

**Vår saksbehandler**

OBLT Michael Baas Bottenvik-Hartmann,
mbottenvikhar@mil.no
+47 909 82 804
FST/J1/AG-SEK

Vår dato

2022-06-22

Vår referanse

2022/023217-005/FORSVARET/ 090

Tidligere dato**Tidligere referanse****Til**

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Kopi til

Foreløpig status varsling i Forsvaret

1 Bakgrunn

I tråd med oppdrag fra Forsvarsdepartementet (FD) mottatt 13. juni 2022 redegjør Forsvaret for hvordan varslingsinstituttet er organisert, og hvordan varslingsbehandlingen er praktisert. Rapporten gjennomgår hvordan ferdigstilte saker følges opp av linjen (ledelse og HR) samt rutiner for hvordan Forsvaret som arbeidsgiver ivaretar berørte parter underveis, og i etterkant, av en varslingssak (arbeidsgivers omsorgsplikt). Rutinene gjelder også for saker som involverer militære embetspersoner, det vil si personer der Forsvarsdepartementet har tilsetningsmyndigheten.

Rapporten skiller mellom plikten til å undersøke et varsel for å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold, som har sitt utspring i arbeidsmiljøloven § 2 A-1, og arbeidsgivers reaksjoner som følger av at undersøkelsen av et varsel finner at et kritikkverdig forhold faktisk har funnet sted.

Rapporten beskriver gjeldende praksis, herunder en foreløpig status på funn så langt i gjennomgangen, hvilke tiltak som allerede er iverksatt og hva som planlegges gjennomført på kort, middels og lengre sikt.

2 Gjeldende praksis for undersøkelse av varsler

2.1 Generelt

Arbeidsgiver har en plikt til å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø. Dette innebærer at arbeidsgiver også har plikt til å undersøke og følge opp klager og bekymringer fra ansatte på en forsvarlig måte, og om nødvendig iverksette tiltak for å gjenopprette et forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har derfor en aktivitetsplikt ved mottak av et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgiver må sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt. Formålet med undersøkelsen er å avklare om det foreligger kritikkverdige forhold, bidra til at disse opphører og dernest gi bidrag til læring.

Postadresse

Postboks 800 Postmottak
2617 Lillehammer
Norge

Besøksadresse

Glacisgata 1
0015 OSLO
Norge

Sivil telefon/telefaks

/

Militær telefon/telefaks

99/0500 3699

Epost/ Internett

forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Vedlegg**Organisasjonsnummer**

NO 986 105 174 MVA

Behandling av varslings saker i Forsvaret har endret seg mye de siste årene. Med varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet, NOU 2018:6 *Varsling – verdier og vern*, og påfølgende endring av arbeidsmiljøloven i 2019, er varslingsordningen i Forsvaret kontinuerlig videreutviklet. Forsvaret etablerte høsten 2021 en egen prosedyre for varsling, som skal evalueres høsten 2022. Før høsten 2021 forholdt Forsvaret seg til sektorens prosedyre for varsling, samt bestemmelse for håndtering av varsler om trakassering, mobbing og seksuell trakassering. Sistnevnte ble satt ut av kraft ved etablering av prosedyre for varsling i Forsvaret. PwC gjennomførte høsten 2021 en femårlig revisjon av FSJ internrevisjon (FSJ IR), som forvalter Forsvarets sentrale varslingskanal. Hovedkonklusjonen ble at internrevisjonens arbeid er i samsvar med standardene.

2.2 Varslingsordningen i Forsvaret på sentralt nivå

I tråd med lovgivers intensjon ønsker Forsvaret at varslings saker 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 lokalt. Dette grunnet kunnskap om situasjonen, kjennskap til de involverte og muligheten for en effektiv undersøkelse, herunder å ivareta kravet til kontradiksjon. Forsvaret må på bakgrunn av gjennomgang av flere saker vurdere hva som er optimal balanse mellom håndtering på lavest mulig nivå og likebehandling. Saker med relativt likt innhold kan bli håndtert ulikt, uten tilstrekkelig helhetsoversikt og kompetanse i saksbehandlingen. Alle driftsenhetene (DIF) har derfor et eget varslingsmottak som mottar, behandler og følger opp varslings saker. Det kan også varsles til Forsvarets sentrale varslingskanal.

I tråd med føringer fra FD rapporterer FSJ IR årlig gjennom årsrapport om varsling. Denne oppsummerer antall registrerte henvendelser til Forsvarets sentrale varslingskanal, og saker som er rapportert fra den enkelte DIF gjennom tertialrapportering for tredje tertial. Det foreligger derfor ennå ikke et totalt tallmateriale for 2022. Forsvarets sentrale varslingskanal har per juni 2022 mottatt 137 henvendelser. I tillegg kommer varsler mottatt i DIFenes varslingsmottak, som rapporteres ved tredje tertial.

Med utgangspunkt i et antall kategorier, som er definert av FD, blir henvendelser til varslingskanalene i Forsvaret kategorisert etter individuell skjønnsmessig vurdering. Endringer i krav til kategorisering og rapportering vil kunne bidra til å forklare enkelte avvik eller kursendring.

Følgende avdelinger og funksjoner har en sentral rolle innenfor varslingsordningen:

- a) Sjef FSJ IR er Forsvarssjefens rådgiver innen varsling. FSJ IR behandler varslings saker innen alle saksområder, inkludert saker som overføres fra FD Ledelse Internrevisjon eller eksterne. FSJ IR kan gjennom Forsvarets sentrale varslingskanal motta varslings saker fra alle nivå i Forsvaret. FSJ IR samordner og registrerer varsel som mottas via Forsvarets varslingstelefon, varsling gjennom FIF, samt epost på så vel gradert som ugradert nett. Varsel som blir mottatt av den sentrale varslingskanalen, og som etter en innledende vurdering anses best løst på lavere nivå, overføres derfor til varslingsmottaket til ansvarlig Driftsenhet i Forsvaret (DIF).
 - b) Sjef J1 i Forsvarsstaben (FST) er Forsvarets HR-direktør og utøver arbeidsgiveransvaret på vegne av FSJ.
 - c) Sjef J8 i FST er Forsvarets økonomidirektør. Økonomiavdelingen utøver administrativ kontroll i Forsvaret. Avdelingen «administrativ kontroll» leder, koordinerer og gjennomfører undersøkelser ved mistanke om misligheter, eller andre irregulære forhold innen økonomiforvaltningen.
-

- d) Sjef Forsvarets Personell- og vernepliktsenter (FPVS) støtter hele Forsvaret med rådgivning innen varslingsaker.
- e) Etterretningstjenesten har etablert egen ordning for håndtering av varsel.

2.3 Varslingsordningen i DIF

Hver DIF har et varslingsmottak som mottar, overfører, behandler og følger opp varslingsaker internt. Varslingsmottaket er normalt tilknyttet DIF-stab, med unntak av FST hvor varslingskanalen forvaltes av Forsvarets fellestjenester(FFT). Varslingsmottak i DIF skal sørge for at saker behandles på en forsvarlig og kompetent måte.

Videre er det varslingsmottaket i DIF som har ansvar for:

- a) Å etablere og overvåke en digital postboks som kan brukes til å motta varslingsaker fra personellet.
- b) Holde oversikt over alle varslingsaker og status på disse.
- c) Rapportere status i saker overført fra Forsvarets sentrale varslingskanal, også når de avsluttes.
- d) Følge opp saker som er overført til avdelinger og sørge for at sakene innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.
- e) Be om råd eller bistand i saker hvor dette anses nødvendig, eller i saker hvor DIF ikke innehar nødvendig habilitet, kapasitet eller kompetanse til å behandle en varslingsak internt.

2.4 Avdelingssjefer på alle nivåer

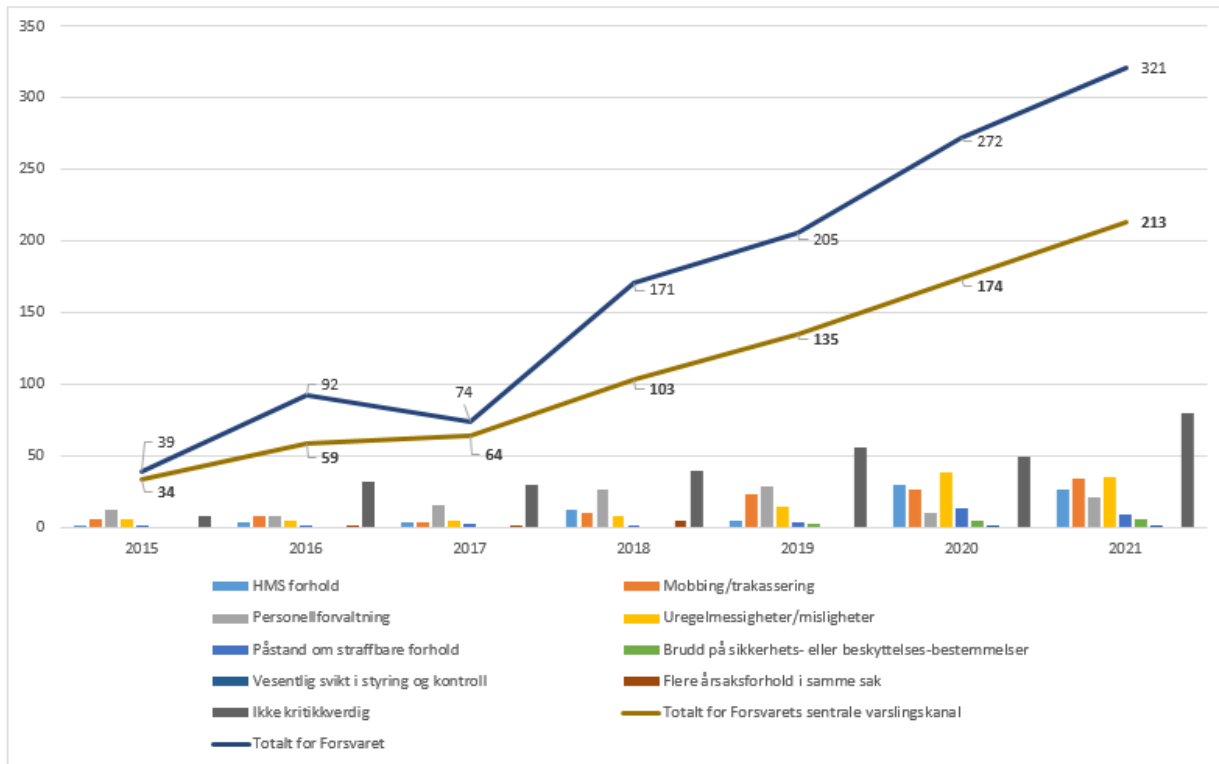
Avdelingssjefer på alle nivåer er ansvarlige for at saker i egen avdeling, i samråd med varslingsmottaket i DIF, blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. I saker som ikke kan behandles på avdelingsnivå, overføres saken uten unødig opphold til varslingsmottaket i DIF. Ved behov kan aktuelle instanser, eksempelvis varslingsmottak i DIF, FSJ IR, FPVS eller andre ressurser kontaktes for rådgivning. Avdelingssjefer er ansvarlige for at innleid personell gjøres kjent med retten til å varsle og varslingsordningen i Forsvaret, samt bidrar til at personell som er involvert i varslingsaker sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

2.5 Erfaringer og funn så langt i gjennomgangen av varsling

Allerede i årsrapporten for 2014 ble det anført at Forsvaret registrerte et økende antall henvendelser fra foregående år, basert på at Forsvaret gjorde varslingskanalen tilgjengelig på internett. Antall henvendelser har etter dette fortsatt å øke. Forsvaret vurderer det dithen at antallet henvendelser ikke øker fordi holdningene til personellet i Forsvaret har blitt dårligere. Det antas at antallet varslingsaker har økt fordi det har blitt arbeidet systematisk med Forsvarets verdier (Respekt, Ansvar og Mot). Det har blitt fokusert på å heve kunnskapen om hvordan den enkelte kan varsle, og viktigheten av en kultur for å si ifra.

Det er derfor rimelig å anta at et økt fokus på varsling har medført at Forsvaret har mottatt et høyere antall henvendelser enn tidligere. Erfaring viser at om lag halvparten av henvendelsene omhandler forhold som vurderes å ikke være kritikkverdige.

Forsvaret har identifisert et forbedringspotensial i analyse av datagrunnlaget som samles inn til årsrapporten.



Figuren ovenfor viser utvikling og kategorisering for den sentrale varslingskanalen, samt totalt rapporterte henvendelser i perioden 2015 til 2021.

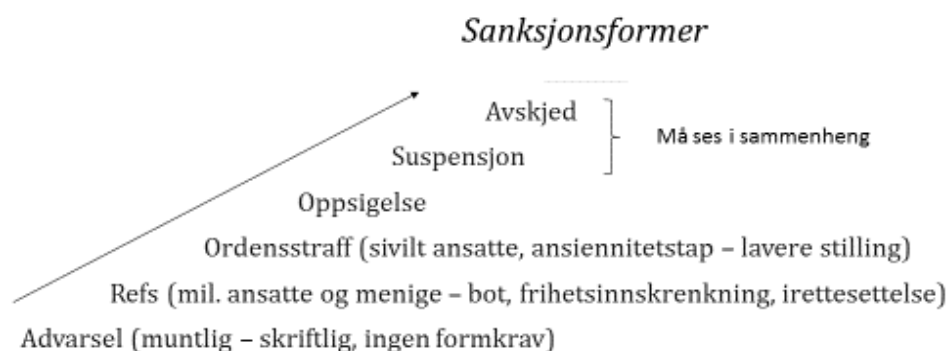
I 2021 avsluttet Forsvaret 267 saker. De avsluttede sakene kommer hovedsakelig fra 2021, men det er også flere saker fra 2020 og 2019 som ble avsluttet i 2021. Dersom et varsel medfører en form for undersøkelse, vil det ved avslutning av undersøkelsen avgis et konklusjonsgrunnlag. Dette angir om det har forekommet et kritikkverdig forhold. Grunnlagsbegrepene som benyttes er: helt grunnlag, delvis grunnlag eller ikke grunnlag.

Kategorien «ikke grunnlag» inkluderer saker hvor det ikke foreligger kritikkverdige forhold, eller at det ikke er mulig å verken bekrefte eller avkrefte påstandene. Det ble i 2021 avgitt konklusjon i 200 saker, hvor det i 105 av sakene ble funnet et eller flere kritikkverdige forhold, og i de resterende 95 ble det konkludert med «ikke grunnlag». De 67 sakene som det ikke er avgitt konklusjon i, er saker som blant annet er registrert som henvendelser, og deretter avsluttet, da påstandene klart ikke omhandler mulige kritikkverdige forhold etter lovens definisjon.

Oppsummert viser tallgrunnlaget fra 2021 at varslingsordningen virker etter hensikten, og har effekt med hensyn på avdekke kritikkverdige forhold. Forsvaret vil likevel se nærmere på ordningen ved en ekstern evaluering. Økningen i antall henvendelser fra 2015 vurderes som et resultat av at prosedyre, ressurssetting og kultur for å si i fra systematisk har vært arbeidet med. Økningen vurderes derfor som positiv, og ikke som et tegn på at Forsvaret er en organisasjon i utakt med samfunnet forøvrig. En ekstern evaluering av Forsvarets varslingskanal, herunder metodikken for oppfølging i den enkelte sak, vil bidra til ytterligere forbedring. Videre utvikling må også inkludere økt kommunikasjon om varslingsordningen, slik at den er kjent i alle ledd i organisasjonen.

3 Vurdering av gjeldende praksis knyttet til arbeidsgivers oppfølging ved funn av kritikkverdige forhold

Dersom undersøkelsen av et varsel konkluderer med at det foreligger kritikkverdige forhold, overtar arbeidsgiver ansvaret for oppfølging og eventuelle tiltak. Mulighet for tjenstlige reaksjoner illustreres i følgende skisse:



- Forsterkende reaksjonsform hvor formalkravene 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 disiplinærinstittuttet er KA/GA rådgiver. Tar ikke stilling til ansettelsesforhold.
- Bibehold av klarering betyr ikke at arbeidsgiver ikke kan sanksjonere.

I tillegg til disse sanksjonsformene har militære sjefer et ansvar for å vurdere hvorvidt en sak skal anmeldes til politiet. Dette defineres ofte som «sporvalget», der en sjef må vurdere hvorvidt tiltak skal være innenfor disiplinærmyndigheten, eller om saken er så alvorlig at den bør eller må anmeldes sivilt. Her bistår generaladvokaten og krigsadvokatene med rådgivning. Selv om en sak vurderes strafferettslig, har ledere et ansvar for å følge opp i arbeidsgiversporet i samme tidsperiode, herunder å vurdere om arbeidsrettslige tiltak skal gjennomføres, også før dom foreligger i saken.

Forsvaret har i oppdrag til driftsenhetene¹ gjennomgått åpne og lukkede varsler fra innværende og foregående år, med unntak av saker som er vurdert til å ikke ha grunnlag som varslingsaker. FSJ IR har også gjennomgått varsler mot flaggoffiserer tilbake til 2018. Det er vurdert at det ikke er grunnlag for å si at det foreligger kritikkverdige forhold i disse sakene. Gjennom administrativ kontroll har det fremkommet et forhold som er håndtert i arbeidsgiversporet, der saken gjelder økonomiske avvik. Saken har ikke vært håndtert som et varsel. Vedkommende har sluttet i Forsvaret. Forsvaret vurderer rettslige skritt. Videre gjennomgang av varsler mot flaggoffiserer vil også ha et perspektiv lengre tilbake enn 2018, med eventuelle behov for tiltak dersom kritikkverdige forhold avdekkes.

Dette er et omfattende arbeid, da det er utfordrende å få tilgang til deler av saksgrunnlag tilbake i tid grunnet tilgangsstyring på informasjon og endrede lagringsrutiner over tid. Arbeidet er derfor fortsatt pågående, og vil gi økt kunnskap om status og behov for ytterligere tiltak.

¹ 2022-05-16(UO), *Oppdrag om gjennomgang av varslingsaker i driftsenhetene*, DL- referanse 2022019606

Videre har Forsvaret i den senere tid gjennomført møter med arbeidstakerorganisasjoner (ATO), Tillitsvalgtdordningen for vernepliktige (TVO), Likestillings- og diskrimineringsombudet, Militært Kvinnelig Nettverk (MKN) og Stortingets Ombudsnemnd for Forsvaret for felles situasjonsforståelse innenfor arbeidet med varslingssaker. FPVS, med rådgivning innenfor krevende personalsaker, herunder oppsigelse og avskjed, er også konferert. I tillegg er årsrapporter fra hhv Generaladvokaten og Forsvarets Militærpolitiavdeling (FMPA) gjennomgått. Samlet har innhentet informasjon og gjennomførte møter gitt et grunnlag for å vurdere hvorvidt varslere blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte, samt hvorvidt kritikkverdige forhold får konsekvenser for den omvarslede. Det besvares derfor i pkt 3. 1 og 3. 2.

3.1 Blir varslere ivaretatt på en hensiktsmessig måte?

Det å velge å varsle oppleves nesten uten unntak som en belastning for den som varsler. Hensikten er å få et kritikkverdig forhold til å opphøre, til beste for arbeidsmiljøet. Varsling er ofte en handling når andre metoder er forsøkt uten hell. Siden arbeidsgivermyndigheten i Forsvaret er delegert, ligger ansvaret for oppfølging av varsleren hos nærmeste sjef. Gjennomgangen, samt aktuelle saker i media, viser at Forsvaret på ulike måter blir utfordret på sin evne til å ivareta varslere. Funn så langt tilsier at det er to hovedårsaker til at varslere kan oppleve ikke å bli ivaretatt godt nok.

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 varslere i noe større grad enn tidligere.

Samtidig viser statistikken for 2021 at det i 105 av 267 saker ble konkludert med at det forelå kritikkverdige forhold. Uavhengig av utfall er det viktig å holde varslere underrettet gjennom oppfølging i alle varslede saker. Den som varsler vil normalt ha et betydelig informasjonsbehov knyttet til sakens utvikling. Med utgangspunkt i antallet varslingssaker som håndteres årlig, har Forsvaret ikke funnet belegg for å si at varslere ikke følges opp i tilstrekkelig grad på generelt grunnlag. Forsvaret ser likevel, spesielt i saker som håndteres av andre instanser, og særskilt i det strafferettslige sporet, at varslere ikke opplever tilstrekkelig grad av oppfølging og informasjon. Dette fordi informasjon heller ikke tilfaller arbeidsgiver så lenge disse prosessene, som gjerne er tidkrevende, pågår. Som gjennomgangen viser er det en tendens til at oppfølging og eventuelle tiltak i arbeidsgiversporet avventes til en konklusjon foreligger i det strafferettslige sporet. Det er derfor grunn til å anta at varslere ikke alltid ivaretas i tilstrekkelig grad.

3.2 Får kritikkverdige forhold konsekvenser for den omvarslede?

Gjennomgangen har så langt bekreftet at arbeidsgiver totalt sett bruker hele virkemiddelapparatet innenfor sanksjoner, når undersøkelser i varslingssaker konkluderer med at et kritikkverdig forhold har funnet sted. Det ble i 2021 gitt en avskjedigelse, samt tre oppsigelser, hvor to av de sistnevnte var begrunnet i medisinske forhold. Samtidig ble det inngått avtaler i minnelighet i 37 vanskelige saker, hvorav flere av disse kan knyttes til forhold som handler om avvik fra Forsvarets verdigrunnlag.

Når det gjelder bruken av disiplinærmyndigheten viser statistikken² at det er i hovedsak vernepliktige inne til førstegangstjeneste som refses, uavhengig av om forholdet er registrert som en varslings sak. Det er statistisk belegg for å hevde at refs som virkemiddel brukes i mindre grad overfor befal/offiserer, enn vernepliktige, selv om dette ikke fremkommer direkte av årsrapportene til Generaladvokaten eller Forsvarets Militærpolitiavdeling.

Antall refset vernepliktige 2021: 439
 Antall refset befal 2021: 29

Saker fordelt på forseelse (statistikken skiller ikke vpl. og befal, og inkluderer styrkestruktur):

Forseelse	Antall
Fravær	17
Alkohol	98
Våpen og ammunisjon	35
Militær underordning*	168
Militære tjenesteplikter	52
Militær skikk og orden	42
Seksuell handling med samtykke	9
Mobbing og trakassering	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

Advarsel som virkemiddel ovenfor befal/ansatte brukes antageligvis i større grad, men siden det ikke er et krav om registrering, er det ikke mulig å tallfeste.

Gjennomgangen av saker viser at det er stor variasjon med tanke på hvordan enkeltsaker håndteres. Forsvaret har gode rutinebeskrivelser og det finnes et sentralisert rådgiverapparat. Det viser seg imidlertid at rutinene ikke nødvendigvis følges, og at det sentrale rådgiverapparatet benyttes i varierende grad. Forsvaret har avdekket at kompetansen blant ledere på samtlige nivå innen arbeidsgivers plikter og handlingsrom ved utfordrende personellsaker, herunder varslingsaker, er varierende. 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.

² Utdrag fra Generaladvokatens årsrapport for 2021

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 varslingsaker 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 som har blitt håndtert mangelfullt fremkommer det derfor at hovedårsaken synes å være manglende kompetanse, i kombinasjon med manglende involvering av kompetente HR-ressurser og ledere med riktig kompetansenivå.

Gjennomgangen har også vist at ledere i Forsvaret i stor grad mener at det er en direkte sammenheng mellom sikkerhetsklarering og ansettelsesforhold. Dersom sikkerhetsklareringen opprettholdes etter varsling eller i en vanskelig personellsak, synes det som oppfatningen er at grunnlaget for eksempelvis oppsigelse eller avskjed bortfaller. Dette er imidlertid ikke riktig. Tap av sikkerhetsklarering kan etter forholdene være en kvalifikasjonsmangel som gir grunnlag for oppsigelse. Utfallet av en klareringssak er for øvrig ikke relevant for vurderingen av vilkårene for arbeidsrettslige konsekvenser. Det synes også som at det i mindre grad vurderes arbeidsrettslige tiltak når en ansatt i Forsvaret har sonet en straff, selv om gjennomgangen også har vist at Forsvaret benytter tiltak som eksempelvis oppsigelse, avskjed eller suspensjon ved behov.

I enkelttilfeller er det avdekket at i saker hvor Generaladvokatembetet har vært rådført, tolkes det ofte fra arbeidsgiver som om at ansettelsesforholdet ikke må vurderes når saken går i disiplinær-/straffespetet. Dette er en feiltolkning, da embetet ikke foretar arbeidsrettslige konsekvensvurderinger i forhold til statsansatteloven.

I media har det vært stilt spørsmål ved hvilke karrieremessige konsekvenser det har for personell som har vært involvert i alvorlige varslings- og personalsaker. 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. Forsvaret kan derfor ikke bekrefte at det har fått karrieremessige konsekvenser for personell som det har blitt varslet på. I den videre oppfølgingen må det vurderes hvilke konsekvenser, og over hvilket tidsrom, varslingsaker som konkluderer med kritikkverdige forhold skal ha for omvarslede.

4 Tiltak

4.1 Tidligere iverksatte tiltak

Forsvaret implementerte etter undersøkelsen knyttet til mobbing, trakassering og seksuell trakassering i 2018 (MOST-undersøkelsen) 9 strategiske tiltak:

- 1) Holdnings- og informasjonskampanjer
- 2) Direktiv fra forsvarsjefen som omhandler mobbing og seksuell trakassering
- 3) Gjennomgått Forsvarets system for varsling
- 4) Etablert en Intranettside med en verktøykasse for ledere og ansatte i Forsvaret
- 5) Tydeliggjort lederansvaret for å sikre at Forsvarets systemer for varsling fungerer i praksis
- 6) Satt søkelyset på Forsvarets organisasjonskultur
- 7) Kvalitetssikret utdanning og kompetansebygging i et HEL-perspektiv
- 8) Validert og videreutviklet MOST-undersøkelsen, og gjennomføre denne annethvert år
- 9) Opprettet en prosjektstilling for å følge opp og implementere tiltakene

Tiltakene har blitt evaluert underveis, og det er pågående arbeid med videreutvikling og kvalitetsheving knyttet til flere av punktene. Holdnings- og informasjonskampanjer rettet mot

ledere utvikles og testes mot målgruppe, varslingssystemet gjennomgås på årlig basis, prosedyrer knyttet til varsling er samlet et sted og MOST-undersøkelsen gjennomføres annethvert år med tilførte ressurser for å øke kvaliteten på det forskningsrelaterte arbeidet.

Ved tiltredelse 17. august 2020 kommuniserte FSJ verdier som sin viktigste prioritet til alle ansatte. MOST er nå en del av Fagplan Forsvarets rekruttutdanning (FRU) og avdelingsperioden til de førstegangstjenestegjørende. Videre er temaet en del av programmet i grunnleggende befalsutdanning (GBU) og grunnleggende offisersutdanning (GOU).

Etter MOST-undersøkelsen i 2020 ble ytterligere tiltak iverksatt:

- 1) Risikovurdering på alle nivåer (knyttet til MOST)
- 2) Sjefer skal følge opp og legge til rette for diskusjon og dialog på alle nivåer i Forsvaret
- 3) Fokus på språk og omgangsform
- 4) Temaet inkluderes i formelle samtaler på alle nivåer
- 5) Ledelsen i driftsenheter pålegges å gjennomføre LDO sitt opplæringsprogram

I tillegg ble det besluttet å videreføre prosjektstilling som nevnt i pkt 9 i tiltakslisten etter 2018-undersøkelsen. Utviklingen av lederansvaret, i form av et prosjekt som ser på kompetanse knyttet til arbeidsgiverrollen, ble påbegynt primo 2022, med endring i krav til opplæring og utdanning av ledere som målsetning.

Flere av driftsenhetene har i tillegg gjennomført ulike målrettede kampanjer ved bruk av egne ressurser, og støtte fra blant annet Forsvarets mediesenter (FMS) og FST. FST, ved prosjektoffiser MOST, bidrar jevnlig med innhold i undervisning og temasamlinger knyttet til tematikken.

4.2 Gjennomførte tiltak ved håndtering av varslingsaker

Følgende tiltak er iverksatt, og er enten pågående eller avsluttet:

- Forsvaret gjennomgår åpne varsler, samt tidligere varsler hvor kritikkverdige forhold er påvist, for å se om reaksjonene er, og har vært, riktige.
- FSJ IR har gjennomgått varsler på flaggoffiserer tilbake til 2018. Videre gjennomgang av varsler mot flaggoffiserer vil også ha et perspektiv lengre tilbake enn 2018, med eventuelle behov for tiltak dersom kritikkverdige forhold avdekkes.
- FSJ IR er midlertidig styrket med to fagpersoner.
- Forsvaret vil etablere en ny praksis hvor informasjon om tjenstlige reaksjoner i større grad meddeles varsler.
- Årlig varslingsseminar gjennomføres september 2022.
- Informasjonskampanje på intranett, og andre informasjonskanaler, rettet mot ledere for å tydeliggjøre ansvar og tilgjengelige støtteressurser.

4.3 Planlagte tiltak på kort (medio 2022), middels (ultimo 2022)- og lengre sikt (2023)

Tiltak kompetanse

- Videreutvikle, ressurssette og kravstille opplæring i håndtering av varslingsaker i driftsenhetene, og arbeidsgivers ansvar i oppfølging av slike saker, herunder sanksjonsmuligheter. Opplæringen inkluderer personellsaker som ikke følger av
-

varslingssporet. Programmet iverksettes høsten 2022, både for nyansatte og stadig tjenestegjørende.

- Endre krav til opplæring (kurs og øvrig e-læring) og utdanning (nivådannende utdanning i regi av Forsvarets Høgskole) innenfor arbeidsgiverrollen for ledere på alle nivå.
- Gjennomgang av militære sjefers bruk av disiplinærmyndighet for å sikre likebehandling.

Tiltak organisasjonsutvikling (knyttet til håndtering av varsler)

- Ekstern gjennomgang av varslingskanalen skal gjennomføres snarlig. Dette skal inkludere evaluering av arbeidsgivers reaksjoner i et utvalg saker.
- Forsvaret tilknytter seg ekstern bistand gjennom advokat (H)³ og Professor II (PhD) Jan Fougner i Advokatfirmaet Wiersholm AS.
- Forbedre prosedyre for forsvarlig behandling av varslingssaker, herunder rutiner for hvilke saker som skal varsles til hvilket nivå, basert på alvorlighetsgrad.
- Dokumentere tjenstlige reaksjoner på en slik måte at de er tilgjengelige for de som måtte ha behov for disse, innenfor rammen av personvernlovgivningen, og gjennom en bedre utnyttelse av SAP.
- Vurdere å opprette en compliance-funksjon på sentralt nivå som skal sikre organisasjonens etterlevelse av regelverk.
- Som del av det forebyggende arbeidet innenfor MOST, gjennomføre første samling i RAM (Respekt, ansvar og mot)-forum ultimo juni/primus juli 2022. Forumet består av ressurspersoner fra driftsenhetene, og ledes av FST.
- Tidsbegrensning i stilling for ledere er endret. Ledere tjenestegjør nå lengre og blir derav i større grad ansvarliggjort for utvikling av et godt arbeidsmiljø, herunder håndtering varslingssaker og oppfølging i egen avdeling.
- Tiltakene i rapporten skal evalueres kvartalsvis, med forankring i Forsvarets øverste ledelse.

ATO og FHVO involveres som normalt, iht HA/TA, i arbeidet med ovennevnte punkter for å sikre god medbestemmelse og kompetanseutnyttelse. TVO skal også være en del av dette arbeidet.

5 Sammendrag

Forsvaret skal fortsette det kontinuerlige arbeidet med å sikre at ansatte og vernepliktige har god kjennskap til rutiner og håndtering av varsling. Særs viktig er det fordi Forsvaret mottar om lag 10.000 nytt personell hvert år (førstegangstjenestegjørende, nye tilsatte, elever ved Forsvarets høgskole samt lærlinger).

Situasjonen er gitt høy prioritet i Forsvarets øverste ledelse av spesielt tre årsaker: det fremkommer informasjon i media som bryter med Forsvarets verdier, det kreves betydelig ledelsesforankring for å ivareta rollen som arbeidsgiver på en god måte i videre arbeid og Forsvaret er helt avhengig av tillit mellom våre soldater og i kommandokjeden. Derfor har Forsvaret nulltoleranse for mobbing og trakassering.

³ Møterett Høyesterett

Enkelt saker i media er fulgt opp umiddelbart med ansvarliggjøring av sjefer i arbeidet, bruk av juridiske fellesressurser og anbefaling/beslutning i hvert enkelt tilfelle, når faktagrunnlag viser at det er behov for tiltak fra arbeidsgiver.

Gjennomgangen av varsler viser at det er etablert en varslingskanal som virker. Det er likevel fortsatt behov for forbedring. Muligheten til å varsle må være kjent for samtlige, og terskelen for å varsle må være lav. Det iverksettes derfor en ekstern evaluering av Forsvarets varslingskanal, for å forbedre og videreutvikle muligheten til å varsle. Om lag halvparten av de avsluttede varslings sakene i 2021 konkluderer med at det er grunnlag for å si at kritikkverdige forhold har funnet sted. Det er synliggjort en trend de siste år der antall varsler er stigende, noe som vurderes positivt for utvikling av organisasjonen. Varslene bidrar til å avdekke kritikkverdige forhold som krever tiltak fra arbeidsgiver i videre oppfølging.

I arbeidsgivers oppfølging av varslings saker, er varslere i varierende grad tilstrekkelig ivaretatt av arbeidsgiver. En identifisert årsak er at det har vært en svært restriktiv praksis fra arbeidsgiver i å gi informasjon til varslere om utvikling i sakene. Arbeidsgivers tiltak har i svært liten grad blitt kommunisert, grunnet taushetsplikt og personvern. Denne praksisen endres nå, etter en juridisk anbefaling.

Statistikken fra 2021 viser at de ulike sanksjonene arbeidsgiver har tilgjengelig som tiltak blir brukt, men i begrenset grad og omfang. Det gjelder tiltak i spennet fra advarsel til oppsigelse eller avskjed. Det kan ikke utelukkes at arbeidsgiver i for liten grad har brukt tilstrekkelige tiltak som reaksjon på kritikkverdige forhold. Det er ikke et enhetlig system for å registrere muntlige eller skriftlige advarsler, og dermed mangler grunnlaget for å konkludere hvorvidt arbeidsgiver totalt sett ivaretar sitt ansvar på en tilstrekkelig måte. Det er også grunn til å anta at kritikkverdige forhold ikke har fått tilstrekkelig konsekvens for personell i enkelt saker, og at likebehandling er et område Forsvaret må følge opp videre.

En årsak til den varierende praksisen i håndtering av varslings- og personalsaker er mangelfull kompetanse i utøvelsen av arbeidsgiverrollen.

Samlet sett synliggjør foreløpig status behovet for at tiltak i kapittel 4 iverksettes i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og Tillitsvalgtdordningen i Forsvaret, innenfor rammen av gjeldende avtaleverk.

Effekten av tiltakene skal bidra til at det varsles når nødvendig, en bedret ivaretagelse av berørte parter, økt informasjon til varslere, økt kompetanse i arbeidsgiverrollen og effektiv bruk av fellesressurser slik at saker hurtigere kan avsluttes. Arbeidsgivers tiltak når kritikkverdige forhold har funnet sted skal bidra til at disse forholdene opphører og at organisasjonen lærer.

Eirik Kristoffersen
General
Forsvarssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.
