedyrer.

For det tredje mener PwC det er få føringer i prosedyrene for hvilke sentrale momenter som bør hensyntas i vurderingen av sakens alvorlighetsgrad, habilitet og kompetanse, og for hvilket nivå i organisasjonen et varsel bør behandles. Hvorvidt et varsel skal undersøkes i linjen, av vurderingsgruppen, en egen undersøkelsesgruppe, av faktaundersøkere eller av FSJ IR, baseres i hovedsak på mottakerens egne skjønnsmessige vurderinger. Dette skaper en risiko for ulik praksis rundt håndteringen, og reduserer forutsigbarheten for de berørte i en sak.

For det fjerde bør kompleksitet og alvorlighetsgrad være de sentrale vurderingsmomentene når man skal ta stilling til den videre håndteringen av en varslingssak, og ikke sakskategori. PwC mener dette ikke kommer tydelig nok frem av prosedyren eller de øvrige dokumentene. I tillegg mener PwC noen retningslinjer på andre områder inneholder formuleringer som kan medføre misforståelser. Et eksempel på dette er når rutinene går langt i å gi hovedregler for håndtering.

I punkt 4.3 i Prosedyren for varsling i Forsvaret fremkommer følgende:

“I tråd med lovgivers intensjon, ønsker Forsvaret at varslingssaker skal behandles på lavest mulig nivå i virksomheten, og uten unødvendig byråkrati. Så fremt laveste nivå har nødvendig myndighet og kompetanse tilstrebes det at saken håndteres der.”

Videre fremgår det i prosedyrens punkt 9 at noen gitte saks kategorier som hovedregel skal håndteres i linjen:

“Varsling om mobbing, trakassering og seksuell trakassering skal behandles i tråd med varslingsprosedyren og håndteres som hovedregel i linjen”

PwC mener varsler om mobbing, trakassering og seksuell trakassering er saks kategorier som kan være krevende å undersøke. De forutsetter gjerne kompliserte vurderinger av juridisk og annen art, herunder også partenes subjektive opplevelser. I tillegg har involverte parter i slike saker ofte et særlig behov for oppfølging og støtte mens undersøkelsene pågår. Det fremgår riktignok av prosedyren punkt 4.3 at behandling på laveste nivå er forutsatt av at dette nivået har nødvendig myndighet og kompetanse. Men når det i punkt 9 fremgår at disse sakene *“som hovedregel”* håndteres i linjen, vurderer PwC at det er en risiko for at formuleringen kan bli feiltolket. PwC mener varsler om mobbing, trakassering og seksuell trakassering skal håndteres av personer med kompetanse og erfaring fra slike saker, og at håndtering i linjen i en del tilfeller verken vil være hensiktsmessig eller adekvat.

For det femte, vurderer PwC at dokumentene ikke i tilstrekkelig grad angir vurderingsmønter for å avgjøre på hvilket nivå en sak bør håndteres, og hvordan man går frem for å undersøke et varsel. Vurderingene er i all hovedsak skjønnsmessige. Uten felles føringer foreligger det risiko for at håndteringen vil variere beroende på mottakeren av varselet. Dette skaper mindre forutsigbarhet både for den som varsler, for omvarslede og andre berørte. Det gir også en økt risiko for ulik håndtering av varsler i Forsvaret.

4.3.2 Identifiserte svakheter ved kategorisering av varsler

Klassifisering av sak blir avgjørende for videre håndtering

Forsvaret kategoriserer og omtaler meldinger om kritikkverdige forhold fra eksterne som henvendelser og ikke varsler. Begrunnelsen for dette er at avsender ikke er definert i personkretsen beskrevet i arbeidsmiljøloven §§ 1-6 og 1-8 arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljølovens regler omhandler arbeidstaker og innleides rett til å varsle om kritikkverdige forhold, og pålegger arbeidsgiver en omsorgs- og aktivitetsplikt, samt en plikt til å verne varsler mot gjengjeldelse. Når Forsvaret mottar påstander om kritikkverdige forhold fra eksterne, inntreier ikke en tilsvarende plikt da Forsvaret ikke har arbeidsgiveransvar overfor den eksterne varsleren. PwC anerkjenner derfor

at det for Forsvaret kan være hensiktsmessig, som ledd i intern sortering og kategorisering, å gjøre et skille mellom henvendelser som kommer internt og eksternt.

PwC mener imidlertid at hvorvidt arbeidsgiver har en plikt til å undersøke et varsel, beror på innholdet i det kritikkverdige forholdet og dets karakter. Det er ikke avgjørende hvem det kommer fra. PwC mener forskjellene kan illustreres ved et tenkt eksempel der offiser A har seksuelt trakassert vernepliktige B. Etter Forsvarets tolkning vil saken bli kategorisert forskjellig ut fra hvem som har varslet, noe som igjen vil kunne ha betydning for den konkrete oppfølgingen. Dette selv om det hele tiden er snakk om det samme kritikkverdige forholdet - den seksuelle trakasseringen.

1

Dersom vernepliktige B varsler selv, anses det som et varsel fordi B er vernepliktig og således omfattet av personkretsen beskrevet i arbeidsmiljøloven §§ 1-6 og 1-8

2

Dersom vernepliktige B sin venninne, som ikke selv er en del av Forsvaret, melder fra, anser Forsvaret hendelsen som en henvendelse som de ikke plikter å følge opp

3

Samtidig vil Forsvaret anse saken som en varsling dersom vernepliktige B sin venninne sier ifra, selv om hun ikke er part i saken. Årsaken er at hun er en del av Forsvaret.

4

Hva ville skjedd dersom vernepliktige B først melder fra etter at hun har sluttet i Forsvaret?

5

Og hva gjøres med meldinger om kritikkverdige forhold fra anonyme, der man ikke vet om den som sier fra er intern eller ekstern? PwC kan ikke se at det foreligger retningslinjer som adresserer hvordan anonyme varsler skal vurderes i denne henseende.

For eksempelets punkt 1.-3. vil en undersøkelsesplikt utløses av likestillings- og diskrimineringslovens §13. Det gjelder ikke nødvendigvis for punkt 4 der B har sluttet. I tilfelle 5, der varsler er anonym, og hvor man ikke vet om varsler er ekstern eller intern, kan man tenke seg en situasjon der man spør B om hendelsen, men hvor B sier hun ikke ønsker å bidra til sakens opplysning eller påstår det ikke har skjedd. I slike tilfeller synes Forsvaret i liten

grad å ha vurdert hva som vil være hensiktsmessig oppfølging.

Etter PwCs mening har Forsvaret utvilsomt en plikt til å følge opp varselet om den seksuelle trakasseringen, uansett hvem meldingen kommer fra. Det gjelder også der varslet ikke kommer fra personkretsen angitt i arbeidsmiljøloven §§ 1-6 og 1-8. Etter PwCs vurdering bør lovgivers intensjon tolkes i lys av at aktivitetsplikten er todelt: For det første gjelder det en omsorgsplikt. Den gjelder særlig overfor ansatte. For det andre gjelder en undersøkelsesplikt av potensielle kritikkverdige forhold. PwC mener dette tydelig understøttes i lovforarbeidene.¹⁸

PwC anerkjenner at Forsvaret har innrettet seg etter de føringer som er gitt av Arbeidstilsynet om forholdene. PwC mener det likefullt er uheldig at Forsvaret i sine prosedyrer og rammeverk skriftlig oppstiller kumulative vilkår når man skal vurdere hvorvidt et kritikkverdig forhold er å anse som et varsel, all den tid fokuset i vurderingen bør være innholdet av det kritikkverdige forholdet og ikke avsender. Dersom formålet var å synliggjøre at man ikke har omsorgsplikt eller plikt til verne eksterne varslere mot gjengjeldelse, kunne dette vært skrevet uttrykkelig heller enn å fokusere på mer legalformalistiske forhold. Dette særlig sett i lys av at organisasjonen allerede synes å streve med vurderingene og at linjen selv gir

uttrykk for at det er krevende vurderinger de ikke har kompetanse til å utføre på en forsvarlig måte. Etter PwCs vurdering ville det således vært mer hensiktsmessig å veilede på hvordan vurdere sakens kjerne, heller enn å fokusere på budbringerens rolle og posisjon.

PwC finner det avslutningsvis viktig å presisere at det fremkommer av intervjuene at innkomne meldinger om kritikkverdige forhold fra eksterne, også i all hovedsak undersøkes.

Skillet mellom varslingssaker og personalsaker blir for skjematisk

Det fremkommer av intervjuene og av FDs retningslinjer at det skilles mellom varslingssaker som skal håndteres i tråd med metodikken for varslingssaker, og personalsaker som skal følges opp i arbeidsgiversporet.

Etter PwCs vurdering avviker retningslinjene, prosedyrene og de øvrige dokumentene tidvis fra arbeidsmiljølovens definisjon av et kritikkverdig forhold. Den veiledende dokumentasjonen er også dels motstridende. Videre er det inntatt konkrete eksempler på hva som er å anse som varsling versus personalsak.

For det første er rutinenes beskrivelse av rus og rusmisbruk uklar og dels motstridende. Det står på Forsvarets hjemmeside om varsling at rusmisbruk er å anse som et kritikkverdig

forhold. I FDs veileder opplistes ikke rus som et kritikkverdig forhold i definisjonen som angis i, men i en tabell i samme veileder fremkommer det at mistanke om bruk av rusmidler er å anse som en personalsak, mens bruk av rusmidler på jobb er å anse som en varslingssak. I Forsvarets prosedyre punkt 9 som oppstiller oversikt saks kategorier der varsling skal rutes til angitte funksjoner, fremgår det i sjette kulepunkt at *“Varsel om rusmisbruk håndteres i tråd med Veiledning for Forsvarets rusforebyggende arbeid”*. Samtidig presiserer dokumentene i liten grad at det er sakens egentlige innhold og karakter som er avgjørende for vurderingen av i hvilken grad forholdet er å anse som et kritikkverdig forhold eller ikke. Særlig utfordrende blir det med sakstyper som både kan innebære et alminnelig brudd på tjenesteplikter, men samtidig også et element av avhengighet/sykdom som må hensyntas.

Gjennomgangen av driftsenhetenes prosedyrer viser at det også her er store forskjeller fra en driftsenhet til en annen. Det gjelder omfanget av veiledning som gis, hvilken terskel som skal legges til grunn for når noe anses som et kritikkverdig forhold og skillet mellom varsling og personalsak. Det fremgår riktignok av FDs veileder kapittel 6 også at saksbehandler skal *“være oppmerksom på at det ikke alltid er et klart skille mellom når det er et personalforhold og et varsel, men man må gjøre en vurdering*

av om det som sies fra om er så alvorlig at det kan være et brudd på rettsregler.” Dersom det foreligger tvil, bør saken undersøkes nærmere.

I intervjuer har flere fortalt at de synes det er krevende å skille mellom et varsel om kritikkverdige forhold og henvendelser som skal håndteres som en personalsak.

PwC mener Forsvarets innretning i for liten grad tydeliggjør at fokus i vurderingen er sakens innhold og karakter, og ikke sakstype. Det kan i mange tilfeller innebære krevende juridiske vurderinger, hvor ansvarlig for oppfølging må utvise klokskap og godt skjønn. Etter PwCs vurdering er det derfor ikke hensiktsmessig å legge ansvaret langt ned i linjen, uten tilstrekkelig faglig støtte. Dette særlig sett i lys av hvor viktig den initiale vurderingen av et innkommet varsel er for den videre saksgangen. En god ivaretagelse ved innleveringen av varselet, er også viktig for partenes tillit til systemet.

4.3.3 Veiledningene kan ha ført til misforståelser rundt sporvalg

Basert på intervjuene er PwC sin forståelse at det har vært uklart for flere ledere hvordan arbeidsgiveransvaret og omsorgsplikten skal ivaretas hvis et varsel helt eller delvis undersøkes i enten disiplinærsporet eller av sivilt politi. Dette understøttes av saksgjennom-

gangen under hovedområde 2 i rapporten, og ved utmåling av sanksjon slik det er redegjort for i hovedområde 3.

PwC bemerker at undersøkelsesplikten og omsorgsplikten etter arbeidsmiljøloven ikke blir borte (konsumert) av at saken anmeldes, behandles som militær straffesak eller i disiplinærsporet. Felles for undersøkelse i disiplinærsporet og straffesakssporet er at de utelukkende dreier seg om vurdering av skyld og personlig sanksjonering. Arbeidsgivers ansvar for å undersøke et kritikkverdig forhold er på mange måter mer vidtrekkende. Arbeidsgivers undersøkelse skal, i gitte tilfeller, avklare;

- Om det må iverksettes midlertidige tiltak mot enkeltpersoner (for eksempel suspensjon)
- Om den ansatte har brutt arbeidsavtalen og/eller lojalitetsplikten
- Om det skal iverksettes arbeidsrettslige sanksjoner (for eksempel oppsigelse/avskjed)
- Om det skal iverksettes tiltak på systemnivå (for eksempel arbeidsmiljø, internkontroll, opplæring etc.)
- Om enkelte arbeidstakere skal vernes.

Oppfyllelse av undersøkelsesplikten må også sees på som et internkontrolltiltak som kan

få betydning for virksomhetens straffeansvar. For eksempel skal straffeansvaret etter straffelovens § 28, bokstav c vurderes opp mot om *“foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet”*.

Dersom Forsvaret for eksempel kommer til at en ansatt har begått en overtredelse som kan føre til oppsigelse eller avskjed, må Forsvaret som et utgangspunkt vurdere dette selvstendig, selv om det pågår en politiettersøkning i saken. Et unntak gjelder dersom den ansatte blir rettskraftig dømt for en alvorlig straffbar handling. Da bør Forsvaret kunne legge dommen til grunn som grunnlag for vurderingen.

Enkelte formuleringer i GAs veiledninger¹⁹ har etter PwCs vurdering vært uheldig da de kan ha gitt inntrykk av at arbeidsgivers undersøkelsesplikt først og fremst dreier seg om å undersøke systemfeil snarere enn personlige feil. For eksempel fremgikk følgende i GAs veiledning i behandling av disiplinærsaker av 2022-03-01:

“7.4.2 Varsling

Varslingsretten fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Utøvelse av varslingsretten er nærmere beskrevet i Forsvarets eget regelverk om varsling. Ved mistanke om straffbart forhold bør politiet eller militærpolitiet kontaktes. Varslingsretten er ikke

19 Se punkt 5.5 i rapporten.

underlagt begrensninger. Oppfølging av en sak i varslingssporet skjer formentlig først og fremst for å undersøke systemfeil og enkeltsaker som en har besluttet ikke å etterforske.”

Dernest inneholdt veiledningene formulering som kunne gi inntrykk av at varslingssaker ikke bør undersøkes av FSJ IR dersom den anmeldes til militærpolitiet eller politiet. Etter PwCs vurdering er dette en misvisende fremstilling av arbeidsgiveransvaret i slike saker.

Dersom en sak undersøkes i arbeidsgiversporet parallelt med en pågående etterforskning hos politiet eller FMFA, er det viktig at undersøkelsen gjennomføres på en måte som ikke forspiller bevis eller på annen måte kan ødelegge for den pågående etterforskningen. Gjennomføres undersøkelsen av FSJ IR bør eksempelvis FSJ IR avklare med politi/FMFA før det gjennomføres intervju av arbeidstakere/vernepliktige som også kan være aktuelle vitner eller mistenkte i etterforskningen. Normalt vil politi/militærpoliti ønske å gjennomføre avhør før de samme personene intervjues av FSJ IR. PwC oppfatter at dette er slik Forsvaret har ment at det skal praktiseres, men etter PwCs oppfatning viser intervjuene at flere har misforstått dette.

Formuleringen i prosedyren for varsling i Forsvaret punkt. 8.3.3 om at undersøkelser eller informasjonsinnhenting ikke skal iverksettes før det er godkjent av henholdsvis

militærpoliti eller politi, gir etter PwCs vurdering et noe feilaktig inntrykk av hvem som har virksomhets- og arbeidsgiveransvaret. Dette ansvaret kan i utgangspunktet ikke politiet- eller militærpolitiet gripe inn i. Forsvaret kan eksempelvis ikke avvente arbeidet med å skaffe seg oversikt over pågående brudd i påvente av godkjennelse fra militærpolitiet eller politiet, eksempelvis ved ulovlig miljøforurensning som Forsvaret står for. Det vil kunne bryte med aktivitetsplikten i arbeidsmiljøloven § 2 A-3.

Da PwC i intervju foreholdt GA de formuleringer sporvalg som fremkommer i veilederne, var vedkommende enig i at disse ikke ga et korrekt bilde av hvordan sporvalgene skal fungere. Vedkommende presiserte at sporvalg ikke nødvendigvis innebærer at ett sporvalg blokkerer for et annet. Tvert imot kan det være riktig at en og samme sak følger flere spor.

PwC bemerker at GAs veiledninger i etterkant av intervjuet har blitt oppdatert og har fått en mer presis ordlyd hvor det nå tydeliggjøres at sporvalgene kan forfølges i en kombinasjon. Formuleringen om at undersøkelser i varslingssporet skjer *“først og fremst for å undersøke systemfeil og enkeltsaker en ikke har besluttet å etterforske”* er fjernet. Ettersom veiledningene tidligere har vært utydelige og PwC gjennom undersøkelsene er gjort kjent med at enkelte ansatte har hatt en misoppfatning rundt hvordan sporvalg kan praktiseres, mener PwC det er viktig at Forsvaret fremover formidler at veiled-

ningene fra GA er oppdatert til de ansatte.

4.3.4 Forsvarets varslingskanaler og tekniske løsninger kan forbedres

PwC mener at Forsvaret har for mange varslingssystemer, og at disse ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for anonym varsling eller varsling fra eksterne.

Forsvaret benytter en rekke ulike tekniske løsninger for mottak av varsler. Enkelte av de tekniske løsningene, som FIF-portalen og mobilappen RAPP er systemer som i utgangspunktet ble opprettet for andre formål enn varsling. For eksempel er FIF-portalen et hendelses- og avviksregistreringssystem og RAPP en mobilapplikasjon hvor man rapporterer om uønskede hendelser som inntreffer under utførelse av arbeid. Forsvarets alarmsentral benyttes for å melde fra om en rekke andre forhold utover varsler om mulige kritikkverdige forhold. PwC mener at det store utvalget av steder man kan melde om mulige kritikkverdige forhold, med ulike mottakere i andre enden, kan gjøre det uoversiktlig og uklart for den som melder fra hvor informasjonen faktisk havner. I intervjuene fremkommer det blant annet et eksempel hvor en varsler sendte varselet til lederen vedkommende varselet om, etter å ha trykket feil i FIF-portalen.

FiF-portalen er det eneste av de tekniske

løsningene der det er tilrettelagt med anonym varsling som alternativ. FIF-portalen er ikke tilgjengelig for vernepliktige soldater. Det er ikke mulighet for kommunikasjon med anonyme varslere i FIF-portalen, noe som gjør at det kan bli vanskelig å innhente ytterligere informasjon i de tilfellene hvor det er nødvendig. Utover FIF-portalen har systemene ikke tilrettelagt for anonym varsling, noe som innebærer at en varslar som ønsker å være anonym må sende usignert brev, opprette anonym e-postadresse eller ringe fra skjult nummer. Systemene er etter PwCs vurdering ikke tilstrekkelig tilrettelagt for anonym varsling.

Eksterne som ønsker å melde fra om mulige kritikkverdige forhold direkte til Forsvaret kan ringe eller sende e-post til det sentrale varslingsmottaket. Ønsker eksterne å sende en henvendelse gjennom teknisk løsning må de sende varselet via FDs varslingskanal. FDs varslingskanal er tilrettelagt for anonym varsling. PwC mener Forsvarets varslingskanaler i større grad kunne vært tilgjengeliggjort for eksterne.

4.3.5 Identifiserte svakheter ved organisering av Forsvarets mottaksfunksjoner

Jo flere innslagspunkter for varsling, jo høyere risiko for ulik håndtering

Det er mange innslagspunkter hvor et varsel kan fremsettes i Forsvaret. Ansatte kan bruke FIF-portalen, Forsvarets RAPP, Forsvarets alarmsentral, Forsvarets sentrale varslingskanal og varslingsmottakene i driftsenhetene. Ansatte kan også varsle til sine linjeledere, til tillitsvalgte og verneombud. I tillegg kan man varsle eksternt til offentlige myndigheter eller til FD som sektoransvarlig. I tillegg har Forsvaret egne enheter som følger opp visse saks-kategorier. FSA følger opp sikkerhetshendelser, FLO kan følge opp saker om materiellsikkerhet mv.

I alle kanalene kan det komme henvendelser som ikke defineres som varsel. Det kan for eksempel være en sikkerhetshendelse, som håndteres etter andre prosedyrer og rutiner enn varsling. Det kan også komme inn varsel om mulig kritikkverdig forhold, som kategoriseres som henvendelse fordi det er en ekstern som har sendt meldingen. Det fremkommer av intervju at Forsvaret har sett at saker ender opp som varslingssaker når enheten som saks-kategorien først tilhørte, ikke fulgte opp på en hensiktsmessig måte.

PwC mener i utgangspunktet at det er positivt

at man har en rekke steder hvor man kan melde fra om mulige kritikkverdige forhold og at det slik sett er godt tilgjengeliggjort for varsling i Forsvaret. Samtidig, med et vidt spekter av innslagspunkter for varslar og et større utvalg av kategorier hvor man sorterer andre henvendelser, finner PwC imidlertid flere risikoer knyttet til innretningen av varslingskanalene.

En slik risiko er risikoen for at mottakerne i de ulike innslagspunktene vurderer og kategoriserer like typer henvendelser ulikt og at de behandler eller videreformidler henvendelser til ulike mottakere. Eksempelvis at en henvendelse et sted blir vurdert å være en sikkerhetshendelse som skal følges opp av FSA etter deres rutiner, mens andre tolker en tilsvarende henvendelse til å være et varsel om mulig kritikkverdig forhold som videreformidles til varslingsmottaket i driftsenheten.

PwC mener risikoen forsterkes av at man kan få henvendelser som kan passe inn i flere kategorier. Et eksempel kan være dersom det rapporteres om at en ansatt har tatt med en uvedkommende inn på et område som kun er for militært personell. Dette vil både kunne være en sikkerhetsobservasjon, men også et mulig kritikkverdig forhold ettersom den ansatte kanskje handler i strid med sikkerhetsloven og interne retningslinjer. Basert på hva man kategoriserer hendelsen som kan det bli en ulik oppfølging i etterkant. Etter PwCs vurdering er dette egnet til å skape risiko for misforståelse og medføre at legitime varslingssaker ikke

håndteres i tråd med rutinene for varsling.

Når Forsvaret har innrettet seg med så mange ulike kanaler, tekniske løsninger og mottaksfunksjoner, forutsetter det også god kompetanse på vurderingen av hva som er et varsel eller ikke, hos alle mottaksfunksjonene. PwC har ikke vurdert kompetansen til alle i varslingsmottakene, men mener at mangelfull kompetanse utgjør en risiko ved varslingsordningen da det finnes så mange ulike innslagspunkter for henvendelser.

PwC mener at for mange innslagspunkt for varsling, ulike systemer for håndtering av saker basert på kategorier og interne føringer for hvordan man innledningsvis skal definere og kategorisere sakene, kan fremstå og oppleves som uryddig. Innretningen medfører økt risiko både for at håndteringen gjøres etter ulike prinsipper og for at den blir feil. Dette styrkes særlig av at de forskjellige mottaksfunksjonene ikke synes å ha noen formelle strukturer som sikrer kommunikasjon eller informasjonsdeling seg imellom. Etter PwCs vurdering er det således behov for å sikre tydeligere rammer for, og kommunikasjon rundt, blant annet hvilke typer saker og avvik som skal meldes inn hvor og når.

Ingen har en helhetlig oversikt over alle saker i Forsvaret

Forsvaret er en stor organisasjon, med ansatte og vernepliktige spredt geografisk over hele

landet, samt ansatte stasjonert i utlandet på oppdrag. Det er 13 ulike driftsenheter med ulik organisering og oppgaver. I tillegg har Forsvaret som nevnt mange sakskategorier som ulike henvendelser kan omfattes av, og det er en risiko for at klassifiseringen av en henvendelse kan bli noe tilfeldig. Dette er forhold som i utgangspunktet gjør det krevende å sikre en helhetlig oversikt og håndtering av varslingssaker i Forsvaret.

Forsvaret har etablert et sentralt mottak for varsling i etaten, hvor det er FSJ IR som mottar og gjør den innledende håndteringen av varsler. Det er imidlertid ikke slik at alle varsler i Forsvaret skal gjennom det sentrale mottaket. Hensikten med det sentrale mottaket har vært at dette skulle fungere som en sikkerhetsventil for varsling internt. FSJ IR kan følge opp varsler på et mer uavhengig nivå i organisasjonen ved behov, fremfor at slike varsler må håndteres av eksterne.

FSJ IR mottar numeriske oversikter fra driftsenhetene over saker mottatt i varslingsmottakene. I tillegg loggfører de alt som er kommet inn av varsler og henvendelser gjennom det sentrale mottaket. Samtidig er det flere mulige feilkilder for rapportering i dagens ordning. En feilkilde er at det er en risiko for at enkelte varslingsaker ikke fanges opp og rapporteres om, for eksempel fordi man i linjen ikke melder fra oppover i systemet eller man kategoriserer feil innledningsvis. Videre gir rapporteringene fra driftsenhetene i liten grad kvalitativ informasjon.

FSJ IR rapporterer til FD numeriske rapporter på sakskategori til mer statistiske formål. Saker som kommer inn til andre enheter, eksempelvis FMPA eller andre utenfor varslingsmottakene inkluderes ikke. Etter PwCs vurdering gir ikke tallene som rapporteres et riktig og helhetlig bilde av det som faktisk rører seg av saker i organisasjonen.

Videre stiller PwC spørsmål ved FDs innretning på klassifisering av konklusjoner når alle saker markeres med Helt grunnlag (HG), Delvis grunnlag (DG) eller Ikke grunnlag (IG). Dette særlig knyttet til at kategorien IG både omfatter saker der undersøker avkrefter varselets påstander, og saker der saksbehandler gjennom undersøkelsene ikke har fått tilstrekkelig grunnlag for å konkludere. Til sammenligning vises det til politiets henleggelseskode der det for både anmeldte og fornærmede formodes å være vesensforskjell på om saken blir henlagt *“på bevisets stilling”*, eller som *“intet straffbart forhold anses bevist”*. Dette skal for øvrig være adressert av FSJ IR til FD uten at FD har ønsket å endre strukturen på rapportering.

PwCs undersøkelser viser således at Forsvarets organisering, innretning og drift medfører at ingen har en helhetlig oversikt over innkomne varsler og pågående varslingssaker i Forsvaret. Forsvaret har i praksis ikke en totaloversikt over hvor mange saker som har vært rapportert, hvem de er rapportert til, hvilken karakter disse sakene har hatt, hvilken klassifisering de har

fått, hvor i organisasjonen ting har oppstått, utfall av behandlede saker eller hvordan saker er løst. Dette skyldes flere forhold, men etter PwCs vurdering er hovedutfordringen at det finnes for mange mottaksfunksjoner, uten at det foreligger plikt for alle til å rapportere oppover. I praksis medfører det en risiko for at forsvarssjefen ikke besitter en totaloversikt over det som rører seg av krevende forhold i egen organisasjon, og på den måten ikke blir satt i tilstrekkelig stand til å forebygge og reparere.

Risiko for manglende likebehandling av varsler

FSJ IR drifter den sentrale varslingskanalen og er slik sett et kompetansesenter for håndtering av varsler. Det er FSJ IR som foretar innledende vurderinger av varsler som kommer inn til den sentrale varslingskanalen. Foreligger det ingen særskilte grunner som tilsier at FSJ IR selv skal undersøke et varsel, slik som habilitet, kompleksitet, alvorlighetsgrad mv., formidles varselet til den aktuelle driftsenheten for videre håndtering. Det er da i hovedsak opp til driftsenheten å vurdere hvordan varselet skal håndteres videre og PwC oppfatter at FSJ IR er restriktive med å gi anbefalinger knyttet til dette, med mindre driftsenheten selv ber om det.

Driftsenhetene har etter PwCs oppfatning organisert sine varslingsmottak ulikt. Alle driftsenhetene skal være satt opp slik at det er en egen postboks for varsling, som kun et

fåttall personer har tilgang til. Videre har alle de intervjuede driftsenhetene en form for vurderingsgruppe i tillegg, hvor en større gruppe med sammensatt kompetanse samles for å gjøre de innledende vurderingene av varsler. Det er imidlertid ulik praksis for når gruppen trer sammen, samt ulik sammensetning av kompetanse i gruppene. Under intervjuene fremkommer det også at driftsenhetene ikke nødvendigvis er kjent med hvordan andre driftsenheter har organisert sine varslingsmottak. Hensikten med vurderingsgruppene virker i hovedsak å være den samme, nemlig at gruppen skal foreta de innledende vurderinger av varsler, herunder om det er et varsel etter arbeidsmiljøloven, hvem som bør undersøke varselet og i hvilket spor saken bør gå.

PwC anser formålet med vurderingsgruppene som god, ved at man samler kompetansen på vurdering av varsler og at en kompetent gruppe rådgir rundt de innledende vurderingene. Gruppene er alle satt sammen av personell med ulike kompetansebakgrunn. Det å ha egne vurderingsgrupper i de ulike driftsenhetene mener PwC er fordelaktig, da disse over tid blir kompetansemiljøer som opparbeider seg erfaring på håndtering av saker. De fungerer som rådgivere for lederne, som kanskje ikke får samme mengdetreningen i å følge opp varsler.

Samtidig opplever PwC at inndelingen med ulike varslingsmottak er med på å skape en mer fragmentert varslingsordning i Forsvaret som helhet, all den tid driftsenhetene i hovedsak

opererer uten noen sentralisert samhandling. Man reduserer da muligheten til å trekke på hverandres kompetanse og erfaringer, samt øker risikoen for at man ikke har en enhetlig praksis i Forsvaret. PwC bemerker at Forsvaret etter sommeren 2022 har begynt med månedlige møter mellom varslingsmottakene driftsenhetene og FSJ IR, slik at det blir mulighet for større samhandling fremover.

Det er i liten grad føringer for vurdering av hvilket nivå i organisasjonen et varsel bør håndteres. I praksis vil dette kunne gi tilfeldige utslag på behandlingen der ledere i linjen, med begrenset erfaring med håndtering av varsler, følger opp alvorlige og komplekse saker, mens saker i andre tilfeller løftes til egne undersøkelsesgrupper eller FSJ IR som har mer kompetanse og erfaring.

Etter PwCs vurdering er det en svakhet ved ordningen at varslingsmottakene/vurderingsgruppene i hovedsak gir anbefalinger for hvordan en sak skal følges opp. Plasseres ansvaret for oppfølging i linjen fremstår det for PwC som at vurderingsgruppene videre involvering i stor grad beror på om den enkelte leder kontakter dem for bistand. Det er få mekanismer på plass for å forhindre at det skjer feil i håndteringen i perioden etter en anbefaling er gitt og før varslingsmottaket mottar en tilbakemelding om konklusjon. Konklusjonen overprøves ikke av varslingsmottaket, så sluttrapportene har i hovedsak til formål å sørge for dokumentering av at en sak er fulgt opp og avsluttet.

Forsvaret har tatt et steg i riktig retning ved å ha egne varslingsmottak i driftsenhetene som bidrar til mer enhetlige vurderinger av innkomne varsler. Det mangler imidlertid mekanismer som sikrer at man har en enhetlig vurdering og håndtering på tvers av driftsenhetene og i Forsvaret som helhet. Et område hvor denne svakheten særlig har kommet til syne gjennom intervjuene er at flere viser til at det er en usikkerhet rundt hvem som har ansvaret i en sak dersom varslar eller omvarslede bytter avdeling/driftsenhet mens en sak undersøkes.

Hvorvidt PwC finner at det faktisk er ulikheter ved oppfølging av saker vurderes under hovedområde 2, men PwC mener at dagens innretning av varslingsordningen ikke legger godt nok til rette for å sikre likebehandling av varsler.

4.3.6 Forsvaret har ikke sikret kontinuitet i opplæringen

PwC mener intervjuene viser at det innenfor varslingsområdet er enkelte misoppfatninger og misforståelser hos de ansatte, knyttet til hvordan et varsel skal håndteres. Samtidig er det klart at mange av de intervjuede har god kompetanse og kunnskap om håndtering av varslings. Når PwC har tatt med enkeltpersoners uttalelser som vitner om en feil forståelse av eksempelvis praktiseringen av sporvalg, er dette fordi vi mener det belyser den generelle utfordringen som ligger i å sikre tilstrekkelig

kompetanse rundt varslingsordningen.

I prosedyren for varslings i Forsvaret punkt 4.3.3, fremgår det at avdelingssjefer årlig skal informere personell om varslingsordningen i Forsvaret. Videre er avholdes det et obligatorisk 40 timers HMS-kurs for alle som skal bli linjeledere i Forsvaret, hvor varslings er en del av kurset. Utover dette avholdes det ulike kurs fra både FSJ IR, bedriftshelsetjenesten og varslingsmottakene i driftsenhetene m.fl. om varslings. Dette for å gi kompetanse og opplæring om temaet for både ledere, tillitsvalgte og personellet generelt. Disse kursene er ikke obligatoriske, og er laget av ulike parter og med ulikt innhold.

Etter PwCs vurdering er det positivt at det avholdes kurs og opplæringen om varslings i Forsvaret, utover det som er obligatorisk. PwC mener imidlertid det vil være hensiktsmessig at det foregår en mer strukturert og kontinuerlig opplæring om temaet varslings for de ansatte i Forsvaret, særlig for de som kan ha en sentral rolle innenfor varslings. Eksempelvis linjelederne og ansatte i varslingsmottakene. Etter PwCs vurdering forutsetter en varslingsordning med mottak i linjen, at det ute i avdelingene forekommer tilstrekkelig opplæring og kompetanseheving rundt hva som er et varsel etter arbeidsmiljøloven. I Forsvaret, hvor man har mange unge ledere og hyppige rullinger i rollene, er opplæringsbehovet kontinuerlig. Hvis Forsvaret kun skulle gitt den opplæringen som per i dag er obligatorisk, er det etter

PwC vurdering en risiko for at Forsvaret får linjeledere som kun har HMS-kurset som relevant opplæring. PwC mener at en kontinuerlig kompetanseheving ikke bare er nødvendig for å bygge kompetanse om hva varslings er, men også om arbeidsgiveransvaret generelt under håndtering av en varslings sak.

Forsvarets varslingsordning, slik den er innrettet i dag, legger mye ansvar på enkeltledere. Det er lederne som skal følge opp en varslings sak, blant annet knyttet til ivaretagelse av partene, vurderinger av tiltak og reaksjoner, og gjenopprettende tiltak i arbeidsmiljøet. Mange ledere har ikke nødvendigvis tidligere erfaring med å håndtere varslings saker. De er derfor avhengig av å ha tilgang på gode støtteressurser som kan bistå med rådgivning under håndteringen. Lederne er dessuten ansvarlig for eventuelle tiltak og sanksjoner som må iverksettes i kjølvannet av en varslings sak, også der andre har utført undersøkelsene. I disse vurderingene vil det også være behov for faglig støtte og bistand. Etter PwCs vurdering er det derfor viktig at leder både gis grunnkompetanse innenfor varslings, samt har tilgang på gode støttefunksjoner som kan bistå dem under håndtering og oppfølging av varslings saker.

Etter PwCs oppfatning er en annen utfordring ved innretningen av varslingsordningen, at Forsvaret ikke har ett sentralisert, overordnet, tilstrekkelig spisset og ressursatt kompetanseorgan for oppfølging og undersøkelser av varsler. Det er etter PwCs oppfatning flere

ledere som savner et slikt organ og som opplever det som krevende å manøvrere i det mangfoldige utvalget av mulige støttefunksjoner, som man har i dag. Det oppleves som uklart hvem man kan henvende seg til for ulike spørsmål som kan oppstå under oppfølging av en varslings sak. Eksempelvis kan man kontakte bedriftshelsetjenesten for råd om oppfølging av parter og arbeidsmiljø underveis i undersøkelsene, FPVS kan rådgi om arbeidsrettslige vurderinger, FMPA kan undersøke potensielt straffbare forhold og FSJ IR kan rådgi om håndteringen. Dette gjør det utfordrende å vite hvem man skal kontakte for hva.

I tillegg til opplæring og grunnkompetanse innenfor varslings, er også nok ressurser vesentlig for å ha en tilfredsstillende varslingsordning. FSJ IR har etter PwCs oppfatning blant annet en rådgivende funksjon overfor driftsenhetene i varslings saker. De har i tillegg kompetanse og erfaring på feltet som flere anser som et positivt bidrag. Forsvaret har imidlertid hatt et økende antall varslings saker de siste årene, uten at dette har endret ressurs-situasjonen for de ansatte i FSJ IR.

PwC mener kompetansesammensetningen i varslingsmottakene/vurderingsgruppene i driftsenhetene, hvor gruppene er sammensatt av folk med ulik kompetansebakgrunn, er hensiktsmessig. De som skal sitte i varslings-

mottakene får opplæring av FSJ IR. De får også gjennom sin rolle i varslingsmottaket opparbeidet seg praktisk erfaring med å håndtere varslings saker over tid. Videre er det positivt at varslingsmottakene suppleres av en videre sammensatt gruppe, eksempelvis vurderingsgruppene, som kan bistå med de innledende vurderingene. Det fremgår imidlertid at flere av de ansatte i driftsenhetene som jobber med varslings har dette som en bifunksjon i tillegg til sine ordinære stillinger. Etter PwCs vurdering kan dette være en utfordring, særlig når varslingsmottaket eller vurderingsgruppen skal bistå med selve undersøkelsen av et varsel.

Det er, naturlig nok, begrenset med ressurser i varslingsmottakene i driftsenhetene og i FSJ IR, som er organene med mest kompetanse på håndtering av varslings. Innretningen av varslingsordningen i Forsvaret legger opp til at flertallet av varsler må håndteres i linjen, og at varslingsmottakene i hovedsak har en rolle med innledende vurdering og rådgivning for ansvarlig leder i linjen. PwC mener derfor at hovedutfordringen knyttet til kompetanse og opplæring er at man ikke har mer strukturert og obligatorisk opplæring om varslings for nivået i organisasjonen som i all hovedsak håndterer flertallet av varslene, nemlig linjelederne.



5. Hovedområde 2 - Saksbehandling fra mottak til konklusjon

5.1 Om evaluering av hovedområde 2

Under hovedområde 2 - saksbehandling fra mottak til konklusjon - har PwC sett på Forsvarets saksbehandling av 56 varslingssaker og henvendelser. Formålet med gjennomgangen har vært å vurdere hvorvidt saksbehandlingen i de gjennomgåtte sakene har vært gjort i henhold til lovkrav og god praksis, Forsvarets prosedyre for varslings og Veiledning for varslings i forsvarssektoren. Eksterne krav og god praksis er beskrevet i Vedlegg 1. Forsvarets egne retningslinjer og veiledninger er beskrevet nærmere i kapittel 4. Det materielle innholdet og andre konkrete forhold i de enkelte sakene har ikke blitt vurdert.

PwC har hatt metodiske utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting i enkeltsaker. Det henvises til avsnitt 2.1.2 for en nærmere redegjørelse av disse utfordringene og betydningen det har hatt for vår saksgjennomgang.

Gjennomgangen av hovedområde 2 har tatt utgangspunkt i evalueringskriteriene som er oppstilt i tabell på neste side.

Figur 10: Evalueringskriterier for hovedområde 2

Tema	Evalueringskriterier
Dokumentasjon av varslings-saker	Hver varslingssak er lagret og dokumentert på en måte som sikrer notoritet og etterprøvbarehet.
	Saksmappen til den enkelte varslingssak inneholder all relevant dokumentasjon for å belyse saksforholdet og hvordan saken er behandlet.
	Uavhengig av hvor varslingssaken er behandlet er saksmappen dokumentert på en standardisert måte.
	Uavhengig av hvor varslingssaken er behandlet er det benyttet standardiserte maler, herunder standardisert varslingsprotokoll.
Mottak og innledende håndtering av varselet	Varselet har blitt fulgt opp innen rimelig tid og i henhold til retningslinjer og rutiner, jf. arbeidsmiljøloven 2 A-3.
	Saksbehandler har vurdert hvorvidt forholdet det er varslet om er et kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven.
	Det ble igangsatt undersøkelser i de tilfellene hvor varselet ble vurdert å omhandle kritikkverdige forhold.
	Varslingsmottaker har gjort en tilstrekkelig innledende risikovurdering av varselet, herunder risiko for gjengjeldelse og skadepotensiale.
	Saksbehandler har nødvendig erfaring og kompetanse til å sikre en mest mulig hensiktsmessig oppfølging av varselet.
	Varslingsmottaker har gitt tilbakemelding til varsler om at varselet er mottatt og lest, samt gitt informasjon til varsler om videre prosess.
	Berørte parter er blitt tilstrekkelig ivaretatt i prosessen og i tråd med arbeidsgivers omsorgsplikt etter arbeidsmiljøloven.
Ivaretagelse av aktivitetsplikten - herunder undersøkelser og omsorgsplikt	Undersøkelsen er gjennomført i tråd med interne retningslinjer.
	Det er gjennomført intervjuer der det ville vært hensiktsmessig.
	Det er sikret tilstrekkelig med notoritet ved at intervjuer er dokumentert med intervjureferater og de intervjuede har fått anledning til kontradiksjon.
	Saksbehandler har innhentet all relevant dokumentasjon for å bidra til sakens opplysning.
	Den som har behandlet varselet har rådført seg med annen relevant kompetanse der det ville vært hensiktsmessig.
	Det er skrevet en sluttrapport med tilfredsstillende kvalitet.
	Faktagrunnlaget i rapporten er forelagt varsler og omvarslede for kontradiksjon.

5.2 Observasjoner

5.2.1 Dokumentasjon av varslingsaker

PwC bemerker at flere av sakene vi har sett på inneholder lite dokumentasjon. Det er også stor variasjon i type dokumentasjon i sakene vi har mottatt. Eksempelvis varierer det om saken inneholder selve varselet, dokumentasjon vi ser skal være innhentet, brev og e-postkorrespondanse, logger som viser stegene i saksbehandlinger og sluttrapporter. I mange av varslings sakene foreligger det heller ikke godkjente intervjureferater, selv med sentralt involverte personer. Det er også tilfelle i mange av sakene hvor det fremgår av sluttrapporten at det har vært gjennomført slike intervjuer.

PwC observerer at både FSJ IR og enkelte av driftsenhetene har utarbeidet ulike typer skjemaer som fylles ut under håndteringen av varslingsaker. Skjemaene sikrer delvis notoritet, men gir ikke et fullstendig svar på alle viktige spørsmål som kan oppstå i ettertiden knyttet til sakens håndtering. Det varierer også fra skjema til skjema hvilken informasjon som etterspørres og som skal fylles ut. PwC ser også at skjemaene ikke alltid blir fylt ut.

Basert på gjennomgangen av dokumentasjonen vi har mottatt ser PwC at det i noen av sakene

egentlig foreligger mer dokumentasjon. Særlig er dette knyttet til intern korrespondanse, men som ikke er lagret og/eller lagt i saksmappen.

I forbindelse med kontradiksjon av faktadelen til rapporten gjorde FSJ IR PwC oppmerksom på at vi ikke hadde fått utlevert all dokumentasjon i alle sakene, men kun det Forsvaret mente var relevant:

“PwC har ikke fått utlevert fullstendige saksmapper, men et utvalg av dokumentasjonen i mappene. Utvalget har vært basert på Forsvarets vurdering av hva som er relevant. Det har vært Forsvarets forståelse at PwC skulle etterspørre ytterligere dokumentasjon ved behov.”

PwC har i etterkant etterspurt og gjennomgått all tilsendt dokumentasjon i 30 av 56 varslingsaker. Det er kun i et fåtall av sakene den nye dokumentasjonen endrer eller påvirker vår vurdering av saksbehandlingen i saken. Etter PwCs vurdering vil derfor den første vurderingen vi har foretatt av sakene stå seg, til tross for at vi ikke har sett på all tilgjengelig dokumentasjon i samtlige saker.

Ved følgende melding fra Forsvaret ble PwC også gjort oppmerksom på at en del av dokumentasjonen i sakene ikke er mulig å oppdrive:

1. *“Dokumentasjonen i ulike saker er samlet på ulike nivå i organisasjonen, og tilgangen er så vidt begrenset at en må få kontakt med konkrete saksbehandlere for å få tak i dokumentasjonen.*
2. *I flere saker ser vi det at informasjonen ikke er tilgjengelig/synlig etter at saksbehandler slutter. Tilgangsbegrensningen som legges i slike sakskompleks kan gjøre at sakene ikke blir tilgjengelige/synlige for nye saksbehandlere innen samme område.*

Merk at dette primært gjelder saker som anses som avsluttet. Problemstillingen er todelt, hvor det ene handler om rutiner i forbindelse med stillingsbytte, bruk av lagringsmedium etc. Den andre delen av problemstillingen er av teknisk art, og handler om at dagens forvaltnings-/arkivsystemer ikke understøtter behovet for skjerming vs tilgang på en god måte - enten grunnet tekniske begrensninger eller grunnet manglende kompetanse knyttet til praktisk bruk av systemene. Når det gjelder arkivsystemet DocuLive, så er dette besluttet erstattet fra 2023, og anskaffelsen av nytt system er gjennomført.”

HMS-rådgiver i Forsvaret forklarte i intervju at det er få føringer om hvor og hvordan dokumenter i varslingssaker skal lagres, og at det foreligger en risiko for at dokumenter lagres på den enkelte saksbehandlers interne område. På spørsmål om intervjureferater legges i saksmappen uttalte den ansatte:

“Akkurat dette synes jeg er ganske håpløst. Det er lite føringer fra [forsvarsstab²⁰] for hvordan vi skal gjøre det - hvor for eksempel dokumentasjonen skal legges. Det blir derfor til at linjeleder som har ansvaret for saken lager sitt eget system og har lagd sin egen personlige mappe hvor jeg har tilgang. Når vi er ferdige med saken flyttes den over til Doculive. Jeg skulle ønske at vi hadde struktur på hvordan dokumentasjonen skal håndteres helt fra dag én, gjerne med en form for nummerering o.l. slik at man sikret at man samlet all informasjon fra start.”

En annen ansatt i Forsvaret fortalte også at det er utfordringer knyttet til lagring av dokumenter. På spørsmål om hvordan de sikrer likebehandling av konsekvenser, uttalte den ansatte at dette er vanskelig fordi enkelte saksbehandlere lagrer informasjonen internt på egne filområder. Det ble utdypet på følgende måte:

“Jeg tenker både på i hvilken grad saken er fulgt opp, hvilke tiltak som er iverksatt og hvor informasjonen om hva som er gjort i saken lagres etterpå samt hvilken konsekvens det har fått. Sånn det ser ut nå så er det helt tilfeldig om vi vet det eller ikke. Det er ikke lagret på et spesielt sted. Det kan være lagret på saksbehandlers område og når saksbehandler slutter er filområdet stengt, og vi får ikke tak i informasjonen lenger.”

En ansatt, som ofte er involvert i behandling av varsler, fortalte i intervju at ikke alle handlinger og vurderinger som blir gjort i en sak loggføres:

“Vi har blitt bedre på dette. Vi fører referater fra møtene, og skriver ned de beslutningene vi tar. Jeg må innrømme at vi ikke har vært så flink til å loggføre alt. Vi gjør nok mer enn det som har blitt loggført.”

Den samme ansatte fortalte også at hvilke maler som benyttes til loggføring og rapportering kan bero på tilfeldigheter:

“I denne saken skrev vi sluttrapport sammen. Vi brukte en mal som jeg hadde brukt i en annen sak for å huske å få med de viktige tingene - det generelle, metoden vi har brukt, rammeverket, forberedelsene, kontradiksjon m.m.”

På spørsmål om vedkommende savner et felles

malverk for sluttrapport, logg/protokoll osv. svarte vedkommende:

“Ja, nå må man lete etter alt, man vet ikke hvor man finner ting, og man vet ikke hva som er gjeldende og ikke. Det er uryddig etter mitt hode. Det er også lurt å bygge opp disse rapportene på en enhetlig måte.”

Som en følge av mangelfull dokumentasjon i saksmappene, har det kun i begrenset grad vært mulig for PwC å vurdere flere av kriteriene relevant for kvaliteten på Forsvarets saksbehandling.

5.2.2 Mottak og innledende håndtering av varselet

Særlig om hvordan en varslingssak defineres

PwC har en særlig observasjon knyttet til den innledende vurderingen av et varsel. Forsvaret deler inn sakene i enten henvendelser (omfatter også personalsaker) eller varslingssaker. Skillet innebærer at dersom en sak anses som en henvendelse vil den håndteres som dette, og ikke anses som en varslingssak. Det gjelder også motsatt.

Både saker kategorisert som varsling og henvendelse har vært gjenstand for denne evalueringen, men med en klar hovedvekt av saker kategorisert som varsling. For saker kategorisert som henvendelser har det vært særlig

aktuelt å se om varslingssaker feilaktig har blitt kategorisert som henvendelser slik at retningslinjene for saksbehandling ikke har blitt fulgt.

FSJ IR har i kontradiksjon til faktadelen av rapporten beskrevet hvilke vurderinger som gjøres ved kategorisering av varsling og henvendelse. For at en sak skal anses som varslingssak må to vilkår være oppfylt:

1. Den som varsler må inngå i definisjonen av hvem som oppfattes som arbeidstakere i arbeidsmiljøloven §§ 1-6 og 1-8
2. Det forholdet som beskrives må være kritikkverdig

“En “henvendelse” vil kunne være en sak der den som henvender seg til varslingskanalen ikke er arbeidstaker eller innleid arbeidstaker i Forsvaret, men det forholdet som vedkommende tar opp likevel er av en slik art at det kan betraktes som et kritikkverdig forhold. FSJ IR kan da behandle saken, eller sørge for at den blir behandlet. Det kan for eksempel være henvendelse fra nærstående til vernepliktig.”

FSJ IR har opplyst at kategoriseringen vil ha betydning for hvordan saken behandles. Eksempelvis vil en sak som følges opp som henvendelse typisk ikke ha en sluttrapport knyttet til seg. Den som varsler vil ikke få varslervern i medhold av arbeidsmiljøloven.

Gjennom vårt arbeid ble PwC kjent med en sak som illustrerer skillet. Saken gjaldt at rundt 30

gardister var blitt dimmitert, angivelig for å ha brukt narkotika. Det ble opplyst at Forsvaret opprinnelig ble gjort kjent med saken ved en melding fra politiet. Flere av de dimittede gardistene varslet i etterkant om kritikkverdige forhold ved undersøkelsen som ledet frem til dimitteringen. PwC etterspurte dokumentene i saken, men fikk avslag på dette da Forsvaret mente at det er en personalsak og ikke en varslingssak.

I en annen sak varslet moren til en vernepliktig. I saken ble befalet til den vernepliktige anklaget for å ha mobbet og trakassert datteren. Saken ble kategorisert som henvendelse da varsler ikke regnes som ansatt i henhold til arbeidsmiljøloven §§ 1-6 og 1-8. Saken ble likevel registrert som en sak om mobbing og trakassering.

Behandling på “lavest mulig kompetent nivå” samt habilitet

I flere av sakene PwC har gjennomgått er det varslet til FSJ IR, men saken har senere blitt besluttet sendt videre til mottaket i den aktuelle driftsenheten. Det fremgår av Forsvarets prosedyre for varsling at varslingssaker skal behandles på lavest mulig kompetente nivå. Det fremgår blant annet følgende:

“Saker som omhandler personkonflikter og arbeidsmiljø, skal som hovedregel håndteres i linjen. I slike saker kan bedriftshelsetjenesten, verneombud, AMU og eventuelt tillitsvalgte involveres, så fremt

taushetsplikten ikke er til hinder for dette. Ved behov kan FPVS kontaktes for faglig støtte i arbeidsmiljørelaterte saker. Varsling om mobbing, trakassering og seksuell trakassering skal behandles i tråd med denne prosedyren, og håndteres som hovedregel i linjen.”

Der FSJ IR oversender saken til den aktuelle driftsenheten har det i flere varslingssaker fulgt med en e-post fra FSJ IR. Teksten i epostene er lik, og fremstår som en standardformulering med henvisning til lovforarbeidene:

“Jf. Prop 74L (2018-2019), som fastslår at saksbehandling skal “behandles sømløst på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati”, overføres varselet til [Avdeling] for videre saksbehandling”.

Saksgjennomgangen viser at mange saker er videresendt av FSJ IR for behandling i den aktuelle driftsenheten. Dette skjer uten en nærmere begrunnelse eller vurdering av på hvilket grunnlag dette ble besluttet i den enkelte sak. FSJ IR har opplyst til PwC at det er en tett dialog med aktuell driftsenhet før en sak overføres. Denne dialogen er ikke dokumentert i saksmappene PwC har fått innsyn i.

PwC vil særlig trekke frem at det ved saksgjennomgangen fremkommer tilfeller hvor FSJ IR har oversendt saker som gjelder påstander om alvorlige forhold, slik som saker om seksuell trakassering. FSJ IR har i kontradiksjon til faktadelen av rapporten henvist til at ifølge

Prosedyre for varsling skal sjef for driftsenheten *“påse at enheten har nødvendig kompetanse til å behandle varslingssaker og at varslingssaker faktisk blir håndtert”*, og at det kun er noen få saker hvor driftsenhetene har anmodet at sakene overført tilbake til FSJ IR.

Et eksempel på en sak er et varsel med påstander om en militær sjef som hadde gitt en underordnet kvinnelig befal uønsket seksuell oppmerksomhet, herunder uønsket berøring samt å ha kysset henne og tatt henne med på rommet sitt. Det fremgår av varselet at den omvarslede ved en anledning hadde vært svært beruset og kysset den fornærmede kvinnen under påsyn av flere vitner. Kvinnen skal ha blitt opprørt og forlatt stedet. Varselet ble mottatt av FSJ IR som sendte det til den lokale driftsenheten for videre oppfølging med melding om at saken skal *“behandles sømløst på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati.”*

Flere av de PwC har intervjuet har uttalt seg om hvorvidt det er fornuftig at saker skal behandles på lavest mulig nivå. Blant annet har PwC snakket med en som er ansatt i en HR-avdeling på bataljonsnivå som ga uttrykk for at det er grunn til å stille spørsmål ved om de på lavere nivå har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere varslene:

“Jeg har aldri hatt noe opplæring eller kurs i varsling. Jeg er usikker på om det eksisterer et slikt kurs. Man ansvarliggjør sjefer på vårt nivå i stor grad, men det er få personer og få ressurser. [...] Hvis det meste skal håndteres

på lavest mulig nivå, så må det være kompetanse i avdelingen.”

En HR ansatt som mottar varsler fortalte til PwC at det kan foreligge misforståelser av hvordan *“lavest mulig nivå”* skal tolkes:

“Det systemet har alltid vært der, men det kan hende at noen mistolker dette med lavest mulig nivå. Siden alle varsler nå skal inn til oss, så kan vi hjelpe oss med å håndtere det og løfte saker opp.”

En annen ansatt med en sentral stilling innenfor HR etterlyste i intervju at saker av en viss alvorlighetsgrad burde blitt løftet opp fra linjen og behandlet sentralt:

“Noen av de sakene har en alvorlighetsgrad som jeg mener at burde blitt informert om helt opp til toppen. Man bør få til et system som sørger for at dette skjer. Hvis det er varslingssaker som kan bli mediesaker, eller som “treffer” forsvarssjefen, så må vi få vite det.”

Et annet moment som det er viktig å ta i betraktning er at det kan foreligge tette forhold i Forsvaret som kan gjøre det utfordrende for leder på et lavt nivå å håndtere varselet. En sentralt ansatt uttalte til PwC at det kan foreligge utfordringer med å oversende varsel til lavere nivå både fordi de ikke nødvendigvis har kunnskap knyttet til varsling, men også fordi tette forhold mellom ansatte og leder kan være utfordrende:

“Jeg tror ikke at verken troppssjefen eller kompanisjefen har noen slik kunnskap i dag. Jeg tror heller ikke det er forventet at sjefer på bataljonsnivå har mye kunnskap om dette.

Jeg tror at det er i FPVS vi må samle kompetanse knyttet til varsling. La oss si at det i et kompani kommer en seksuell trakassering varslingssak. Jeg som kompanisjef kjenner da de varselet gjelder, veldig godt. Vi bor på et gudsforlatt sted og det er tette forhold. Jeg kjenner de ansatte veldig godt. Dersom vi tre hadde vært offiserer så hadde jeg kjent kona di, og barna dine. Vi hadde ikke nødvendigvis vært omgangsvenner, men vi vet veldig godt hvem hverandre er. Da er de ikke habile til å håndtere denne saken. Jeg som sjef kan jo kjenne både varsler og omvarslede. Derfor tror jeg at det må være noen fra FPVS som rykker ut og støtter lederen, og ser på saken med et mer objektivt blikk. Det fungerer ikke å løse det på lavest mulig nivå.

Noen av utfordringene er også - hvis vi tre hadde vi gått på befalsskolen sammen, krigsskolen sammen, operasjon sammen, kamp sammen. Man blir ikke objektiv av det. Det bygger en kultur som er utrolig tett. Dette er på en måte veldig bra, men får noen uheldige utslag.”

En annen sentralt ansatt PwC har snakket med uttrykte også at tette forhold mellom de ansatte på lavere nivå kan skape utfordringer når varslingssaker sendes til *“laveste nivå”*:

“Jeg vil anbefale at vi sentraliserer kompetansemiljøet som skal utøve støtte til avdelingssjefene. Det jeg opplever er at alle blir opptatt av å lage sine egne systemer, sine egne kompetansemiljøer og egne måter å håndtere saker på. Sjefene blir sett i korta, og holdt ansvarlig for det som skjer. Det er viktig at det fortsatt er et sjefsansvar. [...]”

Det som er spesielt med Forsvaret er at mange av lederne har langvarige personlige relasjoner. Man har tatt felles utdanning og er tett på hverandre i alle mulige situasjoner og tilstander. Man møtes gjentatte ganger gjennom militært utdanningsløp osv. Så dukker det opp en varslingssak, der man kjenner omvarslede veldig tett. Så står det i direktivet at en sak skal håndteres på lavest mulig kompetent nivå. Det kan være et interessant alternativ at alle saker på et visst nivå bør håndteres av en sentral enhet, hvor dette kollegiale elementet ikke kommer inn som en del av varslingssaken. I saker som dette blir det vanskelig å være objektiv og korrekt.”

En jurist i en av Forsvarets driftsenheter peker også på manglende kompetanse og habilitet som to potensielle utfordringer når saker skal behandles på lavest mulig nivå:

“Vi har som arbeidshypotese at saker skal behandles på lavest mulig kompetente nivå. Noen ganger burde man kanskje sluppet det. Som eksempel er kanskje ikke en verkstedsjef alltid så god til å følge

opp saker, sikre omsorgsplikt for varsler og omvarslede i samme verksted mv. De får tilbud om bistand fra oss eller lokal HR-rådgiver. Men det kan være små forhold mange steder i Forsvaret, hvor man møter folk på butikken som man kanskje skal si opp. Mange er veldig flinke, og de ber om råd og hjelp fra oss.”

I et intervju fortalte en ansatt at prinsippet om å behandle saker på lavest mulig kompetente nivå gjør saksbehandlingen avhengig av den enkelte leders oppfølging:

“Det er personavhengig hvordan ting blir håndtert. Man stiller for høye krav til sjefer på alle nivå, som sitter med dårlig kompetanse.”

En av sakene PwC har gjennomgått viser de habilitetsutfordringer som kan forekomme når varslingssaker behandles på lavest mulig nivå. Varselet dreide seg om påstått negativ omtale av kolleger, og utvisning av uakseptable holdninger i form av “mobbing og seksuell trakassering”. Det var også fremsatt trusler om negative sanksjoner overfor kollegaer. Av et notat i saksmappen fremkommer det at omvarsledes sjef og saksbehandler selv er blitt negativt omtalt av omvarslede. I notatet står det:

“Som sjef for [NN] omtales også jeg i dette varselet. Jeg blir dermed noe inhabil når jeg skal uttale meg, men jeg ser ikke at det er mulig å ha en ansatt i min stab som utfordrer og undergraver min autoritet slik det her fremkommer.”

Ansatte som er involvert i oppfølgingen av varslingssaker har fortalt i intervju at det skal gjøres en vurdering av habilitet i det man mottar et varsel. Det fremkommer også av saksdokumentene PwC har gjennomgått at en slik vurdering er blitt gjort i enkelte saker. En ansatt fortalte imidlertid i intervju at det kan være manglende kunnskap om at det skal foretas en habilitetsvurdering blant de som behandler varsler i Forsvaret:

“Vi foretar også en vurdering av habilitet. Det avhenger også at de har tanker rundt det selv også. Dette er noe jeg tenker vi skulle hatt mer rutiner og retningslinjer på fordi jeg er usikker på om de ute på BRA-ene vet hva habilitet er og hvilke vurderinger de skal foreta.”

Et hovedverneombud uttalte i intervju at habilitetsutfordringer også kan skape utfordringer med likebehandling av saker og holder frem at det kan være en grunn til å sentralisere undersøkelsene:

“Det blir ofte et habilitetsproblem ved håndteringen av saker. Hvis noen i [militærleir] blir varslet på for noe alvorlig, så er det mange som kjenner vedkommende veldig godt. Hvis de på det relevante nivået skal håndtere saken, så kan det godt være at de som skal vurdere er juridisk sett habile, men kanskje ikke reelt. Jeg tror sentralisering av undersøkelser er viktig for lik håndtering.”

En annen ansatt pekte også på habilitetsutfor-

dringer ved at saker behandles på lavest mulig nivå:

“Istedenfor å løse problemet på lavest mulig nivå burde den løses på riktig nivå. Dette handler om at dersom der er mange som har tette relasjoner til den omvarslede eller den varslende, blir inhabilitet vanskelig. Man legger inn et visst eget skjønn, på saken. Det er andre faktorer inn i beslutningen enn de som burde spille noen rolle. Det er små avdelinger med små ledergrupper. Hvis noen varsler om noen andre i samme avdeling, så er det stor sannsynlighet at den som skal behandle saken også kjenner den det er varslet om.”

Saksbehandlerne kompetanse

Ved gjennomgangen av sakene har PwC vurdert om de som behandler og følger opp varslingssaken mangler nødvendig erfaring og kompetanse til å håndtere den. Det har videre vært sentralt i hvilken grad de har innhentet kompetanse eller rådført seg med andre. For en gjennomgang av opplæring og kompetansehevingstiltak henvises det til 4.2.6 og 4.3.7.

I enkelte av sakene PwC har gjennomgått er det indikasjoner på manglende kompetanse hos de som har håndtert sakene.

Etter forswarets retningslinjer skal saksbehandler gjøre en vurdering av egen habilitet. I vår saksgjennomgang ser vi at enkelte ledere og/eller saksbehandlere mangler kjennskap til habilitetsreglene.

En sak gjaldt påstander om mobbing og seksuell trakassering. Varselet gjaldt påstander om at en sjef skal ha uthengt, mobbet og baksnakket flere kvinnelige ansatte i påsyn av andre ansatte. Det fremsettes også påstander om at omvarslede skal ha hengt ut en annen sjef og sagt at hun ikke passet til stillingen grunnet fødselspermisjon.

Det fremkommer i saken at sjefen som fikk i oppgave å håndtere varselet allerede var kjent med forholdene. Vedkommende hadde forsøkt å løse saken internt tidligere. Det fremgår også at han var til stede ved enkelte av hendelsene som varselet beskriver. PwC bemerker også at saksbehandler skriver i sluttrapporten at det kan stilles spørsmål ved om dette er en varslingssak eller ikke, i og med at “Retningslinjer for varsling i Forsvarssektoren” kunne bedømmes i begge retninger.

I en annen sak som gjaldt gjaldt et kritikkverdig forhold²¹, fremkom det under intervju at saksbehandler hadde manglende kjennskap til prinsippene for kontradiksjon. Saksbehandler hadde vært med på å utarbeide en rapport i en sak som har vært gjenstand for vår

evaluering. Vedkommende opplyste om at de involverte hadde fått lese rapporten da den var ferdigstilt. Saksbehandleren hadde håndtert flere varslingssaker og hadde aldri opplevd at faktagrunnlaget hadde blitt forelagt de involverte til kontradiksjon før det ble konkludert.

En HR-ansatt PwC har intervjuet uttrykte at de ikke får tilstrekkelig opplæring og kompetanseheving til å håndtere varslingssaker:

“MP har kanskje ikke fokus på ivaretakelsesrollen, samtidig som både vi som sitter som kontaktpunkt i varslingssaker og våre kompanisjefer med disiplinærmyndigheten og som får sakene til oppfølging, ikke har tilstrekkelig kompetanse på varsling. Det gjør at vi ikke fremstår som en god og enhetlig arbeidsgiver, eller spiller den andre parten god i sin rolle i saken, når vi har forskjellige roller i saken. Jeg kan lese regler og prosedyrer på varsling og delta på felles informasjonsmøter i regi av [forsvarsstab], men jeg har ikke fått varslingskompetanse igjennom kurs og opplæring. Vi hadde en sentral temadag om varsling, men det er ikke tilstrekkelig kompetanseheving. Vi har behov for en inngående kurspakke hvis det forventes at vi skal kunne ivareta varsling på

en god og troverdig måte. Det er fint om jeg får det, men jeg er samtidig bare en rådgiver opp mot de som sitter med undersøkelser og personell som skal følges opp, og jeg har allerede for mye arbeidsoppgaver ift resursetting. Jeg synes det er kritikkverdig. Jeg synes jeg har lært mest av saker som har vært til håndtering og derfor føler jeg at jeg har blitt bedre på å ivareta. Jeg har også blitt bedre ved å følge med i media og det synes jeg er trist. Jeg skulle gjerne lært den biten av Forsvaret som arbeidsgiver. Det tror jeg vi må ha inn i utdanningsregimet vårt, særlig på krigsskolen fordi det er lederne som kommer ut derfra som får disiplinærmyndigheten og som skal sitte på dette. Den viktigste kunnskapen er den som sitter på lavt nivå. Men selve håndteringen og undersøkelsene burde blitt sett på om kunne løftes ut av avdeling, når kompleksiteten når et visst nivå. Da kan vi fokusere på det operative samt arbeidsmiljøet i avdelingen, og fått en objektiv og hurtig saksbehandling utenifra. I en så stor organisasjon tror jeg det kunne vært en god ressurs allokering.“

Også et hovedverneombud PwC har snakket med pekte i intervju på at lederne som skal behandle varslingssakene ikke har tilstrekkelig kompetanse:

“Vi legger opp til at det skal løses i linja, men der er det ikke nok kompetanse. Vi har jo kvittet oss med mye personalkompetanse. Avdelingene våre har ikke særlig med

ressurser til å støtte. Noen av avdelingene har jurist, men helt overordnet har vi for lite ressurser. Man blir sittende igjen med at lederne skal håndtere det, og de har ikke den nødvendige kompetansen.”

Informasjon til varsler og omvarslede

I undersøkelsen har PwC sett på hvordan varsler og omvarslede er blitt ivaretatt og fulgt opp underveis i saksbehandlingen. Vi har også sett på om omvarslede har blitt orientert om saken, herunder meddelt hvilke påstander som er fremsatt.

Om informasjon til varsler, sier Prosedyren for varsling i Forsvaret § 8-1 c at den som mottar informasjon om et kritikkverdig forhold skal bekrefte mottak av informasjonen til vedkommende som har fremsatt denne og bør gi informasjon om den innledende saksbehandlingen.

En av de intervjuede uttaler seg om viktigheten av at varsler får rettidig informasjon da det har betydning for deres tillit til håndteringen av varselet:

“Fordi hvis man som person ønsker å varsle om et kritikkverdig forhold, så har individet opplevd det her som krevende. Da står individet også i en krevende situasjon, så velger man å sende inn et varsel, så tar det for lang tid før vedkommende får respons. Det er med på å svekke tilliten.”

PwC har tatt utgangspunkt i saker der en eller flere varslere er identifisert. Ved anonyme varsler ligger det i sakens natur at det er mer utfordrende å informere varsler. Av sakene PwC har gjennomgått fremgår det av dokumentasjonen at Forsvaret i flere av sakene har gitt varsler bekreftelse på at saken er mottatt.

I omtrent halvparten av sakene PwC har sett på har varsler fått informasjon om at varselet er mottatt og om saksbehandlingen. PwC har da også tatt med de tilfellene hvor det kun indirekte fremgår at varsler har fått slik informasjon, eksempelvis gjennom e-postkorrespondanse eller møtereferater.

FSJ IR uttalte til PwC at det er blitt begått feil ved ikke å gi ut tilstrekkelig informasjon til verken varsler eller omvarslede, men opplyser at de forsøker å rette opp i dette:

“Jeg mener det er to områder vi har feilet på. Det første er at vi har lagt oss på en veldig streng tolkning vedrørende informasjon om hva som er status på varslingssaker. Dette gjelder både til den omvarslede og varsler. Opplevelsen til omvarslede og varsler er at de ikke hører noen ting etter de innledende intervjuene har vært gjennomført. Det er noe vi nå har løsnet opp på etter de sakene som har vært i media. Jeg har snakket med en del av varslerne som har vært i media. De forteller at om de hadde fått informasjon underveis hadde de i det minste visst at det ble gjort noe, selv om de var uenige i

reaksjonen. Vi har vært for dårlige på å gi informasjon og de har vi nå tatt tak i.”

En sjef PwC har snakket med opplevde at informasjonsflyten blir dårligere jo lenger opp i systemet saken håndteres og uttrykker bekymring for at dette innebærer at de involverte partene får mindre informasjon:

“Det er et nytt eksempel hvor jeg opplever at vi ikke er en enhetlig organisasjon i måten vi agerer og håndterer sakene på. Dessverre er kommunikasjonsflyten til involverte erfaringsmessig lavere dess lenger opp i systemet saken håndteres. Jeg blir lei meg fordi involverte blir sittende uten informasjon og innsikt i prosess og det er en unødvendig stor belastning. Forsvaret er umodne og for lite enhetlige som organisasjon med tanke på hvordan vi håndterer varslingssaker. Det har skjedd veldig mye bra på prosesshåndtering det siste halvåret, men det er på overtid. Jeg opplever også at nivåene over tidvis blir litt for ivrige i enkelte saker, løfter disse ut av avdelingene, noe som medfører at vi mister oversikt og evnen til å snakke med de involverte og skape forståelse for prosess og håndtering.

Nå ender vi for ofte i en dårlig mellomløsning i prosesshåndtering og ressursbruk. Her bør Forsvaret enten sentralisere håndtering av varsel med tilhørende ressurser og kompetanse, ellers må avdelingene styrkes for å gjøre dette lokalt.”

Om saken som gjaldt dimittering av et 30-talls gardister som nevnt ovenfor, uttalte en av de som var involvert i håndteringen:

“Vi har i ettertid sett at vi var ukloke som ikke ventet på utøvende fagmyndighet og at vi kunne vært dyktigere til å følge opp de involverte og gitt dem mer informasjon om prosessen”

I en varslingssak PwC har gjennomgått fremkommer det eksempelvis av e-postkorrespondansen med varslers leder at varslere ikke har fått informasjon om saksbehandlingen etter at hun varslet:

“Har dere noen ytterligere status i denne saken da vi nå har en mulig dimisjon av [NN]. Hun har ikke hørt noe siden varselet ble fremmet.”

E-posten er datert over to måneder etter at varselet ble fremmet. Saksdokumentasjonen vi har mottatt inneholder verken varslingslogg eller sluttrapport.

FSJ IR har i kontradiksjon til faktadelen av rapporten henvist til at det står i Arbeidstilsynets veiledning for varsling at varslere ikke har krav på å vite hvordan arbeidsgiver skal håndtere varselet:

“Den som varsler, ønsker i mange tilfeller tilbakemelding på hvordan arbeidsgiver skal håndtere varselet. Men denne informasjonen har ikke arbeidstaker krav på å få. I utgangspunktet er jobben til den som

varsler, ferdig når varselet er overlevert til arbeidsgiver.”

Videre har FSJ IR i sin kontradiksjon uttalt at:

“Dette betyr ikke at omsorgsplikten knyttet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø ikke skal bli ivarettatt av arbeidsgiver - alle meldere/ varslere blir informert om status om de tar kontakt. Det er viktig å skille mellom krav om informasjon knyttet til saksbehandling og psykososial oppfølging av varslere. Det er to ulike forhold.

Gjennom intervjuer med flere i ledende stillinger i Forsvaret fremgår det en erkjennelse av at det kan foreligge svakheter ved informasjonen som gis ut til varslerne. En leder på sentralt nivå knytter dette opp mot vurderingsevnen og evnen til å forstå varslere:

“Jeg tror det vi mangler mest er vurderingsevnen når det gjelder å se hvordan det oppfattes av den som varsler. I tillegg til at vi ikke har gitt informasjon underveis i prosessen som vi kunne ha gitt. Vi gir kanskje ikke informasjon fordi vi tenker at vi ikke skal plage den som har varslet og la vedkommende få lov til å slippe å tenke på saken, men det er ikke sånn det egentlig fungerer.”

En person som jobber med varslinger i Hæren, og som har erfaring fra saksbehandling av varslingssaker, fortalte i intervju med PwC at en varslere hun har vært i kontakt med opplever et informasjonsvakuum etter å ha varslet:

“Jeg vet, ut i fra samtaler med folk som har varslet, at det er et informasjonsvakuum. Det er et stort skritt å varsle, så får man ikke særlig informasjon etter dette. Så havner saken litt i limbo, og man må selv oppsøke informasjon. Det er en av hovedutfordringene. Varslerne som har stått frem i NRK har fått informasjon først og fremst av media. Det i seg selv er veldig kritikkverdig.”

Flere av de de intervjuede uttalte seg om praksis for å gi varslere informasjon. En sjef PwC har snakket med fortalte at han fikk overført en varsler fra en annen avdeling til seg mens varslingssaken fremdeles var under behandling. Sjefen fortalte at han tok kontakt med de som behandlet varselet og informerte om at den ansatte hadde behov for mer informasjon, men uten at vedkommende ble fulgt opp:

“[Hun] ble overført til [Bataljonen] etter at hun hadde varslet i en tidligere avdeling. Da tok jeg kontakt med p-sjefen i [Driftsenheten] og FSJ IR og understreket viktigheten av å følge opp. Hun opplevde et informasjonsvakuum og jeg anbefalte sterkt at hun ble kontaktet for å, om ikke annet, informere om status i saken innen de lovpålagte hensyn som må tas.

Det gikk måneder og først i vår, da mediepresset på varsling ble stort, så man seg tjent med å kontakte henne. De har, til tross for flere purringer fra avdelingen og [Driftsenheten], valgt å ikke følge opp.

Det handler om å se [varsler]. Det er en merkelig og overraskende sak i mine øyne når de, til tross for at man får kraftige anbefalinger fra en sjef for en avdeling og p-sjef [Driftsenheten], velger å ikke gjøre noe i oppfølgingen av [...] varsler.”

Hva gjelder omvarslede finner PwC at det i de aller fleste sakene fremgår at omvarslede er blitt informert om varselet og orientert om videre fremdrift i saksbehandlingen, i tråd med god praksis.

Ivaretakelse av varsler og omvarslede

Arbeidsgiver har også et ansvar for å ivareta og følge opp partene mens undersøkelsene av varslingssaken pågår. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-3 annet ledd at arbeidsgiver særlig skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

PwC har intervjuet varsler i en varslingssak som gjaldt seksuell trakassering. På spørsmål om hvordan vedkommende opplevde å bli ivaretatt av Forsvaret etter å ha varslet, fortalte den ansatte i intervju at vedkommende ikke opplevde å få god nok oppfølging:

“Det har vært absolutt ingenting. Når jeg ser tilbake på det nå så synes jeg det er helt hårreisende at ingen fortalte [XX] år gamle meg at du bør ta kontakt med fagforeningen din, eller her er nummeret til stressmestringsteamet, eller anything. Men det har ikke vært noen ting.”

Samme varsler fortalte i intervju at vedkommende ikke har blitt fulgt opp i det hele tatt mens varslingssaken har blitt undersøkt. På spørsmål om hvilken oppfølging varsleren kunne ha tenkt seg svarte vedkommende:

“Da kunne jeg tenke meg at jeg hadde blitt backet av noen som visste hva varsling handler om, for på det tidspunktet visste ikke jeg det. Jeg ante kanskje at det kunne bli en langdryg prosess som det kunne være stusselig å være en del av, men at det skulle komme til det omfanget her, det hadde vært fint å ha noen som kan noe om juss eller ivaretakelse eller en eller annen kontaktperson som hadde vært i loopen der saken stod og kunne gi meg noe håndfast eller bare en eller annen form for oppfølging. Jeg hadde tatt hva som helst.”

Ansatte som jobber med varsling i Forsvaret har i intervju pekt på at oppfølgingen av varslere og omvarslede ikke er systematisert og at hvilken oppfølging som gis kan avhenge av den enkelte leder i den aktuelle saken:

“Det er et par saker som vi vil flagge litt. Det ene er oppfølging av varsler og omvarslede. Der tenker jeg at vi har et stort forbedringspotensial. Vi diskuterer det veldig lite og det er åpenbart noe som ikke er systemsatt på noen måte. Her er det nok også stor variasjon på hva og hvor mye sjefene gjør. Jeg tror det må noe mer på plass fordi det er åpenbart at hvis for eksempel en sak går i straffesporet og saken blir liggende i 2-3 år, så må vi gjøre noe for å

håndtere partene i mellomtiden. Jeg håper vi får på plass noe om hva vi skal.”

FSJ IR har i kontradiksjon til rapportutkastet bemerket at kravene til oppfølging av varsler og omvarslede er beskrevet i Veileder for varsling i forsvarssektoren.

I Prosedyre for varsling er det opplistet ulike aktører som kan kontaktes for veiledning, bistand og støtte ved behandling av varslingssaker. En av aktørene er bedriftshelsetjenesten.

En leder i bedriftshelsetjenesten fortalte i intervju at bedriftshelsetjenesten ofte blir koblet inn for sent i varslingssaker og at dette fører til at saksbehandlingen kommer skjevt ut:

“Det som er en felles erfaring fra alle regionene, er at vi synes blir koblet for sent på. Dette har endret seg litt i det siste, ved at vi kommer tidligere inn fordi vi sitter i noen varslingsmottak. Men en type erfaring vi har, er at det gjøres lokale forsøk på å håndtere varsler, og at dette blir rotet til. Man involverer på feil måte, involverer for mange, gjør ikke gode nok forhåndsvurderinger osv. Når dette har kjørt seg fast blir vi koblet på en skakkjørt situasjon.”

5.2.3 Ivaretagelse av aktivitetsplikten

Ivaretagelse av aktivitetsplikten i saker som etterforskes politiet eller militærpolitiet

I henhold til arbeidsmiljøloven § 2-A 3 har arbeidsgiver en aktivitetsplikt ved varsling. Denne aktivitetsplikten er todelt. For det første innebærer det plikt til å sørge for at varselet innen rimelig tid blir **tilstrekkelig undersøkt**. Dernest gjelder det en **omsorgsplikt for ansatte**. Arbeidsgiver skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Forsvaret har et “sporvalg”-system hvor et varsel kan undersøkes i tre ulike spor. Varselet kan enten følges opp av arbeidsgiver selv (arbeidsgiversporet), overføres til FMFA (disiplinærsporet) og /eller overføres til sivilt politi (strafferettssporet) som etterforsker saken. Det bemerkes at FMFA også etterforsker brudd på militær straffelov, men det er svært få slike saker i året. I tillegg kan FMFA bistå sivilt politi i sivile straffesaker.

FMFA eller politiet undersøker utelukkende om det foreligger straffeansvar. Politimyndighetene undersøker eksempelvis ikke om det er forhold ved saken som medfører brudd på interne retningslinjer, om omvarslede forårsaker et uforsvarlig arbeidsmiljø for andre eller om det foreligger risiko for gjengjeldelse. Dette er

forhold som arbeidsgiver har ansvaret for å følge opp. Ved saksgjennomgangen finner PwC at Forsvaret i flere tilfeller har unnlatt å ivareta sin aktivitetsplikt på dette området mens politiets eller FMPAs etterforskning har pågått.

Eksempelvis har PwC sett på en sak som gjaldt påstander om voldtekt av en soldat under førstegangstjeneste. Forholdet ble anmeldt til politiet, men senere henlagt. Saken inneholdt også påståtte kritikkverdige handlinger forut for den angivelige voldtekten og som direkte ledet til den. Disse handlingene var ikke i seg selv straffbare, men kunne vært brudd på etiske retningslinjer i statstjenesten. Etter hva PwC kan se, ble det verken underveis eller etter henleggelsen av saken, foretatt undersøkelser, verken i det arbeidsrettslige sporet eller vurdert organisatoriske tiltak.

I en annen sak, som ble etterforsket som straffesak og endte med domfellelse, uttalte en som hadde vært involvert i saksbehandlingen følgende om ivaretagelsen av fornærmede i saken:

“Hun ble først ikke trodd av [militær sjef]²². De satte opp bremsen, og ventet på politiet. Hun hadde et forferdelig arbeidsmiljø i mellomtiden. Hun byttet “frivillig” for å få et akseptabelt liv.”

I intervju uttalte en offiser, med lang erfaring med varslingssaker, at arbeidsgivers oppfølging av saker ofte stanset når saken ble overført til et annet spor:

“I mange saker så stopper vi arbeidsgiveroppfølging i påvente av at det skal konkluderes i et annet spor. Og det har påvirkning på prosessrisiko i arbeidsgiversporet på grunn av manglende aktivitet. Det har ikke skjedd noe på et år for at det har tatt så lang tid å undersøke saken. Man kunne jo forberedt masse tiltak, som reduserte prosessrisikoen.”

Forsvarets hovedverneombud opplyste i intervju at arbeidsgivers oppfølging kan bli glemt der FMPA eller politiet etterforsker saken:

“[...] Vi har tatt det opp flere ganger. Jeg oppfatter at man har dette sporvalget fordi man fra Generaladvokaten og den juridiske siden har vært nødt til å gi tydeligere råd fordi man har opplevd at arbeidsgivers håndtering i initialfasen har ødelagt for bevissikring og prosedyre hvis det skal i politisporet. Det har kanskje skapt en opplevelse av at hvis det skal til politiet eller militærpolitiet så skal ikke arbeidsgiver gjøre noe. Vi har tatt opp at vi fortsatt må være i arbeidsgiversporet selv om det skal i straffesporet eller i disiplinærsporet.”

Om saker som blir henlagt av politiet, svarte hovedverneombudet at oppfølgingen av sakene gjerne da stopper opp i det arbeidsrettslige

sporet:

“[...] Min opplevelse er at det fort stopper. Det er vel det man har avdekket av utfordringer at hvis politiet ikke gjør noe med det, så har man dyttet det fra seg i arbeidsgiversporet og sagt at man tar det til etterretning og ønsker ikke å gjøre noe med det.”

I et annet intervju uttalte to ansatte, i sentrale roller, at noen ledere kanskje tror at de ikke skal gjøre noe i saken mens den ligger hos politiet:

“Noen ledere tenker kanskje at man tar det til politiet og da skal man ikke gjøre noe med det mens saken er hos dem. Det kan ta lang tid og det blir kanskje ikke noen resultater. Det er fortsatt en arbeidsmiljøutfordring i den avdelingen som har denne situasjonen.”

En representant for MKN, som har erfaring fra hvordan varslingssaker behandles, fortalte i intervju med PwC at saker ikke følges opp arbeidsrettslig dersom en sak har blitt behandlet og henlagt av politiet:

“Mitt inntrykk er at hvis saken er henlagt av politiet mener Forsvaret at vi ikke kan gå videre arbeidsrettslig. Jeg vet riktignok ikke om det stemmer, men det er informasjonen vi får. Informasjonen vi får, er at det er enten det ene eller det andre.

[...]

jeg har jo sittet i arbeidsgiverseksjonen i 4 år, og har aldri vært med på at det har blitt

gjort noe på arbeidsgiversiden hvis noe er anmeldt til politiet eller FMPA.”

Et hovedverneombud PwC har intervjuet pekte på at saker besluttet behandlet hos FMPA eller politiet fordi linjeleder selv er usikker på hvordan saken bør følges opp, og at dette fører til manglende oppfølging av varsler:

“Når det kommer til arbeidsretts-sporet, så er det der folk er usikre. De lurte på “hva gjør vi nå”. Det er veldig lett å gi saken til FMPA eller politiet. Da er saken ferdig etterforsket.

På spørsmål om man slipper saken mens den er hos FMPA eller politiet svarer samme hovedverneombud:

“Der har vi vært for dårlige. Det viser flere av sakene. Saken til [NN], der sa [...] at [...] ble utsatt for press fra en offiser. Det ble håndtert slik at [...] fikk et dårlig arbeidsmiljø.”

En annen utfordring PwC har sett i saker som overføres til politiet eller FMPA er at arbeidsgiver heller ikke synes å ivareta de involverte partene mens undersøkelsene pågår.

Et eksempel på dette er en sak vedrørende seksuell trakassering. En ansatt PwC har snakket med fortalte at hun opplevde å bli utsatt for seksuell trakassering av en mannlig ansatt som var mye høyere opp på rangstigen enn hun selv var. Den ansatte fortalte at hun ikke varslet om hendelsen fordi hun ikke trodde det ville føre til noe. Hun opplevde også at alle kjente hverandre over henne i hierarkiet og er

venner med hverandre. De hadde blant annet gått på krigsskolen sammen. Hun hadde derfor ikke tillit til at de ville håndtere hendelsen på en god måte.

Hun ble etter en stund kontaktet av FMPA. I forbindelse med en annen etterforskning mot den samme mannlige medarbeideren, hadde FMPA blitt gjort kjent med at også hun kunne ha blitt utsatt for trakassering. Hun fortalte derfor om hendelsen til FMPA. Den ansatte fortalte at hun bare var i kontakt med FMPA om hendelsen, men FMPA fortalte at hun ikke ville få vite mer om saken fra dem. Ifølge varsler ble arbeidsgiver tilsynelatende aldri orientert om hendelsen fra FMPA. Hun fortalte at hun opplevde å ikke bli ivaretatt av arbeidsgiver etter at hun fortalte FMPA om hendelsen. PwC antar årsaken kan ligge i at arbeidsgiver ikke ble orientert om avhøret av FMPA. Hun opplevde også å bli utsatt for press fra andre ansatte som ønsket at hun skulle løse situasjonen ved å snakke med omvarslede, og ble fortalt at hun måtte forstå at det var vanskelig for ham.

Et annet eksempel er sak om arbeidsmiljøutfordringer ved rekruttskolen. En leder fortalte i et intervju at det under FMPA sin etterforskning av saken, oppsto usikkerhet knyttet til videre oppfølging. Som følge av dette tok det flere måneder før saken ble tatt

tak i. Flere av personellet hadde byttet avdeling eller sluttet da saken ble undersøkt:

“Et annet eksempel var en sak som gikk på arbeidsmiljø ved rekruttskolen. Vi fikk informasjon fra soldater som vi fikk overført derfra i høst som indikerte at enkelte var utsatt for kritikkverdig lederskap, kommunikasjon og oppfølging på rekruttskolen. Vi meldte da ifra på ordinær måte og opplevde at vi forsøkte å spille rekruttskolen god ved å kunne sette søkelyset på godt lederskap og arbeidsmiljø. Saken ble imidlertid løftet ut av Hæren og overført FSJ IR, som satte FMPA på undersøkelse av sakskomplekset. Dette resulterte i stor uklarhet rundt saken over tid på rekruttskolen og det tok flere måneder før saken ble tatt tak i pga. kapasitet hos FMPA. Flere av personellet som var involvert i saken hadde byttet avdeling/sluttet i Forsvaret før man fikk undersøkt saken.”

I intervju uttalte en avdelingsleder at det er vanskelig å ivareta arbeidsgiveransvaret når politiet er blitt involvert i en varslingssak:

“Refleksjoner rundt sporvalg: blir veldig vanskelig når politiet blir involvert. Det var eksempelvis en voldtektssak som skjedde utenfor tjenesten. Da fikk jeg en telefon fra lensmannen. Og det var en god dialog. Men så sitter jeg der med påstått voldtektsmann,

og sitter med offer på den annen hånd. Hva gjør jeg? Det som slo meg umiddelbart var at vedkommende ikke burde fortsette i tjeneste mens saken ble etterforsket, og det skulle ikke ta for lang tid. Jeg fritok derfor vedkommende fra arbeidspunkt midlertidig og ba han ta kontakt med fagforeningsrepresentant. I denne saken så ble saken henlagt på bevisets stilling, selv om han tilsto i avhør. Han ville da begynne å jobbe igjen.”

En HR-sjef PwC har snakket med opplevde det som særlig utfordrende å følge opp varsler og gi informasjon når saken er overført til militærpolitiet:

“Hvis jeg i [bataljonen]²³ overfører en sak til FMPA og spør om det de kan støtte oss, så kan jeg få vite av varsler at vedkommende skal intervjues av FMPA før jeg har fått tilbakemelding fra FMPA om at de har kapasitet og vil bistå oss. I de sakene har jeg tatt direkte kontaktet saksbehandler i FMPA og gitt beskjed om at jeg ønskes å involveres i prosessen (ikke i sak) for å kunne ivareta de ansatte som er involvert med tanke på hvordan de blir innkalt og får informasjon. Når vi i hjemmeavdeling ikke blir orientert om når de blir innkalt til intervju er det vanskelig for oss å ivareta dem og sikre tilrettelegging dersom det er behov

for det. Vår rolle i å ivareta de ansatte og påse at de har et forsvarlig arbeidsmiljø er utfordrende når FMPA ikke kommuniserer med hjemmeavdeling. [...]

Det jeg mener er at hvis vi oversender en sak og forespør FMPA om å undersøke denne, forventer jeg en tilbakemelding på om de i det hele tatt tar saken eller ei. Vi følger selvsagt opp våre involverte parter og har dialog med dem, og søker å tilrettelegge for at disse får et forsvarlig arbeidsmiljø under og etter en slik sak/undersøkelse. Men for å tilrettelegge er det nødvendig for oss å vite prosessen i saken; er saken tatt av MP, når og hvor intervju finner sted eksempelvis. Vi fremstår som en lite samlet arbeidsgiver når varsler som orienterer hjemmeavdeling om at FMPA har mottatt saken og vil ta den, og at de eksempelvis alt har vært på intervju. Istedenfor at vi kan fremstå profesjonelle, og gjøre forebyggende oppfølging ved å følge opp varsler/vitne/omvarslede. “

Undersøkelse av varselet

Basert på saksdokumentene PwC har mottatt finner vi at det i enkelte saker ikke er foretatt undersøkelser av alle sidene ved det omvarslede forholdet.

Ved gjennomgang av sakene finner PwC at det i mange tilfeller ikke foreligger dokumentasjon som viser at det er gjennomført intervjuer i saker der det kunne vært aktuelt. PwC har

eksempelvis sett på en sak hvor det var fremsatt varsel om uakseptabel behandling av en rekrutt. I varselet fremkommer det to overordnede påstander. Det ene gjelder påstander om at tre befal skal ha hatt upassende oppførsel, og særlig ordbruk, overfor rekruttene. Det andre gjelder påstander om at rekrutten ikke fikk nødvendig helsehjelp eller oppfølging fra befal, og at rekrutten som følge av dette ble dimittert. Ut ifra den vedlagte dokumentasjonen i saken fremkommer det ikke om det ble gjennomført intervjuer av de tre omvarslede. Hva gjelder påstandene om at befalet skal ha opptrådt upassende fremkommer det kun at man har iverksatt tiltak internt der de har gått igjennom lederskap, rutiner og hvordan unngå at andre rekrutter får en slik opplevelse som varsler hadde. Vedrørende påstandene om at rekrutten ikke fikk nødvendig helsehjelp, fremkommer det imidlertid ikke at det ble foretatt undersøkelser av dette eller vurdert om det kunne utgjøre et kritikkverdig forhold. I flere av de andre sakene fremgår det av sluttrapporten at partene har uttalt seg, men det fremgår ikke hvordan disse uttalelsene er innhentet eller det ligger ikke ved godkjente intervjureferater. Der det tydelig fremkommer at det er gjennomført intervjuer er det likevel kun i noen få av sakene det fremgår om de intervjuede har blitt gitt mulighet til kontradiksjon, både av eget referat og av andres påstander mot dem selv.

Videre bemerker PwC at det i noen saker om trakassering ikke fremgår om det er innhentet

forklaringer fra sentrale vitner, eller om det er avklart om det var andre sentrale vitner som burde vært intervjuet.

Da det foreligger lite dokumentasjon i sakene, har PwC også forsøkt å belyse eventuelle utfordringene ved undersøkelsene gjennom intervjuer.

Enkelte intervjuede uttrykte skepsis til faktaundersøkelser:

“Når det gjelder faktaundersøkelser og kompetansen så blir det ofte dratt frem som en løsning på mye, men vi må ikke glemme at det er ganske mange høyt kvalifiserte folk som er skeptiske til den metoden og det er enda mer grunn til å være skeptisk til metoden når de som driver med det har varierende bakgrunnskompetanse. Det er en juridisk metode som ikke hvem som helst burde drive med.”

Andre hadde en annen tilnærming til faktaundersøkelser. En som jobbet med varslingssaker i en driftsenhet uttalte følgende:

“Vi følger en klar og tydelig metodikk i våre undersøkelser. Metodikken har basis fra faktaundersøkelser. Vi kaller det ikke nødvendigvis for faktaundersøkelse, men metoden er den samme. Vi følger en metodikk når vi intervjuer de involverte og kontradiksjonsprinsippet. Vi snakker med varsler, omvarslet og annet personell som kan belyse saken for å bekrefte/avkrefte påstandene. Vi referatfører alle intervjuene

skriftlig. Etter de er skrevet så signerer den enkelte på referatet for godkjenning. Vi arkiverer alle referatene. Det hender vi bruker sitater i rapporten, men selve referatene fra intervjuene beholder vi bare. Det er i tilfelle sakene senere går i et juridisk og arbeidsrettslig spor. Det gjelder ofte litt tyngre saker. Da er det viktig at vi har alt på det rene.”

Utarbeidelse av sluttrapport

I Veileder for varsling i forsvarssektoren står det under punkt “8.4 Sluttrapport” at utformingen av rapporten kan variere:

“Alle varslingssaker skal avsluttes med en skriftlig konklusjon på bakgrunn av undersøkelsen. Dette kan være en rapport, et notat eller en e-post som beskriver varselets innhold, saksbehandling, konklusjon og eventuelle tiltak. Omfanget av dokumentasjonen må tilpasses sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet.”

Ifølge Forsvarets prosedyre for varsling og Veileder for varsling i forsvarssektoren avgis en sluttrapport som avsluttes med en skriftlig konklusjon. Rapportens utforming og omfang vil bero på den konkrete saken, men prosedyren oppstiller noen minimumskrav. Sluttrapport bør som et minimum inneholde:

- a. “en beskrivelse av varselets innhold,
- b. fremsatte påstander,

- c. hvordan varselet er saksbehandlet,
- d. vurdering,
- e. konklusjon og
- f. eventuelle anbefalte tiltak dersom det konkluderes med at det er grunnlag i varselet.

Dersom sakens art og omfang tilsier det, bør saken avsluttes med en mer omfattende sluttrapport.

Sluttrapport i omfattende eller komplekse varslingssaker bør kvalitetssikres av personell med juridisk kompetanse.”

Etter Forsvarets prosedyre for varsling skal undersøkelsene ”gi grunnlag for å konkludere om påstanden(e) som er fremsatt i varselet er bekreftet eller avkreftet.”

I omtrent halvparten av sakene PwC har sett på er det skrevet en sluttrapport som gir en beskrivelse av varselets innhold, hva påstandene i varselet innebærer, saksbehandlingen, vurdering, konklusjon og anbefalte tiltak. I de andre tilfellene finner PwC at det enten ikke er skrevet en sluttrapport eller at den er mangelfull.

Ivaretagelse av prinsippet om kontradiksjon ved utarbeidelse av sluttrapport

Ifølge Forsvarets prosedyre for varsling skal prinsippet om kontradiksjon følges i alle saker, og omvarslede skal orienteres om utfallet av

saken når denne foreligger. Varsler orienteres også om utfallet av saken dersom saken gjelder vedkommende selv. Partene skal orienteres på en måte som ivaretar hensynet til oppfølgingen av saken, involverte parter og reglene knyttet til taushetsplikt.

Ved saksgjennomgangen finner PwC at det kun i noen få saker er dokumentasjon på at de involverte partene har blitt gitt mulighet til kontradiksjon. PwC kan imidlertid ikke utelukke at partene har blitt gitt mulighet for kontradiksjon i flere saker, selv om dette ikke er dokumentert.

FSJ IR har i kontradiksjon understreket at prinsippet om kontradiksjon alltid etterleves:

“FSJ IR har alltid sakene til kontradiksjon og enten endres rapporten i henhold til innholdet i kontradiksjonen, eller så tas det inn som særskilte merknader. Dette skal også fremkomme av loggen.”

Som følge av mangelfull dokumentasjon i sakene, har PwC gjennomført intervjuer for å undersøke hvorvidt kontradiksjon blir gjennomført.

PwC har i intervjuer stilt spørsmål om varslere og omvarslede har blitt forelagt faktadel i sluttrapport for gjennomlesning og kontradiksjon. En varsler fortalte i intervju at vedkommende ikke har blitt forelagt faktadel i sluttrapport:

“Jeg har ikke visst noen ting. Jeg har ikke sett noen sluttrapport og har ikke visst noen ting.”

En leder som var involvert i saksbehandlingen i samme sak bekreftet at prinsippet om kontradiksjon for omvarslede ikke ble ivarettatt og at dette påvirket oppfølgingen av sanksjoneringen:

“Da jeg skulle forkynne refsen erkjente jeg samtidig at han ikke har fått anledning til kontradiksjon. Jeg stanset derfor prosessen og forkynte dermed aldri refsen.”

En ansatt som jobber mye med varslingssaker fortalte i intervju at involverte parter ikke får se og kommentere utkastet til faktadelen av rapporter:

“Nei, jeg tror aldri noen har blitt forelagt utkastet til rapporten.”

To ansatte i en annen del av Forsvaret fortalte i intervju at de involverte alltid får sluttrapport forelagt for kontradiksjon:

“Varsler og omvarslede får mulighet til å lese gjennom rapporten før det arkiveres. De kalles inn til et møte, med tillitsperson, hvor de får lese rapporten. Det er ikke alltid det er hensiktsmessig at de får lese hele rapporten. Eksempelvis intervjuobjekter som skjermes på grunn av gjengjeldelse. De blir presentert

for innholdet, særlig hvis det er kommet frem noe mer i intervjuene som de ikke har fått adgang til å kontradiktere.”

En saksbehandler som behandlet et varsel fortalte at de leste opp rapporten for omvarslede først etter at den var ferdigstilt. Siden rapporten var ferdigstilt, måtte eventuelle innvendinger tas opp med juristen eller FSJ IR:

“Når rapporten var slutført hadde vi møter med alle. For de som vi visste kjente hverandre hadde vi en tilbakemelding sammen, mens leder og to andre fikk tilbakemelding hver for seg. Vi leste opp hele rapporten og ga dem tilbakemelding. Alle fikk tilbud om å ha med seg tillitsvalgte på

disse møtene. Omvarslede hadde tillitsvalgt med seg når vi leste opp hele rapporten. For de andre leste vi kun opp det som omhandlet dem selv. Rapporten var på dette tidspunktet avsluttet, så hvis de hadde innvendinger måtte de ta dette opp med juristen eller internrevisjonen. Det har vært henvendelser i ettertid der omvarslede har bedt om referater og rapport. Referatene har de fått tilsendt, men rapporten fikk de lov til å lese ved personlig oppmøte sammen med jurist. Dette har ikke skjedd hos meg, og jeg vet ikke om dette har skjedd hos [...] ²⁴ heller. Det som har kommet i etterkant har på en måte tilhørt [enhet i Forsvaret].”



5.3 Vurderinger

5.3.1 Overordnet om Forsvarets saksbehandling

Saksbehandlingen av varslingssaker består i hovedsak av følgende hovedelementer; mottak, innledende håndtering og gjennomføring av aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten på sin side består av to forhold; 1) undersøkelsesplikten og 2) omsorgsplikten. For å sikre notoritet i behandlingen av varslingssaker, er i tillegg dokumentasjonen i varslingssakene av betydning. Før vi ser nærmere på PwCs vurderinger av evalueringskriteriene, er det nødvendig å si noe overordnet om Forsvarets saksbehandling. Dette fordi det har betydning for de evalueringskriteriene vi har satt opp.

Etter PwCs vurdering er hovedutfordringen med de alvorlige varslingssakene vi har gjennomgått at de har blitt håndtert av lokal ledelse. Lokal ledelse har ikke alltid den nødvendige kompetansen til å gjennomføre krevende undersøkelser og andre aktiviteter som hører med i alvorlige saker, slik som ivaretagelse av arbeidsmiljøet og berørte parter. Det har også vært opp til lokal ledelse å søke den bistanden de har hatt behov for, uten at Forsvarets relevante støttefunksjoner har hatt oppsyn med

at sakene behandles på en god måte.

God håndtering av varslingssaker dreier seg om hvordan et varsel innledende vurderes, undersøkes og følges opp. Som beskrevet i vedlegg 1, er det innholdet i det enkelte varselet som definerer omfanget og kravet til kvalitet i den videre behandlingen av varselet.

Terskelen for å varsle skal være lav slik at mindre alvorlige kritikkverdige forhold raskt kan rettes opp av lokal ledelse. Det er naturligvis da ikke slik at det i enhver varslingssak gjennomføres intervjuer, skrives detaljerte intervjureferater som forelegges de intervjuede til godkjenning og skrives en detaljert sluttrapport. Et eksempel på en slik sak kan være en vernepliktig som varsler nærmeste befal om at det militære kjøretøyet vedkommende disponerer ikke oppfyller lovpålagte tekniske krav. Dersom ansvarlig befal umiddelbart ordner opp i forholdet ved å sende kjøretøyet på verksted, er det ingen grunn for å undersøke forholdet nærmere. Dette illustrerer lovgivers intensjon med at det skal være lav terskel for å varsle om potensielle kritikkverdige forhold, og at slike forhold ideelt sett bør behandles sømløst på lavest mulig nivå

i virksomheten:

“Dette innebærer at det kan være et relativt stort antall ytringer som rettslig sett kan anses som varsling, men som ikke nødvendigvis vil kreve særlig oppfølging. Ideelt sett skal varsler behandles «sømløst» på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati”²⁵

I alvorlige saker som kan ha store konsekvenser for enkeltpersoner eller et helt arbeidsmiljø, kan det derimot være svært viktig med en undersøkelse og at kvaliteten på denne er høy. Det er derfor viktig at de som behandler varselet innehar den nødvendige kompetansen og forståelsen for behandling av varslingssaker til å kunne foreta en korrekt vurdering av hva som er nødvendig å foreta seg i den konkrete saken.

Forsvaret har den fordel at virksomheten har et “eget politi” gjennom FMFA. Flere av sakene vi har gjennomgått er helt eller delvis etterforsket av FMFA. Der vi har fått saksdokumentene fra FMFA viser disse at saksbehandlingen holder høy kvalitet hva gjelder å finne potensielle straffbare eller disiplinære forhold. Saksbehandlingen er også

godt dokumentert.

PwC finner imidlertid at aktivitetsplikten i arbeidsgiversporet ikke alltid synes å bli ivaretatt i tilstrekkelig grad når FMFA eller politiet foretar undersøkelser i saken.

5.3.2 Mangelfull dokumentasjon i saker

Som det fremgår av våre observasjoner er det til dels svært mangelfull dokumentasjon i flere av varslingssakene vi har sett på. Herunder bemerker PwC at selv om vi fikk utlevert mer dokumentasjon i rundt halvparten av sakene, var det likevel ikke mulig for PwC å ettergå saksbehandlingen i flere av sakene som følge av at dokumentasjonen var for mangelfull.

Å ha notoritet for håndteringen av varslingssaker er viktig ettersom det senere kan reises spørsmål om sakens håndtering.

Det fremgår av våre undersøkelser at den mangelfulle dokumentasjonen i sakene delvis skyldes at dokumenter i varslingssakene er lagret lokalt av ulike saksbehandlere. I enkelte saker er det også blitt forklart at disse er vanskelig å fremskaffe fordi saksbehandler har sluttet eller byttet avdeling. Etter PwCs vurdering er det uheldig at Forsvarets lagringsrutiner ikke sikrer god notoritet, og at man ikke har hatt tilstrekkelige og enhetlige rutiner for lagring av dokumentasjon. Tatt i betraktning den personellrotasjonen som er vanlig i Forsvaret, er det særlig viktig at ikke

viktig dokumentasjon blir borte når ansatte overføres til en ny avdeling.

Videre har det i saksgjennomgangen kommet frem at Forsvaret har standardiserte maler, herunder standardisert varslingsprotokoll, men at disse ikke alltid benyttes. Varierende bruk av registreringsskjemaer gjør det også vanskelig å etterprøve viktige elementer ved håndteringen, slik som f.eks. om habilitet er vurdert, om mottak er bekreftet overfor varsler, om gjengjeldelsesfare er vurdert etc. Det er derfor uheldig at dette ikke blir gjort i alle saker. I saksgjennomgangen har vi sett mange varianter av skjemaer og maler de ulike saksbehandlerne i driftsenhetene anvender ulike formater.

5.3.3 Identifiserte svakheter knyttet til mottak og innledende håndtering

Risiko for feil kategorisering av saker

PwC mener at Forsvarets inndeling av saker som enten varslingssaker eller henvendelser innebærer en risiko for at varslingssaker feilaktig kategoriseres som henvendelser, og dermed ikke blir fulgt opp som en varslingssak. Det medfører igjen en risiko for at interne og eksterne krav til oppfølging av varslingssaker ikke etterleves.

For det første innebærer skille mellom henvendelser og varslingssaker en risiko for feilkategorisering. Etter PwCs vurdering bør ikke Forsvaret unnlate å behandle en

henvendelse som en varslingssak, dersom saken innholdsmessig gir grunn til å undersøke om et kritikkverdig forhold har funnet sted. Særlig gjelder dette hvis det kan dreie seg om overgrep/overtramp mot en eller flere andre ansatte. Dersom slike forhold behandles som henvendelser utelukkende fordi varsler ikke anses som ansatt etter reglene i arbeidsmiljøloven, svekker det Forsvarets mulighet til å rette opp i kritikkverdige forhold som blir meddelt utenfra.

For det andre kan Forsvarets interne kategorisering av saker som såkalt P-saker ha medført at interne og eksterne krav til oppfølging av varslingssaker ikke etterleves. Kategoriseringen har medført begrensninger i PwCs mulighet til å undersøke saksbehandlingen. PwC ba om saksdokumentene i den såkalte gardist-saken hvor et 30-tall gardister var blitt dimittert, etter påstand om bruk av narkotika. Flere av de dimitterte gardistene varslet i etterkant om kritikkverdige forhold ved den undersøkelsen som ledet frem til dimitteringen. Dokumentene ble ikke utlevert til PwC fordi den aktuelle avdelingen mente saken ikke var en varslingssak, men en P-sak. Dermed var den ikke en del av mandatet til PwC. PwC bemerker at dersom Forsvaret mottar et eller flere varsler om potensielle kritikkverdige forhold om mangelfull håndtering av en sak, skal varselet som et utgangspunkt behandles som en varslingssak.

Alvorlige saker sendt til behandling på lavest mulig nivå

Det er etter PwCs syn uheldig saksbehandlingspraksis av FSJ IR å sende alvorlige varslingssaker til lokal driftsenhet uten å forsikre seg om at disse blir ivaretatt av kompetent personell.

Etter å ha gjennomgått sakene er PwC av den oppfatning at flere alvorlige varsler som er mottatt av FSJ IR er sendt til den aktuelle driftsenheten. Det legges ved et standard følgebrev om at saken skal behandles sømløst på lavest mulig nivå. Dette følgebrevet er vedlagt mange av sakene og lyder:

“I tråd med Prop. 74L vedrørende arbeidsgivers aktivitetsplikt, hvor det fremgår at et varsel skal “behandles sømløst på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati” overføres varselet til [...]”.

Vi ser i saksgjennomgangen eksempler på varslingssaker hvor de som har behandlet sakene ikke synes å ha innehatt nødvendig kompetanse. Vi ser også eksempler på at saksbehandler ikke har hatt nødvendig og hensiktsmessig distanse til det omvarslede forholdet til å kunne gjennomføre en god og forsvarlig behandling av saken.

Forsvarets praksis med å oversende alvorlige saker til lavest mulig nivå er etter PwCs syn ikke i tråd med lovgivers intensjon. Uttalelsen FSJ IR henviser til ved oversendelse er hentet fra lovforarbeidene, hvor det fremkommer:

“Det har videre vært et poeng å «ufarliggjøre» varsling som virkemiddel, slik at det å si ifra om kritikkverdige forhold vil være en naturlig følge av et godt ytringsklima i virksomheten. Dette innebærer at det kan være et relativt stort antall ytringer som rettslig sett kan anses som varsling, men som ikke nødvendigvis vil kreve særlig oppfølging. Ideelt sett skal varsler behandles «sømløst» på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati.”

Som det fremgår har uttalelsen sammenheng med varsler *“som ikke nødvendigvis vil kreve særlig oppfølging.”* Slik det fremkommer under observasjonen under avsnitt 5.2.2 *“Behandling på “lavest mulig kompetent nivå” samt habilitet”* finner PwC at FSJ IR har sendt flere saker vedrørende mobbing, trakassering og seksuell trakassering til driftsenhetene for behandling. Dette er etter PwCs oppfatning klart saker som krever *“særlig oppfølging”*. Selv om det ikke er til hinder for at sakene kan behandles i den aktuelle driftsenheten, burde det ikke legges opp til at driftsenheten skulle sende slike saker videre til lokal enhet.

En melding til sjef for den aktuelle driftsenheten som får oversendt en alvorlig varslingssak om at varselet *“skal behandles sømløst på lavest mulig nivå i virksomheten, uten unødvendig byråkrati”*, innbyr antakeligvis ikke til at sjef for driftsenheten ber om bistand eller anmoder om at FSJ IR overtar håndteringen.

Alvorlige saker er behandlet av personell uten relevant kompetanse

Etter PwCs vurdering er det en grunnleggende utfordring med oversendelse av varslene nedover i linjen at de som behandler sakene ikke nødvendigvis innehar den nødvendige kompetansen til å kunne behandle varslene på en forsvarlig måte. Dette gjelder særlig sakene som er behandlet lokalt. Når vi i tillegg ser at overordnet styring og kontroll med den lokale håndteringen har manglet, vurderer vi dette som viktige årsaker til de avdekkede svakhetene knyttet til håndteringen av varslene.

PwC bemerker imidlertid at en del av sakene PwC har sett på synes å ha vært behandlet av kompetent personell. Dette gjelder særlig saker som har vært håndtert av FSJ IR og saker om påståtte økonomiske misligheter, eksempelvis brudd på reglene om offentlige anskaffelser. For saker som har vært etterforsket av FMPA, synes etterforskningen å ha vært av god - og til dels av svært god - kvalitet.

I undersøkelsene fremkommer det at ansatte i driftsenhetene som har ansvar for behandling av varslingssaker mangler nødvendig opplæring. Det skaper en økt risiko for at saksbehandleren ikke får en fullgod forståelse og oversikt over regelverk og interne retningslinjer som er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig saksbehandling.

Gjennom undersøkelsene er PwC blitt gjort oppmerksom på at det kan foreligge tette og nære relasjoner mellom de involverte partene

i det omvarslede forholdet og leder som skal behandle varselet. Flere av de PwC har snakket med uttrykker at det kan være problematisk at ledere på lavt nivå skal behandle varslingssaker mot ansatte fordi de ofte kjenner hverandre godt. Det kan blant annet være som følge av at de jobber på små steder, og i noen tilfeller steder hvor det nærmest ikke finnes så mye annet enn en militærbase. Det gjør at de ansattes bånd blir svært tette, de kjenner hverandre godt og må forholde seg mye til hverandre. Det har også vært trukket frem at slike relasjoner kan skyldes at ansatte har gått på Krigsskolen sammen eller vært på utenlandsoperasjoner sammen. Det er med på å skape nære og tette forhold mellom lederne som gjør det vanskelig for en leder å gjennomføre en uavhengig håndtering av en varslingssak mot en annen leder i egne rekker. Dette er en ulempe som ikke nødvendigvis oppveies av fordelene av at den som behandler varselet har god kjennskap til de interne forholdene.

Etter PwCs vurdering kan det være grunn til å utvise en særlig varsomhet for de overnevnte forholdene i enkelte typer varslingssaker, slik som varsler om mobbing, trakassering og seksuell trakassering. Slike saker kan være svært sensitive og kan være krevende å håndtere. I tillegg kan det være utfordrende å dokumentere slike forhold med objektive funn. Bevisvurdering beror ofte på ord mot ord hvor saksbehandler må foreta en vurdering av hvilke av partene som mest sannsynlig

snakker sant. Slike tilfeller kan være særlig utfordrende hvis saksbehandler har en relasjon til de involverte partene. Det kan være særlig krevende å vurdere slike saker på en objektiv måte. Det kan også være vanskelig for den part som opplever å ikke bli trodd å fortsette å arbeide med varsler/omvarslede og med leder/avdelingen.

Et annet moment ved de nære relasjonene er også at det kan påvirke både varsler og omvarsledes tillit til håndteringen av saken. En ansatt som har blitt utsatt for seksuell trakassering fortalte til PwC blant annet at hun ikke ville varsle om forholdet fordi omvarslede var flink til å snakke for seg og kjente også flere av lederne da de hadde gått på Krigsskolen sammen. Hun fortalte at hun ikke varslet om forholdet da hun uansett ikke hadde tillit til at saken ville bli håndtert på en god måte. Etter PwCs vurdering er dette en naturlig og ikke overraskende bekymring hos varsler gitt de funnene vi har gjort. Dersom varsler er kjent med at omvarslede og saksbehandler har en relasjon forut for varslingssaken vil det utvilsomt kunne medvirke til at varsler ikke har tillit til at saksbehandler vil være i stand til å foreta en objektiv vurdering av saken.

Manglende informasjon til varsler og oppfølging av partene

PwC vurderer at ivaretagelsen av - og informasjonen til - de involverte partene i varslingssakene, i flere tilfeller ikke har

vært gjennomført på en tilstrekkelig måte. Etter PwCs vurdering foreligger det for lite kunnskap og bevissthet om viktigheten og nødvendigheten av å gi varsler informasjon og oppfølging mens undersøkelsene i varslingssaken pågår. Dette synes å være særlig problematisk i saker som oppleves som belastende for de involverte parter, eksempelvis i saker om trakassering og særlig seksuell trakassering.

Som nevnt finner PwC i saksgjennomgangen at det i flere saker ikke fremkommer at varsler har fått informasjon i saken etter at vedkommende varselet. Da flere av sakene er mangelfullt dokumentert er det ikke mulig for PwC å med sikkerhet fastslå at varslene ikke har fått informasjon i disse sakene. Ut ifra det som har fremkommet av de øvrige undersøkelsene, herunder særlig gjennom intervjuene, finner PwC at det synes som at varsler i flere tilfeller ikke får noe særlig informasjon i saken etter at de har varslet.

Videre bemerkes det at det i intervjuene også fremkommer at oppfølging og informasjon til varsler ikke er systemsatt. Dette er etter PwCs vurdering uheldig da det i mindre grad sikrer at saksbehandler gir varsler den oppfølgingen og informasjonen vedkommende behøver og har krav på.

PwC finner grunn til å bemerke FSJ IRs kommentar under kontradiksjonen til faktadelen av rapporten om at det står i Arbeidstilsynets veiledning for varsling at:

“Den som varsler, ønsker i mange tilfeller tilbakemelding på hvordan arbeidsgiver skal håndtere varslet. Men denne informasjonen har ikke arbeidstaker krav på å få. I utgangspunktet er jobben til den som varsler, ferdig når varslet er overlevert til arbeidsgiver.”

Vi bemerker at Forsvarets egne retningslinjer tilsier at varsler skal ha en viss informasjon om hvordan varsler behandles. Dette innebærer ikke at varsler skal være orientert om de ulike trinnene i saksbehandlingen, eller for så vidt om vurderinger som gjøres underveis. Gitt at god og rettidig informasjon til varsler kan forebygge opplevelsen av at varsler ikke blir tatt på alvor, mener vi sitatet fra Arbeidstilsynet ikke bør være utgangspunktet for hvordan Forsvaret forholder seg til varsler. En tilnærming slik den Forsvaret legger opp til ved å henvise til at varsler ikke har krav på å bli orientert om saksbehandlingen, er neppe med på å øke varslers tillit til at varselet blir håndtert på en god måte. PwCs oppfatning er at en slik tilnærming kan øke terskelen for å varsle om kritikkverdige forhold i Forsvaret.

Forsvaret har i kontradiksjonen til utkastet av rapporten opplyst at rutinene på dette området er endret og at varslere nå holdes orientert om saksgangen.

Videre bemerker PwC at det må skilles mellom tilfeller hvor varsler er part eller ikke-part i saken. Dersom varsler er å anse som en part i saken, vil vedkommende også ha et lovhjemlet krav på kontradiksjon,

informasjon og veiledning i saken i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Veiledningsplikten følger av forvaltningsloven § 11(1). Her fremkommer blant annet at *“formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte”*. Retten til informasjon og kontradiksjon fremkommer av § 17(2) og § 18(1).

Gjennom undersøkelsene har det også fremkommet at varslere i flere tilfeller opplever et informasjonsvakuum etter at de har varslet og at det derfor er vanskelig for dem å vite hva som blir gjort i saken. Dersom varsler ikke får mer informasjon etter at de har varslet utover bekreftelse på at varselet er mottatt, kan ikke varsler være sikker på at varslet blir fulgt opp og håndtert på en forsvarlig måte. Dette kan være egnet til å skape mer usikkerhet.

De fleste som blir involvert i en varslingssak vil ikke ha noen erfaring med varslingssaker. For saksbehandlerne er det viktig å være klar over dette. De færreste har god og inngående kjennskap til varslingsinstituttet, eller forståelse av prosessene og reglene som gjelder i en varslingssak. For mange vil derfor innblanding i en varslingssak innebære mye usikkerhet og vedkommende vil trolig ha mange spørsmål. Også i tilfeller hvor varsler ikke er part i saken og ikke har krav på informasjon i saken, kan det være hensiktsmessig å gi vedkommende forklaring på generelt grunnlag for hvordan saker håndteres og vurderes.

At varsler og omvarslede, og eventuelt andre berørte parter, har forståelse for hvordan saken blir behandlet er helt essensielt for å sikre at de har tillit til varslingsinstituttet. Slik tillit er en grunnstein for et velfungerende varslingsystem og bidrar til å sikre at ansatte melder ifra om kritikkverdige forhold. Det er etter PwCs vurdering derfor viktig at Forsvaret i sin praksis er gode på å både foreta konkrete vurderinger av hva de gir ut av informasjon og at de er bevisst på at det, noen ganger, kan være hensiktsmessig å informere selv om det ikke er et krav om det.

Videre kan det også være helt nødvendig å gi varsler informasjon for at arbeidsgiver skal anses å ha overholdt sin omsorgsplikt. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-3 annet ledd at arbeidsgiver særlig skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette fordrer at de som behandler varselet er i dialog med varsler. Det gjelder særlig i tilfeller hvor varsler har fremsatt et varsel mot en annen person og det vil være mulig for omvarslede å forstå hvem varsler er. I slike tilfeller kan varsler oppleve å stå i en usikker situasjon og ha behov for informasjon. Eksempelvis om når omvarslede vil bli gjort kjent med varselet slik at varsler kan være forberedt på evt. reaksjoner fra omvarslede.

I intervju med PwC er det også flere som har hatt befatning med varslingssaker som uttrykker at de savner en støttefunksjon for både varsler og omvarslede som de kan rådføre seg med, og som kan gi dem veiledning og forståelse. I

intervjuene fremgår det også at varslerne selv har vært nødt til å aktivt gå inn for å skaffe seg informasjon om sine rettigheter, og enkelte fortalte at de først har forstått hvilke rettigheter de har etter at sakene er kommet opp i media. Dette gir en indikasjon på at det klart er behov for å sikre at varslere og andre som er involvert parter i varslingssaken får informasjon om de støttemuligheter som eksisterer.

5.3.4 Identifiserte mangler ved ivaretagelse av arbeidsgivers aktivitetsplikt

Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten i saker hvor FMPA eller politiet foretar undersøkelser

PwC har ikke observert noen form for samhandling mellom ansvarlig avdelingsleder og FMPA/politiet når det pågår straffesak-setterforskning. Som omtalt under våre observasjoner er aktivitetsplikten todelt. Den består både av en undersøkelsesplikt og en omsorgsplikt.

PwC vurderer at det har vært et aktivitetsvakuum i flere av de alvorlige sakene som etterforskes av FMPA/politiet. Med aktivitetsvakuum menes særlig manglende oppfølging av varsler og en manglende vurdering og håndtering av arbeidsmiljøkonsekvenser eller andre forhold som ikke dekkes av straffesaken. Dersom saken dreier seg om en alvorlig straffbar

handling er det ikke forventet at Forsvaret skal undersøke det samme forholdet parallelt med FMPA/politiet. I noen tilfeller må det likevel gjøres parallelle undersøkelser for å kartlegge forhold som ikke dekkes av etterforskningen.

Arbeidsgivers aktivitetsvakuum i slike saker skyldes nok i hovedsak at ansvarlige ledere er usikre på hvordan saken skal håndteres. At lokale ledere er usikre på hva de kan og skal gjøre i perioden saken er under etterforskning er ikke særegent for Forsvaret.

Det er også indikasjoner på at noen ledere har oppfattet sporvalget som “enten - eller”: dersom en sak etterforskes av politiet skal ikke arbeidsgiver foreta seg noe. Dette kan i noen grad skyldes manglende kompetanse, men også formuleringer i GAs veiledninger knyttet til hvordan sporvalg praktiseres er uheldig:

“Oppfølging av en sak i varslingssporet skjer formentlig først og fremst for å undersøke systemfeil og enkeltsaker som en har besluttet ikke å etterforske.”

“Varslingssporet bør overlates til militærpolitiet i et disiplinær eller straffespor”.

Dette kan gi en feilaktig oppfatning av at aktivitetsplikten ikke gjelder når politiet/FMPA etterforsker saken. Det skal bemerkes at GA var enig i at disse formuleringene burde endres.

Det er viktig å være oppmerksom på at aktivitetsplikten i arbeidsmiljøloven, både den delen som går på omsorgsplikten for ansatte,

og selve undersøkelsesplikten, ikke blir borte selv om det pågår en politietterforskning. De forhold som kreves undersøkt og som ikke gjelder spørsmålet om noen kan straffes må undersøkes av Forsvaret. Som arbeidsgiver og organ har Forsvaret en aktivitets- og undersøkelsesplikt som kan gå utover å finne svar på om en straffebestemmelse er overtrådt og om det finnes noen skyldige. Dersom det er mistanke om alvorlige brudd på etiske retningslinjer, habilitetsregler, seksuell trakassering eller andre alvorlige kritikkverdige forhold kan det utløse en rekke plikter, blant annet:

- Vurdere å håndtere eventuelle konsekvenser av inhabile beslutninger.
- Håndtere saken personalmessig.
- Håndtere arbeidsmiljømessige konsekvenser løpende.
- Håndtere øvrige konsekvenser av bruddet. Dersom lovbruddet har fått utilsiktede konsekvenser, må disse rettes opp i (eksempelvis miljøkonsekvenser eller feilaktige beslutninger).
- Vurdere om etiske retningslinjer er tilstrekkelig implementert. Dersom ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring, bør det gjennomføres opplæringstiltak. Etter straffeloven § 27, jf. § 28 første ledd, bokstav c kan Forsvaret bli holdt strafferettslig ansvarlig for ansattes lovbrudd som kunne vært unngått med

hensiktsmessige “retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak”.

Ovennevnte er eksempler på aktiviteter det kan være nødvendig å iverksette parallelt med at mulig straffbart forhold også undersøkes.

I e-postkorrespondanse mellom FSJ IR og Arbeidstilsynet har sistnevnte uttalt seg om at undersøkelsesplikten ikke gjelder dersom det kritikkverdige forholdet er rettet opp i. I den sammenheng uttalte Arbeidstilsynet at det ikke foreligger noen undersøkelsesplikt, samt:

“Hvorvidt det kritikkverdige forholdet likevel må anses straffbart og kvalifiserer for politietterforskning vurderes ikke her, men da vil uansett arbeidsgivers undersøkelsesplikt etter Arbeidstilsynets vurdering ikke gjelde.”

Dette innebærer ikke at undersøkelsesplikten også har falt bort for kritikkverdige forhold som ikke er rettet opp i.

Ettersom undersøkelsesplikten også gjelder ved pågående politietterforskning, må de som håndterer saken i Forsvaret kjenne til rollefordelingen mellom politiet og Forsvaret som arbeidsgiver.

Forsvaret har liten eller ingen innvirkning på politietterforskningen mot en ansatt for handlinger begått under utøvelse av arbeidet i Forsvaret. Samtidig har Forsvaret også egne retningslinjer, blant annet etiske retningslinjer for Statstjenesten, som kan ramme de samme handlingene eller deler av de samme

handlingene som er under etterforskning. Det er Forsvaret som har ansvaret for å avklare om slike retningslinjer er brutt. Dersom eksempelvis en beruset offiser oppsøker en vernepliktig som sover og senere blir anmeldt for voldtekt, kan ikke Forsvaret nødvendigvis nøye seg med å ta utfallet av etterforskningen til etterretning. Dersom straffesaken mot offiseren senere blir henlagt, må Forsvaret på selvstendig grunnlag i det minste vurdere om det var kritikkverdig av offiseren å oppsøke den vernepliktige i beruset tilstand mens vedkommende sov. Videre må Forsvaret sørge for at både varsler og omvarslede får nødvendig oppfølging mens saken pågår.

Dette innebærer at Forsvaret kan måtte ta stilling til egen håndtering av saken dels uavhengig av en pågående politietterforskning og resultatet av denne. I gitte tilfeller kan det eksempelvis innebære at en ansatt kan bli frifunnet for en straffbar handling, men likevel funnet å ha brutt virksomhetens interne etiske retningslinjer for de samme handlingene eller deler av dem.

Det er ulovfestet god sedvanerett at dersom det pågår en parallell politietterforskning skal virksomheten forsøke så langt som mulig, innenfor lovens rammer, å ikke håndtere saken på en slik måte at det kan skade politietterforskningen. Eksempelvis bør virksomhetens gjennomføring av intervjuer med relevante ansatte avklares med politiet. Påtalemyndigheten har imidlertid som et

utgangspunkt ingen instruksjonsmyndighet overfor Forsvarets egen håndtering av saken.

Etter politiregisterloven § 35 (2) kan politiet eller påtalemyndigheten pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig organ, taushetsplikt om opplysninger som er nødvendig å holde hemmelig av hensyn til etterforskningen. Men muligheten til å pålegge taushetsplikt gjelder bare opplysninger som statlig ansatte mottar fra politiet, påtalemyndigheten eller andre som bistår politiet. Politiet kan ikke pålegge statlig ansatte taushetsplikt for opplysninger som disse selv bringer til politiets kunnskap. Dette selv om politiet finner gode etterforskningsmessige grunner for et slikt pålegg. Denne regelen innebærer at politiet ikke kan frata Forsvaret sin egen aktivitetsplikt ved å pålegge ansatte en taushetsplikt for forhold som Forsvaret er kjent med fra før og som går utover den taushetsplikten de ellers har som ansatte i Forsvaret. Politiet og påtalemyndigheten har altså ikke noen generell hjemmel for å be ansatte i Forsvaret om å “legge lokk” på en sak som Forsvaret selv har gjort politiet oppmerksom på eller anmeldt.

Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten generelt

Etter PwCs vurdering er det med utgangspunkt i saksmappene vanskelig å konkludere med om det er gjort tilstrekkelige undersøkelser i flere av sakene. I enkelte saker fremstår det som om de omvarslede forholdene ikke er tilstrekkelig

undersøkt. Dette kan etter PwCs vurdering skyldes (i) at det ikke er gjort tilstrekkelige undersøkelser for å belyse saksforholdet, eller (ii) at gjennomførte undersøkelser ikke er dokumentert tilstrekkelig.

I tilfeller der det omvarslede forholdet ikke er tilstrekkelig undersøkt løper Forsvaret ulike risikoer. For det første foreligger det en risiko for at Forsvaret ikke avdekker om det faktisk har forekommet kritikkverdige forhold, eller hva som utgjør det kritikkverdige forholdet. Dette kan for eksempel være tilfelle i saker der det ikke har blitt gjennomført intervjuer med involverte parter og vitner som kan bidra til å belyse saken. Det samme gjelder i tilfeller der de intervjuede ikke har fått anledning til kontradiksjon, både av eget referat og av andres påstander mot dem selv.

For det andre foreligger det en risiko for at Forsvaret konkluderer feil i saken, noe som igjen kan påvirke anbefalte tiltak og eventuelle sanksjoner i saker der det kan være aktuelt. Dette kan for eksempel skje i saker der det ikke er innhentet forklaringer fra sentrale vitner.

For det tredje foreligger det en risiko for at det kritikkverdige forholdet vil gjenta seg fordi Forsvaret uten fullstendig faktagrunnlag har begrensede forutsetninger for å adressere de kritikkverdige forholdene. En av de nevnte sakene hvor det ikke fremkommer av saksdokumentasjonen om det er gjort tilstrekkelige undersøkelser, gjaldt varsel om uakseptabel behandling av en rekrutt. I et

slikt tilfelle vil det, dersom det ikke er utført tilstrekkelige undersøkelser, foreligge en risiko for at lignende forhold kan skje igjen.

I tilfeller der det er gjort tilstrekkelige undersøkelser, men disse ikke er tilstrekkelig dokumentert, foreligger det manglende notoritet og dermed en risiko for at Forsvaret og/eller de aktuelle saksbehandlerne vil bli kritisert for manglende oppfølging. Manglende notoritet medfører også at det vil være utfordrende for Forsvaret eller andre å etterprøve de vurderingene som er gjort.

Når det gjelder tiltak og oppfølging av disse som et resultat av undersøkelsen for øvrig, vises det til kapittel 6 nedenfor.

Manglende mulighet for kontradiksjon

PwC vil også knytte kommentarer til gjennomføring av kontradiksjon. Gjennom undersøkelsen PwC har foretatt synes det som at det er ulik praksis på hvorvidt partene gis anledning til kontradiksjon. I enkelte saker fremstår det som at partene, og herunder særlig omvarslede, ikke gis anledning til kontradiksjon i saken.

At partene gis anledning til kontradiksjon, er helt avgjørende for å sikre god saksbehandling. Det gjelder både muligheten til å imøtegå en annens forklaring og komme med sine egne forklaringer. Dersom det utelates kan man i mindre grad være sikker på at man har belyst alle sider ved saken. Partenes adgang til å lese gjennom referater fra intervjuer de har

deltatt i er også viktig, da det sikrer at de er blitt oppfattet korrekt av de som skal behandle varselet. I tillegg er partenes rett og mulighet til kontradiksjon viktig for å sikre de involverte partenes tillit til saksbehandlingen og gi dem en opplevelse av å ha blitt hørt.

PwC finner særlig grunn til å bemerke at omvarsledes adgang til kontradiksjon ikke synes å være godt nok ivarettatt i noen tilfeller. Den som får et varsel mot seg står i en særlig sårbar stilling da vedkommende vil oppleve å måtte forsvare seg mot en påstand om seg selv. Det er da viktig å sikre at omvarslede gis gode muligheter til å komme med en sin forklaring, både for å sikre at omvarslede har tillit til håndteringen og føler seg hørt, men også for å sikre at saken er tilstrekkelig belyst før det fattes en beslutning. Dersom dette ikke gjøres, og man konkluderer med at omvarslede har gjort seg skyldig i noe kritikkverdig, vil det klart kunne skape en opplevelse hos omvarslede av å ha blitt forhånds dømt eller dømt på uriktig grunnlag. Etter PwCs vurdering er det derfor grunn til å se alvorlig på det når det fremkommer at omvarslede ikke har blitt gitt mulighet til kontradiksjon når det er konkludert med kritikkverdige forhold. Dersom det er reagert med arbeidsrettslige sanksjoner mot omvarslede er det større risiko for at Forsvaret kommer i ansvar dersom det viser seg at kontradiksjon ikke er gjennomført. Det skal nevnes at av de sakene vi har gjennomgått, så er det svært få som har resultert i oppsigelse eller avskjed.



6. Hovedområde 3 - Oppfølging og avslutning

6.1 Om evaluering av hovedområde 3

Under hovedområde 3 - oppfølging og avslutning - har vi sett på hvordan varslingssaker har blitt fulgt opp etter at varselet er undersøkt og en konklusjon foreligger. Gjennomgangen har således hatt konklusjonen etter avsluttede undersøkelser som “startpunkt”. Vi har gjennomgått de samme 56 varslingssaker og henvendelser som under hovedområde 2, men hovedfokus har vært på saker der kritikkverdige forhold er avdekket.

Gjennomgangen av hovedområde 3 har tatt utgangspunkt i evalueringskriterier som er oppstilt i tabellen på neste side. Vi har også gjort en overordnet vurdering av hvorvidt Forsvaret har en organisering som på en hensiktsmessig måte sikrer at konklusjoner i varslingssaker tas hensyn til, inkludert om roller, ansvar og myndighet er rett plassert i etaten.

Figur 11: Evalueringskriterier for hovedområde 3

Tema	Evalueringskriterier
Ivaretagelse av overgang fra konklusjon til oppfølging av anbefalinger	Rapportens anbefalinger legges til grunn for videre oppfølging og sendes til riktig sted og arbeidsgivernivå i organisasjonen for oppfølging.
	Leder(e) har blitt informert av saksbehandler om undersøkelsens konklusjon og anbefalinger til videre tiltak slik at utøvende arbeidsgivernivå har hatt tilstrekkelig forståelse og grunnlag til å iverksette tiltak og evt. reaksjoner.
	Dokumentasjon fra saksbehandler til utøvende arbeidsgivernivå ivaretar nødvendig grad av notoritet.
Arbeidsgivers ansvar for oppfølging og tiltak når konklusjon foreligger	Saken følges opp uten ugrunnet opphold, og tiltak og anbefalinger iverksettes.
	Arbeidsgiver har informert partene, og i tilstrekkelig grad fulgt opp berørte parter i tiden etter at konklusjon foreligger i tråd med arbeidsgiver omsorgsplikt.
	Linjeledelsen har trukket inn arbeidsrettslig kompetanse og eventuell annen nødvendig kompetanse der dette har vært ansett som nødvendig.
	Dersom det har blitt konkludert med kritikkverdige forhold i sluttrapporten har utøvende arbeidsgivernivå iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at avdekkede kritikkverdige forhold opphører, at tilsvarende hendelser i fremtiden forebygges.
Tjenstlige reaksjoner / sanksjonsformer	Utøvende arbeidsgivernivå har i tilstrekkelig grad utnyttet sitt handlingsrom ved utmåling av reaksjon på kritikkverdige forhold.
	Like typetilfeller av kritikkverdige forhold har blitt likebehandlet hva gjelder reaksjon og sanksjon.

6.2 Observasjoner

6.2.1 Overgang fra konklusjon til oppfølging av anbefalinger

Fremgangsmåte for illeggelse av sanksjoner i Forsvaret

I Vedlegg 1 har vi beskrevet Forsvarets todelte system for illeggelse av sanksjoner mot ansatte som har utvist kritikkverdig atferd. Helt kort kan Forsvaret ilegge en disiplinærreaksjon i form av refselse for militært personell. For sivilt personell kan det ilegges ordensstraff, jf. statsansatteloven. For alle ansatte, militære og sivile, kan arbeidsgiver gi advarsel eller gå til oppsigelse, suspensjon eller avskjed. For militært personell ansatt før 2005 og for vernepliktige/elever, gjelder det egne regler. Merk at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom personene som har eller utøver disiplinærmyndighet, og personene som har eller utøver arbeidsgiveransvaret. Prosessen for illeggelse av sanksjoner innenfor de to systemene gjennomgås nedenfor.

Nærmere om prosessen med illeggelse av en arbeidsrettslig sanksjon

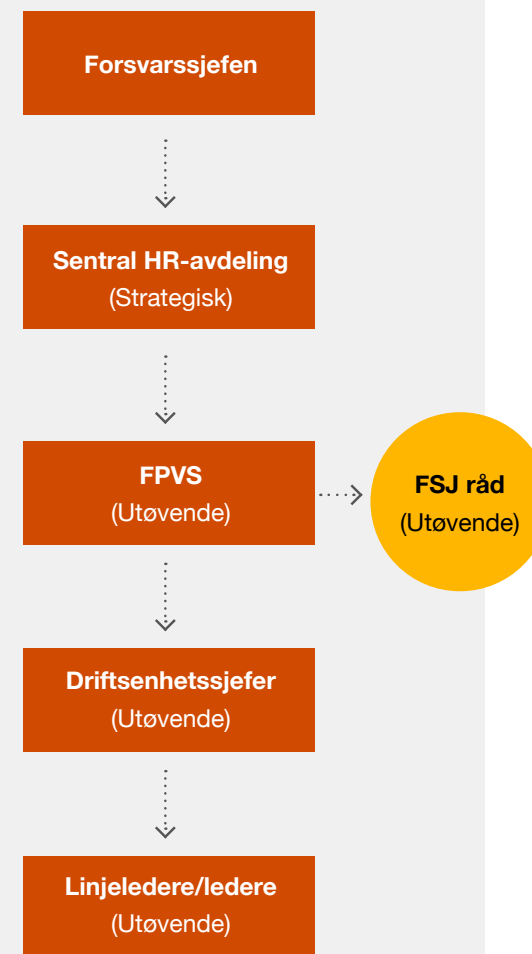
I kraft av styringsretten kan Forsvaret ilegge sine ansatte en arbeidsrettslig sanksjon i form av advarsel, fritak for arbeidsplikt og gjennom

å frata offiserer kommando. Forsvaret kan inngå en frivillig avtale om omplassering, alternativt en sluttavtale som vil innebære at arbeidsforholdet opphører. Videre kan Forsvaret gå til oppsigelse, avskjed eller suspensjon i medhold av statsansatteloven²⁶. Sivilt ansatte kan ilegges ordensstraff. Ordensstraff kan ikke brukes mot militært tilsatte.

Forsvaret har delegert arbeidsgiveransvaret til ulike nivåer og avdelinger/seksjoner. Avdelingene/seksjonene har derfor ulikt ansvar og ulike oppgaver med hensyn til forvaltning og styring av Forsvarets personell. Organisasjonskart for avdelinger/seksjoner/nivåer som har enten strategiske eller utøvende arbeidsgiveroppgaver i Forsvaret vises i figur til høyre.

Forsvarssjefen er den som sitter med det overordnede arbeidsgiveransvaret i Forsvaret. Ulike sider av arbeidsgiveransvaret har forsvarssjefen, gjennom HR-direktøren i FST, delegert til ulike avdelinger og instanser i Forsvaret.

Figur 12: Arbeidsgiveroppgaver i Forsvaret



26 Merk likevel at tidligere yrkesbefal som er ansatt før 2005, kun kan gis oppsigelse i medhold av statsansatteloven § 20 bokstav a.

Den sentrale HR-avdelingens primære oppgaver er å forvalte den delegerte arbeidsgivermyndigheten på vegne av forsvarssjefen på et overordnet nivå. HR-avdelingen har blant annet ansvar for å gi ut styrende prosedyrer og retningslinjer, og har ansvaret for dialogen med de 37 forhandlingsberettigede fagforeningene i Forsvaret. HR-avdelingen har også ansvaret for personalpolitikken i Forsvaret, herunder å stille krav til kursing og opplæring av ansatte. Dette innebærer at den sentrale HR-avdelingen har det overordnede ansvaret for utdanningen av Forsvarets personell på bachelor- og masternivå, eksempelvis ved å fastsette utdanningskvoter opp mot FHS som gjennomfører utdanningen. Etter forespørsel fra enten driftsenhetssjefene eller FPVS, kan den sentrale HR-avdelingen velge å gi råd om hva som er den best egnede fremgangsmåten eller reaksjonen i enkeltsaker. Det er likevel slik at den sentrale HR-avdelingen ikke har noen instruksjonsrett overfor FPVS eller driftsenhetssjefene i enkeltsaker. Den sentrale HR-avdelingen har ingen oversikt over antall pågående personalsaker, og har derfor ikke mulighet til å følge opp enkeltsaker uten at avdelingen blir bedt om råd fra enten driftsenhetssjefene eller FPVS, eller at avdelingen får en rapport om en konkret sak fra IR. Det har fremkommet under intervjuer at det er sjeldent at den sentrale HR-avdelingen mottar rapporter om enkeltsaker fra IR, eller rådgir i enkeltsaker etter forespørsel fra driftsenhetssjefer eller FPVS.

FPVS sitter med utøvende arbeidsgivermyndighet på det som gjelder “transaksjonelle HR-tjenester”. Dette inkluderer lønn, refusjon, reiseregninger, flytting, omplassering, beordringer, ansettelse og arbeidsrettslige reaksjoner. FPVS håndterer også personell i utlandet og vernepliktsavdelingen. Vernepliktsavdelingen håndterer alt det utøvende vedrørende de vernepliktige både før og etter førstegangstjenesten. FPVS har i tillegg ansvaret for rekruttering og seleksjon til Forsvarets skoler. Endelig skal FPVS være den utøvende instansen som skal rådggi ledere i saker der det kan være aktuelt med en arbeidsrettslig reaksjon, og mer unntaksvis rådggi den sentrale HR-avdelingen.

Lederen for FPVS sitter videre med myndigheten til å fatte endelig beslutning om å frabeordre personell. En forutsetning for at lederen for FPVS skal behandle et spørsmål om frabeordring er at en driftsenhetssjef henvender seg til FPVS med et ønske om å frabeordre en enkeltressurs fra en bestemt stilling. Når henvendelsen kommer inn settes det ned en Personellgruppe som forbereder saken. Personellgruppen kommer så med en anbefaling til lederen av FPVS, som deretter fattet en endelig beslutning.

Driftsenhetssjefene har fått delegert arbeidsgiveransvar fra forsvarssjefen. Det innebærer at driftsenhetssjefene utøver arbeidsgivermyndighet på vegne av

forsvarssjefen, som blant annet omfatter det overordnede ansvaret for den forvaltningen av personell i driftsenhetene. Det følger videre av Direktiv for HR-området til bruk i Forsvaret, punkt 5.1 at driftsenhetssjefer kan:

“[...] innenfor rammene av overordnet regelverk, delegere arbeidsgivermyndighet videre og formalisere dette i informasjon og samarbeidsavtaler.”

Av HR-direktivets punkt 5.1.10.1 og 5.1.10.2 følger det at:

“5.1.10.1 Linjeledere

Linjeleder skal ivareta arbeidsgiveransvaret overfor undergitt personell på vegne av driftsenhets/BRA-sjef. Dette innebærer å oppnå resultater og mål for egen avdeling ved å holde seg innenfor lover, regler og rammer for sikkerhet, vern og rettigheter. Linjeleder skal ivareta alle deler av arbeidsgiveransvaret innenfor sitt nivå og avledet myndighet.

5.1.10.2 Ledere

Ledere forestår direkte anvisning og kontroll i forbindelse med utførelse av aktiviteter og handlinger i henhold til gitte fag- og sikkerhetsinstrukser” (PwCs uthevelse).

Linjeleder har med bakgrunn i HR-direktivet, og med hjemmel i styringsretten, myndighet til å ilegge personell advarsler, frita personell for arbeidsplikt og i enkelte tilfeller frata offiserer kommando.

Linjeleder kan også tilby arbeidstaker en avtale om omplassering, som innebærer at arbeidstakeren aksepterer å bli flyttet til en annen del av organisasjonen.

Ved avsluttede undersøkelser hos FSJ IR eller en undersøkelsesgruppe nedsatt i en driftsenhet, er utgangspunktet at undersøkelsesrapporten sendes tilbake til driftsenhetssjefen for videre oppfølging. Når arbeidsgivermyndigheten ligger på et lavere nivå, sendes rapporten videre ned i linjen. Dette ble beskrevet på følgende måte i intervju med FSJ IR:

“Da er det opp til linjeledelsen å vurdere reaksjonsformer, som oppsigelse, avskjed mv. Det tilligger ikke internrevisjonen å mene noe om reaksjoner, vi gir ingen anbefalinger om det og vi følger det ikke opp. Vi konkluderer med om forholdet anses for å være kritikkverdig (helt grunnlag), delvis grunnlag (enkelte påstander anse for å være kritikkverdig) eller ikke grunnlag i varslet

(verken bekrefte eller avkrefte).”

I saker hvor det er aktuelt å vurdere oppsigelse, suspensjon, avskjed eller ordensstraff, har driftsenhetssjefene det overordnede ansvaret for å igangsette en arbeidsrettslig prosess mot enkeltansatte. Fra tidspunktet hvor undersøkelsesrapporten foreligger, vil det være opp til den nærmeste leder som utøver arbeidsgivermyndigheten å beslutte om en arbeidsrettslig prosess mot enkeltansatte skal igangsettes eller om saken skal avsluttes uten en arbeidsrettslig reaksjon.

Driftsenhetssjefene og linjeledere har myndighet til å ilegge en advarsel, men ikke til å treffe en beslutning om oppsigelse, avskjed, suspensjon eller ordensstraff mot enkeltansatte. De bestemmer bare hvorvidt det skal igangsettes en slik prosess. Det foreligger ingen formelle krav til at driftsenhetssjef eller nærmeste leder må rapportere til sentrale instanser om at saken ble avsluttet uten arbeidsrettslig reaksjon. På tilsvarende

måte har verken FPVS eller den sentrale HR-avdelingen noen instruksjonsmyndighet overfor driftsenhetssjefen eller nærmeste leder som tok avgjørelsen om å ikke forfølge en sak i et arbeidsrettslig spor.

Under FPVS ligger FSJ råd. Det ligger til FSJ råd å behandle saker om arbeidsrettslige sanksjoner av militært personell, herunder oppsigelse, avskjed, suspensjon, og ordensstraff. Før saker om arbeidsrettslige sanksjoner behandles i FSJ råd, vil en typisk sak om arbeidsrettslige sanksjoner, eksempelvis oppsigelse, ha vært igjennom følgende prosess (se figur under):

Før FPVS fremmer en sak for FSJ råd gjøres en grundig utredning av de faktiske og rettslige sidene av saken. Om FPVS konkluderer med at saken kvalifiserer for oppsigelse eller avskjed, vil FPVS, som hovedregel, forsøke å løse saken i minnelighet, før den bringes inn for FSJ råd.

Figur 13: Fremgangsmåte for ileggelse av arbeidsrettslige sanksjoner



Når saken først bringes inn for rådet innstiller FPVS på oppsigelse eller avskjed. I intervjuer fremkommer at når FPVS fremmer en sak inn for rådet, er det svært sjeldent Rådets konklusjon avviker fra FPVS sin innstilling. FSJ råd gjør likevel en grundig, selvstendig og individuell vurdering av om den aktuelle saken oppfyller vilkårene for oppsigelse eller avskjed. Dersom vilkårene for sanksjon er oppfylt, har FSJ råd fått delegert myndighet til å fatte et vedtak om oppsigelse av den militært ansatte. I oppsigelses-/avskjedssaker som gjelder Forsvarssjefens egen personellgruppe, vil FSJ råd komme med en innstilling om enten oppsigelse eller avskjed. Forsvarssjefen mottar deretter innstillingen, og vil som den klare hovedregel fatte et vedtak i tråd med Rådets innstilling.

Alle vedtak om oppsigelse, avskjed og suspensjon kan påklages. Klagen kan fremsettes av klager til FSJ råd, som kan opprettholde vedtaket eller gi medhold i klagen. Dersom FSJ råd opprettholder vedtaket, sendes klagen videre til FD som fatter endelig vedtak. Klage på oppsigelse og avskjed har oppsettende virkning. Oppsettende virkning betyr at den som er sagt opp eller avskjediget har rett til å stå i stilling inntil klage er ferdig behandlet og endelig vedtak foreligger. Klage på vedtak om suspensjon har ikke oppsettende virkning.

Et vedtak om oppsigelse kan ikke iverksettes før to uker etter at underretning om vedtaket

er kommet frem til vedkommende ansatte. Dersom den ansatte i løpet av disse to ukene reiser søksmål, eller gir skriftlig varsel om at søksmål vil bli reist innen åtte uker, er utgangspunktet at vedtaket om oppsigelse har oppsettende virkning. Det betyr at den ansatte kan stå i stilling frem til saken er rettskraftig avgjort for domstolen, alternativt kun frem til fristen på åtte uker er utløpt der søksmål ikke blir reist.

Dersom en statsansatt reiser søksmål om lovligheten av et vedtak om avskjed, har søksmålet som utgangspunkt ikke oppsettende virkning. Det betyr at vedkommende må fratre når vedtaket om avskjed iverksettes.

Nærmere om prosessen med illeggelse av en disiplinærreaksjon

Forsvarets mulighet til å ilegge en disiplinærreaksjon i form av refselse er formelt sett ikke en arbeidsrettslig reaksjon. Refselse er et militært ledelsesverktøy (hjemlet i lov om militær disiplinærmyndighet) som gir en umiddelbar og følbar reaksjon mot tilsatte og vernepliktige som har utvist atferd som ikke aksepteres i Forsvaret. For å kunne ilegge refselse kreves disiplinærmyndighet. Enhver som fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando har disiplinærmyndighet. Det er normalt nærmeste sjef i kommandolinjen med disiplinærmyndighet som ilegger refselse, men disiplinærloven gir mulighet for at en offiser lengre opp i kommandolinjen kan ilegge refselse. Dette forutsetter at refselse ikke

allerede er ilagt av en militær leder lengre ned i kommandolinjen.

Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando kan ilegge arrest inntil 12 dager, eller bøter av begrenset størrelse. Den som innehar høyere kommando kan ilegge alle refselser. Se Vedlegg 1, kapittel 3.3 for en nærmere beskrivelse av de ulike formene for refselse.

GA og KA er rådgivende myndighet ved utøvelsen av disiplinærmyndigheten. Det er et lovkrav at refselse på arrest i mer enn 12 dager, samt frihetsinnskrenkning over 15 dager, skal forelegges GA, førstekrigsadvokat eller KA før refselen ilegges. Utover dette kreves det ikke at den som utøver disiplinærmyndighet rådfører seg med GA eller KA. Intervjuer har likevel vist at det er svært vanlig å rådføre seg med GA eller KA om refselse skal ilegges, og om utmålingen av refselsen.

Refselse kan påklages. Saksbehandlingsreglene for klage på refselse er sammenfattet i Veiledning i behandling av disiplinærsaker punkt 1.7, hvor det heter:

“Den som forkynner refselsen for refsede, plikter å ta rede på hvorvidt refsede vedtar refselsen, tar betenkningstid eller klager på refselsen. Hvis refsede erklærer at han eller hun klager på refselsen, enten uten å ha tatt eller etter å ha tatt 48 timer betenkningstid, skal refsende sjef be refsede om å fremsette skriftlig klage.

Refsende sjef skal så vurdere klagen mot refselsen. Hvis refsende sjef beslutter å ta klagen til følge, stopper saken der. Hvis refsende sjef beslutter ikke å ta klagen til følge, skal saken sendes til refsende sjefs nærmeste sjef i stilling tillagt grad oberst/kommandør eller høyere. Refsende sjef skal imidlertid ikke sende saken til obersten/kommandøren direkte, men til krigsadvokat eller generaladvokaten for uttalelse. (Saken sendes til generaladvokaten hvis en krigsadvokat har gitt skriftlig eller muntlig uttalelse i saken før refselsen ble ilagt, og i alle tilfeller hvor klageinstansen er general/admiral av grad. I alle andre tilfeller sendes saken til krigsadvokat.) Grunnen til det er at klageinstansen plikter å innhente råd fra krigs- eller generaladvokaten forut for sin beslutning. Hvis obersten/kommandøren beslutter ikke å ta klagen til følge, har refsede 7 dager på seg til å klage videre til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret.

Fra det tidspunkt hvor refsede erklærer betenkningstid/klage og til klagen er tatt til følge eller refselsen er opprettholdt av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (eller bare av obersten/kommandøren hvis refsede nøyer seg med det), har klagen oppsettende virkning. Oppsettende virkning innebærer at refselsen ikke kan iverksettes (fullbyrdes)."

6.2.2 Arbeidsgivers ansvar for oppfølging og tiltak når konklusjon foreligger

Oppfølging av tiltak og anbefalinger etter avsluttende undersøkelser

Når en varslings sak er ferdig utredet sendes sluttrapporten tilbake til oppdragsgiver. Det vil si leder av driftsenheten, alternativt lengre ned i linjen til en leder som har fått tildelegert arbeidsgivermyndighet. Lederen med arbeidsgivermyndighet har både ansvaret for den videre oppfølgingen av de involverte parter og arbeidsmiljøet som sådan, samt beslutter om det skal igangsettes en prosess med tjenstlig reaksjoner mot omvarslede. Det vises til en nærmere beskrivelse av prosessen for illeggelse av disiplinære og arbeidsrettslige sanksjoner i kapittel 6.2.1 over. Observasjoner knyttet til om leder har utnyttet sitt handlingsrom ved utmålingen av sanksjoner med utgangspunkt i kritikkverdige forhold avdekket i undersøkelsene, er beskrevet under kapittel 6.2.3 nedenfor. Nedenfor vil utgangspunktet være hvordan undersøkelsesrapporter og dens anbefalte tiltak (hvis noen) er fulgt opp av av leder.

De anbefalinger som gis i sluttrapporter er tiltak som primært er knyttet til det fysiske og/eller psykososiale arbeidsmiljøet. Flere av undersøkelsesrapportene anbefaler også mer rettede tiltak knyttet til lederadferd, men inneholder svært sjeldent

anbefalinger om en tjenstlig reaksjon i form av advarsel, oppsigelse eller avskjed. Som beskrevet i kapittel 6.2.1 ligger det til militær leder med arbeidsgivermyndighet å vurdere arbeidsrettslige sanksjoner i neste fase. Eksempelvis formulerte en undersøkelsesgruppe forholdet til arbeidsrettslige sanksjoner på følgende måte:

“Det er også viktig å presisere at det ofte ikke er normalt med anbefaling om tiltak i det hele tatt. Normalt omhandler mandatet bare å finne ut av de faktiske forholdene. Oppdragsgiver skal tolke funn og treffe tiltak ut fra det. Det gjelder særlig i tyngre juridiske saker. I denne konkrete saken her var det relativt åpenbart hva det gjaldt og da var det naturlig å komme med mer kvalitative anbefalinger. Vi er nøye på å ikke komme med sanksjonsmessige anbefalinger, det må arbeidsgiver selv ta stilling til.”

Om overføring av informasjon, og videre oppfølging av saken forklarte undersøkelsesgruppen følgende:

“Vi er alltid forsiktig med å komme med anbefalinger i saker. I denne konkrete saken var det ganske innlysende hva som var utfordringen og da er det lett å komme med anbefaling på bakgrunn av kompetansen vi besitter. Til vanlig undersøker vi om det er hold i de fremsatte påstandene eller ikke.

Det er normalt å ha en formell overleveringsseanse der vi prater om

funnene med oppdragsgiver. Da hender det oppdragsgiver spør oss om råd for eventuelle sporvalg eller sanksjoner. Vi kan rådggi i den grad vi har kompetanse til det, eller videreformidle oppdragsgiver til fagpersonell som kan hjelpe dem.“

Noen av undersøkelsesgruppene går lengre i å anbefale konkrete sanksjoner. I intervju med en undersøkelsesgruppe ble det vist til at anbefalingene ikke følges opp, og det ble etterlyst en tettere involvering ved fastsettelsen av reaksjon:

“Sakens håndtering underveis sier noe om konfliktnivå og om de nedskaleres i etterkant. Hvordan oppleves dette i etterkant hos dere. Er situasjonen løst etter dere har undersøkt saken?

Jeg synes ikke sakene blir håndtert slik jeg ville gjort, etter de er behandlet. Det blir for snilt og romslig. Den siste saken vi hadde så hadde en person fått flere varsler på seg. Det tyder på at der det er røyk er det ild. Det sier litt om systemet og reaksjonsformen. Når noen som stjeler får etterlønn så sier det noe om systemet og hvor romslig det er. Sakene i media kan og tyde på romslig reaksjonsmønster. Basert på hvordan jeg vet at våre saker blir håndtert, får de ingen preventiv effekt. Det blir nesten som en oppmuntring til å bryte regler. Organisasjonskultur og de verdier vi sier vi etterlever må følges når noen bryter regler.

Sanksjoner og oppfølging av tiltak etter saker, hvor diskuteres det?

Undersøkelsesgruppen får et mandat fra toppledelsen. Når vi har gransket varselet lager vi en rapport med forslag til sanksjoner. Når den er levert så overlates det til ledelsen og de må velge de sanksjoner de vil ta. Vi ser det er et forbedringspotensiale ved at vi som har undersøkt varselet kunne vært inkludert mer ettersom. Er det en så alvorlig sak så det bør føre til oppsigelse eller omplassering, burde vi vært på å følge opp.”

Det finnes ingen enhetlig oversikt som viser hvorvidt anbefalinger gitt i undersøkelsesrapporten blir fulgt opp i praksis. Dette er dels grunnet at Forsvaret har ikke har implementert et rapporteringssystem eller krav til avsjekk av at de anbefalinger gitt i undersøkelsesrapporter blir gjennomført. Praksis hos FSJ IR ble i et intervju beskrevet på følgende måte:

“Avrapportering gjøres bare på revisjon, ikke i varslings saker. Det er altså ikke en avrapportering til FJS IR i etterkant av oversendt rapport med anbefaling (vi rapporterer til FSJ som gir ordre til «linjen» om å følge opp hans beslutning). Det er linjen sitt ansvar og beslutte og eventuelt sette krav til avrapportering (ligger som nevnt ikke FSJ IR sin myndighet – se IR sin instruks og «normalt ansvar gitt» internrevisjonsavdelinger på lik linje med

blant annet RR).”

Basert på intervjuene, forstår vi at det er opp til ledelsen i driftsenhetene hvordan og i hvilken grad sakene følges opp etter undersøkelsene er avsluttet og rapporten foreligger. Når saker sendes videre ned i linjen, er PwCs observasjon at enkelte ledere og HR-ledere i driftsenhetene følger opp den lokale lederen, mens andre gjør dette i mindre grad.

Hvorvidt det gis tilbakemelding på at konklusjoner og anbefalinger er fulgt opp hos ledelsen på driftsenhetsnivå, ble beskrevet på følgende måte i tre ulike driftsenheter:

“Ja. Så lenge det kommer i det sentrale varslingsmottaket, så er det vi som avslutter hver enkelt sak, og tar det gjennom alle skritt”.

“De kan ikke bare legge saken i en skuff, vi vil fra vårt nivå etterspørre status til saken er avsluttet Det er også en tidsfrist, “gi tilbakemelding om når du har snakket med varsler”, eller at vedkommende må snakke med varsler innen en konkret tidsfrist”.

“Vi følger opp sakene til de avsluttes. Vi kan velge å se på dem og ved refsels får vi tilbakemelding om utmåling. Vi ber om info om hva som er gjort i saken. Det ble innført når vi etablerte varslingsmottaket i 2021.”

Det er uttalelser i “Rapport om foreløpig status varslings Forsvaret” som indikerer at saker som blir behandlet på et lavt nivå i systemet, ikke

nødvendigvis blir synlig for ledelsen over og at de derav heller ikke har tilstrekkelig kunnskap om sakene til å følge dem opp.

“Det er også mangelfull kommunikasjon mellom støtteressurser og utøvende ledere. En mulig årsak kan være at dette ikke er fagområder som har særskilt fokus i utdanning og opplæring av ledere per dags dato.

I Forsvaret har man en ledelsespraksis generelt, hvor utfordringer søkes løst på et lavest mulig nivå. Gjennomgangen viser at det i for liten grad bes om støtte fra kompetente ressurser i egen driftsenhet eller FPVS. Det fremstår som om dette handlingsalternativet er for lite kjent. Konsekvensen er at kompliserte varslingssaker ikke nødvendigvis er kjent for overordnet ledelsesnivå, og derav kan det oppstå manglende lederinvolvering med tilstrekkelig erfaringsnivå, samt mangelfull bruk av støtteressurser.”

I de sakene PwC har gjennomgått fra driftsenhetene, er det i liten grad dokumentert at de anbefalte tiltakene blir fulgt opp i linjen. I intervjuer med personer involvert i varslingssakene, synes sakene i all hovedsak å være fulgt opp, selv om dette ikke fremgår av dokumentasjonen. I en sak hvor det ble avdekket kritikkverdige forhold knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet, ble saken fulgt opp av HMS-ansvarlig og tiltak satt i verk:

“Saken hadde utspring fra et varsel. Denne er tatt fatt i på en god måte. Saken ble presentert for forsvarssjefen, så forsvarsstaben, så kom det et beslutningsskriv med info om hva som skal gjøres ved ulike avdelinger. Dette iht ordinær saksgang.”

I en varslingssak ble det ble konkludert at omvarsledes lederstil ikke ivaretok de ansattes krav til forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø. I samråd med lokal leder og jurist i driftsenheten, anbefalte undersøkelsesgruppen at det ble opprettet en personalsak for å hindre fortsatt brudd på arbeidsmiljøloven og at det ble reagert med en advarsel mot oppførselen. Av omvarsledes leder ble oppsigelse så vurdert, men saken endte med en frivillig sluttavtale. Saken ble raskt fulgt opp etter at rapport forelå, men saksbehandlingstiden fra sluttrapport til avslutning av sak tok omlag 10 måneder.

“Siden dette ble en oppsigelsessak - han hadde fått hjelp av [stabsledelsen] eller en annen jurist knyttet til dette. De kom da til en avtale der vedkommende sa opp stillingen sin selv. Når saken var ferdigbehandlet av oss, tok det ifølge [leder] veldig lang tid før [driftsenheten] gjennomførte det siste av papirarbeid som gjorde at sluttavtalen forelå. Dette var kjedelig for alle parter.”

En sak der manglende ledelse førte til uheldig belastning for varsler, ble det nedfelt en liste med anbefalte tiltak for en videre oppfølging

av saken. En leder med personalansvar i driftsenheten bekreftet i intervju at de nedfelte tiltakene var fulgt opp, og at arbeidsmiljø har vært fulgt opp. Det ble dette utdypet på følgende måte:

[Tiltak 1] ble gjennomført og det ble også beskrevet i den varslingssaken, fordi det har jo vært en hovedprosess i [driftsenhet], og [tiltak 2] var en del av det som ble kalt [kodenavn], den hovedprosessen ble kjørt samtidig som den varslingsaken, så den var ikke konkludert. Men [tiltak 1] ble gjennomgått og konkludert 30 juni i år, for da var den hovedprosessen på de på [arbeidstedet] ferdig. (...) [Tiltak 3] står beskrevet her og det er gjort. De har dialog, det har de fortalt begge to.”



Kompetansenivå og tilgang på faglige råd og støtte for militære ledere som skal følge opp saken

Ved oppfølgingen av varslingssaker, står militære ledere overfor kompliserte HR-faglige og arbeidsrettslige problemstillinger. Basert på intervjuer og saksgjennomgang, observerer PwC at ledere som skal håndtere sakene har utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet, særlig siden oppgaven kommer i tillegg til deres ordinære arbeidsoppgaver. I intervjuene er det etterlyst mer opplæring og kursing i hvordan man følger opp arbeidsgiveransvaret i en varslingssak. Dette er i liten grad vektlagt i utdanningsløpet til befal og offiserer i dagens system i henhold til våre opplysninger. Observasjoner knyttet til kompetanse og kapasitet er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.6, og vil ha gyldighet også i hovedområde 3. I intervju med militær leder på nivå 4, ble det forklart at opplæringen kommer sent, og at den er noe begrenset.

“Vi har diskutert rundt kunnskapen man har med seg inn i jobben. Den er ikke nødvendigvis alltid like god. Jeg har lært mye underveis og fått mye kunnskap og erfaring. Den erfaringen jeg har nå kunne jeg ikke fått på noen annen måte, men kunnskapen skulle jeg gjerne hatt allerede da jeg begynte i jobben.”

Våre observasjoner samsvarer også med Forsvarets egne observasjoner inntatt i “Rapport fra forsvarssjefen foreløpig status

varsling i Forsvaret” fra 22. juni 2022 s. 8:

“hovedårsaken synes å være manglende kompetanse, i kombinasjon med manglende involvering av kompetente HR-ressurser og ledere med riktig kompetansenivå.”

En ansatt i verneombudsapparatet fortalte følgende om sitt inntrykk av kompetansesituasjonen i Forsvaret:

“Vi legger opp til at det skal løses i linja, men der er det ikke nok kompetanse. Vi har jo kvittet oss med mye personalkompetanse. Avdelingene våre har ikke særlig med ressurser til å støtte. Noen av avdelingene har jurist, men helt overordnet har vi for lite ressurser. Man blir sittende igjen med at lederne skal håndtere det, og de har ikke den nødvendige kompetansen. [...]”

En som jobber med HR i en driftsenhet uttaler følgende om den samme tematikken:

“[...] Det er lite juridisk kompetanse i avdelingene våre. Jeg tror likevel at de fleste ansatte med sjefsansvar, vet noen alternativer hvor de kan finne ut av det eller hvor de kan få støtte. Om alternativet er å spørre en venn, en overordnet eller noen med fagansvar/-kompetanse har de det alternativet. Kompetansenivået er nok lavere jo lavere ned i organisasjonen du kommer.

Vi prøvde å innføre kompetanseheving i arbeidsgiveransvaret da jeg var sjef på befalsskolen. Jeg fikk en del motstand

internt blant de ansatte på befalsskolen, med spørsmål om dette var riktig nivå å begynne å snakke om arbeidsgiveransvaret på. De mente at det var for tidlig å få dette inn i utdanningen. Tidligere forsvarssjef var veldig for at de skulle få dette tidlig. Han var tydelig på at dette må de få helt fra bunnen av.

Jeg opplever at de som er på laveste nivå også har behov for dette.

Jeg hadde en samtale med de som er kadetter på luftkrigsskolen, og de snakket om dette. Hvordan det er å ha medarbeidersamtale, og å ta opp vanskelige ting med sine ansatte. De følte at de hadde lite kompetanse på dette.”

En leder i en driftsenhet hadde følgende betraktninger knyttet til opplæring og utdanning i disiplinærinstituttet og arbeidsgiveransvaret:

“Jeg tror at kompetansen rundt disiplinærinstituttet, og arbeidsgiveransvaret generelt, der er det definitivt noe å hente. Med meg selv som eksempel: Jeg har jobbet i 30 år, og i ingen av utdanningsblokkene jeg har vært gjennom har jeg hatt noen utdanning innenfor disiplinærmyndighet. Man møter dette først når man blir kompanisjef. Det er 7-8 år fra krigsskolen til man skal forvalte dette lederverktøyet. Tidligere hadde vi et forvaltningskurs hvor arbeidsgiveransvaret hadde et større fokus. Men det er forsvinnende lite kompetansepåfyll når det gjelder denne

type kompetanse fra sjefer som skal forvalte ansvaret.”

En ansatt som jobber sentralt med varsling uttalte i klartekst at ledere ikke får opplæring i disiplinærsystemet:

“Jeg mener vi også må ta ansvar for de grepene vi har gjort over tid mht. Disse temaene var tidligere et tema ved utdanningen av ledere. En del har forsvunnet ut med vaskevannet i effektiviseringsprosesser osv. Eksempelvis disiplinærutdanningen har de ikke lenger i lederutdanningen.”

FPVS har den sentrale arbeidsrettslige kompetansen i Forsvaret, og det er FPVS de militære lederne er ment å kontakte for råd og veiledning. Det i dag fire ansatte i Personellforvaltningsseksjonen under Personell- og lønnsavdelingen, med hovedoppgave å håndtere henvendelser om oppsigelses- og avskjedssaker i hele Forsvaret. De er tre jurister og en med militær bakgrunn, hvorav sistnevnte har mange års erfaring med oppsigelse- og avskjedssaker i Forsvaret. FPVS står tilgjengelig for arbeidsgiver, men har ingen proaktiv rolle utover dette:

“Jeg og mine kollegaer står til disposisjon for arbeidsgiversiden i Forsvaret. De står fritt til å kontakte oss når de har behov for bistand innenfor det som er vårt ansvarsområde, og jeg opplever at mange på arbeidsgiversiden

benytter seg av våre tjenester og kompetanse.”

FPVS beskrev selv ressurssituasjonen på følgende måte:

“Det er tidvis hektisk, og man kan tidvis ønske seg mer ressurser. Men, vi opplever på generelt grunnlag at vi er i stand til å bistå arbeidsgiver på en god måte, i de tilfeller det rettes henvendelser til oss.”

Et betydelig antall av de vi har vært i kontakt med forklarte at FPVS ikke fungerer etter hensikten. Driftsenhetslederne, sammen med internjuristene og HR-sjefene, synes som hovedregel å benytte seg av mer uformelle nettverk og eksisterende relasjoner.

I intervju med forsvarssjefen ble følgende uttalt om bruken av FPVS:

“Det er FPVS som er den sentrale støttefunksjonen. Den blir ikke brukt godt nok. Det er nok heller ikke godt nok kjent at en kan henvende deg til FPVS.”

FPVS beskrev følgende om hvor godt kjent i de er i Forsvaret, og hva de gjør i så henseende:

“Våre funksjoner og vår rolle er godt kommunisert fra J1 [HR-direktør], og vi er selv tilstede i diverse fora og på diverse scener hvor vi snakker om vår rolle og funksjoner, samt hvilken bistand vi kan yte til arbeidsgiversiden i Forsvaret. Det er derfor noe overraskende at folk ikke vet om vår rolle og vår seksjon.”

Intervjuer med samtlige nivåer i Forsvaret viser også at det er en varierende oppfatning av hvor godt FPVS fungerer som fagmiljø og støtte for organisasjonen. Dette gjelder både med hensyn til kjennskap til enheten, hvor god kompetanse FPVS sitter på, hvor tilgjengelige de er, og hvor god kapasitet de har til å følge opp forespørsler fra linjeledere om bistand.

I intervju med en av driftsenhetene ble det eksempelvis uttalt følgende om kapasiteten til FPVS:

“FPVS svarer etter beste evne, men de har også opplevd kutt underveis og er færre enn de var. Men på varslingsområdet blir jeg ringt opp med en gang hvis jeg lurte på noe. Det er ikke et system, det er enkeltpersoner det er avhengig av.”

I et annet intervju uttalte en ansatt som jobber med varslinger følgende om hvordan FPVS fungerer i Forsvaret:

“Ja, FPVS har inntrykk av at det er det vi som skal gi arbeidsrettslige råd om arbeidsrettslige konsekvenser. Det gjelder ikke bare varslingssaker. Vi tenker at det er vårt domene. Jeg tror også at hvor sakene havner er litt tilfeldig. Det er litt basert på hvem som vet at vi er der og hvem de som har ansvaret vanligvis har kontakt med. Vi opplever at vi ofte må markedsføre oss litt. FPVS er bare en av flere steder man kan henvende seg i prosedyren for varsling.”

En av de intervjuede som jobber med varslinger svarte følgende på spørsmål om hun bruker FPVS:

“Ja, men ikke på varslinger. Jeg opplever at FPVS er utilgjengelige på mange områder. Det er noen man blir kjent med over tid, som man vet at man kan forholde seg til. Men de jobber ofte med spesifikke områder. Jeg personlig vet ikke hvem som jobber med varsling i FPVS. Jeg brukte nesten 2 uker i [sak] med å være en kasteball mellom FPVS og andre instanser. Juristene hos FPVS ville ikke ta et standpunkt om vi hadde hjemmel for å dimittere.

Det er vanskelig å få et klart råd fra FPVS.”

En sentral leder leder i en driftsenhet uttalte følgende i intervju om den faglige støtten man får av FPVS:

“Til det du spør om mht. kompetanse. Jeg oppfatter også at de hos oss kontakter folk de vet har kompetanse på området når det trenger veiledning. Disse etterlyser at folk hos IR hadde mer kompetanse slik at disse kan svare ut hva de ulike driftsenhetene etterspør

[...].

Vi vet at FPVS er strukket. Dialogen er god, men mangel på kapasitet og kompetanse er noe som treffer FPVS. Jeg har bare dette inntrykket, jeg har ikke snakket med de. Det er [HR-sjef] og sjef i arbeidsgiverseksjonen

som forteller meg dette.”

Der det vurderes disiplinærreaksjoner, synes militære ledere å være raske til å kontakte GA eller KA. På nivå 4 i Hæren uttales følgende om hvordan man forholder seg til FPVS:

“Hvem vi velger å rådføre oss med kommer an på innholdet i saken. Hvis det er noe som tydelig går innenfor militær straffelov, så rådfører vi oss med Krigsadvokaten først. Det kan også være naturlig for oss å benytte FPVS, men jeg har ikke vært borti noen saker hvor det har vært naturlig å involvere dem. Vi har benyttet bedriftshelsetjenesten, Hærstaben, varslingsgruppa som har både juridisk kompetanse og personellkompetanse. De har vært med på å gi råd i ulike saker. I de sakene jeg har hatt har jeg benyttet meg av ulike instanser for å søke råd og veiledning”. (PwC sin utheving).

Det fremgår av “Rapport fra forsvarssjefen Foreløpig status varsling i Forsvaret” av 22. juni 2022 s. 8:

“I Forsvaret har man en ledelsespraksis generelt, hvor utfordringer søkes løst på et lavest mulig nivå. Gjennomgangen viser at det i for liten grad bes om støtte fra kompetente ressurser i egen driftsenhet eller FPVS. Det fremstår som om dette handlingsalternativet er for lite kjent. Konsekvensen er at kompliserte varslingssaker ikke nødvendigvis er kjent for overordnet ledelsesnivå, og derav kan det

oppstå manglende lederinvolvering med tilstrekkelig erfaringsnivå, samt mangelfull bruk av støtteressurser.”

Særtrekk ved Forsvarets organisering som kan påvirke oppfølgingen av kritikkverdige forhold

Prinsippet om at saker behandles på lavest mulig kompetente nivå, innebærer at en betydelig del av ansvaret for den videre oppfølgingen legges til enkeltledere i linjen. I intervjuer har det blitt pekt på risikomomenter knyttet til dagens organisering, hvor enkeltledere har et betydelig ansvar for oppfølgingen. Det er særlig trukket frem følgende særtrekk ved Forsvarets virksomhet:

Forsvarets organisasjon kjennetegnes ved en geografisk spredning, som gir en tydelig lokal tilstedeværelse på mindre steder i Norge. Flere av de vi har snakket med, viser til at måten Forsvaret er organisert på medfører at tette bånd oppstår lokalt og at dette kan påvirke hvordan kritikkverdige forhold håndteres. Se mer om dette under kapittel 3.2 og kapittel 5.2.2 i rapporten.

PwC observerer at det er et visst samspill mellom den geografiske spredningen og tette lokale forhold mellom ledere, og at det er en bevissthet i Forsvaret om at arbeidsrettslige konsekvenser for ansatte kan få store konsekvenser for den omvarslede og dennes pårørende sin livssituasjon:

“Se at du bosetter deg på Andøya. Du kjøper

et hus. Huset koster halvparten av prisen på en leilighet i Oslo. Får du sparken, så må du kanskje flytte til et sted hvor du ikke har råd til å etablere deg. Dette er med på å påvirke tror jeg, uten at jeg har noen konkrete holdepunkter for dette. - Alle disse tingene er med å påvirke reaksjon og konsekvens”.

“Man kan dermed risikere å ødelegger karrieren til et menneske som kanskje også er en nær kollega eller en god venn. Vi er veldig tette og spesielt på et lavere nivå kjenner man hverandre godt og er nære venner. Det er vanskelig å la noe få konsekvenser for en nær venn. Det er kanskje enda vanskeligere i tilfeller hvor vi har et vanskelig forhold til hverandre privat. Det er for eksempel enda vanskeligere for meg å refse deg dersom jeg har giftet med din eksmann.”

PwC observerer videre at ledere i Forsvaret ikke sitter mer enn 2-3 år i samme stilling på en lokasjon. En HR-sjef uttaler følgende om hvilken betydning slike hyppige rotasjoner har for oppfølgingen av avsluttede varslingssaker:

“Det er også slik at vi skifter folk i stilling alt for ofte. Da møter de aldri seg selv i døra. Eller blir konfrontert med sitt eget lederskap.

I systemet vårt sitter sjefer kort og man husker ikke. Det skulle vært dokumentert at noe er en arbeidsrettslig konsekvens. Det er også vanskelig å vurdere når noen er ferdig sonet. Vi har ikke godt nok system som

dokumenterer hva som er skjedd.”

En representant for bedriftshelsetjenesten uttaler følgende:

“Noen har vært inne på dette med at noen er på en post bare 2-3 år av gangen. Man får ikke fulgt et arbeidsmiljø over lang tid. Er det et problem etter din mening?”

“Jeg kjenner til dette problemet. På grunn av rulleringssystemet så kjenner ikke nye ledere til historikken så godt. Avhengig av hvor og når en sak oppstår er det ikke så lenge til vedkommende skal videre. Kanskje en holdning om at nestemann kan ta i denne problematikken.”

En annen HR-sjef uttaler følgende på spørsmål om det er utfordringer ved at ledere har sin stilling i 2-3 år av gangen:

“Jeg tror at det er en utfordring når det gjelder arbeidsmiljø, og når det gjelder vanskelige saker over tid. Enkelthendelser er kanskje ikke like sårbare for hyppige sjefsskifter. Men der det er en person som oppleves som vanskelig eller har dårlige holdninger, ting som man må erfare over tid - Sitter man 2-3 år, så blir det færre av de sakene som blir tatt tak i.

Jeg har også arvet det som har vært ansett som vanskelige personer på en eller annen måte.

Det er derfor en ulempe at ledere sitter i korte perioder i stilling når det gjelder å ta tak i diffuse problemer i en avdeling.

Det er likevel en fordel med systemet at de fleste sjefer er vant til å komme inn i nye avdelinger og ha lederansvar. De er trygge i lederrollen. Det går fortore inn å bli en ansvarlig sjef i en ny rolle.

En fordel med hyppige rotasjoner er at det kommer inn ny kompetanse og nye syn på etablerte sannheter eller kulturer, som da kan utfordres eller tas tak i av ny sjef. De har også bredt sammenligningsgrunnlag, de som har vært sjefer for mange avdelinger.

Jeg tror likevel at 2 år som sjef er for lite generelt sett, tre år er mer passende for personell som skal bygge kompetanse for videre avansement.”

En ansatt i verneombudsapparatet svarer også at den høye rotasjonen blant unge ledere skaper utfordringer knyttet til likebehandling og kulturbygging:

“[...] Vi har også en del utfordringer med at vi har ganske høy rotasjon på de yngste lederne. Hvis man ønsker å bli bedre på dette så er likebehandling viktig i kulturbyggingsperspektiv og målbygging. Forskjellsbehandlingen vil bli større jo mer spredt disse sakene håndteres. Det er et bra prinsipp at de som har lokal kjennskap og er

nærmest skal håndtere det, men historien viser at det ikke er bra slik det har vært.”

En ansatt som jobber med varslingssaker mener videre at det er årsakssammenheng mellom høy rotering på sjefer og at saker som gjelder kritikkverdige forhold ikke blir fulgt opp:

“Jeg tror det handler om høy rotering på sjefene som sitter med beslutningsmyndigheten. Jeg tror at det er mange offiserer, spesielt kompanisjef og bataljonssjef, som ikke har lyst til å ta i saker fordi det er kort tid igjen av tjenestetiden, og det kan ha noe å si for egen karriere.”

PwC observerer at de militære ledernes relativt korte opphold i ulike lederstillinger står i kontrast til at det i FSJ råd er vurdert å være hensiktsmessig med en kontinuitet. Om dette uttaler et medlem av FSJ råd at:

”Rådets medlemmer er ikke tilfeldig valgt. Rådet består av 7 representanter, og disse er plukket ut og har tung erfaring fra både arbeidsgiversiden og fagforeningene. Flere av representantene som sitter i dette rådet har sittet i flere år, og bakgrunnen for dette er at de skal ha et forhold til sakshistorikk og forvaltningspraksis, herunder hvilken terskel som arbeidsgiver legger til grunn for tap av stilling.”

En offiser som har erfaring fra varslingssaker uttalte videre at ved å overlate oppfølgingen av saker til leder med usikkert kompetansenivå,

forekommer det at leder velger å ikke lytte til råd som er gitt fra sentrale instanser med et høyere kompetansenivå:

“Det er flere aspekter her: man har også de som ikke vet at man kan søke råd. Så har du de som vet at det finnes men tror de kan fikse best selv. Så har du de som får råd, men som velger å ikke lytte til dem.

Det er noe vi ser på disiplinærsiden. Man har f.eks blitt anbefalt refs, men heller gitt skriftlig advarsel. Eksempel med sak hvor en leder bare ga advarsel, og ikke refselse fordi at han ville bygge en oppsigelsessak. Dette var selv om han hadde fått råd av KA om å gi disiplinærreaksjon.

Men det viktigste er å snakke med de riktige folkene. Jeg har personlig vært heldig med å ha slike folk rundt meg de siste årene. Jeg ville ikke visst hva jeg skulle ha gjort uten alle disse folkene.”

Enkelte har også fremhevet i intervjuer at Forsvarets hierarkiske oppbygning kan gjøre det utfordrende å ta opp saker, av frykt for konsekvenser for ens egen karriere. Av en militær leder på nivå 4 beskrives dette på følgende måte:

“Det kan være bekymringsverdig med kompisforhold mellom ledere på høyere nivå. Jeg har ganske stor makt og myndighet over de som er under meg og deres videre karriere. Hvis jeg gjorde noe galt, så tror jeg det skulle mye til før de ville tørre å

varsle på meg. Det kan være de sitter med en opplevelse av at det faktisk vil få en konsekvens dersom de skulle tørre å varsle på meg. Jeg tror ikke det er relatert til meg personlig, men på generelt grunnlag er det vanskelig. (...) Basert på en samtale jeg hadde for litt siden så har folk har opplevd å ha destruktive ledere, men de tør ikke gjøre noe med det fordi de vet ikke om det får noen konsekvens og de vet ikke hvor de skal sende det for å sørge for at det blir ordentlig behandla.”

Flere av informantene PwC har snakket med, bekrefter det samme usikkerheten knyttet til dette:

“Ja. Det er vanskelig å varsle på en med høyere grad. Det oppleves også som problematisk for sjefer å ta en upopulær konklusjon i en sak. Det kan forfølge dem videre i karrieren.

I rådsinnstillinger så er jo ganske subjektivt om alt annet er likt. Om det er tatt en upopulær beslutning, så er folk redd for at dette skal henge ved deg gjennom karrieren.

Vi vet jo hvem som har håndtert varselet om [NN]. Der var det en ganske feil konklusjon, hos en som allerede er på overtid. Hvorfor gjør han det? Er det kameraderi? Sett i lys av hvor han var i karrieren sin, så burde han ha guts nok til å gjøre det som var litt upopulært.”

I flere varslingssaker der undersøkelsene har konkludert med at et kritikkverdig forhold har funnet sted, har sakene handlet om et ungt befal med begrenset ledererfaring, som settes

til å lede vernepliktige hvor aldersforskjellen er liten.

“Det er en kjensgjerning at det er en utfordring i Forsvaret at man har ungt nyutdannet befal, de går gjennom et kort befalskurs for den grunnleggende utdanningen. Det vi ser er at de nok ikke er ferdig utdannet når de kommer ut. Selve utdanningen begynner ute på jobb og det blir prøving og feiling når man går inn i den nye rollen. Det er ikke en stor utfordring og det er en del av Forsvarets natur å jobbe på den måten.”

PwC observerer også at tette lokale relasjoner også innebærer særlig kjennskap til personer involvert i varslingssaker, som igjen åpner for spesielt tilpassede løsninger der det tas spesielle hensyn. Det tegnes et bilde av en vanskelig balansegang:

“Jeg tror jo på dette å kunne håndtere saker lokalt. Dette er en stor styrke i seg selv. Man kan få tilpasset forholdene den lokale konteksten. Man kan rydde opp i sakene før det blir varslingssaker.

Så er det et dilemma her: Der hvor sakene kommer til varsling, og det er saker av alvorlig karakter, så har ikke behandling

på lavt nivå så stor styrke. Dette handler om at det er komplekse saker, med store konsekvenser for de involverte. Dette betyr at saken trenger sterkere fagressurser for å håndtere saken riktig. Der er det et dilemma, og det er en mulighet for å gå bort fra prinsippet om å behandle saken på lavest mulig nivå.”

Et eksempel på en sak er hvor en ansatt hadde særskilte personlige utfordringer, som fikk en tilpasset oppfølging som satt han i stand til å fortsette i Forsvaret:

“Det er gjort mye for at han skal få være på kontoret og ha et innhold i livet. Da har de fortsatt å ha han der. Han har fått en skriftlig advarsel og har oppfølging med arbeidsgiver jevnlig med promilletest. [...] Sjefen hans er opptatt av tillit på jobben. Hadde man ikke kjent personen så godt [...] så hadde det kanskje vært en annerledes situasjon. De klarte å finne en ordning som gjør at han kan fortsette i jobben.”

Bedriftshelsetjenesten i Forsvaret etterlyser en større bevissthet og bedre systematisk arbeid med håndteringen og oppfølgingen av kritikkverdige forhold.:

“Man må identifisere risikoer, og stille de riktige spørsmålene for å minimere risikoen. Det må være en systematisk og gjentakende risikovurdering og kartlegging av arbeidsmiljøet.

Det vi ønsker er en systematisk håndtering av arbeidsmiljøforhold. Har man dette så hever man kompetansen på alle punkter og reduserer risikoen betraktelig for at uheldige hendelser skal skje.”

Informasjon og øvrig ivaretagelse av varsler og omvarslede i saken

PwC observerer en varierende grad av notoritet i saksdokumentasjonen. Slik det er beskrevet i kapittel 5.2.1, anvendes ulike formater for rapporteringen og manglende detaljnivå gjør etterprøvingen av saksbehandlingen utfordrende. Dette innebærer at det varierer fra sak til sak i hvilken grad det er dokumentert om det er gitt informasjon, samt hvilken informasjon som er gitt ved avslutningen av undersøkelsene og frem til avslutningen av saken.

Basert på intervjuer i et utvalg saker, tyder opplysninger på at det har vært liten informasjon og oppfølging i flere saker. Fra et intervju med varsler i en sak der det ble varslet om seksuell trakassering fra overordnet, siteres følgende:

“I sum har det vært veldig belastende fordi jeg ikke har fått noen informasjon, jeg har ikke visst om saken har blitt behandlet, ikke hvem som eventuelt behandlet den, jeg har ikke blitt fulgt opp verken der jeg jobbet eller av den avdelingen som viste seg å ha ansvar for behandlingen av saken. Jeg har fått litt sporadisk informasjon på ryktebørsen og det

er den oppfølgingen jeg har fått. Jeg har ikke mottatt noe håndfast informasjon om hvor langt saken har kommet i behandlingen. Det har vært et informasjonsvakuum ned til meg.”

I et fåtall av sakene fremgår det av dokumentasjonen at varsler har blitt informert om konklusjonen i saken. Samtidig observerer PwC at det ofte fremgår av dokumentasjonen at omvarslede er informert om utfallet av saken. I et klart flertall av sakene er det uansett uklart hva slags informasjon som er gått ut til varsler og omvarslede.

Forsvaret har opplyst at det har vært en praksis med restriktiv deling av informasjon til varsler og omvarslede, og at det delvis er begrunnet i personvernrettslige hensyn. Forsvaret har videre opplyst at “nye retningslinjer” som gjelder fra sommeren 2022 har medført en endring i denne praksisen, slik at varsler nå skal få informasjon om konsekvensen for omvarslede ved avsluttet varslingssak. I Forsvarets egne observasjoner inntatt i “Rapport fra forsvarssjefen Foreløpig status varsling i Forsvaret” av 22. juni 2022, beskrives dette på side 6 og 7:

“For det første har Forsvaret som arbeidsgiver hatt en begrenset mulighet til å informere varsleren om hvilke konsekvenser det får for den omvarslede i den enkelte sak. Dette fordi saken behandles som en personalsak, med strenge krav til taushetsplikt og personvern. For det andre

kan det ofte oppleves som at reaksjonene, og derav konsekvensene for den omvarslede dersom disse likevel blir kjent, ikke står i forhold til varslers forventning om hva arbeidsgiver bør gjøre i sakens anledning. Etter en ny juridisk vurdering har Forsvaret nå blitt gitt mulighet til å gi saksinnsyn dersom det ikke omfatter taushetsbelagte opplysninger eller om «noens personlige forhold». Det antas at denne muligheten til å informere vil bidra til å dekke et informasjonsbehov hos varsler i noe større grad enn tidligere.”

Forsvarssjefen beskrev at denne praksisen har hatt betydning for tilliten til Forsvaret, i og med at det etterlatte inntrykket kan ha vært at Forsvaret ikke ivaretatt sitt ansvar:

“Jeg mener det er to områder vi har feilet på. Det første er at vi har lagt oss på en veldig streng tolkning vedrørende informasjon om hva som er status på varslingssaker. Dette gjelder både til den omvarslede og varsler. Opplevelsen til omvarslede og varsler er at de ikke hører noen ting etter de innledende intervjuene har vært gjennomført. Det er noe vi nå har løsnet opp på etter de sakene som har vært i media. Jeg har snakket med en del av varslerne som har vært i media. De forteller at om de hadde fått informasjon underveis hadde de i det minste visst at det ble gjort noe, selv om de var uenige i reaksjonen. Vi har vært for dårlige på å gi informasjon og de har vi nå tatt tak i.”

Flere av de intervjuede, støtter disse synspunktene. En annen militær leder på stabssjefsnivå, beskrev dette på følgende måte.

“Jeg tror at gjennom det som ble bestemt i år, om at vi kan gi varsler informasjon, så kan vi benytte oss av denne muligheten. Dette vil skape troverdighet, og det vil fortelle den som varsler at det var riktig å varsle, og at det får en konsekvens.”

I et intervju har PwC fått forklart bakgrunnen for “de nye retningslinjene” og den “nye juridiske vurderingen”:

“[...]. For en tid tilbake siden så var Forsvaret ganske restriktive med hensyn til hva de ga innsyn i med hensyn til ulike disiplinærsaker. Men så var det en dypere nærlesning av veilederen til offentlighetsloven - som for øvrig ikke har vært oppdatert i henhold til ny personvernforordning, som også er en utfordring. Dette førte uansett til at man landet på en ny konklusjon som tilsa at man kunne gi ut informasjon. Det er jo litt paradoksalt at dette kommer nå, og ikke tidligere. [...].

For hva er praksisen nå. Du sa man tidligere hadde vært restriktive, men hvor fremkommer de konkrete føringene, og hva gjør man?

Slik jeg har forstått det, så har man kommet frem til at man nå kan si litt mer om saken. Ikke bare at det er en disiplinærsak, men også hva det gjelder men også hvor dette

har skjedd.

Avgrensningen går på hva som er et personlig forhold. Men det står ganske tydelig i veilederen at dersom noen er ilagt en tjenstlig reaksjon så er ikke dette noe som kan unntas fra innsyn.

[...].

Tilbake til denne veilederen som sier noe om hvilken informasjon om utfallet som kan gis til varslede og omvarslede i en varslingssak. Hvem er det som har gitt ut den?

Det er justisdepartementet sin veileder. Den offisielle "Rettleiar til Offentleglova", nærmere bestemt punkt 6.2.3.2.

Kan du fortelle litt om hvordan denne ble lest før, eller om den var formulert annerledes før?

Veilederen har vært formulert på samme måte siden utgivelsen i 2006. Praktiseringen av dette har ikke vært på min radar. Det har ikke kommet noen saker som har påkalt min oppmerksomhet før i våres. Men så kom det en henvendelse enten fra Fellesjuridisk i FD eller FSJ IR, hvor jeg ble innkalt til et møte hvor vi drodlet litt sammen, nær-leste veilederen, og kom frem til at det fremgikk rimelig klart at her er det adgang til å dele mer. Jeg hadde heller ikke, ut ifra gjeldende rettspraksis fra personvernregelverket, noen

særlige innsigelser å komme med knyttet til ordlyden i veilederen. Dette åpnet for en større grad av deling av innholdet i saker.

Så om jeg forstår deg riktig, har det stått det samme i veilederen hele tiden, men at Forsvaret satte seg ned og leste dette på nytt?

Det er vel den enkle måten å si det på."

PwC observerer at veilederen det henvises til er G-2009-419, Rettleiar til offentleglova, og at denne ble publisert i 2009.

Tiltak for å stanse det kritikkverdige forholdet, gjenopprette arbeidsmiljøet og forebygge nye hendelser

Slik det fremgår av kapittel 6.2.2 inneholder undersøkelsesrapportene anbefalte tiltak som primært er knyttet til det fysiske og/eller psykososiale arbeidsmiljøet.

Et ikke uvanlig anbefalte tiltak etter en varslingssak er at det utformes nye retningslinjer, eller at håndboken eller regelboken oppdateres. Dette også etter adferd som fra et objektivt ståsted er "ugrei", selv om det dreier seg om oppførsel som ikke nødvendigvis innebærer et brudd på arbeidsmiljøloven eller interne retningslinjer.

PwC vil i denne forbindelse trekke frem en sak som i korte trekk omhandlet at vernepliktige soldater ble opplært til å krysse en integritetsgrense under en trening. FSJ IR konkluderte her med at gjennomføringen av

øvelsen med den fysiske påføringen av smerte utgjorde et kritikkverdig forhold. Det ble nedfelt 10 ulike anbefalinger til tiltak for ulike nivåer i Forsvaret, som inkluderer blant annet de følgende tre anbefalingene:

"10.1 Anbefalinger til Forsvaret

1. Det anbefales at avdelingen sørger for å ha en oversikt over sertifiseringer på nærkamp og sørge for at deres instruktører er oppdatert på reglement og utdanningsprogram i henhold til UD 2-1 punkt 8.1.1.1.

2. I tråd med "Håndbok om nærkamp" bør utdanningsprogrammet følges for at det skal være en ensartet utdanning innen fagområdet i hele Forsvaret. På den måten er momentene ved treningen vurdert av fagansvarlig for nærkamp. Jog soldatene får lik utdanning på tvers av hærens avdelinger.

10.2 Anbefalinger til [Enhet]

[...].

2. Sikre erfaringslæring etter skader i nærkamp slik at man forsøker å forebygge tilsvarende skader samt dokumentere denne erfaringslæringen.

10.3 Anbefalinger til [Enhet]

[...].

3. Det anbefales at alle øvingsmomenter som skal være med i nærkampundervisning er beskrevet skriftlig."

At Forsvaret har et regelstyrt fokus fremkommer i mange intervjuer, selv om dette er beskrevet på noe ulikt vis. I et intervju med en offiser som jobber med varslingssaker sentralt i Forsvaret, uttalte vedkommende følgende på spørsmål om Forsvaret har en regelstyrt kultur:

“Det er noe vi ser i arbeidet vårt. Folk vi møter stiller spørsmål om “ja, men hvor står det? det står ikke noe sted, så da må det være greit”, “Hvilket regelverk er det som er brutt”?”

Du har helt rett. Men vi må se på det kulturelle. Hvordan lar vi det fortsette å forekomme selv om vi vet at det skjer? [...]”

En ansatt i verneombudsapparatet uttaler også følgende på samme spørsmål:

“Jeg skjønner hva du mener. Vi har en regelstyrt kultur. Det er jo ikke slik man skiller mellom rett og galt. Den alminnelige evnen til å skille mellom rett og galt, ligger der bevisst. Det er et godt spørsmål. Det har kanskje noe å gjøre med hvordan vi ser på problemet i etterkant. Forsvaret har en veldig sterk tendens til å tro at ting er løst hvis det er skrevet i reglement, men så har vi store problemer med å implementere det.

Jeg kan ta et eksempel som ikke har med varsling å gjøre: I fjor ble en [person skadet] veldig alvorlig. Så innførte vi en sikkerhetsbestemmelse som sa at det alltid skulle være to vernepliktige [...] ved tilsvarende situasjoner. Det ble sendt ut i

fjor sommer. Så går man rundt og tror at alle leser dette. Men ingen leser det. Nå er en ny jente [...] blitt veldig alvorlig skadet. Det viser at vi har vanskeligheter med å implementere reglementer. Slik tror jeg det er på mange områder i Forsvaret. Det sendes ut bestemmelser, og ingen som leser dette eller får det med seg.”

En annen ansatt i verneombudsapparatet uttalte følgende på samme spørsmål:

“Den første delen er jeg enig i. Det er fort slik at hvis det skjer noe så er resultatet at man lager en ny regel. Det er grunnen til at vi har et pågående internt arbeid med å halvere regelverket i Forsvaret. Det er så mange regler at det er ingen som har oversikt. Spørsmålet om de burde ha forstått at de skulle gjort noe annerledes er noe vi ofte snakker om. Varsling handle ofte om folkeskikk og god ledelse. Hadde det vært på plass hadde vi ikke trenger så mange regler. Jeg har ingen tro på å lage regler etter hver hendelse.

Jeg tenker dette også handler om den kulturelle utfordringer som ligger i dette. Vi kan ikke endre det som har skjedd, men nå er det en ny tid og vi må endre kulturen. At vi må endre ting nå, betyr ikke at alt var forferdelig før, men nå er ting endret og vi må forholde oss til det. De diskusjonene som har vært i media om at det har vært en ukultur synes jeg er ganske uinteressant fordi vi må

gjøre noe med de faktiske utfordringer som er der.

Jeg synes skoen trykker mest på håndteringen etterpå; på konsekvenser og likhet. Det faller for meg inn i arbeidsgiverbolken; det er der vi har størst potensiale for å bli bedre.”

Samme observasjon fremkom i intervju av en leder på Nivå 1 i Forsvaret:

“I noen av sakene hvor man har trådt over en integritetsgrense, ser vi at anbefalingen fra Internrevisjonen ofte har vært at manualen eller det formelle ikke har vært tydelig nok. Det fremstår for meg som at det ikke stilles spørsmål ved hvorfor denne personen tenkte det var greit. Har du noen tanker rundt hvorvidt det stilles for lite spørsmål rundt kultur og oppførsel, og om det er for mye fokus på formaliteter, instruksjoner og dokumenter?”

Jeg oppfatter at vi er en ganske regelstyrt virksomhet. Dersom det ikke er en regel som sier at det ikke er lov, så er det på en måte lov. Jeg tror dette viser at vi ikke har hatt gode skjønnsmessige vurderinger i disse sakene. Vi har kanskje ikke turt det fordi det er vanskelige saker og vi er et tett system. Det gjør det kanskje enda vanskeligere for oss å foreta skjønnsmessige vurderinger og derfor har vi basert oss på en regelverkstilnærming. Det regelverket har vi kanskje ikke pratet godt nok om og vi har

kanskje heller ikke sørget for å følge godt nok med på utviklingen i samfunnet med tanke på hva som anses som akseptabelt. Jeg tror vi har vært for regelstyrte og for lite flinke til å endre hvordan vi ser på det. Jeg tror det som har overrasket meg mest er hvor ufattelig forskjellig vi ser på dette internt, også i ledergruppa. Noen synes det er greit, mens andre ikke kan forstå at dette kan anses som akseptabelt.”

PwC observerer samtidig at oppfatningen ikke er gjennomgående. I intervju med en HR-sjef i en driftsenhet ble følgende uttalt på samme spørsmål:

“Jeg synes ikke dette høres kjent ut, at vi skulle ha oppdatert håndbøker i stedet for å ta en samtale med en person som har trådt over streken. Det kan være andre deler av Forsvaret som er mer orientert i den retningen, men jeg mener [enhet] ikke har noen tradisjon eller praksis på å oppdatere håndbøker når det oppstår en situasjon eller et arbeidsmiljø er dårlig. Jeg tror nok heller at dersom en slik situasjon vil det enten gjennomføres en samtale, eller situasjonen vil formelt ikke bli tatt tak i. Det skjer sannsynligvis av og til at noen trår over streken uten at det blir tatt tak i. Men jeg tror ikke det er vanlig at noen trår over streken også oppdaterer man en regelbok eller annet.”

PwC observerer videre en sak hvor det ble varslet om voldtekt etter at det ble drukket

store mengder alkohol under en sosial sammenkomst mellom befal og vernepliktige. Voldtektsanmeldelsen ble henlagt av politiet, og den aktuelle driftsenheten valgte ikke å følge opp saken i arbeidsgiversporet. Etter hendelsen ble det ikke formelt foreslått konkrete tiltak, men under et møte med den omvarslede ble likevel følgende tiltak foreslått:

“Når hele troppen er samlet i uke [uketall] skal det gjennomføres et møte mellom Sjef og ansatte i troppen. Hensikten med møtet er å bevisstgjøre ansatte i troppen om at sosiale arrangementer med alkohol, ikke skal forekomme mellom ansatte og vernepliktige. Samtidig er det viktig for ansatte i troppen får ytret sine meninger om arrangementet.”

I e-postkorrespondanse i samme sakskompleks fremkommer det også at kompanisjefen har innført følgende tiltak:

“Jeg tok med [enhet] retningslinjer inn i [enhet] sin stående ordre og skjerpet også kravene ift hvordan soldater og ansatte omgås hverandre. Dette har delvis vært gjeldende også tidligere, men ble nå også tatt med i SO som er en del av hva de ansatte skal gjennom ved tilsetting i kompaniet. Ny SO er “Del 5 - Holdninger og fremferd.”

Bedriftshelsetjenesten har en formell rolle med hensyn til ivaretagelse av arbeidsmiljøet i Forsvaret, inkludert ivaretagelse av det psykososiale arbeidsmiljøet. Det overordnede

inntrykket til graden av involvering fra bedriftshelsetjenesten, ble beskrevet i et intervju med en ansatt i bedriftshelsetjenesten på følgende måte:

“Det som er en felles erfaring fra alle regionene, er at vi synes blir koblet for sent på. Dette har endret seg litt i det siste, ved at vi kommer tidligere inn fordi vi sitter i noen varslingsmottak. Men en type erfaring vi har, er at det gjøres lokale forsøk på å håndtere varsler, og at dette blir rotet til. Man involverer på feil måte, involverer for mange, gjør ikke gode nok forhåndsvurderinger osv. Når dette har kjørt seg fast blir vi koblet på en skakkjørt situasjon.”

Det fremkommer samtidig at bedriftshelsetjenesten i større grad kobles på når de sitter i vurderingsgruppene:

“[Før vi ble koblet på vurderingsgruppene] kunne [saker] bli nesten uhåndterlig før vi ble koblet på.

Det er likevel ikke mer enn ca halvparten av driftsenhetene hvor vi sitter i vurderingsgruppene. Men det å være i vurderingsgruppa sikrer vi at vi i varslings saker kommer tidlig inn i sakene. Vi prøver å møte denne utfordringen ved å markedsføre oss, blant annet. i arbeidsmiljøutvalgene og planmøtene med avdelingene.”

Bedriftshelsetjenesten er derfor ikke gjennomgående en del av vurderingsgruppene i

driftsenhetene. Det er fortsatt opp til hver enkelt driftsenhet om dette gjøres. I samme intervju, og på spørsmål om militære ledere er bevisste på at et godt psykososialt arbeidsmiljø “ikke kommer gratis”, fremkommer det at:

“De er det i for liten grad. De har så mye plikter og ansvar og er presset på tid. Jeg har derfor forståelse for at en leder føler for å kunne slippe saker og gå videre. De har kanskje ikke de ressursene de trenger for å ivareta det løpende arbeidet med det psykososiale arbeidsmiljøet.

Det går på systematisk ivaretagelse av arbeidsmiljø. Det er viktig at det ikke blir personavhengig eller avhengig av enkeltsaker som oppstår. Det må bli en del av styring og ledelse. Det er et potensial for å løfte kompetansen og bevisstheten rundt dette.”

På spørsmål om hva som kan forbedres med varslingssystemet gis følgende svar:

“Det er [...] for dårlig at vi ikke brukes mer i tiltaksfasen ved reetablering av arbeidsmiljø”.

I intervju med ledere, varsler og omvarslede, er perspektivet at bedriftshelsetjenesten og verneombudsapparatet i liten grad er koblet på, eventuelt at de kobles på for sent.

I samtaler med en tillitsvalgt for de vernepliktige framkom det også at de tillitsvalgte oppfatter en for liten grad av involvering:

“Jeg opplever at de sentralt ikke er en del av prosessen. Den lokale tillitsvalgte får

kanskje en statusrapport om hvor i systemet varselet er. Det er en blanding av at man er kort inne i tjeneste og at man ikke blir involvert i prosessene. Som TVO sentralt så har vi kort vei til IR. Men da handler det om overordnede problemer og tiltak man kan gjøre i Forsvaret.

For å ta et eksempel: Da jeg var tillitsvalgt var det en refselse av en som hadde jukset på reiseregninger. Så skjedde det mye fra han mottok refselse til han skulle slutte. Jeg visste ikke som tillitsvalgt hvordan jeg skulle håndtere saken. Det tok noen uker etter han ble dimittert at jeg egentlig hadde noe kunnskap for å si noe om prosessen i saken. Man får ikke fulgt sakene fordi det bare er 12 måneder.”

Som nevnt over etterlyser bedriftshelsetjenesten at det gjennomføres risikovurderinger jevnlig. På grunn av rotasjoner og endringer vil risikovurderingen måtte gjentas for å identifisere risiko og implementere forebyggende tiltak. FSJ IR la til i forbindelse med kontradiksjonen at det forebyggende arbeidet generelt burde vært bedre i Forsvaret:

“gjennom både erfaring fra henvendelser og varslingssaker samt revisjoner er at i flere tilfeller er det forebyggende og systematiske HMS arbeidet mangelfullt. Det samme gjelder aktivitetsplikten knyttet til likestilling- og diskrimineringsloven.”

Basert på saksgjennomgang og intervjuer, observerer PwC at tiltak i sluttrapporter i liten grad legger vekt på gjenopprettelsen av arbeidsmiljøet som sådan i etterkant av varslingssaker.

I flere saker hvor omvarslede og varsler tilhører samme avdeling, anses saken løst ved å aktivt “skille” de to fra hverandre. Alternativt at saken anses løst ved at en av de involverte eller alle involverte bytter avdeling eller slutter i Forsvaret. En leder på nivå 1 i Forsvaret uttalte eksempelvis følgende på spørsmål om vedkommendes kjennskap til hvordan arbeidsmiljøet ivaretas underveis i en varslingssak:

“Jeg opplever at det er veldig ulikt hvordan arbeidsmiljøet ivaretas og med ulik begrunnelse. Det er blant annet en sak hvor en jente opplever at hun ble omplassert etter at hun varslet fordi hun ble sett på som problemet, mens omvarslede fikk lov til å fortsette. Da vi spurte driftsenhetssjefen så sa han at de var nødt til å skille dem og at det var derfor hun fikk tilbudet om ny jobb. Driftsenhetssjefen opplevde at han hadde gjort henne en tjeneste ved å tilby henne en ny jobb. Hadde det vært jeg som hadde varslet og som hadde fått tilbudt ny jobb, så hadde jeg stilt spørsmål ved hvorfor det var jeg som ble flyttet på når det var den andre som hadde gjort noe galt. Driftsenhetssjefen sa at han aldri hadde tenkt på det slik.

Jeg tror det vi mangler mest er vurderingsevnen når det gjelder å se hvordan

det oppfattes av den som varsler. I tillegg til at vi ikke har gitt informasjon underveis i prosessen som vi kunne ha gitt. Vi gir kanskje ikke informasjon fordi vi tenker at vi ikke skal plage den som har varslet og la vedkommende få lov til å slippe å tenke på saken, men det er ikke sånn det egentlig fungerer.

Tilbudet om å flytte oppleves kanskje ikke som et frivillig tilbud heller?

Nei. Tilbudet til varsler om å flytte oppleves kanskje ikke som frivillig. Det er en del av å være i et autoritativt system at når sjefen foreslår at man tar en ny jobb så tar man den. Vi er vant til at når sjefen sier at de vil ha deg inn i en ny stilling så gjør vi det. Man opplever nok ikke alltid at det er et tilbud eller et tilbud man kan si nei til.

Tenker du også at mange av driftsenhetene ikke nødvendigvis ser hvordan dette oppfattes av den som er i prosessen?

Nei. Jeg tror mange av driftsenhetene ikke ser hvordan det oppfattes av den som er i prosessen. Tvert imot. Man forstår ofte veldig godt at den som blir varslet på har det tøft, mens man svært sjelden har den samme oppfatning av den som varsler. Det tror jeg faktisk er en gutte-jente-ting. (PwC sine uthevinger)”

I en sak om uønsket seksuell oppmerksomhet, ble de faktiske omstendighetene erkjent av

omvarslede. Vedkommende ble ilagt refselse og flyttet til en ny lokasjon, for øvrig fremgår det ikke av dokumentasjonen at andre tiltak ble iverksatt.

“For å kunne ivareta både [varsler] og [omvarslede] på best mulig måte, valgte [sjef] å ta i bruk arbeidsgivers styringsrett, og overføre [omvarslede] til en annen av avdeling i [driftsenheten].”

I sak der omvarslede utnyttet sin stilling for å dekke over en ulovlig handling, ble saken avsluttet med følgende tiltak:

“Ledelsens tiltak: Varsler har fått jobb ved en annen avdeling”

PwC må også bemerke at det finnes eksempler på saker der militær leder har satt saker inn i en større helhet. Eksempelvis i sak om uønsket seksuell oppmerksomhet og seksuell trakassering fra overordnet mot underordnet. Omvarslede ble ilagt refselse og flyttet til en ny lokasjon. I tillegg til å skille varsler og omvarslede, ble det satt fokus på det videre arbeid med arbeidsmiljøet ved avdelingen:

“[Enhet] har gjennom en rekke forebyggende tiltak satt lys på HEL og MOST, dette både forut for og i etterkant av hendelsen, og det vil fortsatt være prioritert oppgave for avdelingen i tiden fremover [...]”

I intervjuer trekker flere frem at den senere medieoppmerksomheten har medført et økt fokus på kulturen i Forsvaret. Det er ulik oppfatning av hvor korrekt bildet speiler deres opplevelse,

men det er flere som ser behovet for å styrke det forebyggende arbeidet. Eksempelvis:

“Tenker du at dekningen i media urettferdig?

Nei, det har vært helt nødvendig. Kulturen gjør at det er mulig for folk å drive på slik de gjør. Hvis det hadde vært uakseptabelt i kulturen så hadde det jo ikke skjedd. Så det har vært helt nødvendig.

Men dere må ha med dere at det har skjedd endringer i 2020, som gjør at det har blitt bedre.”

6.2.3 Tjenstlige reaksjoner / sanksjonsformer

Oversikt over utfall av varslingssaker, informasjonsflyt osv.

FSJ IR har en oversikt over varslingssaker som har vært til behandling. Det finnes ikke en oversikt over antallet varslingssaker der det er ilagt en disiplinær eller arbeidsrettslig sanksjon. En leder på nivå 1 uttaler følgende om Forsvarets nåværende system for lagring, loggføring og oversikt over varslingssaker:

“Jeg tenker både på i hvilken grad saken er fulgt opp, hvilke tiltak som er iverksatt og hvor informasjonen om hva som er gjort i saken lagres etterpå samt hvilken konsekvens det har fått. Sånn det ser ut nå så er det helt tilfeldig om vi vet det eller ikke. Det er ikke lagret på et spesielt sted. Det kan

være lagret på saksbehandlers område og når saksbehandler slutter er filområdet stengt og vi får ikke tak i informasjonen lenger.”

Det finnes statistikk over saker hvor det er igangsatt en formell arbeidsrettslig prosess mot ansatte, herunder saker hvor det er gitt oppsigelse eller avskjed, eller inngått sluttavtaler i 2021. Det finnes ikke en statistikk over hvilke type saker som har vært oppe til vurdering, om det er funnet grunnlag for å iverksette en reaksjon i den enkelte sak, og i tilfelle hva slags reaksjon som er ilagt.

Sluttrapportene inneholder ikke nødvendigvis informasjon om hvilken konsekvens saken fikk for omvarslede. I intervju med undersøkelsesgruppen i en driftsenhet, ble praksisen beskrevet på følgende måte:

“Der ikke et krav om at konsekvensen skal stå i sluttrapporten. Sluttrapporten skal vise håndteringen av saken, men konklusjonen er litt utenfor, siden sjefen eier saken, men er ikke den som undersøker saken. Konklusjonen på om noe er kritikkverdig eller ikke står i sluttrapporten. Man har ofte tiltak og oppfølging i etterkant, men det ikke alltid det står i rapport.”

Manglende dokumentasjon på den videre oppfølgingen har gjort det utfordrende å evaluere oppfølgingen av avsluttede varslingssaker videre ned i driftsenheten. Det vises her til kapittel 5.2.1 i rapporten. Når saker har vært behandlet på driftsenhetsnivå,

har det også vært utfordrende for Forsvaret å finne enkelte saksmapper og det har tatt tid å få ettersendt dokumentasjon som har manglet.

Enkelte driftsenheter har forklart at saksdokumentasjon fra før 2020 er ytterligere mangelfulle, og tidvis at det ikke finnes dokumentasjon på saksbehandlingen i det hele tatt. Basert på de intervjuer PwC har gjennomført, vises det således til en bedring i 2022, sammenlignet med situasjonen for 2-3 år siden. Eksempelvis beskrives følgende:

“Det blir ikke nødvendigvis synlig for de andre i organisasjonen hvilke reaksjoner ansatte har fått?”

Dette ble ikke dokumentert i saker før 2020. Da vi begynte i 2020 så startet vi med dokumentasjon, slik at reaksjon og oppfølging er dokumentert.”

Betydningen av manglende lagringsrutiner i forbindelse med disponering av personell, er beskrevet nedenfor.

Overordnet om reaksjoner og sanksjoner i varslingssaker hos Forsvaret

I “Rapport fra forsvarssjefen om foreløpig status varsling Forsvaret” fremgår det at Forsvaret i 2021 behandlet 41 saker hvor det er igangsatt en formell prosess mot ansatte i Forsvaret med sikte på å avslutte arbeidsforholdet. Av disse ble det gitt avskjedigelse i én sak, og tre oppsigelser. To av disse oppsigelsene var begrunnet i medisinske forhold. I de resterende 37 sakene ble det inngått sluttavtaler

(“avtaler i minnelighet”) mellom Forsvaret og arbeidstakeren om å avslutte arbeidsforholdet. Det fremgår at “flere” av de 37 sluttavtalene hadde sin bakgrunn i forhold som omhandler avvik fra Forsvarets verdigrunnlag, men dette er ikke tallfestet nærmere. I rapporten antas det også at advarsel brukes som virkemiddel overfor befal og ansatte, men at det ikke er mulig å tallfeste omfanget av dette.

Om militære ledere har utøvd hele sitt handlingsrom ved utmålingen av sanksjoner

Intervjuer og saksgjennomgang har vist at personer som skal håndtere oppfølging og sanksjoner mot forsvarsansatte i liten grad har tilstrekkelig kunnskap om regelverket som gjelder for ansatte i Forsvaret. Dette har medført at de har misforstått regelverket på flere sentrale punkter.

Flere av lederne PwC har intervjuet har eksempelvis gitt uttrykk for at de har liten kunnskap om hva som er den rettslige terskelen for å gå til oppsigelse/avskjed av ansatte, annet enn at denne er “svært høy” eller at “det skal mye til”. Oppsigelse eller avskjed synes gjennomgående ikke å være vurdert, selv i saker med en ikke ubetydelig alvorlighetsgrad.

I en sak hvor det ble konkludert med at en militært ansatt hadde trakassert flere yngre kvinner over flere år, uttrykker militær leder manglende kunnskap om handlingsrommet, herunder ble ikke oppsigelse/avskjed vurdert i det hele tatt. Det uttales følgende;

“Jeg må ærlig innrømme at jeg ikke var så oppmerksom på forskjellen mellom å følge arbeidsgiversporet og illegge en skriftlig advarsel contra å følge saken i disiplinærsporet og illegge en refs. Jeg var ikke oppmerksom på at det var så stor forskjell på de to. (...) Det vi diskuterte med HR, juristen og organisasjonen var at det var to likelydende sanksjoner, men i forskjellige spor. Begge sanksjonene er veldig tydelige. Jeg anså den skriftlige advarselen som en mer hensiktsmessig metode for å oppnå de tingene jeg ønsket å oppnå; at vi hadde en sak, at det var kritikkverdig atferd, være tydelig på hva det er, tydelig på forventning og tydelig på forbedring. I tillegg er det ivaretagelsesperspektivet; hvordan skal vi sørge for at vi får sanksjonert og være tydelig på at dette er uakseptabelt, men samtidig prøve å få medarbeideren til å, gjennom et oppfølgingsopplegg, komme til et sted hvor han kan lære mer av dette. Det gjorde vi både privat og profesjonelt. Jeg tenkte aldri på avskjedigelse i denne saken.”

HR-sjefer i et utvalg driftsenheter, beskrev dette på følgende måte:

“Det kan være en diskusjon med en sjef, om det er en oppsigelsesgrunn eller ikke. Jeg er usikker på om hvor godt kjent det er hvilke kriterier som skal legges til grunn. Det er også ulike ansatte med ulikt stillingsvern avhengig av når de er tilsatt osv. [...].

Jeg tror nok det at det er gjengs oppfatning, spesielt blant eldre befall, at det er krevende å si opp en militært tilsatt. Jeg vet ikke om det gjør at terskelen blir høyere for å prøve i det hele tatt.

Jeg oppfatter at alternativet sees på som litt vanskelig. Jeg tror vi kunne prøvd flere saker enn det vi gjør.”

“Vi har et sterkt stillingsvern. Det ligger i Forsvarsansattloven. Så har vi denne 2005-perspektivet. Er du ansatt før 2005 så må du nesten dømmes ut av jobben. Jeg mener vi har et for sterkt stillingsvern som militært tilsatt.

Så har det vært konservatisme i å stille spørsmålet om oppsigelse er aktuelt. [...].

Dere har helt rett. Det har vært frykt og konservatisme på å gjøre vurderingen om noen skal sies opp. Derfor har jeg arbeidet for å utarbeide en stegvis prosess med som man bare må følge. Dette skal du ikke tenke over. Jeg har to steglister som vi skal begynne å jobbe med.

Det ene jeg har jobbet med er stegliste mottak. Det andre er stegliste avslutning. Dette er prosesssteg som vi ikke skal tenke over mens vi gjennomfører dem. Vi skal bli styrt gjennom stegene. Disse må være like uavhengig av hvor du er. Her ville vi hatt bruk for en help-desk som kunne hjulpet oss med verktøyene.”

I intervju med en undersøkelsesgruppe

fremkommer følgende betraktninger om hvilken innvirkning dette har på konkrete saker:

“Sakens håndtering underveis sier noe om konfliktnivå og om de nedskaleres i etterkant. Hvordan oppleves dette i etterkant hos dere. Er situasjonen løst etter dere har undersøkt saken?”

Jeg synes ikke sakene blir håndtert slik jeg ville gjort, etter de er behandlet. Det blir for snilt og romslig. Den siste saken vi hadde så hadde en person fått flere varsler på seg. Det tyder på at der det er røyk er det ild. Det sier litt om systemet og reaksjonsformen. Når noen som stjeler får etterlønn så sier det noe om systemet og hvor romslig det er. Sakene i media kan og tyde på romslig reaksjonsmønster. Basert på hvordan jeg vet at våre saker blir håndtert, får de ingen preventiv effekt. Det blir nesten som en oppmuntring til å bryte regler. Organisasjonskultur og de verdier vi sier vi etterlever må følges når noen bryter regler.

Sanksjoner og oppfølging av tiltak etter saker, hvor diskuteres det?

Undersøkelsesgruppen får et mandat fra toppledelsen. Når vi har gransket varselet lager vi en rapport med forslag til sanksjoner. Når den er levert så overlates det til ledelsen og de må velge de sanksjoner de vil ta. Vi ser det er et forbedringspotensiale ved at vi som har undersøkt varselet kunne vært inkludert mer ettertid. Er det en så alvorlig sak så det bør føre til oppsigelse eller omplassering,

burde vi vært på å følge opp.”

PwC observerer også at det har vært en vanlig oppfatning i Forsvaret - frem til nylig - at det er enten umulig eller svært vanskelig for Forsvaret som arbeidsgiver å legge en arbeidstaker arbeidsrettslige sanksjoner dersom politisaken mot den ansatte er henlagt på bevisets stilling. Dette gjelder selv om kritikkverdige forhold knyttet til saken var bevist.

I et intervju hvor representanter fra FSJ råd og innstillende myndighet hos FPVS deltok fremkommer at FPVS praktiserer en hovedregel om å ikke sende henlagte saker til FSJ råd:

“[...] på generelt grunnlag så sender vi i utgangspunktet ikke henlagte saker til FSJ råd.”

I et annet intervju med en representant for FPVS fremkommer at bakgrunnen for hovedregelen om å ikke sende henlagte saker til FSJ råd, er at FSJ råd har vært tydelige overfor FPVS om at de ikke ønsker fremlagt saker som er henlagt fra påtalemyndigheten sin side:

“I saker som har vært henlagt av politiet, så har man rådet ledere til å ikke gå videre med saken på noen som helst måte. Dette gjelder ikke bare det forholdet som har blitt henlagt, men også alt som kan touche borti den samme materien. Har det skjedd en utvikling her?”

Vi er godt kjent med at lovgiver oppfordrer arbeidsgiver til å, på selvstendig grunnlag, vurdere om vilkårene for oppsigelse og

avskjed kan være oppfylt, selv om det ikke foreligger en rettskraftig dom. Det er ikke noe krav til at det skal foreligge en rettskraftig dom for at vi skal kunne gjennomføre prosesser fra vår side.

Vi ser på henleggelseskode når vi går inn og vurderer om vi skal legge bort saken. Det er tilfeller når ansatte er idømt erstatningskrav, og frifunnet i straffesaken. I slike tilfeller er beviskravet for sannsynlighetsovervekt oppfylt.

Men, FSJ råd som har vedtaksmyndighet i saker som omhandler oppsigelse og avskjed, har vært tydelige overfor oss, om at de i utgangspunktet ikke ønsker fremlagt saker som er henlagt fra påtalemyndighetens side. Vi foretar uansett en konkret vurdering i de sakene som kommer til vår kunnskap, og vurderer hvilke handlingsalternativer vi kan gå videre med.

Jeg kjenner meg ikke igjen i uttalelsen det refereres til hva angår det at «så har man rådet ledere til å ikke gå videre med saken på noen som helst måte». Om saksforholdet henlegges som intet straffbart forhold, er vår tilnærming at saken skal legges vekk uten noen for konsekvens for den involverte, mens i saker som henlegges på bevisets stilling gjøres det en konkret vurdering på handlingsalternativer fra vår side.”

I en av sakene PwC har gjennomgått finner man følgende sitat fra en rapport utarbeidet av en jurist i en driftsenhet hvor det gis uttrykk for egen

oppfatning om at arbeidsgiver ikke har mulighet til å gå til arbeidsrettslige skritt i saker hvor straffesaken er henlagt av påtalemyndigheten, og hvor det fremkommer opplysninger om hvor oppfatningen kan stamme fra:

“Å fortsette forfølgning av et forhold som er henlagt av politiet som straffesak etter arbeidsrettslige regler, er ikke mulig. Forsvaret har, som arbeidsgiver i en sak der et forhold er blitt etterforsket og henlagt som straffesak, ingen mulighet til selv å vektlegge det samme forholdet i retning arbeidsrettslige konsekvenser (eksempelvis advarsel/oppsigelse/avskjed). Arbeidsgiver har ingen myndighet til selv å legge til grunn at det har skjedd et straffbart forhold med mindre arbeidstaker er domfelt.

I saken som utgjorde grunnlaget for spørsmålet dette skrivet skal besvare, har det blitt pekt på muligheten for å få utlevert avhørene fra politiet dersom partene samtykker, for å vurdere eventuelle tiltak overfor arbeidstaker. Jeg kan for det første ikke se at dette skal ha noen betydning overhodet, da arbeidsgiver mangler kompetanse til å selv vurdere om en straffbar handling har skjedd. Det er derfor heller ikke mulig å legge til grunn at vi anser den straffbare handlingen som skjedd basert på den eventuelt utleverte avhørsloggen, og vise til det lavere beviskravet i sivile tvister. I alle tilfeller er det sannsynlig at politiet vil avslå en slik forespørsel uavhengig av samtykket fra partene, da Forsvaret ikke har et legitimt

grunnlag for å få innsyn i avhørene; dette er en politisak.

For det andre anser jeg det som prinsipielt problematisk å be sakens parter om å samtykke til en slik utlevering av avhørene; særlig gjelder dette mistenkte i saken, som av mange årsaker kan føle seg presset til å akseptere dette dersom sjefen spør. Realiteten kan fort bli at vedkommende presses til å akseptere noe som kun vil være til ugunst for seg selv, da politiet alt har henlagt saken; det finnes ingen rimelig grunn til at vedkommende skal samtykke til dette, av hensyn til egen interesse.

Sistnevnte har imidlertid liten selvstendig betydning, da, som nevnt, arbeidsgiver ikke selv kan vurdere om et straffbart forhold har funnet sted. Jeg nevner det likevel, da jeg føler at det ville vært helt på kanten og regelrett dårlig personalforvaltning å stille en ansatt/menig i en slik situasjon etter at politiet har henlagt en sak der de har vært mistenkt.

Jeg har for øvrig informasjon fra relativt sikre kilder, om at FPVS selv ikke anser at de kan, og på ingen måte ønsker, å videre forfølge som personalsak forhold som er behandlet og henlagt som straffesak av politiet.”

I korrespondanse med kompanisjefen, uttaler samme jurist følgende:

“Jeg har diskutert den konkrete saken som førte til dette spørsmålet med NN,

og jeg har diskutert de generelle rettslige problemstillingene med mine juristkolleger i [driftsenhet] samt Krigsadvokat. Jeg opplever at vi alle er rimelig samstemte i konklusjonene våre rundt de aktuelle problemstillingene. Det er i hvert fall ingen direkte uenigheter om de store linjene”.

I samme sakskompleks uttaler vedkommende kompanisjef at han i kontakt med FPVS, har fått opplyst følgende:

“Når jeg ble varslet om at saken ble henlagt på påtalemyndigheten, varslet jeg FPVS. [...] [NN] var også tydelig på at FPVS ikke kom til å følge opp saken ift oppsigelsessak eller liknende. De så derfor ingen hensikt i å be om innsyn i dokumentene, da henlagte saker som hovedregel aldri ville gått igjennom som oppsigelsessak i FSJ råd. NN var også tydelig på at dette heller ikke måtte få personellmessige konsekvenser for anmeldte da hans rettssikkerhet måtte ivaretas ved at saken var henlagt og at man som arbeidsgiver ikke måtte behandle dette som noe annet enn at anmeldte var frikjent.”

I et intervju med en som håndterer varslingssaker i hæren, uttalte vedkommende følgende på spørsmål om hva vedkommendes inntrykk av Forsvarets behandling av saker som er henlagt av politiet:

“Mitt inntrykk er at hvis saken er henlagt av politiet mener Forsvaret at vi ikke kan gå videre arbeidsrettslig. Jeg vet riktignok ikke om det

stemmer, men det er informasjonen vi får.”

En person i FPVS som jobber med avskjed og oppsigelse av ansatte sa følgende i intervju på spørsmål om henlagte saker er til hinder for å gå videre i arbeidsgiversporet:

“Nei. Dette er fordi henleggelsesgrunnen ligger til grunn for om vi kan gå videre eller ikke. Vi er ikke avhengig av en fellende dom. Men på generelt grunnlag så sender vi i utgangspunktet ikke henlagte saker til FSJ råd.”

En seksjonssjef ved FOH uttaler følgende på spørsmål om hva som gjøres hvis en sak henlegges av politiet:

“Da er det ikke noe grunnlag for å gi avskjed til vedkommende. Jeg synes det er rart om vedkommende blir frifunnet av politiet, og at Forsvaret skal heve seg over det. [...]”

En som leder HR-avdelingen i en driftsenhet hadde uttalte følgende på spørsmål om hun har erfaringer med en oppfatning om at Forsvaret ikke kan gjøre noe dersom en sak er henlagt av politiet:

“Jeg kjenner ikke til noen konkrete eksempler på dette. Men jeg har en vag oppfatning av at noen har forstått reglene slik at når saken havner i straffesporet – da er det ingenting mer vi skal gjøre. Her mener jeg det er rom for forbedring, det å fortsatt følge opp og ivareta de involverte selv om saken blir henlagt som straffesak.”

En stabssjef i en driftsenhet uttaler følgende på spørsmål om det samme:

“Min erfaring er at hvis en sak går sivilt, så gjør vi ikke noe med den før den er avklart sivilt. Det er noe med dobbeltstraff. Hvis du får en straff sivilt så er det den som gjelder.

Jeg føler at det som har endret seg at vi nå har blitt oppmerksom på at vi likevel kan gjøre noe. Det er klart at vi ikke skal hindre etterforskningen til politiet eller MP, men vi må også tenke hva som er neste skritt i arbeidsgiversporet. Hvis en sak henlegges sivilt grunnet bevisets stilling, så kan det likevel være tilstrekkelig bevis til å gjøre noe i arbeidsgiversporet.”

Et intervjuobjekt på bataljonsnivå uttalte også følgende om hva som gjøres om en sak blir henlagt av politiet:

“Vi har prøvd å ivareta personellet på best mulig måte. Det har vært uttalt at når saken går til politiet og politiet har konkludert, så har ikke vi noe mer å gjøre i den saken. Da har politiet satt standarden for hva som gjelder i den saken. Vår primære jobb da er å følge opp og gi støtte til personalet på best mulig måte slik at de blir ivaretatt og klarer å fortsette å stå i jobben sin.”

Om samarbeidet med politiet uttalte samme person følgende:

“Jeg har konkrete saker her hvor jeg har blitt instruert av politiet om å ikke snakke med de

som har vært involvert fordi det kan forringe politiets jobb. Da får ikke jeg overholdt mine plikter som arbeidsgiver. Det oppleves svært utfordrende.”

Sitatene illustrerer at det har vært vanskelig for militære ledere å forstå hvilket handlingsrom de har i saker som etterforskes av det sivile politiet.

På samme måte som i henleggelsestilfellene, har PwC funnet at det er en oppfatning om at Forsvaret har et svært begrenset handlingsrom med hensyn til reaksjoner mot arbeidstakeren mens saken er under politietterforskning. Dette illustreres av svar fra en militær leder på spørsmål om suspensjon var et aktuelt tiltak mot en ansatt som var anklaget for kritikkverdig atferd:

“Suspensjon var ikke et alternativ på det tidspunktet fordi saken var under etterforskning av politiet. Jeg kunne tatt fra ham autorisasjon og fritatt ham fra arbeidsplikt. Et annet alternativ kunne vært permisjon med lønn. I slike saker hvor partene er helt uenige om hva som har skjedd så kan det bli veldig vanskelig å få den ene med på omplussing.”

I intervju med militærpolitiet ble følgende uttalt på spørsmål om hvordan militære ledere gjøres oppmerksom på at de har et arbeidsgiveransvar:

“Vi prøver å spille hverandre gode. Vi har opplevd at det kan være en hvilepute for militære sjefer at det pågår en etterforskning.

Da følges ikke alltid arbeidsgiversporet opp. Vi har prøvd å være tydelige på at arbeidsgiversporet må ivaretas. Dette går både på kompetanse, og på at hvis saken er alvorlig nok, så må man ha en rekkefølge på ting. Det må være koordinert hvilke tiltak som iverksettes slik at det ikke ødelegger for etterforskningen.

Har du eksempler på denne hvileputen?

Nei det er en generell betraktning. I ulike enkelttilfeller, så har man misforstått undersøkelser eller etterforskning av saker, slik at det medfører at man unnlater å håndtere en sak i arbeidsgiversporet. Jeg tror ikke det er tilfellet nå lenger. Det er en større bevissthet rundt dette nå. At det er flere spor som ivaretas samtidig.”

PwC ser også sitatene som eksempler på manglende oppfølging av saker som en direkte konsekvens av den innledende sporvalgsvurderingen. Konkret observerer PwC at sporvalgsvurderinger som konkluderer med at saken skal gå i straffesakssporet - slik at saken deretter overlates til politiet - fører til at saken ikke følges opp i arbeidsgiversporet under etterforskningen eller dersom saken henlegges. Se kapittel 4, der det står nærmere beskrevet hvordan sporvalget tas i den innledende fasen av håndteringen av varslet.

I gjennomførte intervjuer er det også fremkommet informasjon som kan tyde på at saker som blir avsluttet av politiet med tiltale og deretter domfellelse, ikke skal ha noen

konsekvens for den omvarslede av hensynet til å unngå “dobbelstraff”. I et intervju med en som jobber med varslingssaker ble det eksempelvis uttalt følgende på spørsmål om saker fort får et strafferettsfokus og ikke et arbeidsgiverfokus:

“Ja. og jeg kjenner meg igjen i at det er mye snakk om dobbelstraff osv. Det snakkes også om at avskjed er en form for straff.”

En leder som jobber med varslingssaker uttaler følgende på spørsmål om vedkommendes tanker om sporvalg:

“Vurderingsgruppa er vesentlig, og IR er vesentlig. Når vi nærmer oss en sak som burde gå til politiet, så kontakter vi går kommunikasjonen ned til FMPA ganske fort. Er det noe med strafferettslig ramme, så skal saken til politiet. Hvis saken ikke er strafferettslig, så er det disiplinærsporet. Hvis saken ikke hører hjemme i disiplinærsporet så skal saken i det arbeidsrettslige sporet. Så har vi et problem med å ta i det ene sporet hvis vi først har valgt det andre. Spesielt hvis saken etterforskes av politiet eller MP, så har vi vært veldig redd for å vurdere ut ifra et arbeidsrettslig perspektiv. Ihvertfall i påvente av en konklusjon fra politiet eller MP. På siste seminar så ble det påpekt at vi har en rett og plikt til å følge opp saken i det arbeidsrettslige sporet. Dette er en ny tilnærming som vi ikke helt vet hvordan vi skal gjøre. Det er dette med dobbelstraff, selv om arbeidsrettslige sanksjoner, juridisk

sett, ikke er å regne som straff. Likevel blir arbeidsrettslige sanksjoner oppfattet som straff. Da er vi inne på dette med legalitet vs legitimitet igjen.”

En annen sentral leder i en driftsenhet uttalte følgende om sporvalgets konsekvenser for reaksjon:

“Min erfaring er at hvis en sak går sivilt, så gjør vi ikke noe med den før den er avklart sivilt. Det er noe med dobbelstraff. Hvis du får en straff sivilt så er det den som gjelder.

Jeg føler at det som har endret seg at vi nå har blitt oppmerksom på at vi likevel kan gjøre noe. Det er klart at vi ikke skal hindre etterforskningen til politiet eller MP, men vi må også tenke hva som er neste skritt i arbeidsgiversporet. Hvis en sak henlegges sivilt grunnet bevisets stilling, så kan det likevel være tilstrekkelig bevis til å gjøre noe i arbeidsgiversporet.”

PwC har også observert en generell uttalelse i media avgitt av en Generalmajor, i forbindelse med spørsmål om konsekvenser for arbeidsforholdet til en omvarslet:

“Det er to elementer her: Det er rettsprinsippet om at man ikke skal straffes to ganger for samme handling. Den andre delen er at vi har et verdibasert forsvar. Vi er avhengig av at folk har tillit til hverandre, og at folk oppfører seg skikkelig.”

PwC observerer videre at der det er aktuelt

med oppsigelse eller avskjed av forsvarsansatte har FPVS en praksis med å tilby disse ansatte sluttavtaler før saken fremmes til FSJ råd. En person i FPVS som jobber med dette uttaler følgende:

“Det er FPVS som gir råd, og normalt også vi som er involvert i prosessen frem mot å inngå en sluttavtale. Når vi har konkludert med at vi ønsker at vedkommende skal slutte (sies opp eller avskjediges), så vil det i forhold til prosessøkonomi være billigere å gi en sluttpakke enn å risikere at saken til sist havner til behandling i domstolene. Parallelt reduseres vår prosessrisiko til null, ved at vedkommende selv sier opp sitt ansettelsesforhold. Forvaltningspraksis er at vi tilbyr vedkommende inntil en halv årslønn, om vedkommende leverer oppsigelse. Om saken tas til retten vil saken kunne vare opp til 2 år, om vedkommende ansatt benytter sin anke/søksmålsrett fullt ut.

Skulle man i større grad tatt i fightene i domstolen? Mange av de som varsler opplever jo at ting ikke får konsekvens.

Mht. siste spørsmål så har vi endret rutinene våre, slik at varsler kan få informasjon om konsekvens for arbeidstaker. Dette åpnet FD opp for, for litt siden.

Skulle vi tatt flere saker til råd? Vårt anliggende er at arbeidstaker slutter og trer ut av Forsvaret, når vi mener at det bakenforliggende forhold i en sak medfører at lovens bestemmelser

om enten oppsigelse eller avskjed er oppfylt. Det er ikke gitt at vi får gjennom vår innstilling dersom vi fremmer en sak for rådet. Vi har prosessrisiko for saker vi fremmer for rådet, samt også ved en ev. domstolsbehandling.”

Ovennevnte observasjoner om kompetansen blant ledere i Forsvaret bekreftes også av “Rapport fra forsvarssjefen om foreløpig status om varsling Forsvaret”, hvor det fremgår at:

“Forsvaret har avdekket at kompetansen blant ledere på samtlige nivå innen arbeidsgivers plikter og handlingsrom ved utfordrende personellsaker, herunder varslingssaker, er varierende.”

I intervjuer har PwC observert at det er et ulikt syn på om en konsekvens er streng eller mild. For varsler er det etterlatte inntrykket liten eller ingen reaksjon, mens for omvarslede innebærer reaksjonen en begrensning i videre karriereutvikling. En undersøkelsesgruppe beskrev dette på følgende måte:

“[...] Det kan for eksempel være at ansatte fortsetter i Forsvaret, men at de blir ikke satset på. De blir for eksempel ikke sendt på skole. Konsekvensene er mer usynlige og “lukkede”.

I gjennomgangen av saker har PwC observert kun én sak hvor det er gitt både refselse og advarsel. I intervjuer fremkommer det at militære ledere har en oppfatning om at dersom det ilegges refs, kan man ikke samtidig legge en advarsel og visa versa. I et intervju

fremkommer eksempelvis følgende:

“[...] Advarselen som sådan med en to års prøveperiode hvor arbeidsgiver skal følge opp var sanksjonen. Jeg opplevde der og da at det var en veldig tydelig og krass reaksjon, men jeg ser nå at enkelte mener en refselse på kr. 7000 ville være en kraftigere reaksjon. Jeg var ikke så bevisst på det. Jeg er ikke sikker på om systemet er helt enig med seg selv heller om det.

“[...] Rent formelt vet jeg ikke om de er sidestilte eller om en skriftlig advarsel er en svakere sanksjon enn en refs.”

En HR-leder uttaler følgende om den samme tematikken:

“Når vi får tilbake en rapport hvor de konkluderer med at det foreligger et kritikkverdig forhold, så er spørsmålet:

Hva gjør vi da? Det vil alltid være flere tiltak enn ett. Det kan være refselse, eller skriftlig advarsel, eller oppsigelse. [...]”

I en rapport utarbeidet av forsvarssjefen fremstilles også sanksjonsregimet slik du kan se i figuren til høyre.

Om like typetilfeller av kritikkverdige forhold har blitt likebehandlet hva gjelder reaksjon og sanksjon

Ved utmåling av reaksjon og sanksjon som konsekvens av kritikkverdige forhold, er det nødvendig å skille mellom sanksjon/reaksjon i disiplinærsporet og i arbeidsgiversporet. En

Sanksjonsformer



- Forsterkende reaksjonsform hvor formalkravende øker i takt med sanksjonsvalg. Vurdering av prosessrisiko ved oppsigelse og avskjed. Forholdsmessighetsvurdering -> avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper som påføres den ansatte.
- Ved bruk av disiplinærinstituttet er KA/GA rådgiver. Tar ikke stilling til ansettelsesforhold.
- Bibehold av klarering betyr ikke at arbeidsgiver ikke kan sanksjonere.

Kilde: Foreløpig status varsling i Forsvaret. Rapport fra forsvarssjefen til FD av 22. juni 2022.

Antall refset vernepliktige 2021: 439

Antall refset befal 2021: 29

Saker fordelt på forseelse (statistikken skiller ikke vpl. og styrkestruktur):

Forseelse	Antall
Fravær	17
Alkohol	98
Våpen og ammunisjon	35
Militær underorning*	168
Militære tjenesteplikter	52
Militær skikk og orden	42
Seksuell handling med samtykke	9
Mobbing og trakkasering	11
Seksuell handling uten samtykke	6
Kroppskrenkelse	6
Andre forhold ift. skikk og orden	24
Dommer (brudd på mil.strl)	2

* Respekten for den militære kommandomyndighet
Kilde: Foreløpig status varsling i Forsvaret. Rapport fra forsvarssjefen til FD av 22. juni 2022.

nærmere beskrivelse av de to prosessene er inntatt i kapittel 6.1.3 over.

I disiplinærsporet har GA for det første gitt ut en generell veileder i disiplinærsaker som beskriver når det er grunnlag for refselse, og som beskriver hvor nivået på refselsen skal legges dersom et forhold finnes refsbart. Nærmere bestemt er det inntatt en tabell i GA sin veileder som tjener til hjelp for utmåling av disiplinærreaksjoner, og som skal bidra til likebehandling av saker. I tillegg har GA gitt ut en spesialisert veileder som sier noe om hvordan seksualrelaterte disiplinærsaker skal håndteres, herunder hvilke typetilfeller innenfor de seksualrelaterte sakene som skal håndteres i disiplinærsporet og hvilke som skal håndteres i strafferettssporet. Basert på intervjuer fremstår det som om det er bred kunnskap om disse veilederne i organisasjonen og at disse bidrar til å sikre likebehandling av like typetilfeller i disiplinærsporet. I tillegg fremstår det som at GA og KA i relativt stor grad benyttes som rådgivere der militære sjefer er i tvil om de kan refse, og der de er i tvil om hvilket nivå et refsbart forhold kvalifiserer til.

Samtidig er det opplysninger som tyder på at refselse benyttes i ulik grad av ulike sjefer, og på ulike lokasjoner hvor Forsvaret har forlegninger. I ett intervju ble det eksempelvis uttalt følgende:

“Praksisen på hvordan man refser er ulik. Noen steder er det vanlig å refse, andre steder kan man gjøre mye, og heller bli sendt hjem enn å bli refset.”

Et annet intervjuobjekt svarte følgende på spørsmål om det er mer likebehandling i disiplinærsporet, enn i arbeidsgiversporet:

“Ja og nei. Lokal sjef har disiplinærmyndighet, så det er avhengig av sjefen.”

En leder i en driftsenhet uttalte følgende på spørsmål om hvordan det arbeides for å sikre likebehandling hva gjelder reaksjon og sanksjon i disiplinærsporet:

“Det er litt avhengig av hver leder og hva de tror på. Vi har eksempelvis en veileder som sier at vådeskudd skal refses, men så har vi en leder som ikke er enig i dette. Andre er mer kategoriske på at vådeskudd skal refses.”

I den grad refselsen ikke påklages, vil heller ikke GA eller KA måtte bli spurt om råd i forbindelse med illeggelse av refselsen.

I intervjuene er det fremkommet en oppfatning om at det er en høyere terskel for refselse av de med høyere grad enn de med lavere grad og vernepliktige. Oppfatningen kan oppsummeres til at *“høyere offiserer slipper unna”*. I et intervju ble det eksempelvis uttalt at:

“Jeg synes det er rart at man refser vernepliktige over en lav sko, og det gjøres offentlig på oppstillingsplass foran hele avdelingen, mens ansatte er det vanskeligere å refse. For ansatte er det hemmelig, og skal ikke snakkes om av noen.”

Denne oppfatningen bekreftes av statistikk som er publisert i *“Rapport fra forsvarssjefen om Foreløpig status varsling Forsvaret”*, se tabell forrige side.

Statistikken viser ikke hvor mange av de refsede forhold som har bakgrunn i et varsel om kritikkverdige forhold, og gir ikke grunnlag for å hevde at offiserer/befal i mindre grad enn vernepliktige begår refsbare handlinger eller i mindre grad enn vernepliktige utviser kritikkverdig atferd. Statistikken kan heller ikke leses slik at den gir et korrekt bilde av antallet hendelser hvor det er utvist kritikkverdig atferd av enten ansatte i Forsvaret eller vernepliktige soldater. Statistikken bekrefter imidlertid oppfatningen som har fremkommet i intervjuene om at befal refses i mindre grad enn vernepliktige. Utover dette stadfester statistikken bare antallet ganger det er ilagt refselse for ulike forhold.

I intervju med en som jobber på Nivå 1 i Forsvaret med varslinger, uttalte vedkommende at Forsvarets egen hypotese om hvorfor ansatte refses i mindre grad enn vernepliktige er at refselse har større konsekvenser for ansatte enn for vernepliktige:

“Eller hvis man tar vådeskudd, så er det enkelt å disiplinære vernepliktige, men det er vanskeligere å disiplinere ansatte for samme type forhold. En av årsakene tror vi at en disiplinærreaksjon har uavhengig av forholdet, så enorme konsekvenser for videre karrierevei at det oppleves som

uproporsjonalt. Dette er oppfatningen av disiplinærsystemet sin virkning. Men så er det jo ikke sånn. Det er det rådsbehandlingen skal vurdere. De skal se på om sånn og sånn forhold et forhold som har betydning for omsøkte stilling.”

Når det kommer til **likebehandling ved utmåling av arbeidsrettslige reaksjoner**, kan det skilles mellom to ulike stadier i saksbehandlingen:

- Det første stadiet er hvor en militær leder skal vurdere om det skal ilegges en advarsel, alternativt igangsettes en prosess for illeggelse av en arbeidsrettslig sanksjon (oppsigelse/avskjed).
- Det andre stadiet er hvor det tas en beslutning om at en sak skal forfølges arbeidsrettslig ved oppsigelse eller avskjed, og FPVS utarbeider en innstilling til FSJ råd.

I situasjonen hvor den militære leder skal vurdere om det skal igangsettes en arbeidsrettslig prosess mot den ansatte ligger denne beslutningen hos leder med arbeidsgivermyndighet. Vedkommende kan rådføre seg med HR-sjefen eller arbeidsgiverseksjonen i driftsenheten, men HR-sjefene og arbeidsgiverseksjonene i de ulike driftsenhetene gir uttrykk for at de er svært avhengig av eget nettverk for å gi korrekte råd til ledere. HR-sjefene i driftsenhetene etterlyser et større sentralt fagmiljø som kan hjelpe dem med de

kompliserte arbeidsrettslige vurderingene, slik at de militære sjefene kan stå mer stødig i vurderingen av om arbeidsrettslige reaksjoner skal forfølges eller ikke. Det vises til kapittel 6.2.2 for en nærmere beskrivelse av kompetansenivå og tilgang på faglig råd. I utgangspunktet skal FPVS fungere som dette sentrale fagmiljøet, men intervjuer med ansatte på ulike nivåer i de ulike driftsenhetene tyder på det er en varierende oppfatning av tilgjengeligheten, kompetansen og kapasiteten, samt konkret kjennskap til FPVS.

Intervjuer gjennomført med ansatte på ulike nivåer og ledd i saksbehandlingen, beskrev følgende med hensyn til ivaretagelsen av et likebehandlingsprinsipp:

“Jeg ønsker at tilnærmet like saker må få tilnærmet lik reaksjon. Sakene må også behandles på lik måte. Slik fungerer det ikke i dag. Fordi i dag har vi delegert arbeidsgivermyndigheten til sjef hær, sjø og luft. De kan utøve denne på litt ulike måter.”

“Jeg tror ikke det er slik, men det burde være slik. Slik det er organisert nå, så er det ulik praktisering på tvers av de ulike driftsenhetene. Dette er ikke tilfellet i disiplinærsakene, men jeg tror det er slik i personalsakene. Det må heves opp for å få til likebehandling.”

“Det som har vært tema i det siste er at man har fått ulike reaksjoner på like hendelser

alt etter hvor i systemet man jobber. At de lengre opp i systemet får en klapp på skulderen, mens de yngre refs.

Reaksjonsmønster er ikke kommet klokkeklart frem. Det er ingen klare rammer for advarsel, refselse mv. Det gjør at Forsvaret er en vanskelig enhet som er rigget på mange ulike måter, som gjør at arbeidsgiver synes det er vanskelig å finne riktig reaksjonsform.

Vi har etterspurt avklaring sentralt på om de kan gi oss en føring på hva slags reaksjoner de ønsker å gi i ulike saker. Det er vanskelig å finne presedens i tidligere saker, pga. anonymitet, manglende samhandling mellom driftsenhetene og manglende styring ovenfra. Vi trenger hjelp til å samkjøre oss litt.”

“Ofte snakkes det bare om at det skal løses på lavest mulig nivå og ikke lavest mulig kompetente nivå. Vi har også en del utfordringer med at vi har ganske høy rotasjon på de yngste lederne. Hvis man ønsker å bli bedre på dette så er likebehandling viktig i kulturbyggingsperspektiv og målbygging. Forskjellsbehandlingen vil bli større jo mer spredt disse sakene håndteres. Det er et bra prinsipp at de som har lokal kjennskap og er nærmest skal håndtere det, men historien viser at det ikke er bra slik det har vært.”

Saker som bringes inn for FSJ råd, er først

grundig dokumentert og vurdert av FPVS. Før saken behandles i FSJ råd søker FPVS regelmessig sluttavtaleforhandlinger med den ansatte. Dette resulterer ofte i en minnelig sluttavtale. Informasjon i intervjuer og statistikk i rapport om *“Foreløpig status for varsling Forsvaret”*, tyder på at FPVS i de fleste saker hvor oppsigelse/avskjed vurderes, kommer frem til en sluttavtale med den ansatte. Saken vil da avsluttes med avtalen, og ikke fremmes for behandling i FSJ råd.

Dersom partene ikke kommer til enighet om en sluttavtale, fremmes saken til FSJ råd hvor FPVS innstiller på enten oppsigelse eller avskjed. PwC observerer at rådet aksepterer oppsigelse/avskjed i tilnærmet alle saker som legges frem for rådet, og at det er svært sjeldent FPVS bringer saker inn for rådet der de er usikre på utfallet av rådsbehandlingen.

PwC observerer at flere av de intervjuede oppfatter at personer med høyere grad slipper lettere unna arbeidsrettslige sanksjoner enn personer med lavere grad. Enkelte informanter oppfatter videre at menn får en strengere reaksjon enn kvinner, hvor andre oppfatter at kvinner får en sterkere reaksjon enn menn.

Vektleggelse av advarsler og varslingssaker ved opprykksprosesser, nye disponeringer og nyansettelser av personer med bakgrunn i Forsvaret

Når Forsvaret skal vurdere enkeltpersoner til opprykk i grad er det FSJ råd som skal vurdere dette. I Instruks for FSJ råd er det

videre inkludert et vedlegg, som beskriver hvordan FSJ råd skal vektlegge disiplinær- og straffesaker ved tilsetting og disponering, samt opptak til skole/utdanning. Her fremgår blant annet under vedleggets punkt 3 at:

“Forsvaret er avhengig av å ha personell som ikke handler i strid med de verdier, normer og holdninger som gjelder i Forsvaret. Dette innebærer at personell som har vært involvert i for eksempel voldskriminalitet, eller kriminalitet knyttet til rusmidler ikke skal rekrutteres. I lys av at mangfold er et prioritert felt og at det er et mål å øke kvinneandelen i Forsvaret, vil personer som har vært involvert i lovbrudd relatert til etnisitet, religion, seksuell legning, funksjonsevne eller kjønn, kunne være uegnet i Forsvaret.”

Under punkt 3.1 fremkommer eksempler på historikk som normalt fører til at søknader om tilsetting/tilsetting i høyere grad/skole ikke tas opp til vurdering:

- *“Personell som er under etterforskning eller er tiltalt for forhold som kan medføre fengselsstraff eller forvaring**
- *Personell hvis det er startet eller pågår en avskjedsak mot (administrativt eller ved domstolene)**
- *Personell som tidligere er dømt for voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse, eller annen forbrytelse mot noens liv, helse eller frihet, vurderes*

normalt ikke de fem første år etter at forbrytelsen fant sted.

- Personell som tidligere er dømt for narkotikaforbrytelse, herunder legemiddellovens bestemmelser om narkotika, vurderes normalt ikke de fem første år etter at forbrytelsen fant sted.

Det kan være saker det personell ikke blir straffet eller avskjediget, fordi vedkommende ikke hadde gjort seg skyldig i det han/ hun var etterforsket, tiltalt eller ble vurdert avskjediget for. Dersom stilling den stillingen eller skoleplassen vedkommende søkte er tildelt en annen, og vedkommende er informert, kan dette ikke omgjøres. I slike saker skal man administrativt, der det er mulighet for det, eller gjennom rådsbehandling, søke å behandle søkeren som om vedkommende ikke hadde fått sin søknad lagt til side pga etterforskning/tiltale/ avskjedssak.

Under punkt 3.2 følger eksempler på forhold som skal tas med i vurderingen, men som ikke automatisk utelukker kandidater fra enhver tilsetning/tilsetning i høyere grad/skole i Forsvaret:

“Andre forhold kan være av en slik art at de ikke automatisk utelukker personen, men må tas med i vurderingen av hvilken kandidat som er den best egnede:

- Personell som har handlet slik at

en rekruttering eller disponering av vedkommende tilhøyere/ansvarsfull stilling eller grad vil kunne svekke Forsvarets legitimitet, tillit eller troverdighet.

- Personell som har vist holdninger som er i konflikt med Forsvarets verdigrunnlag.
- Personell som flere ganger er dømt eller ilagt bot, herunder forenklet forelegg. At man flere ganger har brutt regler som er straffesanksjonerte, vil ofte være uttrykk for at man har manglende dømmekraft og derfor ikke er egnet for en karriere i Forsvaret.

Momenter i vurderingen (listen er ikke ment å være uttømmende):

- Hvilken stilling vedkommende søker.
- Utsiktene til videre karrieremuligheter i Forsvaret. (Vil vedkommende med sin bakgrunnkunne få andre stillinger senere, eller blir vedkommende ”låst” til den konkrete stilling/oppgave det nå er aktuelt å foreta disponering til?)
- Hvilket forhold vedkommende har gjort seg skyldig i.
- Hvor lang tid som har gått siden gjerningstidspunktet. (Forhold som er eldre enn fem år kan normalt ses bort fra.)
- Søkers alder på gjerningstidspunktet.

- Søkersandel for øvrig.
- Forsvarets eventuelle kjennskap til søker i tiden etterpå.

Utilfredsstillende forhold til rusmidler og brudd på regler og lover tilknyttet alkohol- og narkotikalongivningen, samt fortieelse av straffbare eller refsbare forhold, skal tillegges stor vekt.”

PwC observerer at det ikke fremgår uttrykkelig av veilederen at mottatte advarsler og refselse skal vektlegges i negativ retning ved vurderingen av søknaden. Det fremgår heller ikke uttrykkelig at personer som det er innledet oppsigelsessak mot normalt ikke skal vurderes. PwC observerer videre at enkelte vurderingsmomenter likevel kan omfatte tilfellene hvor kandidaten er ilagt advarsel eller refselse, eller om det er innledet oppsigelsessak mot kandidaten. Det vises særlig til momentene i første del av ovennevnte punktliste.

Forsvarets hovedverktøy for å kontrollere vedkommendes egnethet er tjenesteuttalelsene. Her fremgår den ansattes tjenestehistorikk, hva som er den ansattes positive sider, og - ideelt sett - skal det også fremgå hva som er den ansattes negative sider og eventuelt historikk. Gjennom intervjuer har PwC imidlertid observert at tjenesteuttalelsen i liten grad tar høyde for negative elementer ved den ansattes tjeneste. I et intervju med en leder på nivå 1 i Forsvaret uttalte vedkommende eksempelvis følgende:

“Hvis noen har gjort noe galt, så fremgår det ingen steder. I Forsvaret har man tjenesteuttalelser, som ofte er positive. Det fremkommer sjeldent noe negativt. Når folk skal vurderes til eksempelvis oberst, så ser vi bare positive kommentarer. Hvis det skjer noe med han etterpå, så kommer det frem at han har gjort mye galt før.”

En medarbeider i FPVS uttaler følgende om samme tematikk:

“Min erfaring er at det ikke overføres noen historikk. Den eneste informasjonen som følger folk er dersom de blir ilagt refs. Da går det på rullebladet i en periode. Tidligere når jeg har sittet som linjeleder i avdeling så var det slik at når man kom inn som ny leder så fikk man ikke engang se tidligere leders tjenesteuttalelser på personellet. Vi har også flere eksempler på at hvis noen har fått en skriftlig advarsel så finner man ikke det i personalsystemet. Vi har diskutert at dette er helt usynlig når man vurderer hvem man skal ansette på nye steder. Det er absolutt et reelt problem.

Det er viktig å være klar over at det nå snakkes om militært personell. De har krav på og skal å få tjenesteuttalelser. Sivilt personell kan også kreve å få tjenesteuttalelser, men det gjøres ikke automatisk.”

I ovennevnte sitat fremkommer at informasjon om at advarsler er vanskelig tilgjengelig

når personell skal ansettes på nye steder. Et intervju med Sjøforsvaret kan tyde på at denne informasjonen heller ikke er tilgjengelig dersom en person skal bytte fartøy innad i driftsenheten:

“En utfordring vi ser er at vi ikke har godt system for å registrere gitte refs, p-situasjoner mv. Det er ingen god historikk på det. Bytter man “fartøy” så følger ikke nødvendigvis det registrerte med. Vi kunne ønske en mindre gruppe kunne gå inn og lese, og forberede og informere linjeleder om problemer som har vært. Det er utfordrende opp mot karriereråd, ansettelse mv. Et register for hendelser hadde vært et nyttig redskap for å sikre at vi ikke trår feil.”

I intervju med en person som jobber med varslinger i Hæren, fremkommer det at man er avhengig av personlige bekjenskaper for å vite om noen har eksisterende varslings saker mot seg.

“Dette er mitt inntrykk. For riktig personell på riktig sted er vi avhengig av å kjenne folk. Når vi ser på om noen skal bli kompanisjef, så ser vi kun tjenesteuttalelser og refselsler. Vi kan ikke se hva de er refset for. Vi må kjenne folk rundt om i systemet for å vite om vedkommende har en varslings sak på seg.”

En annen leder på Nivå 1 uttaler følgende om den samme tematikken:

“Dersom en person er blitt varslet på for eksempel i Garden og vedkommende senere

kommer hit, så vet ikke jeg om at det er kommet et varsel på vedkommende tidligere. Om vedkommende da får enda et nytt varsel på seg og så flyttes til et nytt sted, så vet ikke de på det nye stedet heller om de tidligere varslene. Vi kan ikke ha det sånn internt i et system at man ikke utveksler informasjon seg imellom.”

I rapport om “Foreløpig status om varsling Forsvaret”, bekreftes også oppfatningen i organisasjonen om dette:

“Forsvaret har per dags dato ikke et system som ivaretar tilstrekkelig informasjonsflyt, eller tilgang til denne informasjonen, for de som er involvert i prosesser relatert til disponering av Forsvarets personell.”

I et intervju med en leder i en driftsenhet ble det bekreftet at dette har sin begrunnelse i både tekniske løsninger, og personvernmessige hensyn. Det ble også kommentert at problemet er størst når personell flyttes fra en forsvarsgren til en annen:

“Vi har forstått i en del samtaler at informasjonsflyten ikke nødvendigvis er slik at man får kunnskap om tidligere varsler mot vedkommende eller advarsler vedkommende har fått. Vi har også forstått det slik at dette er delvis begrunnet i manglende tekniske hjelpemidler, og delvis begrunnet i personvernmessige hensyn. Tanker rundt dette?

Det bildet stemmer teknisk sett når personell flyttes fra en forsvarsgren til en annen. Da er det vanskelig å få innsikt i dokumentasjonen på tvers. En person som det heftet noe ved kan i teorien ha sluttet i en del av Forsvaret, og senere søke jobb i annen del av Forsvaret, og da er det vanskelig å fange opp saker.

Normalt, særlig når det er snakk om lavere nivåer, er det folk som beveger seg på tvers i [enhet]. Da er dette med informasjonsflyt et mindre problem. Da er det enklere å følge historien til personellet.

Men vi ser at fordi saker behandles fortrolig, så blir de i liten grad anført i tjenesteuttalelser. Det er de lavere ned som innstiller til stillinger på lavere nivå. Man prisgitt at de der nede har gjort jobben med hensyn til å skrive ned relevant informasjon.

Vi imøteser bedre teknologiske løsninger. Men det skal ikke være en unnskyldning for at vi ikke klarer å fange opp det som er å fange opp. Er det god nok kontroll, så bør vi kunne klare å få inn tidligere varslingssaker som en del av vurderingen av om man skal tilkomme en ny eller annen stilling.”

Der advarsler viser med tydelighet at en person ikke bør ha personalansvar, vil disse opplysningene således ikke nødvendigvis tilfalle den som vurderer samme person til ny rolle. Siden personell ofte sitter kun 2-3 år i hver rolle, vil ikke de hendelser som advarselen vedrører nødvendigvis være kjent.



6.3 Vurderinger

6.3.1 Forsvarets organisering skaper utfordringer for oppfølgingen fra konklusjon foreligger og frem til avslutning

I mandatet er PwC bedt om å evaluere Forsvarets organisering ved oppfølgingen av varslingssaker, inkludert en vurdering av om fordelingen av roller, ansvar og myndighet er hensiktsmessig. Det er nødvendig å først starte med “fugleperspektivet”, for så å kunne se hvilken betydning eventuelle svakheter ved organiseringen medfører for håndteringen av kritikkverdige forhold. Denne delen av vurderingen innebærer flere ledd i saksbehandlingen, som vil utdypes nærmere i de påfølgende delene av kapittelet.

Slik det står beskrevet i kapittel 4, kan et varsel undersøkes på ulike nivåer i Forsvaret. Ved avslutningen av en undersøkelse, skal det som hovedregel skrives en sluttrapport som overleveres til oppdragsgiver. Hvis oppdragsgiver ikke er leder med arbeidsgivermyndighet, sendes den videre til driftsenheten, eventuelt lengre ned i linjen til leder med arbeidsgiver- og/eller disiplinærmyndighet. Som utgangspunkt vil ikke undersøkelsesgruppen, FSJ IR eller andre som har gjennomført undersøkelsen av varselet,

være involvert i den videre oppfølgingen eller vurderingen knyttet til sanksjoner. Tiltakene som anbefales vil svært sjeldent inkludere en tjenstlig reaksjon, og i liten grad gi leder veiledning i så måte. Basert på de intervjuene vi har gjennomført, er det vår forståelse at undersøkelsesgruppene og FSJ IR bevisst og aktivt ikke går inn i disse vurderingene, men henviser til at beslutningen ligger hos leder på lavest mulig kompetente nivå.

Den løsningen Forsvaret har valgt legger mye ansvar til leder med arbeidsgiver- og disiplinærmyndighet. Det krever at lederen har en tilstrekkelig kompetanse til å vurdere arbeidsrettslige og/eller disiplinærreaksjoner, ivaretar omsorgsplikten overfor varslere og omvarslede på en god måte og evner å iverksette tiltak for å gjenopprette arbeidsmiljøet i etterkant av en varslingssak. Dette er krevende arbeidsrettslige og HR-faglige ansvarsområder, særlig hensyntatt at Forsvaret er bundet av et komplisert regelverk slik det er illustrert ved flytskjema i Vedlegg 1. PwC vurderer at ledere ikke har treningen og erfaringen som skal til for alltid å følge opp sakene på en god måte. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 6.3.2. Til dette kommer det visse særtrekk ved Forsvarets organisering, som er egnet til å gjøre oppfølgingen varslingssaker ytterligere sårbar.

Dette beskriver vi nærmere i kapittel 6.3.3.

Hvis leder ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet, vil det være sentralt at leder har god støtte til å håndtere ansvaret, og at saken blir fulgt opp på en god måte. Hvor støtte søkes, avhenger av om leder vurderer en reaksjon i disiplinærsporet eller i arbeidsgiversporet.

Leder med disiplinærmyndighet kan selv beslutte å ilegge refs, men eventuelle råd søkes fra GA eller KA. Dette skjer direkte fra GA og KA, og deres råd er basert på en fastsatt matrise der det gis klare føringer for når det er grunnlag for refselse og størrelse på eventuelle bøter. Disse vurderingene innebærer således mindre skjønn, og er enklere enn de arbeidsrettslige avveiningene. Vår observasjon er at dette stort sett fungerer godt, og at de klare rådene gir tydelige føringer til lederen som det er lett å forholde seg til. Mer om hva det har å si for å sikre en likeartet behandling av saker i kapittel 6.3.6.

For reaksjoner i arbeidsgiversporet, står ledere mer alene når de skal gjøre sine vurderinger. I det arbeidsrettslige sporet, benytter ledere i stor utstrekning seg av uformelle nettverk når de har behov for å rådføre seg i konkrete saker. FPVS skal være et kompetansesenter, men det er mange lederes opplevelse at FPVS

ikke fungerer fullt ut etter hensikten. Til tross for at FPVS har gjort en innsats for å bli kjent, vurderer PwC at dagens organisering ikke gir tilstrekkelig støtte. Dette vil utdypes nærmere i kapittel 6.3.2 nedenfor.

Etter PwC sin vurdering er en svakhet ved denne løsningen at FPVS normalt ikke kjenner til varslingssaken fra tidligere når de mottar en henvendelse fra en leder. FPVS er et “tilbud til lederne” som de selv sier, og er tilgjengelig ved behov. PwC sin observasjon er at de derav lett får en litt passiv rolle, der de blir kontaktet og svarer ut de spørsmål de får. De har ingen proaktiv rolle i oppfølgingen av en varslingssak, eller ansvar for å ivareta helheten. Siden de ikke har fulgt varslingssaken fra starten, er det heller ikke en naturlig rolle å ta. De beskriver også de strenge kravene som gjelder for en oppsigelse/avskjed/suspensjon, og forklarer hvilke krav rådet setter for å innstille på en oppsigelse/avskjed. De får således rollen som en “portvokter” både med hensyn til det grunnlaget som kreves og hvilken dokumentasjon som må legges frem. FPVS bringer saker inn for rådet først der de er nokså sikre på at rådet vil innstille i tråd med deres anmodning, og følger de føringer de får fra rådet. Det er svært sjeldent at rådet er uenig i deres vurdering. Deres rolle og praksis med først å søke saken løst ved sluttavtaler etc. er nærmere beskrevet under kapittel 6.3.6.

Det er uklart for PwC i hvilken grad det skjer en oppfølging fra undersøkelsesgruppen/FSJ

IR av de tiltak som anbefales i sluttrapportene. Vi har mottatt motstridende informasjon, men vår forståelse er at i den grad en utkvittering/tilbakelesning skjer, er det primært for å registrere saken som avsluttet.

Da sluttrapportene ikke anbefaler en konkret arbeidsrettslig sanksjon eller disiplinærreaksjon, vil en slik reaksjon ikke være omfattet av tiltakene i sluttrapporten. Nærmere om de tiltak som anbefales i sluttrapportene i kapittel 6.2.2.

PwC mener at Forsvaret p.t. ikke har en god nok teknisk løsning og rapporteringssystem til å ha slik oversikt. Som følge av dette vil det være utfordrende utenfor den enkelte driftsenhet å ha en enhetlig oversikt, og å kontrollere om kritikkverdige forhold opphører og at eventuelle forbedringstiltak er iverksatt og fulgt opp.

Hvorvidt de tiltakene som er nedfelt i rapporten blir fulgt opp, fremgår ikke alltid klart av saksdokumentasjonen. Basert på kontrollintervjuene PwC har gjennomført, er det likevel ikke avdekket en klar svikt i oppfølgingen av tiltak. Opplevelsen fra undersøkelsesgruppen, HR-sjefene og FSJ IR er at de anbefalte tiltakene stort sett blir fulgt opp. FSJ IR presiserte likevel i kontradiksjonen at implementeringen varierer.

Med utgangspunkt i saksgjennomgangen og de intervjuer vi har gjennomført, er utfallet av saker ofte de tiltak som er nedfelt i sluttrapporten og/eller refselse i tråd med anbefalingene fra GA. Det vurderes svært sjeldent en reaksjon i

arbeidsgiversporet i tillegg til refselse. Ledere sliter med å forstå forskjellen på når en advarsel og en refselse bør ilegges, og hva den praktiske forskjellen er. Terskelen for å vurdere oppsigelse/avskjed vurderes generelt som svært høy. Disse elementene sammenholdt kan bidra til at Forsvarets handlingsrom for bruk av sanksjoner ikke fullt ut benyttes. Denne vurderingen fremgår av kapittel 6.3.6 nedenfor.

Forsvarets organisering resulterer i at hver driftsenhet håndterer sakene internt, og derav utvikler en egen praksis for oppfølgingen av varslingssaker. Dette gjelder også for oppfølgingen etter avsluttede undersøkelser, herunder vurderingen av om det skal ilegges tjenstlige reaksjoner mot omvarslede. Det medfører en risiko for ulik praksis fra en driftsenhet til en annen, og derav en lite ensartet oppfølging fra Forsvarets side. Slik det fremgår av kapittel 6.3.6 er det videre ikke etablert et felles rapporteringssystem som gir en oversikt over håndteringen av varsler og hvilken konsekvens de eventuelt har fått for omvarslede. Det begrenser også muligheten for FST å se sakene i sammenheng, og gripe inn der saker har fått en svært ulik behandling.

6.3.2 Varierende kompetansenivå og begrenset tilgang på faglig råd og støtte for militære ledere som skal følge opp saken

Varierende kompetanse og behov for opplæring i Forsvaret

PwC bemerker at militære ledere står overfor dels svært kompliserte rettslige og HR-faglige utfordringer. Håndteringen og oppfølgingen av en sak etter undersøkelsene er avsluttet, krever at leder kjenner til omsorgsplikten overfor varslere og omvarslede, handlingsrommet for tjenstlige reaksjoner, hvor man skal rådføre seg og hvordan man går frem for å legge eller igangsette en prosess for en arbeidsrettslig eller disiplinærrettslig sanksjon.

PwC stiller spørsmål ved om militære ledere er gitt nødvendige forutsetningene til å håndtere disse særlige utfordringene. PwC bemerker også at det er kommet frem informasjon om varierende kompetanse og opplæring i disiplinærsystemet, og at behovet for å følge opp kritikkverdige forhold også kommer i tillegg til de vanlige arbeidsoppgavene de militære lederne skal håndtere.

Flere av de PwC har intervjuet har forklart at utdanning i arbeidsrett og HR ikke er en obligatorisk del av utdanningen til militære ledere. Flere opplyser at opplæring, etter deres syn, kommer for sent i karriereløpet og at de har måttet finne ut av dette selv. Samlet sett er PwC sin vurdering at det foreligger en risiko

for at militære ledere ikke er gitt nødvendige forutsetninger til å håndtere et kritikkverdig forhold på en fullt ut tilfredsstillende måte. I den grad militære ledere faktisk er gitt nødvendige forutsetninger for å håndtere ansvaret de er tildelt som arbeidsgiver og som leder med disiplinærmyndighet, fremstår dette mer tilfeldig, enn som et resultat av en bevisst strategi fra Forsvarets side. PwC kommenterer hvilken betydning dette har for likebehandling under kapittel 6.3.6.

Tilgangen på arbeidsrettslig og HR-faglig støtte varierer

Det vil ikke nødvendigvis være hensiktsmessig at alle ledere i Forsvaret har kompetanse som gjør at de kan håndtere varslingssaker alene. Hvis leder ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet, vil det være sentralt at leder har god støtte til å håndtere ansvaret, slik at saken blir fulgt opp på en god måte.

PwC vurderer at de militære lederne ikke er gitt nødvendige forutsetninger for å håndtere sitt ansvar. Dette er også i liten grad kompensert ved at Forsvaret har et sentralisert kompetansesenter på arbeidsrett ved FPVS. PwC vurderer at FPVS er en enhet som på dette området ikke fungerer etter sin hensikt. Enheten er ment å være en sentral arbeidsrettslig ressurs som militære ledere kan henvende seg til dersom de er usikre på hvordan de skal gå frem i en sak. PwC sitter imidlertid igjen med et inntrykk av at militære ledere i liten grad er kjent med FPVS som

rådgivende organ. PwC bemerker i denne forbindelse at militære ledere som PwC har intervjuet gir uttrykk for at FPVS ikke alltid oppfattes som tilstrekkelig tilgjengelig, og at de ikke alltid har tilstrekkelig kapasitet til å fylle den rollen de er satt til å ivareta. FPVS har også sjeldent fulgt opp en varslingssak underveis, og kobles som utgangspunkt på først i forbindelse med reaksjonsfastsettelsen i det arbeidsrettslige sporet. Dette kommenterer PwC i nærmere detalj under kapittel 6.3.6.

Det vil som følge av dette være opp til den enkelte i hvilken grad man søker råd og hvor man velger å søke råd fra. Derav vil også tilfeldigheter i noen grad avgjøre hvor gode råd man får. Enkelte driftsenheter følger opp sine ledere i linjen tett, og tilbyr støtte, men PwC observerer at det er varierende kvalitet og at rammene ikke legger til rette for en nødvendig trygghet for leder.

6.3.3 Særtrekk ved Forsvarets organisering som kan påvirke oppfølgingen av kritikkverdige forhold

PwC vurderer at det foreligger særtrekk ved Forsvarets organisering som kan innebære risiko for en dårligere kvalitet på oppfølgingen av kritikkverdige forhold. Flere av disse er skissert under kapittel 3.2 og 6.2.2 i rapporten. PwC har oppfattet praksis dithen at det ikke foretas jevnlige risikovurderinger med et forebyggingsperspektiv knyttet til særtrekkene

ved Forsvarets virksomhet. PwC vurderer at enkelte særtrekk vil innebære en sårbarhet som vil medføre en risiko for at saker ikke blir håndtert på en hensiktsmessig måte.

PwC vurderer for det første at kombinasjonen av lokale lederes betydelige ansvar for oppfølgingen av enkeltsaker, med stor geografisk spredning og tette bånd lokalt mellom forsvarsansatte, er et risikomoment som kan påvirke hvordan kritikkverdige forhold håndteres. Nærmere bestemt viser PwC til at det kan skape habilitetsutfordringer når ledere og ansatte på små steder både er i et arbeidsgiver/ansatt-forhold, et vennskaps- eller annet nært privat forhold, og et forhold hvor den lokale lederen har disiplinærmyndighet over sine ansatte. Selv om ikke håndteringen nødvendigvis krysser grensen for inhabilitet fra et juridisk ståsted, vil tette bånd kunne påvirke håndteringen og varslers tillit til prosessen.

En ytterligere kompliserende faktor er at arbeidsrettslige reaksjoner mot Forsvarsansatte lokalisert på mindre steder i landet, kan få store innvirkninger på både den omvarslede ansattes liv, men også vedkommendes pårørende. PwC viser videre til at det på små steder, kan være flytende grenser mellom fritid og arbeid. I denne situasjonen kreves det at militære ledere er oppmerksomme på at man ikke bare møter sine ansatte på jobb, men også i fritiden. I saksgjennomgangen ser vi at mange av de mer alvorlige sakene som omhandler seksuell trakassering, har det vært alkohol i bildet på

arrangementer utenfor Forsvarets regi.

Til dette kommer at en militær karriere kun kan skje i Forsvaret. En arbeidsrettslig sanksjon vil reelt sett kunne innebære en stopp for ønsket karriereutvikling, og derav oppleves svært inngripende. Basert på gjennomførte intervjuer, er PwCs vurdering at konsekvensene for omvarslende tillegges betydelig vekt. Ønsket om å sende et klart signal ut i virksomheten om grensene for akseptabel adferd, tillegges tilsvarende mindre vekt.

PwC vurderer videre at ledere i Forsvaret noen ganger sitter for kort tid i en enkelt lederstilling til å opparbeide seg nok erfaring og kunnskap om enheten. Dette kan være et egnet til å påvirke evnen til å følge opp kritikkverdige forhold. Det kan også gjøre det utfordrende vurdere hvilke tiltak som er best egnet for å ivareta det konkrete arbeidsmiljøet i etterkant av en varslings sak, og forebygge nye uønskede hendelser. PwC viser i denne forbindelse til at flere av de intervjuede har forklart at hyppige rotasjoner blant ledere skaper risiko for at neste leder "arver" saker som tidligere leder enten ikke ønsket eller ikke rakk å ta tak i. Alternativt at arbeidsmiljørelaterte utfordringer som krever en oppfølging over tid, ikke avdekkes når kontinuiteten brytes.

PwC vurderer også at det er en utfordring at Forsvaret har en relativt stor gruppe unge, nyutdannede ledere, med kort erfaring og/eller begrenset med opplæring i å håndtere oppfølgingen av kritikkverdige forhold på en god måte som ledere. Dette innebærer at

de mest uerfarne lederne får ansvaret for de minst erfarne personene i organisasjonen. Det kommer i tillegg at disse skal håndtere vernepliktige som er nære befalet i alder, og består av et mer tilfeldig utvalg av unge voksne enn de som engasjeres etter en alminnelig tilsettingsprosess.

Forsvaret har en hierarkisk oppbygging. Basert på de intervjuer vi har gjennomført, og tatt i betraktninger de momenter nevnt over, er det også en opplevd bekymring for om upopulære avgjørelser kan ha betydning for mulighetene for videre avansement i Forsvaret. Dette kan innebære en risiko for at leder lar være å ilegge en en tjenstlig reaksjon mot en person med større innflytelse, av bekymring for ens eget videre avansement. Til dette vil også tette relasjoner, kontakt i private sammenhenger og flytende overgang mellom privatliv og arbeidsliv kunne spille inn.

Det er samtidig nødvendig å balansere bildet noe. Lokal kjennskap åpner for spesielt tilpassede løsninger som kan være hensiktsmessige for alle de involverte. I vår saksgjennomgang og i intervjuer fremheves også styrken ved lokal kunnskap for saksoppfølgingen. En lokal leder kan kjenne den lokale konteksten, og de spesielle forhold som bør hensyntas hos varsler, omvarslede og arbeidsmiljøet for øvrig. En risiko ved å ta ansvar bort fra lokale ledere er at man mister noe av perspektivet i oppfølgingen og at smidige tilpassede løsninger ikke blir vurdert.

6.3.4 Saksbehandling fra konklusjon foreligger til oppfølging av anbefalinger er i hovedsak gjort i henhold til god praksis

Undersøkelsesrapporten overleveres til rett sted for videre oppfølging

Som beskrevet i kapittel 6.2.1 sendes sluttrapporten tilbake til leder av driftsenheten, alternativt lengre ned i linjen til en leder som har fått tildelegert arbeidsgivermyndighet eller der disiplinærmyndigheten følger av lovverket. De PwC har gjennomført intervjuer med synes å være godt kjent med hvilket nivå i hierarkiet arbeidsgivermyndigheten og disiplinærmyndigheten ligger i driftsenheten. PwC har forstått at arbeidsgivermyndigheten og disiplinærmyndigheten som hovedregel er lagt til samme person. Vi har ikke avdekket at sluttrapporter har blitt oversendt til feil leder i driftsenheten. Basert på intervjuer med personer i lederstillinger i de enkelte driftsenhetene, orienteres også de om at sluttrapporten oversendes til oppdragsgiver for videre oppfølging. I intervjuer observerer PwC at Forsvaret gjennomgående er svært opptatt av at ansvaret for oppfølgingen håndteres av vedkommendes leder, og at hun eller han ikke skal kunne fraskrive seg dette ansvaret ved å sende saken oppover i hierarkiet.

Som det fremgår over, har PwC vurdert at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å legge ansvaret for oppfølgingen av saken på laveste

kompetente nivå, uten å sikre nødvendig kompetanse og faglig støtte for oppfølgingen av disse sakene.

Ledere har blitt informert av saksbehandler om undersøkelsens konklusjon og anbefalinger til videre tiltak

Etter avsluttede undersøkelser, utformes det en sluttrapport som beskrevet under kapittel 4.2.5 over. Som det fremgår i kapittel 5.3.2, varierer sluttrapportene kvalitets- og innholdsmessig. Selv om praksis varierer, forstår PwC likevel at mer informasjon ofte deles muntlig i forbindelse med overleveringen av sluttrapporten til leder med ansvar for den videre oppfølging av saken. PwC har ikke avdekket opplysninger som tyder på at undersøkelsesgruppen ikke deler de opplysninger de har med vedkommendes leder. Det har heller vært motsatt: Der det er konkludert med kritikkverdige forhold, har det blitt uttrykt et ønske om å ta del i de videre drøftelsene om mulige sanksjoner.

I sluttrapportene PwC har gjennomgått, knytter anbefalingene seg ofte til opplæringstiltak rettet mot omvarslede, oppdatering av retningslinjer/håndbøker mv. og/eller tiltak for å ivareta varsler/arbeidsmiljø. Verken undersøkelsesgruppen eller FSJ IR ser det som sin oppgave å anbefale arbeidsrettslige sanksjoner, herunder advarsel, oppsigelse eller avskjed, og de sluttrapportene PwC har gjennomgått inneholder svært sjeldent en anbefaling i den retning. Dette støttes også av

de intervjuer vi har gjennomført. Der leder har valgt å rådføre seg med GA eller KA, vil leder i tillegg til sluttrapporten motta en separat skriftlig anbefaling om en disiplinærsanksjon normalt i form av en refselse alternativt med bøter. Om de anbefalte tiltakene er hensiktsmessige for en gjenopprettelsen av arbeidsmiljøet og det omvarslede forholdet, vurderes under kapittel 6.3.5 om ivaretagelse av de berørte og gjenopprettelse av arbeidsmiljøet.

Saksdokumentasjonen ivaretar en varierende grad av notoritet

Som beskrevet i kapittel 5.2.1, ivaretar sluttrapportene og saksdokumentasjonen i varierende grad notoritet for saksbehandlingen. De ulike formatene for rapporteringen med varierende detaljnivå, har gjort etterprøvingen av oppfølgingen utfordrende. Det vises til kapittel 6.3.5 nedenfor om dokumentasjon knyttet til oppfølging og implementering av tiltak etter konklusjon foreligger.

6.3.5 Enkelte mangler ved arbeidsgivers ansvar for oppfølging og tiltak

Saken følges opp uten ugrunnet opphold, og tiltak og anbefalinger iverksettes

Ved avsluttende undersøkelser, utformes det et sluttrapport av de som har foretatt undersøkelsene. FSJ IR og undersøkelsesgruppen følger som utgangspunkt ikke opp saken etter undersøkelsen er avsluttet.

Som følge av dette vil sluttrapporten ikke nødvendigvis beskrive om leder har iverksatt de anbefalte tiltakene. Vi ser også i vår gjennomgang av sluttrapporter, at dette sjeldent står. Vi har gjennomført noen kontrollintervjuer i et utvalg saker. Basert på intervjuene vi har gjennomført, har vi imidlertid ikke observert en systematisk svikt i at tiltak har blitt liggende uten en videre oppfølging.

FSJ IR presiserte i kontradiksjonen at implementeringen varierer, og at *“Erfaringen er at oppfølgingen av tiltak varierer veldig med hensyn til implementering. Årsakene er sammensatte; blant annet ressurstilgang og kostnader knyttet til anbefalingene.”*

Varierende grad av notoritet knyttet til informasjon og øvrig ivaretagelse av varsler og omvarslede i saken (omsorgsplikten)

Basert på de saksdokumenter PwC har gjennomgått, har ikke Forsvaret ivaretatt en tilstrekkelig grad av notoritet i saksbehandlingen. Det varierer derfor fra sak til sak i hvilken grad det er dokumentert den oppfølging varsler og omvarslede har fått. Vurdering av tiltak for å ivareta arbeidsmiljøet er beskrevet under neste delkapittel.

Dokumentasjonen gir varierende svar på om det er gitt informasjon, samt *hvilken* informasjon som er gitt til varsler og

omvarslede. I enkelte sakslogger fremgår det at varsler og omvarslede er *“informert om utfallet av saken”* med angitt tidspunkt, men det er sjeldent beskrevet hvilken informasjon som er gitt. FSJ IR har i kontradiksjonen opplyst at alle varslede og omvarslede får tilsendt konklusjon i saken for saker undersøkt hos FSJ IR.

PwC har derfor ikke hatt mulighet til å kontrollere om det er gitt tilstrekkelig informasjon til varsler og omvarslede i saker. PwC bemerker likevel at det i intervjuer med varslere og omvarslede er gitt eksempler på en saksoppfølging som ikke har vært god nok, med få løpende oppdateringer og ingen informasjon om utfallet av sakene. Flere intervjuobjekter som har håndtert varsler erkjenner at det tidvis har vært en mangelfull informasjonsdeling, og at dette har vært uheldig for varsler og omvarsledes tillit til Forsvarets oppfølging av kritikkverdige forhold. Det må også understrekes at flere saker også har vært fulgt opp på en god måte, hvor relevant informasjon har vært gitt, og hvor tillitsvalgte har vært involvert. Selv om utvalget av saker er for begrenset til at vi kan konkludere med gjennomgående og systematiske utfordringer med informasjonsdeling, vurderer PwC at det burde vært klarere rammer for når og hvilken informasjon som gis, samt et enhetlig system for rapportering som sikrer etterprøvbarehet og

gir mulighet for oppfølging. Dette vil utdypes nærmere under kapittel 7 om anbefalte tiltak.

Forsvaret har i media vært kritisert for at varslingssaker, der kritikkverdige forhold er avdekket, ikke har medført en konsekvens for omvarslede. Dette er igjen egnet til å påvirke ansattes tillit til at Forsvaret følger opp kritikkverdige forhold på en god måte. Hvorvidt Forsvaret har utnyttet sitt handlingsrom, vil bli vurdert under kapittel 6.3.6. En viktig del av dette er likevel mangelen på informasjon om utfallet av saken, hvor Forsvaret endret sin praksis i løpet av sommeren 2022.

PwC vurderer at Forsvaret har vært for restriktive med hensyn til å dele informasjon om utfallet av varslingssaker med varsler hva gjelder arbeidsrettslige konsekvenser.

I henhold til offentleglova, er utgangspunktet at opplysninger om offentlige tjenestemenn sitt tilsettingsforhold ikke kan unntas fra innsyn. Slik det er beskrevet nedenfor, har ikke de rettslige rammene endret seg, men Forsvaret har anvendt en restriktiv praksis uten å foreta en nærmere vurdering av om det var anledning til å dele mer informasjon.

Forsvaret opplyser i Rapport om midlertidig status varslinger side 7, at det ble foretatt en *“ny juridisk vurdering”*. Veilederen har imidlertid stått uendret siden 2009²⁷, og PwC vurderer

27 Det er siden 2009 utarbeidet to tillegg til veilederen. Disse tilleggene er ikke relevante for vurderingen av hvilken informasjon som kan deles med varsler og omvarslede. Veilederen og tillegg til veilederen kan leses i sin helhet på <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/om-offentleglova/id590264/>

teksten som klar:

“At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.

Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.”²⁸

Basert på gjennomførte intervjuer, er det PwC sin forståelse at praksis nå endret. Det innebærer at Forsvaret fremover deler

informasjon om den tjenstlig reaksjonen og den “den direkte årsaka til reaksjonen”, i tråd med veilederen til offentlighetsloven.

Mangelfulle tiltak for å stanse det kritikkverdige forholdet, gjenopprette arbeidsmiljøet og forebygge nye hendelser

I intervjuer og ved vår saksgjennomgang, synes fokuset på arbeidsmiljøet å være begrenset til den konkrete situasjonen som varselet gjelder. PwC vurderer at Forsvaret har hatt et for lite fokus på å gjenopprette arbeidsmiljøet utover dette, og har iverksatt begrenset med tiltak av forebyggende karakter. Intervjuer med tillitsvalgte, verneombudsapparatet og bedriftshelsetjenesten bekrefter dette bildet. PwC ønsker i denne sammenheng å trekke frem følgende:

I saker der varselet gjelder en situasjon mellom varsler og omvarslede, er det i flere tilfeller vist til at de to personene ikke lenger ønsker å jobbe ved samme driftsenhet fremover, og at ytterligere oppfølging av den grunn ikke er nødvendig. Det kan både være at de “skilles” som følge av saken, eller som følge av at de har fått nye stillinger på et nytt sted. Gitt den belastning en varslingssak kan innebære for et arbeidsmiljø, og der kritikkverdige forhold har vært avdekket, ville god praksis tilsi et fokus på å gjenopprette arbeidsmiljøet og forebygge nye hendelser uavhengig av dette.

I vår saksgjennomgang ser vi at vanlige tiltak som anbefales kan være å oppdatere en regelbok, en retningslinje eller andre veiledende dokumenter. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 6.2.2. Det gjelder også varslingssaker hvor en “ugrei” adferd har fått pågå over tid før det ble varslet. Det må understrekes at PwC ikke har tilstrekkelig informasjon til å overprøve de anbefalte tiltakenes hensiktsmessighet i den enkelte sak. I flere saker er det likevel berettiget å stille spørsmål om hvorfor ingen på et tidligere tidspunkt har grepet inn, og etterlyst et videre forebyggende arbeid for å forhindre at tilsvarende saker gjentar seg.

Det er ingen automatikk i at bedriftshelsetjenesten blir koblet på for å ivareta varsler eller omvarslede, ei heller for opprettelsen av arbeidsmiljøet generelt. I intervju med representant for bedriftshelsetjenesten, som beskrev en felles erfaring fra alle fem regioner, fremkommer det at bedriftshelsetjenesten som regel først kobles på når situasjonen er fastlåst. En representant for bedriftshelsetjenesten beskrev i intervju at de opplever å bli koblet på saker på det tidspunktet de har blitt “*nesten uhåndterlige*”.

Det fremkommer også at dette i noen grad har bedret seg i og med at bedriftshelsetjenesten nå er representert i vurderingsgruppene i ca. halvparten av driftsenhetene. Dette har medført

en involvering i saker fra starten av, noe som har senket terskelen for å delta aktivt også i å gjenopprettelsen av arbeidsmiljøet.

Som et ledd i arbeidet med gjenopprettelse av arbeidsmiljø og med sikte på forebyggingsarbeidet, vurderer PwC at det er hensiktsmessig at bedriftshelsetjenesten har en mer aktiv rolle sammen med AMU, verneombud og de tillitsvalgte. Den nærmere anbefaling av tiltak, fremgår av kapittel 7 i rapporten.

6.3.6 Flere identifiserte mangler ved reaksjoner og sanksjoner

Systematiske svakheter skaper risiko for at militære ledere ikke benytter hele sitt handlingsrom ved utmålingen av sanksjoner

Som en del av vårt mandat skal PwC vurdere om militære ledere har utøvd hele sitt handlingsrom ved utmåling av arbeidsrettslige sanksjoner. Det er viktig å understreke at PwC har hatt et organisasjons- og systemperspektiv i vår evaluering. Det innebærer at vi ikke har overprøvd hvorvidt det var grunnlag for å legge sanksjoner i enkeltsaker, og PwC vil heller ikke ha grunnlag for å konkludere med at en annen og strengere sanksjon kunne vært benyttet.

Forsvarets handlingsrom ved utmåling av sanksjoner fra et rettslig ståsted står beskrevet i Vedlegg 1. Fremgangsmåten for ileggelse av sanksjoner i henholdsvis disiplinærsporet og arbeidsrettssporet står beskrevet i kapittel 6.2.1. Kort oppsummert er det dels kompliserte

arbeidsrettslige problemstillinger en leder står overfor, i vurderingen av om det skal reageres med en tjenstlig reaksjon. Særlig må det bemerkes at terskelen for å reagere med oppsigelse eller avskjed mot en ansatt i Forsvaret er høy.

Det finnes ingen helhetlig oversikt over hvilke varslingsaker som har medført en konsekvens for omvarslede, og derav heller ikke **hvilken** eventuell sanksjon omvarslede ble ilagt. PwC har avdekket noen systematiske svakheter som innebærer en risiko for at hele handlingsrommet ikke er benyttet. Vi ønsker å fremheve følgende risikomomenter knyttet til kompetanse på lokalt ledernivå:

- Som beskrevet i kapittel 6.2.1, er hovedansvaret for å ilegge eller igangsette en prosess for en tjenstlig sanksjon mot ansatte lagt til lokal leder med arbeidsgivermyndighet. Slik vi har beskrevet i kapittel 6.3.2, er det PwC sin vurdering at lokal leder ikke er gitt de nødvendige forutsetningene for å ivareta ansvaret fullt ut.
- PwC har et inntrykk av at militære ledere tror at den rettslige terskelen for oppsigelse eller avskjed er høyere enn det den reelt sett er. Det er riktig at terskelen er høy, men PwC påpeker at det i gjennomgangen av enkeltsaker er funnet flere saker hvor saksforholdet er av en slik art at det ikke ville vært unaturlig å vurdere oppsigelse eller avskjed som en av flere alternative

reaksjoner. Basert på intervjuer oppfatter PwC at det eksisterer misoppfatninger av hvor høy terskelen er.

- Det er usikkerhet hos lederne knyttet til forskjellen på disiplinære reaksjoner og arbeidsrettslige sanksjoner. Eksempelvis usikkerhet knyttet til hvilken reaksjon som er strengest av refselse og advarsel, og knyttet til om disiplinære og arbeidsrettslige sanksjoner kan ilegges samtidig.

Misforståelser knyttet sporvalg kan også ha begrenset handlingsrommet der saker har vært til etterforskning hos det sivile politiet. Slik det er redegjort for under kapittel 6.2.3 har det fremkommet under intervjuer at FPVS oppfatter at FSJ råd *“har vært tydelige”* på at de i utgangspunktet ikke ønsker at saker som er henlagt av påtalemyndigheten skal fremmes for FSJ råd. Fra et rettslig ståsted, kan arbeidsgiver gjøre en selvstendig vurdering av saken selv der en sak henlegges av politiet.

Beviskravet i avskjedssaker er kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Hovedregelen ved oppsigelsessaker er et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, men dersom arbeidsgiver påstår et sterkt belastende faktum kan beviskravet styrkes. Når politiet henlegger saken, for eksempel på bevisets stilling, er det fordi politiet ikke har funnet det påståtte faktum bevist utover enhver rimelig tvil og/eller ikke mener å kunne bevise det.

Ved at Forsvaret praktiserer en klar hovedregel om å ikke forfølge henlagte politisaker i et arbeidsrettslig spor, legger Forsvaret i praksis til grunn et strafferettslig beviskrav i det som skal være arbeidsrettslige vurderinger. I dette lyset er PwC av den klare oppfatning at det innlende "sporvalget" kan ha en negativ innvirkning på Forsvarets sanksjonsmuligheter i arbeidsgiversporet. Sentralt er følgende:

- Det må hensyntas på hvilket grunnlag politiet har valgt å henlegge saken (på bevisets stilling, intet straffbart forhold, kapasitet). Siden beviskravet i en sivil sak er lavere enn beviskravet i en straffesak, kan det likevel være grunnlag for en oppsigelse/avskjed selv om saken er henlagt.
- FPVS understreker at de gjør en konkret vurdering i hver sak, men er likevel tydelige på at de praktiseres en slik hovedregel. Det fremgår av saksgjennomgangen og i intervjuer, at oppfatningen deles av flere militære ledere. En konsekvens av dette vil være at i saker der oppsigelse eller avskjed kunne vært vurdert, ikke vil bli gjenstand for en arbeidsrettslig sanksjon.
- Enkelte militære ledere og jurister i ulike deler av organisasjonen sitter igjen med et inntrykk av at arbeidsgiver ikke kan "vektlegge det samme forholdet i

retning arbeidsrettslige konsekvenser (eks advarsel/oppsigelse/avskjed)" og at arbeidsgiver "mangler kompetanse til å selv vurdere om en straffbar handling har skjedd"²⁹. En bestemt adferd kan imidlertid innebære alvorlige brudd på tjenesteplikter og interne retningslinjer, selv om denne ikke er straffesanksjonert.

En mulig konsekvens av en slik praksis kan paradoksalt nok være at ansatte - som er anklaget for å ha begått kritikkverdige handlinger – i praksis kan ha fått et sterkere stillingsvern dersom saken anmeldes og etterforskes som en straffesak.

PwC har også merket seg at det har fremkommet varierende oppfatninger av om arbeidsrettslige sanksjoner er en form for straff mot ansatte som kan brukes i tillegg til den straffen ansatte har fått i forbindelse med strafferettslige rettsavgjørelser. Uttalelsene varierer fra *"Det er noe med dobbeltstraff. Hvis du får en straff sivilt er det den som gjelder"* til *"selv om arbeidsrettslige sanksjoner juridisk sett ikke er å regne som straff[,] [blir] arbeidsrettslige sanksjoner [likevel] oppfattet som straff."* PwC vil understreke at det ikke er avdekket noen konkrete saker hvor Forsvaret har unnlatt å bruke arbeidsrettslige sanksjoner mot ansatte som er straffedømt som følge av et varsel om

et kritikkverdig forhold. PwC finner likevel grunn til å påpeke at Forsvaret - rettslig sett - ikke er avskåret fra å bruke arbeidsrettslige sanksjoner mot ansatte som er straffedømt som følge av et varsel om kritikkverdige forhold.

FPVS har en praksis med bruk av sluttavtaler for å avslutte arbeidsforholdet med personer som Forsvaret mener det er grunnlag for å si opp eller avskjedige. PwC vil i denne forbindelse understreke at det som et utgangspunkt verken er uvanlig eller nødvendigvis en dårlig praksis å bruke sluttavtaler som et alternativ til oppsigelse eller avskjed. Tvert imot har sluttavtaler flere klare fordeler som må fremheves:

- For det første vil en inngått sluttavtale - som hovedregel - markere slutten på arbeidsforholdet med umiddelbar virkning. I oppsigelsessaker vil en sluttavtale derfor være mest fordelaktig fordi den ansatte - om vedkommende ikke aksepterer oppsigelsen - som hovedregel har rett til å stå i stilling frem til saken er rettskraftig avgjort. Dette er en prosess som kan ta opp til to år³⁰. I avskjedssaker har den ansatte - som den klare hovedregel - kun rett til å stå i stilling frem til saken er ferdig klagebehandlet, og det foreligger et endelig avskjedsvedtak. Oppsiden ved å

29 Sitater fra kapittel 6.2.3

30 Jf. kapittel 6.2.3 - uttalelse fra en ansatt i FPVS.

tilby en sluttavtale er derfor noe mindre i avskjedssaker enn i oppsigelsessaker.

- For det andre kan sluttavtaler være prosessøkonomisk gunstige. Avtalen sparer både Forsvaret og den ansatte for å bruke tid og penger på en rettslig prosess. Det er i intervjuer opplyst at vanlig saksbehandlingstid før det foreligger et endelig vedtak om avskjed er seks måneder. I løpet av denne perioden har den ansatte rett til å stå i stilling med full lønn. I oppsigelsessaker kan den ansatte ha rett til å stå i stilling i opp til to år. FPVS opplyser at de har en hovedregel om å tilby ansatte som de vil si opp eller avskjedige en sluttpakke på mellom tre og seks måneders lønn. Ved inngåelsen av sluttavtalen vil derfor Forsvaret spare potensielle lønnsutgifter, og utgifter til rettslig bistand, mens den ansatte vil spare utgifter til rettslig bistand og vil slippe den personlige belastningen som en rettsprosess innebærer.
- For det tredje medfører en rettsprosess alltid en risiko for Forsvaret å tape saken. Da kan den ansatte også fortsette i sin stilling. Sluttavtaler har motsetningsvis ingen prosessrisiko. Forsvaret kan derfor være sikre på at ansettelsesforholdet permanent bringes til opphør når det inngås en sluttavtale.

Det er likevel i intervjuer trukket frem at slike sluttavtaler kan sende et uheldig signal til de øvrige ansatte. Det er vist til følgende negative sider ved å inngå sluttavtaler:

- Det signaliseres ikke ut til organisasjonen med tilstrekkelig tydelighet at adferden er kritikkverdig og uakseptabel.
- En avtale vil kunne fremstå som en erkjennelse av at det ellers ikke hadde vært tilstrekkelig grunn til å gå til oppsigelse/avskjed, eller at den ansatte “fortjener” en kompensasjon.
- Hvis begrunnelsen for sluttavtale ikke blir kommunisert på en tilstrekkelig klar måte, vil det være en risiko for Forsvarets omdømme knyttet til behandlingen av disse sakene, som vil igjen være egnet til å påvirke hvorvidt ansatte sier fra om kritikkverdige forhold.

Selv med en tydelig kommunikasjon, stiller PwC spørsmål ved hensiktsmessigheten av å tilby sluttavtaler i alle type saker. PwC har eksempelvis sett på en sak som gjaldt en ansatt som hadde opptrådt på en svært seksuelt krenkende måte overfor en annen ansatt. Vedkommende ble tilbudt seks måneder lønn, og utbetaling av en ikke ubetydelig bonus.³¹ Sluttavtalen ble avslått

av arbeidstakeren, og FPVS innstilte på avskjed, som igjen ble godtatt av FSJ råd. PwC vil påpeke at selv om Forsvaret hadde oppnådd de ovennevnte fordelene ved å inngå sluttavtalen, fremstår det som en uheldig praksis å tilby økonomisk kompensasjon til ansatte som Forsvaret har en klar oppfatning av at har gjort noe ytterst klanderverdig, og i strid med Forsvarets verdigrunnlag.

For PwC fremstår det som om praksisen med i stor utstrekning å tilby ansatte sluttavtaler, er et resultat av å vektlegge en kombinasjon av de ovennevnte hovedhensyn og hensynet til omvarslede. Omdømmemessige hensyn, og hensynet til hvordan sluttavtaler fremstår for organisasjonen og den handlingene har gått utover, tillegges liten vekt i vurderingen.

Det foreligger ikke tilstrekkelige rammer for å ivareta likebehandling hva gjelder reaksjon og sanksjon

Forsvaret har en målsetning om at sammenlignbare saker skal likebehandles med hensyn til reaksjon, og at en forskjellsbehandling må være godt begrunnet.

Som en del av vårt mandat, skal PwC vurdere om kritikkverdige forhold har blitt likebehandlet hva gjelder reaksjon og sanksjon. PwC understreker innledningsvis at enhver sak må vurderes individuelt og på et selvstendig

31 Vedkommende var ansatt på en kontrakt som uansett ville utløst en rett på en standardisert bonusutbetaling pålydende MNOK 1.000.000 når han fylte 35 år. Bonusen ble tilbudt som følge av at vedkommende var noen måneder unna å fylle 35 år.

grunnlag, og at to saker vil aldri være helt like. PwC har i evalueringen derfor vurdert om det foreligger strukturer for å sikre likebehandling. I det videre skiller PwC mellom likebehandling i disiplinærsporet og likebehandling i arbeidsgiversporet.

I disiplinærsporet vurderer PwC at det i all hovedsak praktiseres likebehandling hva gjelder reaksjon og sanksjon på sammenlignbare tilfeller. PwC vurderer at militære ledere stort sett vet hvor de skal henvende seg for råd om hvorvidt refselse skal ilegges, og for råd om utmåling. GA og KA fungerer i dette henseende som en sentral rådgivende instans som har den nødvendige kompetansen og oversikten til å rådgi militære sjefer om det skal gis en reaksjon, og i tilfelle hva som er den korrekte utmålingen. I den grad GA og KA ikke kontaktes har militære sjefer tilgang på GA sin generelle veileder om disiplinærsaker, som viser hvilke sakstyper som kvalifiserer til refs, og som gir en veileder på hva som er riktig utmåling i ulike sakskategorier. Militære ledere har også tilgang på en spesialisert veileder fra GA som tar for seg de særlige problemstillingene som oppstår i seksualrelaterte saker. Forutsatt at en militær leder med refselsesmyndighet mener at et forhold skal vurderes for refselse, vurderer PwC derfor at det finner sted en stor grad av likebehandling i disiplinærsporet.

Samtidig vurderer PwC at informasjon fra intervjuene, sett i sammenheng med statistikk publisert i *“Rapport fra forsvarssjefen om foreløpig status varslinger Forsvaret”*, gir en indikasjon på at det skjer en forskjellsbehandling mellom vernepliktige og militært ansatte. PwC vurderer at dette har sammenheng med en oppfatning i Forsvaret om at refselse har større karrieremessige konsekvenser for militært ansatte enn for vernepliktige, fordi refselse havner på “rullebladet” til de ansatte. Hva som står i rullebladet til militært ansatte har betydning for opprykksprosesser³² internt i Forsvaret. Dette kan føre til at det fremstår som uproporsjonalt å illegge ansatte refselsers. Terskelen for å refse militært tilsatte er derfor i praksis høyere enn for vernepliktige.

PwC vurderer i tillegg at intervjuer tyder på at graden av likebehandling er noe avhengig av hver enkelt militære leder med disiplinærmyndighet. PwC vurderer at dette både har sammenheng med graden av opplæring i disiplinærsystemet de enkelte militære lederne er gitt av Forsvaret, og sammenheng med den myndighet militære ledere er tildelt gjennom disiplinærloven. PwC viser til at intervjuer tyder på at militære ledere ved en militær forlegning kan ha én mening om hvor terskelen for å refse ligger, hvor en militær leder ved en annen

forlegning mener at terskelen for refselse ligger et annet sted. PwC vurderer at lokale forskjeller på hvor terskelen for refselse skal ligge naturligvis vil oppstå når det er varierende kompetansenivå blant militære ledere om disiplinærregelverket. Intervjuer viser at opplæring i disiplinærmyndigheten kommer relativt sent i karriereløpet til den enkelte militære leder, samtidig som at disiplinærloven gir disiplinærmyndighet til militære sjefer relativt tidlig i deres karriereløp. At det forekommer lokale ulikheter med hensyn til hvordan disiplinærregelverket praktiseres er en naturlig følge av at disiplinærloven gir stor frihet til militære ledere til å avgjøre om et forhold skal refses eller ikke. PwC sin vurdering er at kombinasjonen av varierende grad av opplæring av militære ledere i disiplinærsystemet, disiplinærlovens system som sådan kan føre til en viss grad av forskjellsbehandling fra lokasjon til lokasjon.

I arbeidsgiversporet, skiller PwC mellom to stadier i saksbehandlingen:

- Det første stadiet er hvor en militær leder skal vurdere om det skal ilegges en advarsel, alternativt igangsettes en prosess for illeggelse av en arbeidsrettslig sanksjon (advarsel/oppsigelse/avskjed).
- Det andre stadiet er hvor det tas en beslutning om at en sak skal forfølges

32 Vektleggelse av refselse i opprykksprosesser kommenteres nærmere under kapittel 6.3.7

arbeidsrettslig ved oppsigelse eller avskjed, og FPVS utarbeider en innstilling til FSJ råd.

Når det gjelder det første stadiet kan ikke PwC slå fast med sikkerhet at det skjer en forskjellsbehandling med hensyn til ileggelse av arbeidsrettslige sanksjoner. Samtidig vurderer PwC at det eksisterer risikomomenter i organisasjonen som gjør at forskjellsbehandling ikke er usannsynlig, og at det ikke foreligger tilstrekkelige systemer for å hindre at forskjellsbehandling skjer.

En konsekvens av prinsippet om at en sak skal håndteres på lavest mulig nivå, er at de fleste saker håndteres innenfor hver enkelt driftsenhet. Forsvarets organisering resulterer i at hver driftsenhet håndterer sakene internt, og derav utvikler en egen praksis for oppfølgingen av varslingssaker. Dette gjelder også for oppfølgingen etter avsluttede undersøkelser, herunder vurderingen av om det skal ilegges arbeidsrettslige reaksjoner mot omvarslede. Det medfører en risiko for ulik praksis fra en driftsenhet til en annen, og derav en lite ensartet oppfølging fra Forsvarets side. Som tidligere nevnt er det ikke etablert et felles rapporteringssystem som gir en oversikt over håndteringen av varsler og hvilken konsekvens de eventuelt har fått for omvarslede. Det begrenser også muligheten for FST til å se sakene i sammenheng, og sette inn tiltak der saker har fått en ulik behandling.

Til dette kommer det en kombinasjon av manglende opplæring av militære ledere i

grunnleggende arbeidsrett og opplevd mangel på tilgang til sentral arbeidsrettslig kompetanse. Dette åpner etter PwCs vurdering for misforståelser og feiltolkninger av regelverket på følgende måte.

Manglende opplæring av militære ledere i grunnleggende arbeidsrett vil kunne føre til store variasjoner med hensyn til hvilke prosesser den enkelte militære leder er villig til å igangsette. PwC har blant annet funnet at flere militære ledere ikke har kjennskap til hva som er den reelle rettslige terskelen for å gå til oppsigelse eller avskjed. Da vil det også være utfordrende å kjenne igjen hvilke saker som egner seg for igangsettelse av en arbeidsrettslig prosess.

Hva gjelder opplevd mangel på tilgang på sentral arbeidsrettslig kompetanse, har militære ledere heller ikke et sentralt rammeverk å forholde seg til når de skal vurdere arbeidsrettslige reaksjoner. I veilederne for forvaltning av militært og sivilt tilsatte kan lederne kun finne en overordnet beskrivelse av regelverket, i motsetning til de mer detaljerte beskrivelsene av prosessuelle og materielle regler som fremkommer av GA sin veiledning i disiplinærsaker. Det må likevel legges til at en tilsvarende klar veileder for arbeidsrettssporet, vil være mer utfordrende fra et rettslig perspektiv, siden beslutningen om arbeidsrettslige sanksjoner vil innebære en større grad av skjønn.

Militære ledere er i liten grad klar over den

sentrale rådgivende instansen, FPVS, sin kompetanse. De opplever også at FPVS har begrenset med kapasitet til å ta i mot henvendelser. PwC vurderer at ved mindre grad av sentral rådgivning som har den nødvendige oversikt og kompetanse, vil det også forekomme mer forskjellsbehandling.

Militære ledere har mulighet til å benytte seg av HR-kompetansen som ligger internt i driftsenheten. HR-sjefene og arbeidsgiverseksjonen i de ulike driftsenhetene gir imidlertid uttrykk for at de er avhengig av eget nettverk for å gi råd til ledere i arbeidsrettslige spørsmål. Som følge av dette vil faglig støtte i stor grad avhenge av uformelle nettverk, og derav tilfeldigheter. Dette vil innebære en risiko for forskjellsbehandling.

I kapittel 3.2 og 6.2.2, er det pekt på ulike særtrekk ved organiseringen i Forsvaret. Slike særtrekk kan skape en risiko for at det tas utenforliggende hensyn når det skal avgjøres hvorvidt det skal igangsettes en arbeidsrettslig prosess, eller om noen skal ilegges en advarsel. Slike utenforliggende hensyn kan eksempelvis omhandle at det er en høyere terskel for å gå til oppsigelse av folk man kjenner godt, og at det lettere kan tas hensyn til den ansattes status og anseelse i forlegningen og lokalsamfunnet.

Når det kommer til det andre stadiet av saksbehandlingen i arbeidsgiversporet vurderer PwC at det skjer en stor grad av likebehandling. På dette punktet i saksbehandlingen har saken

kommet inn for den sentrale faginstansen FPVS, og har vært gjenstand for en grundig vurdering. I den grad FPVS mener det er bevismessig hold for de påstander som fremsettes mot arbeidstakeren vil FPVS ta en faglig vurdering av om det skal innstilles på oppsigelse eller avskjed når saken fremmes for FSJ råd. Videre har FPVS en praksis med å - som hovedregel - tilby sluttavtaler til alle arbeidstakere hvor FPVS innstiller på oppsigelse eller avskjed.

PwC har vurdert uttalelser om at personer med høyere grad slipper lettere unna arbeidsrettslige sanksjoner enn personer med lavere grad. På samme måte foreligger det uttalelser om at det forekommer forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. PwC finner at påstandene verken er omfattende nok eller spesifikke nok til å konkludere med at det forekommer forskjellsbehandling på dette grunnlaget. PwC har heller ikke gjort funn i saksgjennomgangen som kan understøtte disse uttalelsene.

Manglende felles lagringssystemer skaper risiko for at advarsler, refselsler og varslingssaker ikke vektlegges i ansettelsesprosesser

I vår saksgjennomgang har PwC ikke funnet konkrete eksempler på at personer som er ilagt advarsler og/eller har hatt kjente varslingssaker på det tidspunktet vedkommende har rykket opp til høyere stillinger. Vi har tatt utgangspunkt i de retningslinjer som foreligger, og gjennomført intervjuer for å avdekke

hvordan retningslinjene ivaretas i praksis. Vi har tatt utgangspunkt i opprykksprosesser, nye disponeringer og nyansettelser av personer med bakgrunn i Forsvaret.

PwC vurderer at Forsvaret, gjennom FSJ råd sin instruks har tilfredsstillende formelle retningslinjer på hvilke konsekvenser tidligere advarsler, refselsler og varslingssaker skal ha for opprykk, disponering og nyansettelser. PwC vurderer imidlertid at retningslinjene kan være vanskelig å operasjonalisere dersom tjenesteuttalelser ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til negative sider ved kandidater, og hvis det samtidig er vanskelig å få tilgang til tidligere ilagte advarsler og refselsler.

PwC vurderer at et manglende felles lagrings- og arkiveringssystem for hele Forsvaret, gjør at det i betydelig grad virker å være opp til tilfældighetene om Forsvaret har oversikt over kandidaters ilagte advarsler og refselsler. Det samme gjelder for hvorvidt Forsvaret har oversikt over pågående eller avsluttede varslingssaker hvor kandidaten har vært involvert. I en driftsenhet opplyses det om at personell bare kan bytte avdeling, og at historikken til den aktuelle kandidaten da ikke følger med vedkommende. I den grad de som har ansvaret for opprykks- eller disponeringsbeslutningen tar hensyn til tidligere ilagte advarsler, refselsler og/eller tidligere varslingssaker er derfor i stor grad avhengig av de ansvarliges personlige kjennskap til den aktuelle kandidaten.

PwCs mandat omfatter ikke en vurdering av hvilken type informasjon som kan lagres i et felles lagrings- og arkiveringssystem. Forsvaret må derfor gjennomføre en særskilt rettslig vurdering på om Forsvaret eksempelvis har adgang til å lagre informasjon om hvem som har fått reaksjon etter påstander om kritikkverdige forhold etter en varslingssak, med det formål å hensynta forholdet i opprykksprosesser, nye disponeringer og ved nyansettelser.

6.3.7 Det er ikke identifisert at terskelen for å anmelde har vært for høy eller lav

I henhold til vårt mandat, skal PwC vurdere om Forsvarets terskel for anmeldelse til det sivile politiet er for lav eller for høy. Slik det er beskrevet i kapittel 4.2.3 om sporvalg, tas det stilling til om en sak er av en slik karakter at den bør anmeldes til politiet når varselet kommer inn eller et saksforhold blir kjent. PwC har i vår saksgjennomgang ikke avdekket at Forsvaret har unnlatt å anmelde saker med en slik alvorlighetsgrad at dette hadde vært naturlig, ei heller anmeldt saker til politiet først etter varselet har vært undersøkt i Forsvaret. Det er også inntrykket at alvorlige varslingssaker regelmessig anmeldes enten anmeldes til det sivile politiet og militærpolitiet. Forsvarets arbeidsgiveransvar underveis i etterforskningen er beskrevet i kapittel 4.3.4.



7. Anbefalinger til tiltak

7.1 Bakgrunn for anbefalinger til tiltak

PwC har evaluert Forsvarets system for varsling fra mottak til konklusjon, samt arbeidsgivers oppfølging når et kritikkverdig forhold har funnet sted. En viktig del av evalueringen er å bidra med innsikt og råd som kan styrke Forsvarets arbeid med varslingssaker. PwC ønsker i den sammenheng å fremheve at Forsvaret allerede har gjennomført og igangsatt tiltak for å styrke håndteringen av varslingssaker, og at det i rapporten også omtales saker fra før vi kunne se resultatet av dette arbeidet. Det har blitt uttrykt et klart ønske om å videreutvikle organisasjonen. Dette mener vi er et meget godt utgangspunkt for å lykkes. Våre anbefalinger er ment som et supplement til dette.

PwCs forslag til tiltak har i henhold til vårt mandat et organisatorisk- og systemperspektiv, og omfatter ikke anbefalinger i enkeltsaker. De foreslåtte tiltakene har som ambisjon å bidra til en bedre håndtering av varslingssaker, og sikre forsvarsledelsen en helhetlig oversikt over oppfølgingen fra innkommet varsel til avslutning av saken.

På bakgrunn av PwCs observasjoner og vurderinger er det utarbeidet anbefalinger til tiltak innenfor hovedkategoriene:

1. Roller og organisering
2. Rutiner
3. Kultur og opplæring

Når PwC i det videre skisserer anbefalinger som samlet skal bidra til en ny, helhetlig og forbedret organisering og innretning av varslingsinstituttet, er det flere elementer i skissen som Forsvaret allerede helt eller delvis har på plass. Av hensyn til leservennlighet skisserer PwC likevel en fullstendig struktur heller enn kun å angi endrings- og tilleggsforslag. Vi anbefaler likefullt å trekke veksler på eksisterende kompetanse i FSJ IR og i driftsenhetene, samt eksisterende rutiner og retningslinjer, så langt det fremmer det foreslåtte arbeidet.



7.2 Tiltak: Roller og organisering

7.2.1 Styrke arbeidet med varsling på sentralt nivå i Forsvaret

PwC mener at Forsvarets organisering, innretning og drift av varslingsordning har svakheter som både kan påvirke tilliten til varslingsinstituttet i Forsvaret og samfunnets tillit til Forsvaret. En hovedutfordring er etter PwCs vurdering at Forsvaret ikke har ett sentralisert, overordnet og tilstrekkelig spisset og ressurssett kompetanseorgan for håndtering av varsler, slik man i større grad har for de innledende vurderingene av varsler. Flere ledere savner et slikt organ, og opplever det krevende å manøvrere i mangfoldet av støttefunksjoner. Det oppleves uklart hvem man kan henvende seg til i ulike spørsmål i varslingssaker. Det samme gjelder utfordringer etter at et kritikkverdig forhold er avdekket og ved avgjørelse av en eventuell disiplinærmessig og/eller arbeidsrettslig reaksjon.

I tråd med FSJ IRs instruks fra forsvarssjefen, er FSJ IR i dag forsvarssjefens rådgiver innen varsling, og sånn sett et sentralisert og overordnet organ. FSJ IR har god kompetanse og erfaring med håndtering av varslingssaker.

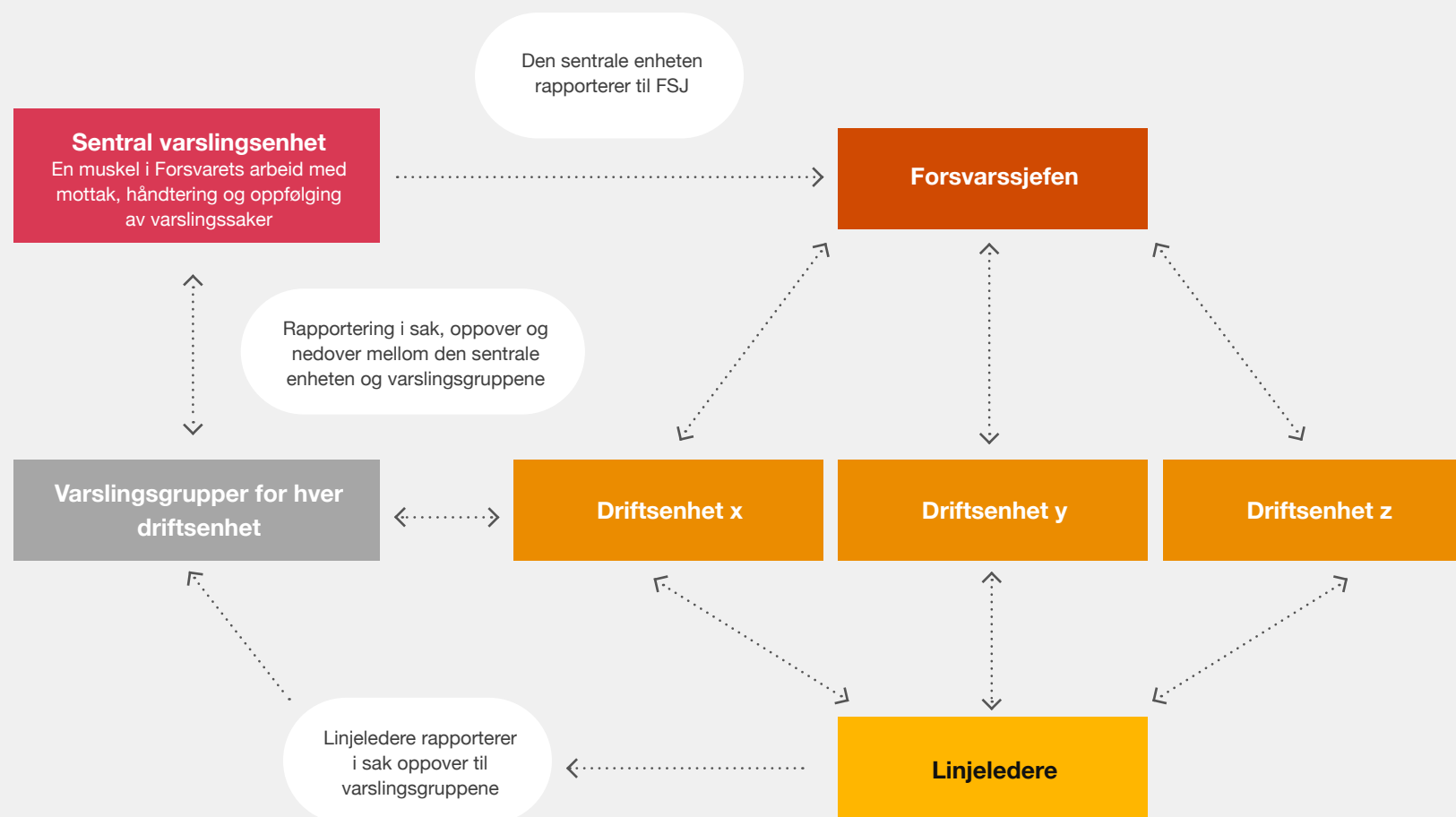
Samtidig skal FSJ IR ressursmessig og faglig kombinere både internrevisjon og varsling. Videre har FPVS kjernekompetanse på HR og personaloppfølging, men har også en særlig rolle i varslingssaker med saksbehandling i arbeidsgiversporet. Det er PwCs vurdering at det ikke er tilstrekkelig dedikerte ressurser til arbeidet med varsling, og det anbefales at varslingsinstituttet organiseres med en overordnet sentral varslingsenhet, heretter omtalt som sentral varslingsenhet, og med varslingsgrupper i driftsenhetene, heretter omtalt som varslingsgrupper.

PwC anbefaler at Forsvaret organiserer mottaksfunksjonene av varsler slik at man sikrer likebehandling gjennom også å vurdere hvem som er best egnet til å håndtere varselet. I dag er varsling i linjen hovedvei, men det finnes i tillegg en rekke andre kontaktpunkter det kan varsles til.

PwC anbefaler at det innføres klare rapporteringslinjer mellom enhetene og helt opp til forsvarssjefen. Dette vil sikre notoritet, transparens og en helhetlig oversikt over utfordringer i organisasjonen.

På figuren på neste side oppstilles forslag til organisering og innretning av varslingsinstituttet.

Figur 14: Forslag til organisering og innretning av varslingsinstituttet.



Psykologisk trygghet

Forebygging av varslingssaker

Åpenhetskultur

Den sentrale varslingsenhet bør etableres som “hovedkapasitet” på varsling i Forsvaret. Enheten bør kunne motta og håndtere saker, føre logg og være ansvarlig for å ha en helhetlig oversikt over alle innkomne meldinger om kritikkverdige forhold, avvik og hendelser. Enheten skal støtte driftsenhetene med kompetanse og rådgi i den enkelte sak, samt hjelpe ledelsen til felles normdannelse og løpende oppfølging. Dette innebærer blant annet å sikre at varsler undersøkes av noen med tilstrekkelig kompetanse. Enheten bør også evaluere oppfølgingen av tidligere saker, eventuelt i dialog med FPVS, for å sikre læring på tvers av organisasjonen.

I tråd med slik FSJ IR er organisert i dag, anbefaler PwC at enheten organiseres som en enhet utenom linjen. Dette for å sikre tilstrekkelig uavhengighet og objektivitet. Enheten bør rapportere direkte til forsvarssjefen, på samme måte som en tradisjonell andre-/tredjelinjefunksjon (“compliance”/internrevisjonen). Enheten bør gis en tydelig definert rolle og et klart mandat både for å sikre gjennomslagskraft og forutberegnelighet både for enheten og organisasjonen.

I tillegg til å være rådgiver for forsvarssjefen og ledelsen, og fagenhet på varsling, anbefaler PwC at den sentrale enheten innehar følgende roller og oppgaver:

- Veileder og støtte til organisasjonen på varsling
- Motta, vurdere og klassifisere innkommende varsler og henvendelser, inkludert forhold meldt inn i teknisk løsning med eksternt varslingsmottak
- Motta og følge opp saker overført fra de lokale kompetanseenhetene
- Ansvar for innledende risikovurdering og kvalitetssikring av innkomne varsler
- Undersøke og håndtere krevende varslings saker
- Motta rapportering om pågående aktivitet i driftsenhetene, føre logg og holde oversikt på vegne av forsvarssjefen
- Rådgi driftsenhetenes varslingsgrupper, ledere i linjen og andre ansatte om varsling og håndteringen av slike saker
- Bistå i utformingen av opplærings- og kompetansehevingsaktiviteter på tvers av Forsvaret

PwC mener det er viktig at varslingsenheten har en bred sammensetning av kompetanse og erfaring, herunder jus/arbeidsrett, HR, HMS, revisjon og eventuelt forsvars- og sikkerhetsfaglig kompetanse. Relevant kompetanse vil være viktig for å sikre tillit og legge til rette for bedre håndtering av flere typer varslings saker, herunder økonomiske misligheter, samt HMS- og sikkerhetshendelser

som er av en slik karakter at de er å anse som kritikkverdige forhold. For å sikre dette må den sentrale enheten ha tilstrekkelig med ressurser til å kunne håndtere flere typer saker og innen rimelig tid. Enheten bør også sørge for en løpende kontrakt med bedriftshelsetjenesten for å kunne involvere deres kompetanse både for ivaretagelsen av ansatte og i det forebyggende arbeidet.

Den sentrale varslingsenheten bør kunne følge varslings saken “fra A til Å”, slik at de kan sørge for at ledelsen har tilstrekkelig støtte i saksoppfølging og etter avsluttede undersøker. Det vil si at de gir råd til leder og/eller ledelsen i driftsenheten, og fungerer som støtte også i slutfasen med rådgivning knyttet til Forsvarets handlingsrom for utmåling av sanksjoner. De vil også kunne bistå ledere med sparring og støtte i de komplekse vurderingene de ulike sporvalgene innebærer.

PwC anbefaler også at Forsvaret vurderer i hvilken grad HR/FPVS skal ha en sentral rolle i varslings saker i form av en støttefunksjon for sentral varslingsenhet, varslingsgruppene og i linjen. HR/FPVS vil kunne bli involvert i saker før de blir varslings saker, noe som vil kunne skape habilitetsutfordringer dersom de også sitter i rolle som del av sentral varslingsenhet. PwC anbefaler også Forsvaret å vurdere hvordan tillitsvalgte og verneombudstjenesten best mulig bidrar inn i varslingsenheten. Disse funksjonene har erfaringsmessig god kjennskap til det som skjer i organisasjonen.

De kan dermed bidra med verdifull innsikt og for øvrig ha en ordinær påse-rolle.

PwC anbefaler videre at dagens varslingsmottak/-grupper i driftsenhetene videreutvikles og styrkes slik at disse kan fungere som driftsenhetenes kompetansegrupper på varsling. Forsvaret må vurdere hvorvidt det skal stilles krav om at enhver driftsenhet etablerer en varslingsgruppe eller om dette skal være forbeholdt de større og mer sentrale driftsenhetene. Dersom Forsvaret, ut fra kapasitets- og kompetansehensyn, vurderer at det ikke er hensiktsmessig med egne varslingsgrupper i enkelte driftsenheter, må Forsvaret sikre at disse driftsenhetene - både formelt og i praksis - kobles til en annen driftsenhet sin varslingsgruppe og at denne ressurssettes deretter.

Varslingsgruppene i driftsenhetene vil ha kombinasjon av varslingsfaglig kompetanse og lokal kjennskap, og vil kunne støtte organisasjonen og linjen i håndteringen av varslings saker. PwC anbefaler at øverste ledelse i driftsenhetene ikke sitter i varslingsgruppen da dette vil kunne heve terskelen for varsling. Den øverste ledelsen vil også lett kunne anses å være i en habilitetskonflikt hvis de i etterkant av en undersøkelse har ansvar for å beslutte tiltak.

Varslingsgruppene i driftsenhetene skal sørge for at varslings saker håndteres på rett måte - enten ved å overføre saken til den sentrale varslingsenheten, eller ved å håndtere dem

selv. De må ha ressurser og kompetanse til å gjennomføre kvalitativt gode undersøkelser i alvorlige varslings saker, eksempelvis i saker om seksuell trakassering. De skal føre logg og sikre helhetlig oversikt over innkomne varslere i den enkelte driftsenhet. Det skal løpende rapporteres til sentral varslingsenhet om aktivitet i driftsenhetene.

Dersom varslingsgruppen i den konkrete saken mener at oppfølgingen er egnet til å bli gjort på et lavere nivå, kan varslingsgruppen beslutte dette. Beslutningspunktet flyttes således opp fra den enkelte linjeleder til varslingsgruppen på driftsenhetsnivå.

For å sikre transparente og samkjørte tiltak på tvers av Forsvaret anbefaler PwC at den sentrale varslingsenheten også gis utvidet myndighet til å anbefale tiltak, herunder arbeidsrettslige sanksjoner. Dette vil også bidra til å redusere risikoen for at ledere definerer sanksjon i sak der vedkommende kan oppleves som inhabil. I praksis kan dette gjennomføres ved at den sentrale varslingsenheten, som ikke besitter arbeidsgivermyndighet, anbefaler tiltak som det forventes at linjeleder utfører. Eventuelle avvik fra anbefalinger bør dokumenteres av leder og rapporteres oppover slik at forsvarssjefen settes i stand til å utføre en kontroll med håndteringen av sakene.

PwC anbefaler at den sentrale varslingsenheten og driftsenhetenes varslingsgrupper får en mer aktiv rolle som sparringspartner til linjeledelsen i valg av sanksjoner. De kan

også veilede ledere i oppfølging av sivilt politi i saker som er under behandling, anmeldt eller henlagt. PwC anbefaler også at den sentrale varslingsenheten og driftsenhetenes varslingsgrupper får mandat til å følge opp sakene helt til tiltakene er implementert og sanksjoner besluttet. Det bør også implementeres en rutine for tilbakelesning der leder redegjør for hvilke tiltak som er implementert og hvorvidt det er besluttet sanksjoner mot omvarslede.

Gitt antall varslings saker i Forsvaret vil en slik innretning kreve at det dedikeres personell og avsettes tilstrekkelig med ressurser i både den sentrale varslingsenheten og i driftsenhetenes varslingsgrupper. Etter PwCs vurdering vil en slik innretning likevel kunne være mindre kostnadskrevende totalt sett. Årsaken til dette er at det formodentlig vil kunne redusere antall eskalerte varslings saker, noe som igjen vil bidra til å holde på kompetente ansatte, øke tilliten til Forsvaret som arbeidsgiver og derav styrke omdømmet til Forsvaret som helhet.

PwC ønsker å understreke at det sentrale varslingsmottaket ikke er tenkt å skulle saksbehandle mindre alvorlige saker som varsles. Disse løses fortsatt best på driftsenhetsnivå, eventuelt i samarbeid med linjeledelsen. Det samme gjelder andre mindre avvik og hendelser som åpenbart ikke gjelder potensielle kritikkverdige forhold, typisk klager og andre meldinger som av forskjellige årsaker faller utenfor varslingsordningen.

Anbefalte tiltak:

1. **Ny sentral enhet:** Etablere en sentral varslingsenhet som er fagansvarlig på området
2. **Styrke varslingsgruppene:** Styrke og videreutvikle varslingsgrupper i alle/sentrale driftsenheter som skal bistå både linjen og sentral varslingsenhet
3. **Dedikerte ressurser:** Avgi tilstrekkelig med dedikerte ressurser til den sentrale varslingsenheten og varslingsgruppene
4. **Tydeligere mandat:** Utarbeide et tydelig mandat som sikrer den sentrale varslingsenheten myndighet knyttet til anbefaling av tiltak og sanksjoner, herunder arbeidsrettslig oppfølging og reaksjon
5. **Bedre sammensetning av ressurser:** Legge til rette for en ressurs- og kompetansesammensetning for bedre håndtering av flere typer varslinger, herunder økonomiske misligheter, HMS- og sikkerhetshendelser

7.2.2 Økt støtte til linjeledere i deres håndtering av varsler i egen linje

Forsvaret omfatter 30 000 personer hvorav om lag 10 000 er vernepliktige. Forsvaret er også en organisasjon med hyppige lederskifter. I en slik struktur er det i en del situasjoner

lite hensiktsmessig å gi linjeledere ansvar for håndtering av varsler. PwC anbefaler Forsvaret å vurdere hvor langt ned i de ulike delene av organisasjonen det er hensiktsmessig å opprettholde linjeleders rolle på håndtering av varsler. Hvilket nivå som er hensiktsmessig vil avhenge av driftsenheten. PwC anbefaler at personalmessig oppfølging utenom varslingshåndteringen fremdeles er linjeleders ansvar. Her anbefaler PwC at det legges opp til betydelig mer bistand og veiledning fra driftsenhetens varslingsgrupper. Formålet er å sikre tydeligere rammer for, og kommunikasjon rundt, hvilke typer saker og avvik som skal meldes inn hvor og når.

Selv med en forenkling av de interne retningslinjene vil regelverket Forsvaret er bundet av være komplisert. PwC anbefaler derfor at hovedvekten av kompetansen legges til den sentrale varslingsenheten og til driftsenhetenes varslingsgrupper. Disse vil kunne veilede og følge opp ledere med hensyn til ivaretagelsen av omsorgsplikten, herunder bidra til at varsler og omvarslede får god informasjon, og at eksempelvis bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte og verneombudet er koblet på for å ivareta arbeidsmiljøet.

Det er ønskelig å etterstrebe en kultur der det skal være trygt å melde fra til sin nærmeste leder. PwC anbefaler derfor at varsling i linjen fortsatt skal være hovedvei. Den foreslåtte endringen innebærer imidlertid at det som

hovedregel ikke lenger er linjeleders ansvar å håndtere saken selv, men at dette er flyttet opp til funksjoner med tilstrekkelig kompetanse. Linjeleders ansvar ved mottak av et varsel skal være å loggføre saken, og å kontakte driftsenhetens varslingsgruppe eller sentral varslingsenhet. På denne måten sikres det at det gjøres en kvalitativ og god innledende vurdering av varselet. Det er således driftsenhetens varslingsgruppe eller sentral varslingsenhet som beslutter hvor videre oppfølging skal skje ut fra en konkret vurdering av sakens alvor, kompleksitet og involverte parter.

Involvering av ulike ledere, enheter og instanser i undersøkelsene av varslingssaker på driftsenhetsnivå bør være behovsbasert. Sakene kan fortsatt håndteres på laveste kompetente nivå - så lenge den sentrale enheten eller driftsenhetens varslingsgruppe etter en konkret vurdering finner det hensiktsmessig og beslutter at det skal skje. Sakshåndtering på lavest mulig nivå blir således ikke lenger hovedregelen, men et unntak som kan benyttes basert på en faglig kompetent vurdering av hensiktsmessighet. Der den sentrale enheten eller driftsenhetens varslingsgruppe mener saken er av en slik karakter at håndtering i linjen ikke er hensiktsmessig, håndterer de saken selv eller samarbeider med ekstern part.

PwC vurderer det som viktig at linjeledere får

klare føringer om at et varsel skal overføres til den sentrale varslingsenheten eller driftsenhetenes varslingsgrupper. De klare føringene bør nevne når:

- Driftsenhetenes varslingsgruppe selv undersøker en sak i driftsenheten
- Saken overføres til sentral varslingsenhet
- Det er forsvarlig og hensiktsmessig at ansvarlig leder involveres i håndteringen av saken

PwC mener derfor at Forsvaret bør utarbeide en tydelig eskaleringsmatrise som fastsetter vurderingsprinsipper og regulerer steg-for-steg når, hvordan og til hvem saker går videre fra den sentrale varslingsenheten, driftsenhetenes varslingsgrupper eller andre ikke-saksbehandlende varslingsmottakere. Typiske forhold som skal fremgå og reguleres i matrisen er knyttet til påstander om straffbare forhold, forhold som gjelder flere driftsenheter, varsler mot ledere, komplekse saker med videre. Hovedfokus for vurdering i matrisen er sakens alvorlighetsgrad og karakter, og ikke sakskategori.

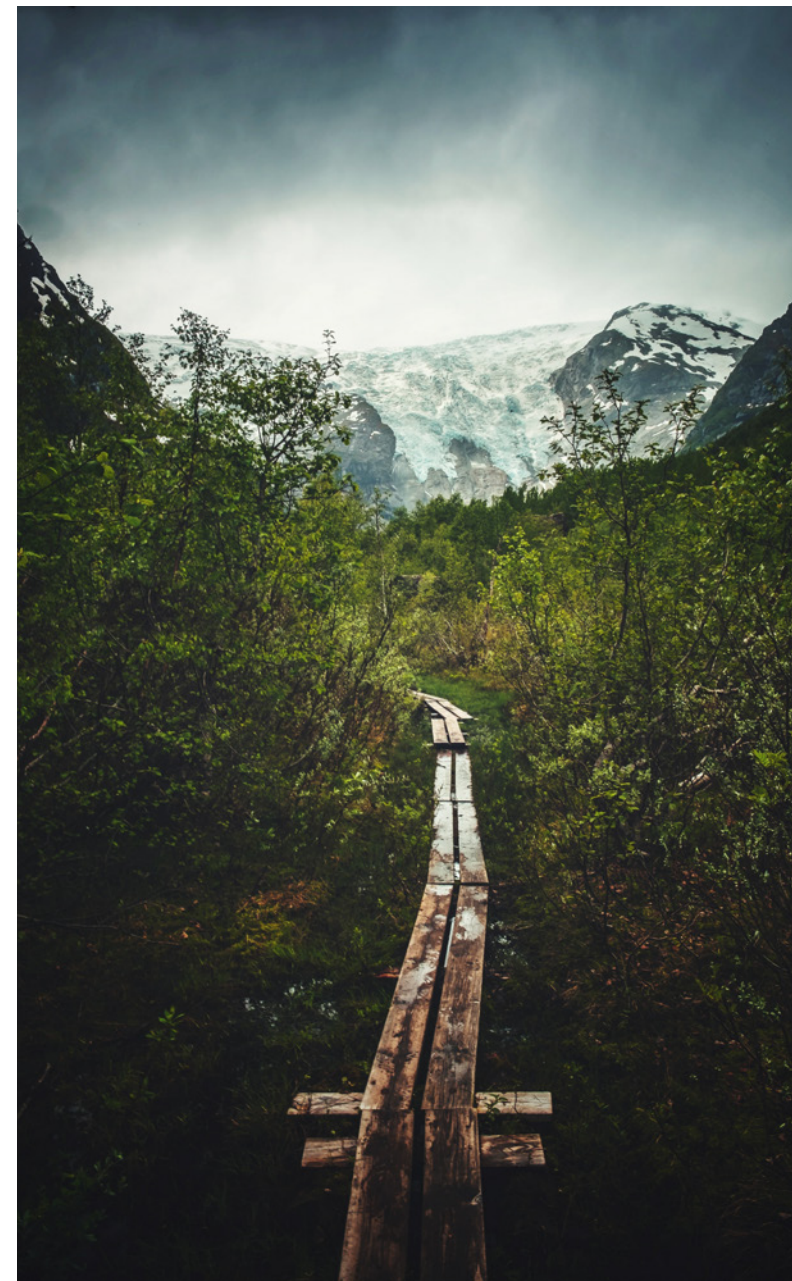
Anbefalte tiltak:

6. **Sikre at alvorlige saker løftes:** Utarbeide en eskaleringsmatrise som fastsetter vurderingsprinsipper og regulerer steg-for-steg når, hvordan og til hvem saker går videre fra sentral varslingsenhet, lokale kompetanseenheter eller andre ikke-saksbehandlende varslingsmottakere.

7.2.3 Utarbeide en helhetlig oversikt over varslings saker, som vedlikeholdes av sentral varslingsenhet

Det er PwCs vurdering at Forsvaret bør organisere varslingsmottaket på en måte som sikrer at forsvarssjefen får en helhetlig og overordnet oversikt over alle innkomne meldinger om kritikkverdige forhold og avvik, uavhengig av i hvilken kanal meldingen har innkommet. Dette vil også bidra til å sikre notoritet og transparens, og derav en mer enhetlig behandling. Det vil også gi øverste ledelse kunnskap om hvem som håndterer sakene, med hvilket utfall og om hvordan saken er løst. Forsvaret får da mulighet til å se saker i sammenheng på tvers av organisasjonen. PwC anbefaler at den sentrale varslingsenheten får et ansvar for å etablere og løpende opprettholde en slik oversikt.

For å sikre grunnlaget for en slik helhetlig oversikt over varslings saker er det viktig med gode rapporteringslinjer både oppover og nedover i organisasjonen. PwC anbefaler at dagens struktur styrkes ved at linjeledere og andre som mottar et varsel plikter å rapportere til driftsenhetenes varslingsgrupper. Varslingsgruppene rapporterer til den sentrale enheten om alle saker som håndteres i driftsenheten.



I saker som i henhold til eskaleringsmatrisen skal behandles på et høyere nivå, rapporteres og overføres saken uten opphold. I saker der det er hensiktsmessig at driftsenhetenes varslingsgrupper selv håndterer saken, kan rapportering skje mer periodisk, eksempelvis månedlig. Rapporteringen bør også inkludere oversikt over saker kategorisert under andre kategorier som HMS-hendelser mv. Formålet er også å bidra til at kunnskap om gamle saker gir grunnlag for mer målrettet forebyggende arbeid, og å sikre notoritet om hendelser ved rekruttering til lederstillinger. En slik rapportering bør inntas i en fast mal der også kvalitativ informasjon fremkommer. Det bør som et minimum rapporteres på følgende punkter:

- mottak av sak
- sakens innhold
- håndtering og saksgang
- status i håndteringen
- tiltak og oppfølging
- arbeidsrettslige- og/eller disiplinære sanksjoner

Denne rapporteringen kan også danne grunnlag for den mer numeriske rapporteringen som Forsvaret årlig gjør til FD.

Anbefalte tiltak:

- 7. Samlet oversikt:** Etablere samlet oversikt over varslingsaker og andre avvik/

hendelser for hele Forsvaret som grunnlag for oversikt, kvalitetsforbedring og rapportering.

7.2.4 Behov for teknisk varslingsløsning og eksternt mottak

Forsvaret har i dag mange kanaler for mottak av varsler. Basert på gjennomgåtte saker og Forsvarets struktur anbefaler PwC at det etableres en “nødventil” i Forsvaret i form av en ekstern varslingskanal. Dette som et supplement til de interne kanalene i linjen og som en styrking av dagens eksisterende mulighet for eksterne til å inngi henvendelser. Denne bør bestå av en teknisk varslingsløsning som følges opp av personer med relevant faglig kompetanse. PwC anbefaler at løsningen også tilrettelegger for mottak av varsler fra eksterne parter.

Den tekniske løsningen bør muliggjøre anonym varsling og kommunikasjon med varslere. Da kan mottaker stille nødvendige oppfølgingsspørsmål og finne ut av om det er dokumenter eller andre personer som kan bidra til å opplyse saken. I tillegg er det mulig å holde anonyme varslere oppdatert på prosessuelle skritt. En løsning må tilfredsstillende krav til opplastingsmuligheter, sikkerhet (inkludert være godkjent for håndtering av begrenset informasjon) og personvern.

PwC anbefaler også Forsvaret å vurdere om FIF-portalen og mobilapplikasjonen RAPP, kun

skal brukes til å rapportere om hendelser og avvik slik det opprinnelig var tiltenkt, og ikke som varslingskanal. Dette for å redusere antall kanaler, men særlig sett lys av at vernepliktige ikke har tilgang til FIF og at RAPP er en mobilapplikasjon for rapportering om uønskede hendelser som inntreffer under utførelse av arbeid.

PwC anbefaler at den eksterne varslingskanalen også tilbyr bistand til innledende evaluering og klassifisering av innkomne varsler, samt muligheten til å bistå i oppfølging av varsler ved behov. Dette vil styrke reell og oppfattet uavhengighet og integritet i varslingsregimet, eksempelvis ved oppfattede eller reelle habilitetskonflikter i driftsenhetene der relasjoner kan være tette.

Anbefalte tiltak:

- 8. Teknisk løsning:** Etablere en teknisk løsning i Forsvaret som supplerende varslingskanal som tilrettelegger for anonym varsling og kommunikasjon med anonym varsler, og åpner for mottak av varsler fra eksterne
- 9. Ekstern bistand:** Vurdere å anskaffe ekstern bistand til støtte i håndtering av utvalgte varslingsaker

7.3 Tiltak: Rutiner

7.3.1 Et rutineverk tilpasset behovet for veiledning

PwC mener Forsvarets retningslinjer og prosedyrer oppfyller lovkravene etter arbeidsmiljøloven kapittel 2 A, men at dokumentene i mindre grad veileder i de konkrete problemstillingene og vurderingene som oppstår i gjennomføringen av en varslingssak. PwC finner dokumentene også noe overlappende og delvis utdaterte. For eksempel står det skrevet at saker skal behandles på “lavest mulig kompetent nivå”, men rutineene presiserer ikke viktigheten av å gjøre en god skjønnsmessig vurdering av hvem det er mest hensiktsmessig at håndterer saken.

Et solid rammeverk med en tydelig dokumentstruktur er viktig for å kunne gi god veiledning tilpasset brukerne. PwC anbefaler derfor Forsvaret å oppdatere og samordne rutiner og retningslinjer for mottak, vurdering og håndtering av varsler for å bidra til mer ensartet gjennomføring. Med det menes å samordne slik at det kun er ett sett veiledende dokumenter som gjelder for alle, i motsetning til i dag hvor enkelte driftsenheter utvikler egne dokumenter. PwC anbefaler således ikke å utarbeide flere dokumenter, men snarere å samkjøre veiledningen som eksisterer. PwC tror også

at et mer tilgjengelig og konkret veiledende rammeverk vil kunne bidra til økt etterlevelse av kravene som stilles.

PwC mener det er viktig at rutineverket innrettes som et konkret hjelpeverktøy og gir veiledning til alle som har en rolle i varslingshåndtering. En slik samordning kan gjøres ved å oppdatere og ytterligere detaljere den veilederen FSJ IR har i dag, med en detaljert steg-for-steg veiledning på hvordan undersøkelser skal gjennomføres fra “A til Å”. Veilederens budskap bør rettes mot den sentrale varslingsenheten og varslingsgruppene, og inkludere maler og sjekklistor, logg for saksføring, herunder orientering av varsler og omvarslede, samt gode rapporteringsverktøy.

PwC anbefaler at oppdatert rutineverk ikke kun bør dekke grunnkravene i arbeidsmiljøloven, men ha som ambisjon å følge beste praksis på området. Det innebærer en veileder som også inneholder beskrivelser av:

- arbeidsgivers undersøkelses- og omsorgsplikt
- viktigheten av å gjøre en god skjønnsmessig vurdering av hvem det er mest hensiktsmessig at håndterer saken
- prinsipper for eskalering

- forbudet mot gjengjeldelse
- behandling av personopplysninger
- behovet for å trekke på annen kompetanse
- krav og føringer for oppfølging og tilbakemelding til varsler og omvarslede underveis
- krav til rapportering og avslutning av varslingssaken med tydelig angivelse av tiltak og eventuelle sanksjoner, samt
- logging av sentrale innledende vurderinger, herunder sporvalg, habilitet, kompetanse og ressursituasjon

For linjeledere som mottar varsler bør rutineverket tydeliggjøre forventninger og krav knyttet til mottak og overføring av et varsel til en mer kompetent funksjon. Rutineverket bør også inneholde kontaktinformasjon til varslingsgruppen i driftsenhetene og en beskrivelse av hvordan man skal sikre god utøvelse av omsorgsplikten og personalansvaret for partene, underveis i saken.

PwC anbefaler at Forsvaret endrer ordlyden i sine rutiner slik at det fremkommer tydelig at varsler fra eksterne vurderes på samme måte som fra interne - med fokus på det kritikkverdige forholdets innhold.

Det kan også presiseres at hovedforskjellen mellom varsler fra interne og eksterne er knyttet til at arbeidsgiver ikke har omsorgsplikt for eksterne.

Anbefalte tiltak:

10. Samordne retningslinjer: Oppdatere, justere og samordne de generelle retningslinjene og rutinene knyttet til varsling. Sørge for kun ett sett med dokumenter gjeldende for alle

11. Veiledende retningslinjer: Sikre at retningslinjene veileder i de konkrete problemstillingene og vurderingene som oppstår i gjennomføringen av en varslingssak



7.4 Tiltak: Kultur og opplæring

7.4.1 Behov for enhetlig opplæring, større bevissthet og økt kompetanse om varsling

God varslingskultur er ikke primært knyttet til varslingsinnretning, men til hvordan en varslar og et varsel tas imot, kapasiteten og kompetansen i organisasjonen, samt viljen til læring både på individ- og organisasjonsnivå. Den sentrale varslingsenheten, driftsenhetenes varslingsgrupper, ledelsen i driftsenhetene, linjeledere og andre må være bevisste på hvordan særtrekkene ved Forsvaret medfører risiko for svikt i oppfølgingen og kan påvirke lederes vurderinger.

For å motvirke dette anbefaler PwC at Forsvaret fremover øker sitt fokus på kompetansehevende tiltak på varslingsområdet. Flere har også fortalt at de savner et mer strukturelt kompetansehevingsprogram som sørger for en kontinuitet i opplæringen. Dette kan for eksempel gjøres ved å:

- utarbeide kurs i Forsvarets kurskatalog der deltakelse er obligatorisk og registreres på "rullebladet"
- avholde oppfriskningskurs for linjeledere der deltakelse årlig er obligatorisk for å opprettholde linjelederfunksjonen og tilgangene

- utarbeide dilemmatrening og praktiske øvingsoppgaver for ledere
- sikre gode kompetansehevingstiltak og erfaringsbasert læring for alle medlemmer av den sentrale varslingsenheten og driftsenhetenes varslingsgrupper

Opplæringen bør iverksettes sentralt i regi av den sentrale varslingsenheten. Dette for å sikre en enhetlig tilnærming til det faglige innholdet, løpende oppdatering i tråd med faglig utvikling samt relevante eksempler og problemstillinger ut fra eget erfaringsregister. Faglig oppdatering bør også avholdes minst årlig for å sikre kontinuerlig kompetansebygging i et system der ledere hyppig skifter roller og ansvarsområder, og der mange unge ledere kommer til.

Opplæring og trening bør ha en risiko- og behovsbasert tilnærming tilpasset de enkelte brukerne. Det betyr eksempelvis at den sentrale varslingsenheten og varslingsgruppene får en grundigere opplæring og trening enn det linjeledere får. Det er nødvendig at ledere med disiplinær- og arbeidsgivermyndighet gis nødvendige rammer for å stå trygt i rollen som leder i vanskelige saker. Det bør settes inn kompetansehevende tiltak på utøvende ledernivå, men PwC vurderer at det ikke er hensiktsmessig at samtlige ledere skal ha

detalj kunnskap om regelverket.

For medlemmer av den sentrale varslingsenheten og driftsenhetenes varslingsgrupper anbefaler PwC at det regelmessig gjennomføres praktisk trening, herunder på personvern, ulike metoder som brukes i kartlegging, intervjueteknikk, juridiske temaer og etikk.

Som ledd i å bygge en tillitsfull organisasjon bør også etikk og varsling regelmessig settes på agendaen fra ledelsen, med en tydelig tone fra toppledelse om at varsling er ønsket. Alle linjeledere bør ha et selvstendig ansvar for å sette seg inn i varslingsrutinene og egen rolle, og sikre at informasjon spres nedover i vedkommendes linje. Ledermøter og avdelingsmøter bør innføre temaer om etikk og varsling som et fast agendapunkt der etiske dilemmaer og mislighetsproblematikk diskuteres. Det er sentralt at ledere på alle nivåer gir uttrykk for at dette er viktig, og at det skal nytte å si fra. Det kan også vurderes å ha en periodisk utkvittering av at man er kjent med, og har etterlevd, etiske krav. Dette for å legge til rette for et godt ytringsklima og en organisasjonskultur som signaliserer at det er trygt å varsle.

PwC anbefaler også at det iverksettes tiltak for å gjøre eksisterende og oppdaterte rutiner kjent i organisasjonen. Dette skaper tillit til varslingsordningen, samtidig som terskelen for å si fra senkes. Ved oppdatering og implementering av ny organisering og innretning på varsling i Forsvaret, anbefales det å gjennomføre en informasjonskampanje for å sikre at alle ansatte får tilstrekkelig kjennskap til og kunnskap om varsling av kritikkverdige forhold.

Anbefalte tiltak:

12. Sentralt og helhetlig opplæringsprogram:

Etablere et sentralt og helhetlig opplæringsprogram i med en behovsbasert tilnærming basert på rolle og funksjon

13. Nødvendig kompetanse: Sikre at ansatte med særlig ansvar innen varsling har nødvendig kompetanse, herunder etablere oppfriskningskurs obligatorisk for linjelederfunksjonen

14. Årlig informasjon: Sikre at ledere årlig informerer alle sine ansatte om varslingsordningen

15. Informasjonskampanje: Gjennomføre informasjonskampanje om Forsvarets varslingskanal og betydningen av denne



Vedlegg 1

Eksterne krav og god praksis

1 Oversikt

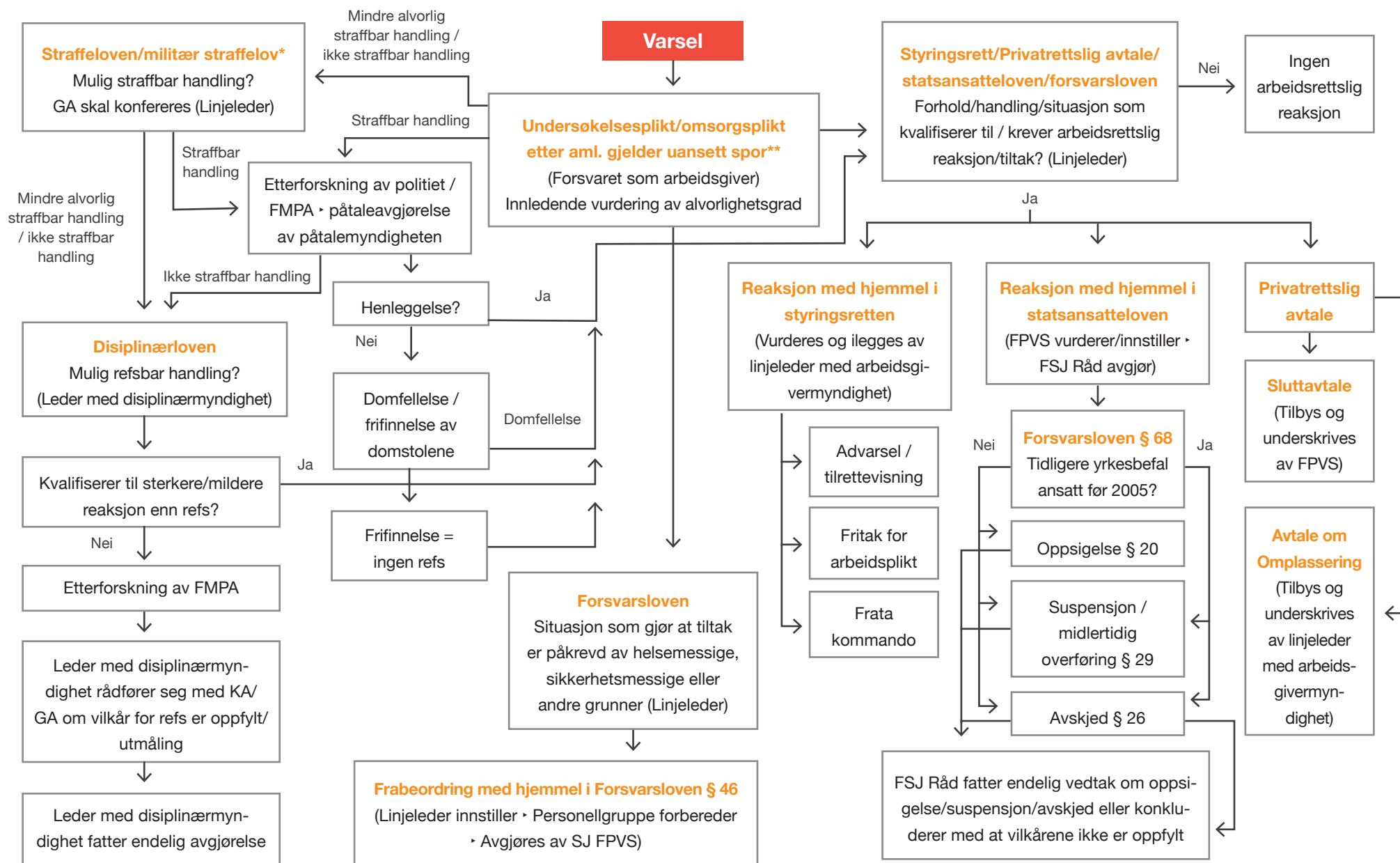
Dette vedlegget gir en overordnet oversikt over hvilke eksterne krav som påligger Forsvaret med hensyn til varsling og reaksjoner mot omvarslede. I oversikten har vi tatt utgangspunkt i følgende eksternt regelverk og beskrivelse av god praksis:

- Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger
- Arbeidsmiljøloven (aml) - særskilt kapittel 2 A
- Arbeidstilsynets veiledning om varsling
- Arkivloven
- EU-direktiv 2019/1937 om varsling
- FDs sine retningslinjer for håndtering av varsling i sektor av 2020
- Forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret
- Forsvarsloven
- Forvaltningsloven
- Grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper fra sivil- og straffeprosess
- Lov om militær disiplinærmyndighet
- Militær straffelov
- NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern
- Offentleglova
- Personopplysningsloven
 - personvernforordningen
- Statens Personalhåndbok
- Statsansatteloven

Først presenteres hovedregler for varsling i del 2, herunder arbeidsmiljøloven kapittel 2A og betydningen av EUs foreslåtte varslingsdirektiv. Deretter presenteres hovedregler om reaksjoner mot omvarslede i del 3. Dette inkluderer regler om oppsigelse og avskjed i del 3.1, regler om styringsrett og privatrettslige avtaler i del 3.2, samt regler om militær straffelov og lov om militær disiplinærmyndighet i del 3.3. I del 4 presenterer vi reglene om frabeordring. Avlustringsvis redegjør vi kort for offentleglova i del 5.

Forsvaret er underlagt de samme reglene som gjelder for alle virksomheter, noen særregler for offentlig sektor og dernest en del særregler for Forsvaret. Dette gir en stor kompleksitet i det å håndtere varslingssaker. Vi har derfor utarbeidet flytdiagrammet på neste side til illustrasjon. Flytdiagrammet er ikke ment å være uttømmende, men bør gi et godt bilde over hovedtrekkene i en sak fra A til Å, herunder sporvalg og sanksjoner.

Figur 15: Flyttdiagram - håndtering av varslingssak



*Arbeidsgiver er oppfordret av lovgiver til å vurdere og eventuelt iverksette arbeidsrettslige sanksjoner selv om det ikke foreligger en rettskraftig straffedom mot den ansatte

**Under ethvert stadium av saken gjøres en vurdering av sakens alvorlighetsgrad. Som følge av vurderingen kan en sak "bytte spor" eller gå i flere spor samtidig

2 Hovedregler om varsling

2.1 Gjeldende regler

Hovedreglene for håndtering av varsling om kritikkverdige forhold i virksomheter er nedfelt i arbeidsmiljøloven kapittel 2A om varsling. § 2A-1, første ledd stadfester arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Begrepet kritikkverdige forhold er definert i andre ledd. Begrepet er vidt og favner blant annet alle forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som har bred tilslutning i samfunnet.

§ 2A-2 beskriver fremgangsmåte ved varsling. Bestemmelsen stadfester blant annet retten til å varsle internt og eksternt, og vilkårene for eksternt varsling.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt er gjengitt i § 2A-3. Det fremgår av første ledd at arbeidsgiver skal sørge for at varselet innen rimelig tid blir undersøkt. Det fremgår ikke klart hva som ligger i undersøkelsesplikten, men i forarbeidene³³ fremgår det at aktivitetsplikten skal ivareta to aspekter:

“For det første bør det være en aktivitetsplikt knyttet til selve varselet. Konkret

foreslår utvalget at arbeidsgiver skal ha en uttrykkelig plikt til «... innen rimelig tid sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt og behandlet i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling». Etter utvalgets forslag skal det samme gjelde når arbeidsgiver «... for øvrig har grunn til å tro at det er varslet om kritikkverdige forhold».

For det andre mener utvalget at arbeidsgiver skal ha en aktivitetsplikt knyttet til varsleren (av utvalget omtalt som arbeidsgivers omsorgsplikt for varsleren). Utvalget foreslår således at det i loven skal stilles krav om at arbeidsgiver skal «sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for varsleren, herunder å sørge for tiltak som er egnet til å motvirke gjengjeldelse».

Departementet uttalte i tillegg følgende om omfanget av undersøkelsesplikten:

“Etter departementets oppfatning bør det ikke i lovteksten stilles kvalitative eller kvantitative krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Det må således vurderes konkret i den enkelte sak hva som vil være «tilstrekkelig» for å avklare

varselet. Departementet understreker i denne sammenheng at det ikke er meningen at arbeidsgiver skal være pliktig til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Dersom arbeidsgiver uten videre kan fastslå at varselet ikke krever videre oppfølging, vil en slik vurdering i seg selv kunne tilfredsstille bestemmelsens krav.”

Departementet uttalte seg også om på hvilket nivå i virksomheten et varsel bør behandles. Departementet mener listen for hva som skal defineres som et varsel bør legges lavt. Dette vil gjøre det lett å si ifra om kritikkverdige forhold og at slike forhold ideelt sett bør behandles på lavest mulig nivå i virksomheten. PwC bemerker at dette ikke må forstås slik at ethvert varsel, som et utgangspunkt, bør behandles på lavest mulig nivå i virksomheten. Departementets bemerkning om at et varsel bør behandles på lavest mulig nivå i virksomheten må sees i lys av at Departementet nevner dette i sammenheng med at listen for hva som skal defineres som et varsel bør ligge lavt. Det skal være fullt forsvarlig å varsle om mindre alvorlige forhold og det vil være ideelt om slike

forhold kan behandles på lavest mulig nivå i virksomheten. Mange kritikkverdige forhold bør varsles og ordnes opp i lokalt. Dersom en ansatt varsler sin leder om at et kjøretøy har tekniske mangler og leder sørger for at kjøretøyet umiddelbart blir reparert, er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig å gjennomføre en full undersøkelse og skrive en sluttrapport. Isolert sett kan et slikt forhold falle inn under definisjonen av et kritikkverdig forhold, men det kan løses umiddelbart uten en grundig undersøkelse med dertilhørende krav til dokumentasjon og kontradiksjon.

Det avgjørende for overholdelse av undersøkelsesplikten er at virksomheten har vurdert innholdet i varselet og deretter foretar en undersøkelse dersom det er påkrevd og at kvaliteten og omfanget av undersøkelsen blir avpasset sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad.

Lovgiver gir ellers liten veiledning for gjennomføring av undersøkelser i alvorlige saker. Slik veiledning må derfor hentes fra andre kilder. Dersom det er grunnlag for å rette undersøkelsen mot enkeltpersoner på en slik måte at det kan få arbeidsrettslige konsekvenser for den ansatte, gjelder en rekke prinsipper for god undersøkelsesmetodikk. En regel som uansett må ivaretas er selvinkrimineringsvernet. Det følger av forvaltningsloven § 48 at;

“I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge

en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.”

Dersom en undersøkelse kan innebære en oppsigelse eller avskjed av ansatte vil det foreligge kvalitative og dels et kvantitative krav til gjennomføringen av undersøkelsen. Dette fordi en beslutning om oppsigelse eller avskjed kan bli omgjort av retten dersom grunnlaget er mangelfullt. Det er eksempelvis høyere beviskrav for avskjedigelse enn for alminnelige sivilrettslige krav. Av rettssikkerhetsmessige årsaker, skal enhver undersøkelse som kan lede til straff, sanksjoner eller straff- eller sanksjonslignende reaksjoner gjennomføres etter visse prinsipper.

Sentrale prinsipper for gjennomføring av undersøkelser av alvorlige forhold som kan få slike konsekvenser for ansatte er blant annet:

- Den som undersøkelsen retter seg mot skal få vite hva påstandene går ut på før vedkommende forklarer seg i saken. Vedkommende må altså få vite hva det kritikkverdige forholdet gjelder. Merk at dette ikke nødvendigvis innebærer at vedkommende skal få innsikt i bevisene og primærkildene før forklaring avgis, f.eks. selve varselet.

- Forklaringen bør skrives ned og forelegges vedkommende for godkjenning.
- Det bør skrives rapport fra undersøkelsen. I rapporten bør det fremgå hvilket fakta som legges til grunn for konklusjonen.
- Fakta som legges til grunn bør fremlegges berørte parter for kontradiksjon før det konkluderes. Dette sikrer at konklusjonen ikke bygger på feil grunnlag. Kontradiksjon gjennomføres overfor de som får sitt forhold undersøkt eller som bli berørt på andre måter av konklusjonen, typisk dersom det må iverksettes tiltak som får betydning for enkeltpersoner.

Arbeidsmiljøloven § 2A-4 stadfester et forbud mot gjengjeldelse mot varsler. Det fremgår av § 2A-4, annet ledd at:

“Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlatelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel

- a. trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden*
- b. advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering*
- c. suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff”*

Etter bestemmelsens fjerde ledd er det dessuten innført omvendt bevisbyrde for om

det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse. Her heter det at dersom

“arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse.”

§ 2A-5 gir arbeidstaker rett til erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

§ 2A-6 pålegger arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling. Rutinene skal utarbeides som del av det systematiske HMS-arbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. De skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten og skal minst inneholde:

- a. *en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold*
- b. *fremgangsmåte for varsling*
- c. *fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.*

Som offentlig myndighet gjelder at Forsvaret kan motta varsel om kritikkverdige forhold som hører inn under Forsvarets ansvarsområde fra ansatte i andre virksomheter. I § 2A-7 gjelder da en særskilt taushetsregel. De ansatte i

Forsvaret som mottar og behandler et slikt varsel plikter da

“å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.”

Denne taushetsplikten gjelder også overfor involverte parter eller deres representanter.

Det fremkommer også veiledning til håndtering av varsling i blant annet statens personalhåndbok 1.10 “Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten”, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin arbeidsgiverportal “varsling på arbeidsplassen”.

Under kontradiksjonsrunden ble det fra enkelte ansatte i Forsvaret stilt spørsmål ved om Forsvaret er “offentlig myndighet” i lovens forstand. PwC bemerker at Forsvaret utvilsomt er å anse som offentlig myndighet. Se eksempelvis offentlig utredning³⁴ om Materiellforvaltningen i Forsvaret.

2.2 Nytt varslingsdirektiv

Som nevnt er hovedreglene for håndtering av varsling om kritikkverdige forhold i virksomheter er nedfelt i arbeidsmiljøloven kapittel 2A om varsling. Nytt EU direktiv om varsling ble lagt ut på høring, med høringsfrist 15. september 2022. Direktivet er utredet av Advokatfirmaet

Lund & Co, på vegne av Justisdepartementet. I utredningen foreslås nåværende regler i arbeidsmiljøloven om varsling å stå uendret, mens det etableres en egen EØS varslingslov med tilhørende forskrift som regulerer varsling etter direktivet. Direktivet omhandler først og fremst varsling av EØS relaterte særskilte definerte regler utenfor et arbeidstaker-/ arbeidsgiverforhold. Utredningen konkluderer med at någjeldende regler kan stå uendret da disse regulerer varsling i arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold og gjelder alle typer virksomhetsrelaterte kritikkverdige forhold, med visse begrensninger gjengitt i loven.

I motsetning til någjeldende regelverk for varsling om kritikkverdige forhold mer generelt, gjelder varslingsdirektivet varsling av overtredelser omfattet av anvendelsesområdet for de EUs rettsakter som er oppført i direktivets bilag (del 1) på områdene for offentlige anskaffelser, finansielle tjenesteytelser, produkter og markeder, forebygging av hvitvasking og terrorfinansiering, produktsikkerhet og produktkrav, transportsikkerhet, miljøvern, strålevern og nukleær sikkerhet, matsikkerhet, dyrehelse og dyrevelferd, folkehelse, forbrukervern, beskyttelse av privatliv og personopplysninger og informasjons- og nettverkssikkerhet. Videre er overtredelser som skader EUs finansielle interesser og overtredelser relatert til det indre marked, herunder overtredelse av konkurranse-

og statsstøtteregulene omfattet.³⁵

Varslingsdirektivet berører ikke medlemsstatenes ansvar for å ivareta nasjonal sikkerhet, eller deres adgang til å verne vesentlige sikkerhetsinteresser, jf. artikkel 3 nr. 2. Direktivet kommer derfor ikke til anvendelse på varsler om overtredelser i forbindelse med anskaffelser på forsvars- eller sikkerhetsområdet som omfattes av TEUV artikkel 346.³⁶

3 Hovedregler om reaksjoner mot omvarslede

3.1 Regler om oppsigelse og avskjed

I statsansatteloven finner man reglene for oppsigelse, avskjed, ordensstraff og suspensjon og midlertidig overføring av ansatte i Forsvaret.

Etter arbeidsmiljøloven § 1-6 (1) bokstav b, regnes “vernepliktige” som arbeidstakere etter lovens regler om varsling og HMS. Med “vernepliktige” menes både vernepliktige som avtjener førstegangstjenesten, men også vernepliktige som kan kalles inn til tjeneste i HV. Vernepliktige omfattes ikke av statsansatteloven. Det vil derfor være disiplinærlovens regler, og reglene i Militær straffelov som fastsetter hvilke reaksjonsformer/sanksjonsformer som kan ilegges overfor vernepliktige som utviser kritikkverdig atferd. Det nevnes for øvrig at vernepliktige som er inne til tjeneste vil kunne dimitteres hvis de ikke lenger anses som skikket til tjeneste, jf. forsvarsloven § 10. Dette vil ikke være en reaksjon/sanksjon på kritikkverdige forhold, men det underliggende forhold vil

kunne ha betydning for skikkethetsvurderingen.

Statsansatteloven § 20 beskriver vilkårene for oppsigelse av en statsansatt grunnet den statsansattes forhold. Etter denne bestemmelsen følger det at:

“(1) En ansatt kan sies opp når vedkommende

- a. ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom*
- b. ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen*
- c. på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen, eller*
- d. gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter”*

At den ansatte “kan” sies opp betyr at arbeidsgiver har en rett, men ingen plikt til å si opp ansatte som oppfyller vilkårene i bokstav a-d. Det betyr også at vurderingen er opp til forvalt-

35 Utredning fra advokatfirmaet Lund & Co DA, 28. februar 2022, side 34

36 Utredning fra advokatfirmaet Lund & Co DA, 28. februar 2022, side 36

ningens frie skjønn, slik at domstolene ikke kan overprøve om oppsigelse burde vært gitt.

Domstolene kan likevel alltid kontrollere om lovens objektive vilkår er oppfylt (rettsanvendelsesskjønnet), og hvorvidt det foreligger myndighetsmisbruk.

I tråd med Høyesteretts avgjørelse HR-2017-2479-A³⁷, legger PwC til grunn at det ikke gjelder et forholdsmessighets- og rimelighetskrav etter statsansatteloven § 20. Det innebærer at dersom vilkårene i § 20 er oppfylt, kan ikke domstolene omgjøre oppsigelsen fordi oppsigelse må anses som en uforholdsmessig sterk reaksjon.

Ved vurdering av oppsigelse av en ansatt som har begått kritikkverdige forhold er det oppsigelseshjemmelen i statsansatteloven § 20 (1) bokstav d) som er den relevante hjemmelen. Etter bestemmelsen kreves at den ansatte *“gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter”*.

Vilkåret *“tjenesteplikter”* omfatter ikke bare de plikter som følger av arbeidsavtalen, men også allmenne aksepterte normer for atferd. Dette betyr at det eksempelvis kan legges vekt på samhandling og dialog med ledere og kollegaer, og hva som skal forventes av

arbeidstakere som har direkte kontakt med brukere av statens tjenester. Også hensynet til å ivareta tilliten til forvaltningen kan være et relevant hensyn. Kravet er at det foreligger et brudd med en allment akseptert norm. Normen kan derfor være både lovfestet, avta-lefestet og av mer uformell art. Formuleringen samsvarer på mange måter med deler av definisjonen av kritikkverdige forhold i varslingsreglene. Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (2) er kritikkverdige forhold blant annet definert som *“etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet.”*

Det kreves mer enn én enkelt krenkelse, jf. ordet *“gjentatte”*. Krenkelsen av tjenestepliktene må derfor ha skjedd flere ganger. Det er ikke krav at det gjelder samme forhold.

Den ansatte må ha utvist subjektiv skyld, ved å ha opptrådt med uaktsomhet eller forsett. Nærmere bestemt må den ansatte ha forstått eller burde forstått at atferden innebar en krenkelse av tjenesteplikter.

Kombinasjonen av at krenkelsene av tjenestepliktene må være gjentatte, og at arbeidsgiver må bevise at den ansatte har utvist subjektiv skyld, innebærer at terskelen for oppsigelse av en statsansatt er høy.

Statsansatteloven § 25 beskriver vilkårene for ordensstraff. Bestemmelsen fastsetter at:

“(1) Statsansatte eller embetsmenn kan ilegges ordensstraff for

- a. overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter, eller*
- b. utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet.*

(2) Som ordensstraff kan statsansatte

- a. ilegges tap av ansiennitet fra én måned til to år, eller*
- b. varig eller midlertidig omplasseres til en annen stilling.
[...]*

Militært tilsatte kan ikke ilegges ordensstraff, jf. § 25 femte ledd. Det er derfor kun sivilt ansatte i Forsvaret som kan ilegges ordensstraff.

Statsansatteloven § 26 beskriver vilkårene for avskjed av statsansatte. Her heter det at:

“En statsansatt kan avskjediges når vedkommende

37 HR-2017-2479-A omhandler forståelsen av tjenestemannsloven § 15. Innføringen av statsansatteloven § 26 var ikke ment å innebære noen realitetsendring, slik at dommen derfor er relevant for forståelsen av statsansattelovens bestemmelser. Premiss 35 i dommen har videre generelle uttalelser om at prøvingen av klageinstansens vedtak må skje innenfor rammene av den alminnelige domstolskontrollen med forvaltningen. Med denne bakgrunn anser PwC at dommen har direkte overføringsverdi til spørsmålet om det kan innfortolkes et rimelighets- og forholdsmessighetskrav i statsansatteloven § 20.

- a. har vist grov uforstand i tjenesten
- b. grovt har krenket sine tjenesteplikter
- c. på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, eller
- d. ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdig til sin stilling eller bryter ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingen eller tjenesten”

Avskjed innebærer at arbeidstaker må fratre sin stilling med øyeblikkelig virkning, og er en av de mest alvorlige reaksjonsformer en arbeidstaker kan ilegges. Følgelig er også det alminnelige utgangspunktet etter statsansatteloven at arbeidstakere har et sterkt stillingsvern og at terskelen for avskjed er høy³⁸. I forarbeidene heter det generelt om adferd som gir grunnlag for avskjed at:

“Avskjed kan være en følge av grove tjenesteforsømmelser og annen utilbørlig adferd, og vil kun være aktuelt i graverende tilfeller. Adferd som etter omstendighetene kan gi grunnlag for avskjed er for eksempel ordrenekt, trakassering, ulegitimert fravær og grov illojalitet”³⁹.

På samme sted i forarbeidene heter det også at bokstav a til c gjelder adferd i tjenesten, mens bokstav d gjelder adferd både i og utenfor tjenesten. Hvorvidt adferden er utøvd i tjenesten eller utenfor tjenesten må bero på en konkret vurdering av den aktuelle situasjonen som den statsansatte har opptrådt i.

Det gjelder ikke et generelt forholdsmessighets- og rimelighetskrav for vedtak om avskjed, da prøvingen av et vedtak må skje innenfor rammene av den alminnelige domstolskontrollen med forvaltningen, jf. HR-2017-2479-A, premiss (35).

Hva som konkret ligger i de ulike vilkårene for avskjed fremgår nedenfor.

Bokstav a - grov uforstand i tjenesten

Etter § 26 bokstav a kan en statsansatt som har vist grov uforstand i tjenesten, avskjediges. Formuleringen grov uforstand omfatter både unnlatelser og aktive handlinger. Begrepet “uforstand” viser til at atferden må vurderes ut fra en objektiv aktsomhetsnorm. Utgangspunktet er hva en gjennomsnittlig normalt utrustet arbeidstaker i tilsvarende situasjon burde ha forstått, burde ha gjort eller burde ha unnlatt å gjøre⁴⁰.

I forarbeidene stilles to krav til at uforstanden skal anses som “grov”, hvor det heter at:

“Ved vurderingen av om uforstanden er grov, er det lagt til grunn at det må foreligge en adferd som både kan bebreides vedkommende, og som må være mer graverende enn alminnelig uaktsomhet. Subjektive elementer vil spille inn. Eksempelvis vil en tjenestemann med høy stilling, lang erfaring osv., lettere havne i den situasjon at adferden kan karakteriseres som grov uforstand. Ved adferd som kan karakteriseres som grov uforstand, er det ikke noe krav at vedkommende har fått advarsel forut for avskjeden”⁴¹.

Forarbeidene slår fast at vedkommende for det første må kunne bebreides for atferden. Med andre ord må arbeidstakeren ha utvist subjektiv skyld.

For det andre må atferden være mer graverende enn alminnelig uaktsomhet. Det stilles i alminnelighet høyere krav til en arbeidstaker med høy stilling og/eller lang erfaring. Slike personer kan derfor lettere havne i en situasjon hvor atferden karakteriseres som “grov uforstand”, enn mindre erfarne arbeidstakere i en mer underordnet stilling.

38 Prop.94 L (2016–2017) side 166, HR-2017-2479-A, premiss 39.

39 Prop.94 L (2016-2017) s. 215

40 Prop. 94 L (2016-2017) s. 215

41 Prop.94. L (2016-2017) s. 164.

Høyesterett har fastsatt at en statsansatt utviser grov uforstand når han utviser:

“kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet⁴²”.

Bokstav b - grovt har krenket sine tjenesteplikter

Etter § 26 bokstav b kan en statsansatt som *“grovt har krenket sine tjenesteplikter”* avskjediges.

Hva som er det rettslige innholdet i *“tjenesteplikter”* fremgår ovenfor ved gjennomgang av oppsigelsesreglene.

Hvorvidt den statsansatte *“grovt”* har krenket sine tjenesteplikter beror på en helhetsvurdering⁴³. Det kreves noe mer enn alminnelig uaktsomhet fra arbeidstakerens side. Det er likevel tilstrekkelig at det foreligger et grovt pliktbrudd.

I statens personalhåndbok punkt 2.8.4, om oppsigelse av arbeidstaker heter det at:

“Ved grov krenkelse kan avskjed være aktuelt, jf. statsansatteloven § 26. Grovere tilfeller som innebærer brudd på tjenesteplikter vil være mobbing og trakassering”.

Etter bokstav b er det ikke nødvendig å illegge advarsel før man går til avskjed. Hvorvidt det er gitt en advarsel tidligere kan imidlertid være et moment i avgjørelsen av om forholdet er grovt, jf. Rt. 2002 s. 273.

Bokstav c - på tross av skriftlig advarsel gjentatt har krenket sine tjenesteplikter

Etter bokstav c kan en statsansatt avskjediges dersom vedkommende *“til tross for skriftlig advarsel” “gjentatt” har krenket sine “tjenesteplikter”*.

Det materielle innholdet i vilkåret *“tjenesteplikter”* er gjennomgått ovenfor under oppsigelsesbestemmelsen i § 20.

At vedkommende må *“gjentatt”* ha krenket sine tjenesteplikter, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en enkelt overtredelse.

Etter ordlyden er det et absolutt krav at den statsansatte allerede er ilagt en skriftlig advarsel. Det fremkommer av forarbeidene at advarselen bør presisere at ytterligere reaksjoner vil bli vurdert ved eventuelle nye krenkelser av tjenestepliktene. Det er en fordel om det også spesifiseres hvilke reaksjoner som i så fall er aktuelle⁴⁴.

Dersom arbeidsgiver reagerer på en ny krenkelse med en mindre streng reaksjon, f.eks. en ytterligere advarsel, vil dette kunne avskjære en beslutning om å avskjedige den statsansatte. Med mindre noe nytt er kommet til er utgangspunktet da at man anser den nye advarselen som en endelig reaksjon på forholdet⁴⁵. Dette gjelder så langt den statsansatte ikke gjør seg skyldig i nye krenkelser etter at advarsel nummer to er gitt.

Bokstav d - ved utilbørlig atferd viser seg uverdig sin stilling eller bryter ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingen eller tjenesten.

§ 26 bokstav d åpner for å gi avskjed til statsansatte for atferd utvist både i og utenfor tjenesten. For å kunne gi avskjed etter denne bestemmelsen må atferden være *“utilbørlig”* og den statsansatte må enten vise seg *“uverdig sin stilling”* eller *“bryte ned den aktelsen eller tilliten som er nødvendig for stillingene eller tjenesten”*. Det er tilstrekkelig at én av de to sistnevnte vilkårene er oppfylt for at den statsansatte skal kunne avskjediges.

Hva som er *“utilbørlig”* atferd er avhengig av hva slags stilling vedkommende har, og gjeldende samfunnsnormer.⁴⁶ Forarbeidene

42 Jf. Rt-1986-670, s. 671

43 Prop.94 L (1016-2017) s. 215.

44 Prop.94 L (1016-2017) s. 215.

45 Jf. Rt-1982-1729 (398-82), s. 1735 andre avsnitt, første punktum, og RG-1997-11.

46 Prop.94 L (1016-2017) s. 216.

fastsetter videre at begrepet “*uverdig sin stilling*” gir anvisning om en moralsk standard som må ses i sammenheng med den samfunnsmessige posisjonen og betydningen visse tjenester har. Dette betyr at jo mer ansvar som ligger til en stilling, jo større krav stilles til innehaveren av stillingen.

Om handlinger utenfor tjenesten kan begrunne avskjed etter dette alternativet, sier forarbeidene at slike kan begrunne avskjed, og at dette er begrunnet med:

“at også forhold utenfor tjenesten kan være så klanderverdige at både den alminnelige rettsbevissthet og det offentliges interesser taler for at vedkommende blir fjernet fra stillingen. Vanligvis skal det imidlertid noe mer til for at adferd utenfor tjenesten skal kunne lede til avskjed enn adferd i tjenesten”⁴⁷.

Den utilbørlige adferden må i tillegg føre til at tjenestemannen viser seg “*uverdig til sin stilling*” eller at vedkommende “*bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen*”. Det er viktig å se sammenhengen mellom den utilbørlige adferden og hvilken verdighet, aktelse eller tillit som er nødvendig i den aktuelle stillingen⁴⁸.

I forarbeidene heter det at formuleringen “*uverdig sin stilling*”:

“angir en moralsk standard som må ses i sammenheng med den samfunnsmessige posisjon og betydning visse tjenestestillinger har. Som eksempel kan det nevnes stillinger i utenriktjenesten, politi og rettsvesen. Jo høyere, og mer ansvarsfull stilling, desto mindre skal det til for at terskelen for hva som regnes som uverdig er oversteget”.

Høyesterett har videre fastslått at uverdighetsvurderingen for militært tilsatte skal ta utgangspunkt i den stilling vedkommende har på avskjedstidspunktet. Høyesterett uttaler videre at:

“Militær grad og gren er imidlertid også relevant ved vurderingen, blant annet fordi den vil kunne ha betydning for det ansvar som ligger til stillingen. Videre vil graden ha betydning for de forventninger som stilles til vedkommende personell. Offiserer med høyere grad har blant annet en viktig funksjon som rollemodeller i Forsvaret”⁴⁹.

Om alternativet “*bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen*”, heter det i forarbeidene at dette har to aspekter:

“[...] [herunder] forholdet til publikum og forholdet til tjenesten internt. Vurderingen blir konkret basert på hvilken aktelse eller tillit som er nødvendig for den aktuelle stillingen. Det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle, hvor atferden og stillingen holdes opp mot hverandre. Også her vil tjenes-temenn med en høyere stilling lettere kunne bli omfattet. Det er ikke nok at aktelsen eller tilliten er skadet, den må være brutt ned. Det kan likevel ikke kreves at den nødvendige aktelse eller tillit er borte for alltid”⁵⁰.

PwC bemerker at Forsvarsloven inneholder en særregel om oppsigelse av “yrkesbefal” som er tilsatt før 1. januar 2005. Med “yrkesbefal” menes fast tilsatt befal. Etter Forsvarsloven § 68, jf. statsansatteloven § 20 bokstav a, kan slikt befal bare gis oppsigelse når vedkommende ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet på grunn av sykdom.

Forsvarsloven § 68 begrenser imidlertid ikke Forsvarets adgang til å gi avskjed til tidligere yrkesbefal som er tilsatt før 1. januar 2005. Tidligere yrkesbefal tilsatt før 2005 kan derfor gis avskjed i henhold til statsansattelovens regler.

Reglene om suspensjon og midlertidig overføring av statsansatte er nedfelt i statsan-

47 Prop.94. L (2016-2017) s. 165

48 Prop.94. L (2016-2017) s. 165, Ot.prp.nr.44 (1976-1977) side 28 og Ot.prp.nr.72 (1981-1982) side 30.

49 HR-2017-2479-A premiss 62.

50 Prop.94 L (2016-2017) s. 165

satteloven § 29, hvor det heter at:

“(1) Dersom det er grunn til å anta at en statsansatt [...] har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed etter § 26, [...] og tjenestens eller behov tilsier det, kan ansettelsesorganet pålegge den ansatte [...] å fratre arbeidsforholdet mens saken undersøkes.

(2) Det skal vurderes fortløpende om vilkårene etter første ledd er oppfylt. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, skal suspensjonen straks oppheves.

(3) Suspensjonen skal oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder. Suspensjonen kan forlenges dersom særlige forhold tilsier det.

(4) I stedet for suspensjon kan [...] statsansatte, midlertidig overføres til en annen, mindre betrodd tjeneste. For slik overføring gjelder de samme saksbehandlingsreglene som for suspensjon.

(5) [...] ”

Det er tilstrekkelig etter bestemmelsen at det “er grunn til å anta” at det foreligger forhold som kan medføre avskjed. Dette betyr det må foreligge en konkret mistanke, men det kreves ikke at arbeidsgiver har bevis for mistanken.

Mistanken bør imidlertid kunne underbygges av konkrete omstendigheter. Ettersom formålet med suspensjonsreglene er å finne ut av om det er grunnlag for avskjedigelse, så kan det ikke stilles for strenge beviskrav.

Det er også et krav at det foreligger forhold som gjør det nødvendig med suspensjon for å sikre tjenestens eller virksomhetens behov. Her vil de sentrale hensynene i vurderingen være hensynet til forsvarlig gjennomføring av nærmere undersøkelser, og faren for bevisforspillelse. Også hensynet til gode interne arbeidsforholdet og hensynet til hensiktsmessig drift, samt hensynet til å ivareta allmennhetens tillit til forvaltningen kan vektlegges. Det legges til grunn i forarbeidene at der arbeidstakeren mistenkes for å ha begått alvorlige straffbare forhold, vil det være av samfunnsmessig betydning at vedkommende suspenderes.⁵¹ Bestemmelsens (2) fastsetter at arbeidsgiver har en aktivitetsplikt. Arbeidsgiver plikter å oppheve suspensjonen dersom vilkårene etter første ledd ikke lenger er oppfylt.

Bestemmelsens (4) gir videre arbeidsgiver adgang til å midlertidig overføre den statsansatte til en annen mindre betrodd tjeneste. Forutsetningen er at vilkårene for suspensjon er oppfylt.

Både for midlertidig overføring og suspensjon gjelder en regel om at tiltaket skal opphøre

dersom vedtak om avskjed ikke er truffet innen seks måneder, jf. tredje ledd. Tredje ledd fastsetter også at suspensjonen kan forlenges dersom “særlige forhold” tilsier det. I forarbeidene legges til grunn at vilkåret vil være oppfylt i situasjoner hvor det er reist tiltale mot en arbeidstaker for atferd som kan begrunne avskjed, eller at klage på avskjedsvedtaket ikke er endelig avgjort innen suspensjonen utløper. Vilåret kan også lettere være oppfylt i situasjoner hvor arbeidstakeren innehar en særlig betrodd stilling, og det vil kunne være skadelig for virksomheten dersom vedkommende gjenopptar arbeidet før det er truffet en avgjørelse⁵².

Utgangspunktet er videre at det er ansettelsesorganet (FSJ råd) som treffer vedtak om suspensjon, jf. statsansatteloven § 30 (1). I saker som krever “særlig rask avgjørelse” kan imidlertid arbeidsgiver (den som utøver arbeidsgivermyndighet overfor den ansatte) treffe vedtak om suspensjon, så lenge melding om vedtaket straks gis til ansettelsesorganet, jf. statsansatteloven § 30 (2) første og andre punktum.

3.2 Styringsrett og privatrettslige avtaler

Med grunnlag i styringsretten kan Forsvaret illegge sivilt ansatte og militært tilsatte en skriftlig advarsel/tilrettevisning. Formålet med

51 Prop. 94 L (2016-2017) s. 172.

52 Prop. 94 L (2016-2017) s. 172

en skriftlig advarsel er for det første arbeidsgivers behov for å påpeke arbeidstakers plikt til å følge regler, rutiner, og eventuelt alminnelige normer for atferd. For det andre gir en skriftlig advarsel arbeidstakeren en mulighet til å endre uønsket atferd. I tillegg ivaretar en skriftlig advarsel arbeidsgivers behov for å dokumentere arbeidstakers atferd, i tilfelle det er behov for å illegge arbeidstaker mer alvorlige reaksjoner på et senere tidspunkt.

Det er en diskusjon i juridisk teori om hvor lenge advarsler kan lagres. Enkelte forfattere hevder at ettersom et vedtak om ordensstraff kan lagres i fem år i personalmappen, så vil fem år også utgjøre yttergrensen for hvor lenge arbeidsgiver kan lagre advarsler gitt i medhold av styringsretten⁵³. Andre forfattere mener at oppbevaring og lagring av skriftlig advarsel gitt innenfor rammene av arbeidsgiver styringsrett må vurderes etter de generelle reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen⁵⁴. PwC legger til grunn at fem år vil utgjøre yttergrensen for hvor lenge advarsler kan lagres av arbeidsgiver, men at det i ethvert tilfelle må gjøres en konkret vurdering opp mot personopplysningsloven og personvernforordningen.

Styringsretten hjemler også at Forsvaret fritar arbeidstaker for arbeidsplikten mens det gjøres undersøkelser av et mulig kritikkverdig forhold. Forsvaret har imidlertid ikke hjemmel i styringsretten til å frata arbeidstaker retten til å arbeide. Om Forsvaret fritar arbeidstaker for arbeidsplikt som ledd i å håndtere et varsel, forutsetter dette at arbeidstakeren ikke krever å benytte seg av sin rett til å arbeide. Om arbeidstakeren fortsatt ønsker å arbeide, er Forsvaret derfor henvist til å suspendere vedkommende etter statsansattellovens regler mens de gjør nærmere undersøkelser av varselet.

Styringsretten hjemler i tillegg å midlertidig frata offiserer kommando⁵⁵. I Forsvarets Personellhåndbok del B punkt 6.5 er dette presisert til at:

“Dersom en person er uskikket til å føre kommando skal nærmeste foresatt midlertidig frata vedkommende kommandoen.

Forholdet skal snarest meldes tjenestevei og til sjef FST/HR, og det skal foretas en vurdering om fradisponering fra stilling iht. punkt 4.1.9. FPVS kan kontaktes slik at nødvendige tiltak kan tas i henhold til

gjeldende regler, såfremt personen ikke kan tilbakeføres kommandoen etter kort tid.”

Bestemmelsen i Personellhåndboken oppstiller dermed en plikt for nærmeste foresatt å frata “uskikket” personell kommandoen⁵⁶.

Forsvaret som arbeidsgiver har videre mulighet til å inngå avtale med arbeidstakeren om omplassering. Dette vil være en privatrettslig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og regnes ikke som en reaksjon som arbeidsgiver kan illegge arbeidstakeren ensidig med hjemmel i styringsretten. Om det ikke kan oppnås en frivillig avtale om omplassering med arbeidstakeren, er derfor arbeidsgiver henvist til å vurdere om vilkårene om midlertidig overføring etter statsansattelloven § 29 er oppfylt, dersom arbeidsgiver ønsker at den ansatte skal flyttes til en annen del av organisasjonen.

3.3 Militær straffelov og lov om militær disiplinærmyndighet

For militært tjenestepersonell gjelder at en del kritikkverdige forhold rammes av militær straffelov eller av lov om disiplinærmyndighet. GA er øverste militære påtalemyndighet i

53 <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/kan-du-kreve-advarselen-slettet-fra-personalmappa/> - “Med mindre det foreligger helt spesielle forhold taler mye for at fem år også er en yttergrense for lagring av advarsler”.

54 Ingeborg Moen Borgerud og Agathe Løwenborg, Statsansattelloven. Lovkommentar, § 25 Ordensstraff, Juridika

55 Jf. HR-2016-2521-A, premiss 60. Her vises det til dagjeldende Forsvarets personellhåndbok del B, punkt 3.6.6.

56 Jf. HR-2016-2521-A, premiss 60.

saker som rammes av militær straffelov, men i fredstid underlagt de sivile statsadvokatene.

Brudd på militære tjenesteplikter, brudd på militær skikk og orden og mindre alvorlige straffbare forhold kan refsес og kan da også meldes til militærpolitiet for etterforskning. Nærmeste foresatte med refselsesmyndighet⁵⁷ er den som som regel har hovedansvaret for en disiplinærsak⁵⁸, men KA og GA bistår med utøvelse av tilsyn, jf. disiplinærloven § 44. Den foresatte som utøver refselsesmyndigheten kan også be om at militærpolitiet bistår med å etterforske saker som omfattes av disiplinærloven. De aller fleste saker som etterforskes av militærpolitiet gjelder disiplinærforhold⁵⁹.

Den militære straffeloven gjelder for overtredelser av definerte handlinger gjengitt i militær straffelov § 34 - § 79. De som kan straffefølges for brudd på bestemmelsene er de som hører til de væpnede styrker. Bestemmelsene gjelder, med få unntak for alle ansatte i Forsvaret, også sivilt ansatte. Unntaket er bestemmelser som utelukkende en myntet på "krigsmand". Sivilt ansatte regnes ikke som "krigsmand".

Militær straffelov har ingen særskilt regulering av seksuallovbrudd. Her gjelder derfor reglene i den alminnelige straffeloven. Straffene for

brudd på militær straffelov er i hovedsak fengsel, arrest og bøter. For ordens skyld nevnes også at militær straffelov § 79 gir hjemmel for å dømme en militært ansatt til tap av stilling. En militært ansatt kan kun bli dømt til tap av stilling dersom aktor i den militære straffesaken (som hovedregel en krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller Generaladvokat) nedlegger påstand om tap av stilling i en strafferettslig hovedforhandling. Domstolen må deretter faktisk dømme den aktuelle militært ansatte til tap av stilling. I intervju med GA fremkommer det at bestemmelsen ikke brukes i praksis. Det må for øvrig presiseres at unnlatelse av å legge ned påstand om tap av stilling i straffesaken, ikke avskjærer arbeidsgivers mulighet til å igangsette en oppsigelses- eller avskjedssak i parallell med, eller i etterkant av, straffesaken.

Militær straffelov har videre enkelte bestemmelser som kan ramme et vidt spekter av overtredelser. Bestemmelsen om overtredelse av tjenesteplikter i § 77 er et eksempel på dette. § 59 knytter straffeansvar til en overordnet som, under utførelsen av militær tjenesteplikt, gjør seg skyldig i lovbrudd mot liv, kropp eller helse. Slike overtredelser straffes etter straffelovens bestemmelser som rammer de aktuelle handlingene.

Disiplinærloven gjelder for vernepliktige og militært tilsatte, jf. lovens § 3. Loven regulerer mindre alvorlige overtredelser som ikke rammes av den militære straffeloven. Loven gjelder den som:

"[...] overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, kan refsес disiplinært.

Det samme gjelder den som overtrer eller forsømmer seg mot militær skikk og orden.

Refselse kan også ilegges den som gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold

1. på militært område
2. overfor vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte

eller

3. mot eller ved bruk av militært materiell".

Reaksjonen for brudd på militære tjenesteplikter er refselse. Refselsesmidlene er i hovedsak arrest, bøter, visse frihetsinnskrenkelser, eller ulike former for irettesettelse, jf. § 5.

Refselse kan for det første ilegges den som:

57 Disiplinærloven § 12 fastsetter at "Myndighet til å illegge undergitt personell refselse har enhver offiser som fast eller for tilfellet fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando"

58 Jf. Disiplinærloven § 14. Merk at refselsesmyndigheten i noen tilfeller likevel skal overføres til en "høyere foresatt" i særlige tilfeller.

59 Fra intervju med GA

“overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre”.

Adgangen til refselse etter dette alternativet er begrenset til de tilfeller hvor innholdet i tjenesteplikten følger av de opplistede alternativene, og vedkommende har forbrutt seg mot denne tjenesteplikten. Det følger videre av forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret at *“tjenesteplikten omfatter enhver generell regel eller særskilt befaling som gjelder den militære tjeneste”*, jf. forskriftens § 1 nr. 4.

Refselse kan også benyttes mot den som overtrer eller forsømmer seg mot *“militær skikk og orden”*. Bestemmelsen er ment å være en sekkebestemmelse som skal dekke inn de tilfeller som ikke passer inn i noen av de opplistede alternativene i første ledd⁶⁰. I GA s veiledning i seksualrelaterte militærsaker, presiseres det at bestemmelsen er en atferdsnorm, og at handlingene må avvike fra en standard som er mulig å forutse uten at

forholdet er særskilt regulert.

Endelig kan refselse ilegges den som gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold, forutsatt at det straffbare forholdet er begått *“på militært område”*, *“overfor vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte”* eller *“mot eller ved bruk av militært materiell”*.

Av forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret § 1 nr. 9, presiseres det at:

“Borgerlige straffbare forhold bør bare avgjøres ved refselse dersom de disiplinære sider ved handlingen er de fremtredende og forholdet ikke blir å anmelde til påtalemyndigheten.

Det er normalt bare mindre overtredelser av borgerlige straffebestemmelser som kan avgjøres ved refselse. Refselse kan ilegges selv om fornærmede for et borgerlig straffbart forhold ikke ønsker å forfølge saken”.

Skyldkravet for illeggelse av refselse er forsett eller uaktsomhet, jf. lovens § 2.

Utgangspunktet er videre at ilagt refselse ikke er til hinder for at forholdet forfølges som straffesak, jf. disiplinærloven § 10. Lovens utgangspunkt er imidlertid vanskelig å opprettholde, idet refselse er en form for administrativ sanksjon, som regnes som straff etter EMK artikkel 6 og EMK protokoll 7 artikkel 4⁶¹. Dette betyr at en vedtatt refselse, er til hinder for å benytte den adgang som ligger i disiplinærloven § 10 til å forfølge forholdet som en straffesak, jf. EMK protokoll 7 artikkel 4⁶².

Forbudet mot dobbeltstraff er imidlertid ikke til hinder for at det iverksettes arbeidsrettslige sanksjoner mot militært tilsatte.

Som følge av ovennevnte, kan et varsel om kritikkverdige forhold havne i ulike spor. GA har utgitt veiledninger for slike sporvalg. Dette er nærmere omtalt under observasjoner og vurderinger i rapporten.

60 Ot.prp.nr.82 (1986-1987) s. 13-14.

61 Prop.62 L (2015-2016) punkt 3.4 s. 24.

62 Tilsvarende er lagt til grunn i Utredning fra arbeidsgruppe nedsatt av forsvarsdepartementet fra 2021 i punkt 4.5.2 s. 39, og av GA i Årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2018, punkt 4 s. 20.

4 Særlig om reglene om frabeordring

For varslingssaker der det kan konstateres at en eller flere ansatte har begått alvorlige overtredder i tjenesten, kan det være grunnlag for midlertidige og/eller permanente tiltak rettet mot vedkommende. Et slikt permanent virkemiddel kan være frabeordring.

Reglene om beordring av militært tilsatte til stillinger og om beordring av militært tilsatte fra stillinger (“frabeordring”), er nedfelt i forsvarsloven § 46. Bestemmelsen fastsetter at:

“Militært tilsatte kan bli beordret til stillinger i Norge og i utlandet i samsvar med Forsvarets behov.

Militært tilsatte kan beordres fra en stilling når det er påkrevd av helsemessige, sikkerhetsmessige eller andre særskilte grunner. De som kan avskjediges eller suspenderes etter statsansatteloven §§ 26, 27 og 29 eller refses etter disiplinærloven § 1, kan ikke beordres fra en stilling av andre særskilte grunner.

Militært tilsatte kan bli beordret til annen tjeneste eller annet tjenestested når det er nødvendig på grunn av organisasjonsendringer”.

For denne rapportens vedkommende er det reglene om frabeordring som er sentrale, herunder når frabeordring er “påkrevd” av “sikkerhetsmessige eller andre særskilte grunner”.

Høyesterett har uttalt følgende om hva som ligger i vilkåret “sikkerhetsmessige grunner:

“(47) [...] Ordlyden dekker enhver risiko som befalet selv representerer, enten denne retter seg mot nasjonale interesser på et mer overordnet plan eller gjelder konkret fare for personer eller materiell, også Forsvarets eget. Jeg kan ikke se at Stortinget uttalte seg om sin forståelse av uttrykket «sikkerhetsmessige» da 1996-ordningen ble vedtatt. Men i Prop.57 L (2012–2013) side 38 er det gjort følgende presisering:

«Med sikkerhetsmessige årsaker menes forhold som innebærer en økt risiko for at norske forsvars- eller sikkerhetsinteresser, eller forholdet til våre allierte kan bli skadet dersom vedkommende fortsetter i tjenestestillingen. Dette gjelder typisk hvor vedkommende ikke tilfredsstiller stillingens krav til sikkerhetsklarering.»

(48) Det er nærliggende å forstå denne

presiseringen dithen at man ikke generelt la opp til at enhver risiko for skade på mannskap eller skip skal være omfattet av dette grunnlaget for fradisponering. Oppmerksomheten er rettet mot risikoen for skade på norske forsvars- og sikkerhetsinteresser, eller på forholdet til våre allierte. I så måte er det til gjengjeld ikke tatt noen reservasjoner overhodet. Med utgangspunkt i ordlyden og den presiseringen som jeg her har nevnt, antar jeg derfor at det med «sikkerhetsmessige» grunner også siktes til risiko for at den operative enheten som befalet tjenestegjør ved, ikke vil kunne prestere som forventet i en kritisk situasjon. Dette inkluderer risikoen for feil eller svikt på grunn av samarbeidsproblemer som skyldes det psykososiale arbeidsmiljøet”⁶³.

Det følger videre direkte av ordlyden at arbeidsgiver er avskåret fra å frabeordre militært tilsatte av “andre særskilte grunner” der vilkårene for avskjed eller suspensjon etter statsansatteloven §§ 26, 27 eller 29 er oppfylt, eller om vilkårene for refselse etter disiplinærloven § 1 er oppfylt, jf. § 46 andre ledd andre punktum. Her er det viktig å understreke at lovens ordlyd ikke krever at noen av de nevnte

sanksjonsmidlene rent faktisk er benyttet av arbeidsgiver, jf. formuleringen “De som kan”. Det er tilstrekkelig at arbeidsgiver har mulighet til å bruke disse sanksjonsmidlene. Begrensningen er inntatt for å forhindre misbruk av frabeordringsadgangen.

Arbeidsgiver er i praksis avskåret fra å beordre militært tilsatte fra en stilling dersom begrunnelsen er at vedkommende har utvist så alvorlig atferd at vedkommende kan avskjediges eller suspenderes etter statsansatteloven §§ 26, 27 og 29 eller refses etter disiplinærloven § 1.

Frabeordring må i ethvert tilfelle være “påkrevd”. Dette betyr at frabeordring bare skal kunne benyttes der det på avklart grunnlag må konkluderes med at det ikke er noen vei utenom beordringen. Forarbeidene presiserer at forholdene må ligge slik an at de krever at en ny person overtar tjenestestillingen. Arbeidsgiver har også plikt til å sannsynliggjøre at situasjonen krever endring, enten av helsemessige-, sikkerhetsmessige- eller andre årsaker. I HR-2016-2521-A, premiss (53), fastslår Høyesterett at kravet om at beordring må være påkrevet knytter seg både til å gripe inn, og til å velge frabeordring som et permanent virkemiddel. Høyesterett uttaler videre at dersom:

“behovet [kan] ivaretas gjennom midlertidige og mindre inngripende tiltak, er det ikke grunnlag for [frabeordring]”

Merk at dersom det er tjenstlige grunner til

å frata kommandomyndighet, for eksempel som følge av en varslings sak, gir styringsretten adgang til slike tiltak midlertidig. PwC bemerker i denne forbindelse at FD og BFO inngikk et rettsforlik den 14. februar 2022, hvor det fremgår at Forsvarets prosedyre for frabeordring punkt 4.1 “Midlertidig omdisponering” etter forliket skal ha følgende ordlyd:

“Dersom det er grunn til å anta at det foreligger forhold som kan medføre frabeordring av den ansatte etter forsvarsloven § 46, skal arbeidsgiver undersøke forholdet.

Dersom det er særlig behov for at den ansatte ikke står i stilling mens forholdet undersøkes må dette håndteres på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. i enkelte stillinger er det mulig å frata kommando midlertidig jf. FPH B punkt 6.5. Det er også mulig å inngå avtale med den ansatte om en løsning hvor vedkommende trer ut av stillingen midlertidig. En slik avtale bør, om mulig, forankres i samråd med den ansatte fagforening/tillitsperson”.

I rettsforliket følger det også at Prosedyrens punkt 4.2 om “Permanent frabeordring fra stilling” og punkt 4.2.1 “Personellgruppe” skal ha følgende ordlyd:

“Saksgrunnlaget fra arbeidsgivers undersøkelser sendes til FPVS PFS som videre forestår innkalling til personellgruppen.

Personellgruppen er et rådgivende organ som etter fullmakt fra sjef FPVS skal vurdere

om det bør fattes vedtak om permanent frabeordring. Personellgruppen skal tre sammen snarest, og senest innen 14. dager etter at arbeidsgiver har sendt saksgrunnlaget fra arbeidsgivers undersøkelser til FPVS-PFS. Personellgruppen skal uten ugrunnet opphold avgi innstilling til sjef [FPVS]. Saksgrunnlaget skal være tilstrekkelig belyst før en innstilling om frabeordring avgis i denne sammenheng”.

Sivilt ansatte kan ikke frabeordres sin stilling.

5 Kort om offentleglova

En varslingssak inneholder ofte personsensitive opplysninger, som både arbeidsgiver og involverte parter av naturlige grunner ikke ønsker at utenforstående skal få innsyn i. Til forskjell fra private virksomheter er Forsvaret og andre offentlige virksomheter omfattet av offentleglova, jf. offentleglova § 2.

Utgangspunktet for det offentlige er derfor at alle kan kreve innsyn i “saksdokument, journaler og liknande register til organet”, jf. offentleglova § 3. Hovedregelen innebærer et utgangspunkt om at enhver kan få innsyn i saksdokumenter i varslingssaker i offentlig sektor. Unntak fra innsyn må begrunnes særskilt.

Dette kapittelet vil ikke gi en uttømmende beskrivelse av alle typer opplysninger i en varslingssak som kan være unntatt fra innsyn, men gjøre kort rede for i hvilken grad opplysninger om ansettelsesforholdet til offentlige ansatte er unntatt fra innsynsretten.

Offentleglova § 13 fastsetter at “opplysninger” som er underlagt “teieplikt” er unntatt fra innsyn. Opplysninger som er underlagt “teieplikt” er eksempelvis opplysninger om “personlige forhold”, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det er kun opplysninger som

kan unntas, ikke hele dokument.

I veilederen⁶⁴ til offentleglova punkt 6.2.3.2 heter det at:

“Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld.”

Det fremgår videre av veilederen at det ikke er omfattet av taushetsplikten at en offentlig tjenestemann har fått en tjenesterelatert reaksjon:

“At ein offentleg tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.”

Det fremgår også at det ikke er underlagt taus-

hetsplikt at en offentlig tjenestemann har gjort seg skyldig i straffbare handlinger, og hva slags reaksjon dette har ført til:

“Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skyldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar.”

Det fremgår likevel at personlige egenskaper ved den offentlige tjenestemannen, og en nærmere beskrivelse av handlingene vil kunne være underlagt taushetsplikt:

“Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka”

Offentleglova er derfor ikke til hinder for at Forsvaret deler informasjon om tjenstlige reaksjoner, og informasjon om hvorvidt ansatte i Forsvaret har gjort seg skyldig i straffbare

64 G-2009-419, punkt 6.2.3.2

handlinger i tjenesten. Loven er heller ikke til hinder for at Forsvaret deler opplysninger om den direkte årsaken til den tjenstlige reaksjonen eller domfellelsen.

Liste over forkortelser

FD - Forsvarsdepartementet

FSJ IR - Forsvarssjefens internrevisjon

FST - Forsvarsstaben

FOH - Forsvarets operative hovedkvarter

ETJ - E-tjenesten

HV - Heimvernet

FS - Forsvarets spesialstyrker

FLO - Forsvarets logistikkorganisasjon

FMA - Forsvarsmateriell

FFI - Forsvarets Forskningsinstitutt

CYFOR - Cyberforsvaret

FSAN - Forsvarets sanitet

FHS - Forsvarets Høgskole

FPVS - Forsvarets personell- og
vernepliktssenter

FFT - Forsvarets fellestjenester

FMPA - Militærpolitiet

GA - Generaladvokaten

KA - Krigsadvokaten(e)

