



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 60

(2003–2004)

Om lov om personell i Forsvaret

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	8.2.1	Innledning	26
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	8.2.2	Yrkestilsatt befal	27
3	Om høringen	8	8.2.3	Kontraktsbefal	27
4	Generelt om Forsvarets personell	10	8.2.4	Sivilt tilsatt personell	27
5	Avdelingsbefal	11	8.3	Rettstilstanden i andre land	28
5.1	Bakgrunnen for lovforslaget	11	8.4	Departementets høringsforslag	29
5.1.1	Skjev alderssammensetning	11	8.5	Høringsinstansenes syn	30
5.1.2	Lavt erfaringsnivå og behov for spesialisert kompetanse	12	8.6	Departementets vurdering	31
5.1.3	Kriterier for ny ordning	13	8.7	Konsekvenser	32
5.2	Gjeldende rett	13	9	Forsvarets helseregister	33
5.3	Rettstilstanden i andre land	13	9.1	Bakgrunnen for lovforslaget	33
5.4	EØS-rett	13	9.2	Nærmere om formålet med – og behovet for Forsvarets helseregister	33
5.5	Departementets høringsforslag	14	9.3	Gjeldende rett	34
5.6	Høringsinstansenes syn	14	9.4	Departementets høringsforslag	35
5.7	Departementets vurdering	16	9.5	Høringsinstansenes syn	35
5.8	Konsekvenser	17	9.6	Departementets vurdering	36
6	Stillingsvern for yrkesbefal og avdelingsbefal	18	9.6.1	Forsvarets helseregister – et personidentifiserbart register	36
6.1	Gjeldende rett – avskjed	18	9.6.2	Personell som omfattes av Forsvarets helseregisteret	37
6.2	Rettstilstanden i andre land	18	9.6.3	Nærmere om frivillighet, samtykke og fritak fra kravet om samtykke	37
6.3	Departementets høringsforslag	18	9.6.4	Opplysninger som foreslås samlet inn	38
6.3.1	Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling	19	9.6.5	Behandlingen av helseopplysninger i Forsvarets helseregister	39
6.4	Høringsinstansenes syn	20	9.6.6	Informasjonssikkerhet, informasjonsplikt, personvern m.m. ...	40
6.5	Departementets vurdering	20	9.6.7	Databehandlingsansvar og eierforhold	41
6.6	Konsekvenser	21	9.7	Konsekvenser	41
7	Pliktmessig avhold	22	10	Fastsettelse av befalsordningen	42
7.1	Bakgrunnen for lovforslaget	22	10.1	Gjeldende rett	42
7.2	Gjeldende rett	22	10.2	Departementets høringsforslag	42
7.3	Departementets høringsforslag	22	10.3	Høringsinstansenes syn	42
7.4	Høringsinstansenes syn	23	10.4	Departementets vurdering	42
7.5	Departementets vurdering	24	11	Aldersgrense for yrkesbefal	44
7.6	Konsekvenser	24	11.1	Gjeldende rett	44
8	Disponering til internasjonale operasjoner	25	11.2	Departementets høringsforslag	44
8.1	Bakgrunnen for lovforslaget	25	11.3	Høringsinstansenes syn	44
8.1.1	Innledning	25	12	Merknader til de enkelte bestemmelser	45
8.1.2	Problemer knyttet til ordningen i fredstjenesteloven	25	12.1	Merknad til de enkelte bestemmelser i lov om personell i Forsvaret	45
8.1.3	Alternativer til beordringsplikt	26	Forslag til lov om personell i Forsvaret	51	
8.2	Gjeldende rett	26			



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 60

(2003–2004)

Om lov om personell i Forsvaret

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 2. april 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår for det første at det innføres en ny kategori befal, *avdelingsbefal*. Bakgrunnen for forslaget er behovet for å øke erfaringsnivået hos befal som utøver ledelse på grunnplanet, både for å øke operativiteten i Forsvarets avdelinger og for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner. Utdannelsen og tjenestemønstret legges opp slik at befalet, i samarbeid med eldre befal, opparbeider seg solid erfaring i stillinger på lavere nivå i Forsvaret. Videre vil Forsvaret i årene fremover ha et større behov for yngre befal til oppgaver knyttet til styrkeproduksjon, beredskap og operasjoner, og et sterkt redusert behov for eldre befal til planlegging og ledelse av det som er igjen av mobiliseringsforsvaret.

For å få en bedret aldersstruktur har Forsvaret til nå i stor grad basert seg på befal på kortere kontrakter. Dette *kontraktsbefalet* har ikke hatt en tilstrekkelig lang tilsetning (normalt inntil 6 år) til å kunne få den ønskede utdanning og erfaring. Innføringen av kategorien avdelingsbefal med tilsetning frem til 35 år vil sikre en mer hensiktsmessig aldersstruktur på befalskorpset. Samtidig vil avdelingsbefalet gis en utdanning og kontinuitet i stilling som sikrer Forsvaret den kompetanse og erfaring det er behov for. Det tas sikte på kontinuerlig

kompetanseheving gjennom hele ansettelsesløpet. Avdelingsbefalet skal, i motsetning til kontraktsbefalet, gis samme rettigheter og plikter som yrkesbefal med de tilpasninger som følger av tjenesteforholdets egenart. I tillegg opparbeider avdelingsbefalet rett til en etablerings- og utdanningsbonus tilsvarende 2 årslønner etter endt tjeneste (35 år).

Dagens lovregulering krever at det må det reises avskjedssak for domstolene for å *avskjedige yrkesbefal som er uskikket til stillingen* som følge av alvorlige tjenesteforsømmelser eller annen utilbørlig adferd. Dette er prosess- og ressursøkonomisk u hensiktsmessig. Forslaget endrer ikke kriteriene for at yrkesbefalet må fratre sin stilling, men endrer kun fremgangsmåten i forhold til dagens rettstilstand. Endring av rettstilstanden for yrkesbefalet berører ikke det ekstraordinære oppsigelsesvernet ved overtallighet. Det foreslås heller ikke lovendring knyttet til personell som ikke lenger har de nødvendige kvalifikasjoner for å inneha stillingen.

Videre foreslår departementet å endre disponeringsplikten (*beordringsplikt*) til internasjonale operasjoner til å omfatte alt befal, samt vervede og enkelte grupper sivilt tilsatte. Forvaltningen av personell tilpasses det faktum at internasjonale operasjoner er blitt en av Forsvarets hovedoppgaver. Det er

ikke rimelig med en ordning der tilsatte i Forsvaret skal kunne reservere seg mot å utføre oppdrag som er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver, og som Norge gjennom internasjonale avtaler har forpliktet seg til å utføre.¹ For å sikre Forsvaret forutsigbar tilgang på personell til internasjonale operasjoner, samt for å fordele denne oppgaven og den kompetanseoppbyggingen dette gir på hele befalskorpset, kan man ikke lenger basere seg på dagens ordning med frivillighet. Frivillighet gir heller ikke nødvendigvis rett person på rett plass. En beordringsplikt vil, i tillegg til å gi flere del i nødvendig kompetanseoppbygging, også kunne gi en mer rettferdig rotasjon og derigjennom en redusert belastning på enkeltpersoner og grupper. I tillegg vil det bli lagt vekt på familiesituasjonen, særlig omsorg for små barn, sosiale forhold og den enkeltes livssituasjon i praktiseringen av beordringsplikten. Normal beordringspliktsperiode vil være tre til seks måneder.

Departementet foreslår å videreføre den virksomhet som *Forsvarets helseregister* i dag driver gjennom konsesjon fra Datatilsynet. Dette foreslås gjort ved å lovregulere en adgang for Kongen i statsråd til å etablere Forsvarets helseregister ved forskrift. Forslaget er utarbeidet i dialog med Datatilsynet. Departementet foreslår i samarbeid med Helsedepartementet å supplere listen over lovbestemte registre i § 8 tredje ledd i lov av 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger. Forsvarets helseregister ble opprettet etter lanseringen av det såkalte «Balkan-syndromet» hvor det ble påstått overhyppighet av leukemi blant spanske og italienske soldater og misdannelser hos barn av fedre eksponert for utarmet uran. Formålet med Forsvarets helseregister er å få et bedre erfaringsgrunnlag i Forsvaret for å sikre Forsvarets ansatte en tryggere tjeneste og et tryggere arbeids-

miljø. Forsvarets helseregister skal være basert på samtykke der opplysninger innhentes fra den registrerte selv. For å nå formålet kan imidlertid Forsvarets helseregister innhente enkelte opplysninger uten slikt samtykke. Dette forutsetter hjemmel i lov.

I proposisjonen foreslår departementet å innta i loven regler om *pliktmessig avhold* for militært personell som i dag følger av lov av 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (avholdspliktloven).

I proposisjonen foreslås inntatt i loven bestemmelsene i lov 8. juni 1973 nr. 36 om *aldersgrenser* for yrkesbefal i Forsvaret, med enkelte endringer. Dagens aldersgrense på 60 år videreføres. Dette gjøres for å samle særbestemmelser om yrkesbefalet i en lov.

I proposisjonen foreslås at *befalsordningen* (personellreglementet for Forsvaret) skal fastsettes av departementet, etter de samme prinsipper som for personalreglementer i staten forøvrig. Det vises til at dagens ordning, hvor befalsordningen fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, er lite hensiktsmessig. Befalsordningen er rammen for de personellmessige virkemidler som Forsvaret kan anvende for å gjennomføre virksomhetens oppgaver, herunder utdanningsordningen (innhold/varighet), avansementsordningen (kompetansekrav/gradsstruktur) og disponeringsordningen. Nåværende ordning er en omstendelig og ressurskrevende prosess som gir lite rom for fleksibilitet. Departementet mener at det, som i staten forøvrig, er hensiktsmessig at reguleringen av forvaltningen av Forsvarets personell utarbeides i dialog mellom departementet, arbeidsgiveren og arbeidstakerorganisasjonene.

¹ Jfr. Forsvarskomiteens merknader i Innst. S. Nr. 152 (1999–2000) s. 11

2 Bakgrunn for lovforslaget

Forsvarets oppgaver er blitt betydelig endret de siste 15 årene. Forsvaret har utviklet seg fra et mobiliseringsbasert invasjonforsvar til et i hovedsak stående, fleksibelt forsvar med økt fokus på å kunne håndtere et bredt spekter av oppgaver på kort varsel.

I Innst. S. nr. 232 (2001–2002) jfr. St.prp. nr. 45 (2000–2001) ble det på denne bakgrunn signalisert en gjennomgang av befalsordningen. I Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jfr. St.prp. nr. 55 (2001–2002) ble det videre varslet at Forsvarsdepartementet ville gjennomføre en bred utredning av dagens befalsordning, og at det også var behov for modernisering og justering av personellrelaterte lovverk.

En prosjektgruppe ble som følge av dette oppnevnt av Forsvarsdepartementet sommeren 2002 med oppdrag om å komme med konkrete forslag til

en revidert eller ny befalsordning. Prosjektgruppens arbeid ble støttet av Forsvarets forskningsinstitutt. Prosjektgruppen foreslo en rekke endringer i forvaltningen av Forsvarets personell. Prosjektgruppens arbeid ble fulgt opp i Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03)¹.

Med grunnlag i MFU 03 har departementet utformet St.prp. nr. 42 (2003–2004) om den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008. Med dette lovforslaget ønsker departementet å følge opp de forslagene i St.prp. nr. 42 (2003–2004) som krever endringer i eksisterende lover og nye lovhjemler. I tillegg mener Forsvarsdepartementet at deler av dagens regelverk er fragmentarisk og uoversiktlig og ønsker derfor å samle enkelte av Forsvarets personellrelaterte lover i lov om personell i Forsvaret.

¹ MFU 03 s. 26

3 Om høringen

Et utkast til proposisjon ble den 16. desember 2003 sendt på høring til følgende instanser:

- Statsministerens kontor
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Helsedepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kirke departementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosialdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Akademikerne
- Befalets fellesorganisasjon
- Den norske atlanterhavskomiteen
- Fellesforbundet
- FN-veteranenes landsforbund
- Folk og Forsvar
- Forskerforbundet
- Forsvarsbygg
- Forsvarets Forskningsinstitutt
- Forsvarsstaben
- Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landforbund
- Generaladvokaten
- Kommunenes Sentralforbund
- Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening
- Landsorganisasjonen i Norge
- Landsutvalget for Tillitsvalgte i Forsvarets/ Sekretariatet
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Norges Offisersforbund
- Norges Forsvarsforening
- Norges Ingeniørorganisasjon
- Norges Reserveoffiserers Forbund
- Norsk Tjenestemannslag
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Stortingets Ombudsmann for Forsvaret
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Norges Juristforbund
- Politidirektoratet

- Regjeringsadvokaten
- Sivilombudsmannen

I tillegg har forslaget om å lovregulere etableringen av Forsvarets helseregister vært sendt på høring til følgende:

- Arbeidstilsynet
- Akademikerne
- Bioteknologinemnda
- Datatilsynet
- Den nasjonale forskningsetiske komité
- Den norske kreftforening
- Den norske lægeforening
- Den norske tannlegeforening
- Folkeregisteret
- Forbrukerrådet
- Forbrukerombudet
- Forskningsstiftelsen
- Forsvarets forskningsinstitutt
- Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet
- Forsvarets logistikkorganisasjon
- Forsvarets mediesenter
- Forsvarets sanitet, MUKS
- Helse Nord RHF
- Helse Midt-Norge RHF
- Helse Sør RHF
- Helse Vest RHF
- Helse Øst RHF
- Helsesektorens IT-leverandørforum
- Informasjonsteknologi for et bedre helsevesen
- Institutt for forsvarsstudier
- Institutt for menneskerettigheter
- Institutt for samfunnsforskning
- Kreftregisteret, Institutt for epidemiologisk kreftforskning
- Landsorganisasjonen i Norge
- Medisinsk fødselsregister
- Norsk pasientskadeerstatning
- Norsk pasientforening
- Norsk pasientregister
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Norges forskningsråd
- Norsk forening for samfunnshelse
- Norsk helse- og Sosialforbund
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, vel-ferd og aldring

- Norsk regnesentral
 - Norske samfunnsvitenskapelig datatjeneste
 - NTNU
 - Offentlige legers forening
 - Personvernemnda
 - Personvernombudet
 - Riksarkivet
 - Rikstrygdeverket
 - Senter for medisinsk etikk Universitetet i Oslo
 - SINTEF Unimed
 - Skadeforebyggende forum
 - Statens helsetilsyn
 - Statens helseundersøkelser
 - Statens institutt for folkehelse
 - Statistisk sentralbyrå
 - Stiftelse for helsetjenesteforskning
 - Universitetet i Bergen
 - Universitetet i Oslo
 - Universitetet i Tromsø
 - Vernepliktsverket
 - Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
 - Befalets fellesorganisasjon (BFO)/Norges Offisersforbund (NOF) – felles uttalelse
 - Datatilsynet
 - Fellesforbundet
 - Forsvarsstaben (FST)
 - Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landforbund (FSTL)
 - Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening (KOL)
 - Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 - Landssekretariatet/Tillitsmannsordningen i Forsvaret (LSEK/TMO)
 - Nasjonalt folkehelseinstitutt
 - Norges Ingeniørorganisasjon (NITO/Forsvaret)
 - Norske lægeforening
 - Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 - Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
 - Generaladvokaten
 - Helse Vest RHF
 - Helse Øst RHF
 - SINTEF Unimed
 - Skadeforebyggende forum
 - Statistisk sentralbyrå
 - Universitetet i Oslo – Det medisinske fakultet
- Høringsfristen var 10. februar 2004. Følgende instanser avga uttalelse:
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 - Finansdepartementet
 - Helsedepartementet
 - Justis- og politidepartementet
 - Samferdselsdepartementet
 - Akademikerne
- Høringsinstansenes merknader til de enkelte forslag i høringsbrevet omhandles tematisk under de ulike kapitlene nedenfor.

4 Generelt om Forsvarets personell

I Forsvaret har man i dag i hovedsak fire ulike personellkategorier tilsatt; yrkestilsatt befal, kontraktsbefal, vervede mannskaper og sivilt tilsatt personell. Disse personellkategoriene forvaltes tildels etter ulike forvaltningsregimer. Yrkestilsatt befal forvaltes i henhold til lov nr. 66 om yrkesbefal m.m. i Forsvaret av 10. juni 1977 (yrkesbefalsloven) og den til enhver tid gjeldende befalsordning. Kon-

traktsbefalet og vervede mannskaper er midlertidige tjenestemenn og forvaltes i henhold til lov nr. 3 om statens tjenestemenn av 4. mars 1983 (tjenestemannsloven). Sivilt tilsatte forvaltes dels etter tjenestemannslovens bestemmelser og dels etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Det er i dag ca. 20 000 tilsatte i Forsvaret og av disse er ca. 12 000 militære arbeidstakere.

5 Avdelingsbefal

5.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Det er en overordnet målsetning for Forsvaret å sikre en balansert personellstruktur med hensyn til antall, kompetanse og alderssammensetning tilpasset Forsvarets oppgaver, fastsatte styrkestruktur og organisasjon. I det følgende skisseres først to grunnleggende problemer ved Forsvarets personellstruktur; skjev alderssammensetning av befalskorpset og manglende erfaring og spesialisering hos lavere befal. Deretter settes det opp kriterier for en ordning som skal løse disse to grunnleggende problemstillingene. I underkapittel 5.5 foreslås én felles løsning på de to nevnte problemene.

5.1.1 Skjev alderssammensetning

Det ligger i militære organisasjoners oppgaver, og dermed hvordan de er organisert, at de har et større behov for yngre befal enn eldre befal. Dette reflekteres også i Rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet, der det åpnes for å unnta væpnede styrker fra forbudet mot aldersdiskriminering.¹

En høy produksjon av yngre befal skaper et problem etter hvert som disse eldes og ikke lenger er aktuelle for mange stillinger innen styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Kombinasjonen av stabil eller økende etterspørsel etter yngre befal, et meget sterkt oppsigelsesvern og et redusert behov for eldre befal, fører derfor i utgangspunktet til overproduksjon av eldre befal. For å avhjelpe dette problemet har tradisjonelt en stor andel av Forsvarets yngre befal vært tilsatt på tidsavgrensede kontrakter. De lengste kontraktene er av tre års varighet, med mulighet for inntil tre års forlengelse. Unntaksvis forlenges kontraktene slik at total tjenestetid kan bli inntil ti år. Andelen kontraktsbefal er i dag på ca. 2000 personer, det vil si ca. 20 prosent av det totale befalskorpset. Det forutsettes beordringsplikt for kontraktsbefalet.

En prosjektgruppe oppnevnt av Forsvarsdepartementet i juni 2002 (Røksund-utvalget) studerte befalsordningen i 18 europeiske og nordamerikan-

ske lands forsvar blant annet for å se om de har gjennomført tiltak for å hindre at det utvikles en skjev aldersstruktur.² Et fellestrekk for disse landene, med unntak av Sverige³ og Italia, er at de har etablert permanente avgangsordninger for å sikre en optimal aldersstruktur. Undersøkelsen underbygger at en skjev aldersstruktur ikke er et særegent problem for det norske forsvaret, men et allment problem for militære organisasjoner og at permanente ordninger må etableres for å motvirke en slik utvikling. Røksund-utvalgets innstilling viser også at andelen befal med tidsbegrenset ansettelse i de landene som ble undersøkt, er vesentlig høyere enn andelen kontraktsbefal har vært i Norge. Noe av bakgrunnen for denne forskjellen er at Norge ikke har tilpasset personellstrukturen etter overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et i hovedsak stående forsvar.

Krigsoppsettingen midt på 1980-tallet var på omkring 420 000 mann. Den er nå redusert til ca. 130 000 mann, og det anbefales ytterligere reduksjoner i St.prp. nr. 42 (2003–2004). Reduksjonen av mobiliseringsforsvaret har medført et betydelig mindre behov for personell til administrasjon, kommandostruktur og støtte som for eksempel planlegging, ledelse, vedlikehold, praktiske forberedelser etc. Dette har i hovedsak vært arbeidsoppgaver som har passet eldre befal. I tillegg er det foretatt store reduksjoner på det operasjonelle og strategiske ledelsesnivået. Disse omstillingene reduserer ytterligere behovet for eldre befal. På den annen side er omfanget og aktiviteten ved styrkeproduksjon og stående, operative avdelinger i liten grad endret. Stillingene ved styrkeproduksjon og operative avdelinger bekles i hovedsak av yngre befal.

Forsvarets forskningsinstitutt har gjennom sine analyser bekreftet de samme utviklingstrekkene.

² Røksund-utvalgets innstilling s. 12

³ Forsvarsmakten i Sverige har i en utredning av 27. februar 2004 skissert problemene rundt feil aldersstruktur og behovet for permanente strukturelle endringer som sikrer en struktur i langsiktig balanse. Som eksempel på en mulig løsning skisseres en ordning med mange likhetstrekk med det norske forslaget til avdelingsbefal. I forslaget ansettes yrkesoffiser i utgangspunktet for en begrenset periode frem til 30–35 år. Ved utløpet av ansettelsesperioden vil yrkesoffiserene enten bli fast ansatt eller motta studiestønad/avgangsvederlag tilsvarende 2–3 årslønner.

¹ Rådsdirektiv 2000/78/EF behandles nærmere under punkt 5.4.

Analysene viser at dagens praktisering av kontraktsregimet og de eksisterende midlertidige tiltak for nedbemanning ikke er tilstrekkelig for å få en tilfredsstillende aldersstruktur. Permanente ordninger for avgang av offiserer i alderssjiktet 35–45 år vil være nødvendige.⁴ Fra 2001 og frem til i dag har Forsvaret forpliktet seg til utbetalinger på mer enn 2,6 milliarder for å få personell til å slutte frivillig. Totale omstillingskostnader for 2004 er beregnet til ca. 750 millioner kroner. Dette er til sammenligning mer enn hele vårt bidrag til internasjonale operasjoner over kapittel 1792. Hvis ikke vedtatte personellreduksjoner på 5000 årsverk oppnås jfr. Innst. S. nr. 232 (2001–2002) jfr. St.prp. nr. 45 (2000–2001), kan beløpet stige ytterligere.

For å unngå en overproduksjon av eldre befal må Forsvaret søke etter andre løsninger enn dagens praktisering av kontraktsregimet. En alternativ løsning til avdelingsbefalet vil være å øke andelen kontraktsbefal. Da vil man isolert sett kunne bedre aldersstrukturen på befalskorpset. I tillegg til å vurdere om kontraktsbefalsordningen løser problemet med feil aldersstruktur, mener imidlertid departementet at det også må vurderes om ordningen sikrer den nødvendige kompetanse og erfaring hos befal som utøver ledelse på grunnplanet i Forsvaret eller innehar stillinger som krever spesialisert kompetanse.

5.1.2 Lavt erfaringsnivå og behov for spesialisert kompetanse

I tillegg til problemet med en skjev alderstruktur, opplever Forsvaret et lavt erfaringsnivå og for lite spesialisert kompetanse hos befal på lavere nivå i organisasjonen. Forsvarssjefen understreker i MFU 03 at den delen av befalskorpset som utøver direkte ledelse av mannskaper, har et stort ansvar for å ivareta sikkerhetskrav og ta vare på sitt personell. Han peker på at denne evnen må styrkes gjennom større krav til erfaring, kontinuitet og relevant kompetanse for befal som skal inneha slike stillinger.

Problemet med mangel på erfaring hos lavere befal er blitt aksentuert av at Forsvarets kompetansebehov i stadig større grad preges av innføringen av høyteknologisk materiell og mer komplekse og krevende operasjoner i inn- og utland. Ved å øke andelen befal med sivil utdanningskompetanse, vil Forsvaret kunne få et tilstrekkelig antall befal med spesialisert kompetanse på lavere nivå. For å øke

operativiteten i Forsvarets avdelinger, og for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner, vil det videre være nødvendig å øke erfaringsnivået hos lavere befal.

Det har vist seg vanskelig å løse problemet med for lavt erfaringsnivå og for lite spesialisert kompetanse hos lavere befal innenfor dagens befalsordning. Dette skyldes flere forhold.

I dagens befalsordning er befal som utøver ledelse på grunnplanet enten kontraktsbefal eller yrkesbefal med kort yrkeserfaring etter krigsskoleutdanningen. For å få yrkestilsetting i Forsvaret i dag må man enten ha krigsskole eller sivil utdanning på krigsskolenivå. Denne utdannelsen er først og fremst rettet mot stillinger på mellomleder- og ledernivå i Forsvaret. Yrkesoffiserenes tjenesteerfaring fra grunnleggende nivå blir ofte kort fordi det er et konkurranseforhold basert på kort tjeneste i et stort antall stillinger, gjerne bare en stilling innenfor hvert nivå, som avgjør videre muligheter for karriere. Siden det er en sammenheng mellom lønn og grad, vil man ikke bare tape i gradsutvikling, men også i livslønn ved å bli for lenge på det grunnleggende nivået. Det å tjenestegjøre lang tid i en stilling, eller inneha flere stillinger på samme nivå, blir derfor ikke sett på som verdifullt. Konsekvensen blir at offiserene sitter for kort tid i hver stilling, og at de for ofte søker beordringer utenom de tjenestefeltene der de direkte kan gi tilbake noe av sin ervervede fagkompetanse.

Den andre kategorien befal som utøver ledelse på grunnplanet er kontraktsbefal. Dette befalet har ofte korte kontrakter med liten sikkerhet for videre tjeneste. De lengste kontraktene er av tre års varighet, med mulighet for ytterligere tre år etter Forsvarets behov. Unntaksvis forlenges kontraktene slik at total tjenestetid kan bli inntil ti år. Dette er etter departementets mening ikke en tilstrekkelig forutsigbar ordning, verken for den enkelte eller for Forsvaret. Fordi kontraktene er av kort varighet, oppnår ikke kontraktsbefalet tilstrekkelig erfaringsbasert kompetanse.

Den korte kontraktstiden fører også til at det i liten grad gis målrettet videreutdanning for denne gruppen befal. Departementet er av den oppfatning at kombinasjonen av liten erfaring og lite fagutdanning medfører at kontraktsbefalet ikke gis den ønskede kompetanse til å utøve ledelse på grunnplanet og inneha stillinger med krav til spesialisert kompetanse.

For Forsvaret innebærer korte kontrakter en betydelig gjennomtrekk i stillinger besatt med kontraktsbefal. Dette fører igjen til et betydelig gjennomtrekk ved avdelinger som i stor grad baserer seg på kontraktsbefal i oppsetningen. Forsvaret går

⁴ FFI – rapport nr. 2003/01485, *Støtte til Militærfaglig utredning 2003 (MFU 03) – utredning om befalsordning*.

dermed glipp av den naturlige kunnskapsoppbygging og -formidling som oppnås ved økt kontinuitet i stilling.

Forsvaret mangler, som vist, en utdanningsordning og et karrieremønster som sikrer tilstrekkelig kompetanse, spesialisering og kontinuitet i stillinger på lavere nivå.

5.1.3 Kriterier for ny ordning

Som drøftingen ovenfor har vist, vil det være mulig å bedre aldersstrukturen i befalskorpset ved å utvide bruken av kontrakter. Departementet mener imidlertid at man må se behovet for en balansert aldersstruktur, økt erfaring og spesialisert kompetanse på lavere nivå i sammenheng. Skal man lykkes med å kombinere disse behovene er det nødvendig med en ordning som gir en tidsavgrenset tilsetting med betydelig lengre varighet enn det dagens kortidskontrakter gir.

En slik ordning må gjøre det mulig for Forsvaret å tilby en systematisk kompetanseoppbygging og kontinuitet i stilling. Samtidig må en slik ordning gi vesentlig større forutsigbarhet og trygghet for den enkelte. For å likestille en ny kategori befal i så stor grad som mulig med yrkesbefal, er det viktig å gi denne kategorien de samme rettigheter som yrkesbefal. Lengre tilsettingsforhold med økt forutsigbarhet, bedre utdanning og utvidede rettigheter, vil gjøre en slik ordning vesentlig mer attraktiv for den enkelte tilsatte enn dagens kontraktsordning. I kapittel 5.5 foreslås det derfor å innføre en ny kategori befal, avdelingsbefal, som tilsettes i henhold til ovennevnte kriterier.

5.2 Gjeldende rett

Det følger i dag av tjenestemannsloven § 3 nr. 3 at det ved forskrift kan fastsettes særregler for enkelte grupper tjenestemenn. Av forskrift til tjenestemannsloven § 3 nr. 3 bokstav c følger det at åmølsstillinger også kan nyttes for kontraktsbefal og vervede mannskaper i Forsvaret. Forsvarsdepartementet er delegert myndighet til å gi nærmere regler om varigheten og om adgangen til å fornye tilsettingsforholdet.

Avdelingsbefal er en ny kategori befal som foreslås innført i proposisjonen som skal gis tilsetting frem til fylte 35 år. Denne kategorien befal krever et eget hjemmelsgrunnlag. Det er også ønskelig å lovfeste at avdelingsbefalet skal gis de samme rettigheter og plikter som yrkesbefalet med de tilpassinger som følger av tjenesteforholdets egenart.

5.3 Rettstilstanden i andre land

Røksund-utvalget undersøkte 18 europeiske og nordamerikanske lands befalsordninger blant annet for å se om de inneholder tiltak for å hindre en skjev aldersstruktur. Felles for samtlige av de undersøkte landene, med unntak av Sverige og Italia, er at de har permanente avskallingsordninger for å sikre en optimal aldersstruktur. Det er i hovedsak to forskjellige systemer som benyttes for å regulere aldersstrukturen i befalskorpset. Det ene systemet baserer seg på tidsbegrenset ansettelse. Det kan gjelde alt befal, som for eksempel i Finland, eller enkelte kategorier befal, som for eksempel i Danmark. I de fleste forsvar som praktiserer tidsbegrenset ansettelse, vil en andel av befalet underlagt dette regimet kunne fortsette utover tidsbegrensningen.

Det andre systemet er en såkalt «opp eller ut» ordning. Dette er en ordning der befalet må avslutte sitt ansettelsesforhold hvis befalet ikke har nådd en gitt grad innen en bestemt alder. Dette kombineres som regel med en pensjonsordning. Systemet er mest kjent fra USA, men det praktiseres også av blant annet Frankrike, Storbritannia, Tyskland og flere øst- og sentraleuropeiske land. Flere av landene kombinerer tidsbegrenset ansettelse og «opp eller ut» ordningen.

5.4 EØS-rett

EØS-avtalen innebærer en plikt til ikke å gi lover eller forskrifter i strid med avtalens bestemmelser.

Av sentral betydning for avdelingsbefalet er Rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet, samt de nye reglene i arbeidsmiljøloven kapittel X A Likebehandling i arbeidslivet §§ 54 A – 54 L, som gjennomfører direktivet i norsk rett. Reglene ble vedtatt i Stortinget 2. mars 2004 og vil tre i kraft i løpet av kort tid. Rådsdirektivet og reglene i arbeidsmiljøloven inneholder et generelt forbud mot diskriminering på grunn av alder. I Ot.prp. Nr. 104 (2002–2003), jfr. Innst. O. nr 52 (2003–2004), er det lagt til grunn at forbudet mot aldersdiskriminering ikke er ment å innebære et forbud mot å innføre eller opprettholde bestemmelser og avtaleklausuler som fastsetter en bestemt avgangsalder. Innføring av et avdelingsbefal med fast tilsetting frem til fylte 35 år er etter departementets oppfatning saklig begrunnet i Forsvarets særlige behov. For å avklare eventuell tvil i forhold til gjennomføringen av rådsdirektivet, foreslår departementet likevel å ta inn en generell bestemmelse i

lovutkastet som uttrykkelig unntar militært personell fra forbudet om forskjellbehandling på grunn av alder i arbeidsmiljølovens § 54 B nr 1, slik som rådsdirektivet åpner for, jfr. direktivets artikkel 3 nr. 4.

5.5 Departementets høringsforslag

For å oppnå en hensiktsmessig aldersstruktur og mer spesialisert kompetanse og erfaring på lavere nivå i Forsvaret, foreslås det i høringsbrevet, i svar med Forsvarssjefens anbefaling i MFU 03, at det innføres en ny kategori befa, avdelingsbefa. Avdelingsbefalet skal gis samme rettigheter og plikter som yrkesbefa med de tilpasninger som følger av tjenesteforholdets egenart, men med en kortere tidshorisont på ansettelsesforholdet. Avdelingsbefalet skal gis fast tilsetting frem til fylte 35 år.

Den ideelle aldersmessige fordeling av befalskorpset tilsier en høyere fratredealder enn de foreslåtte 35 år. Aldersgrensen er likevel satt til 35 år av hensyn til avdelingsbefalets yrkesaktive liv etter avsluttet tjeneste i Forsvaret. I en alder av 35 år vurderes befalet til å i større grad være konkurransedyktig i arbeidsmarkedet, og vil dermed lettere kunne påbegynne en alternativ karriere utenfor Forsvaret. En slik alder ved fratreden gir samtidig arbeidstakeren langsiktighet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet. For ytterligere å lette overgangen til en karriere utenfor Forsvaret, er det i St.prp. nr. 42 (2003–2004) foreslått at det innføres en etablerings- og utdanningsbonus ved avslutning av tjenestetiden.

For å sikre at lavere befa har tilstrekkelig kompetanse og erfaring skal avdelingsbefalet få en utdanning og et tjenestemønster som kvalifiserer dem for stillinger på lavere nivå i organisasjonen. Avdelingsbefalet skal bekle stillinger i gradssjiktet sersjant til og med løytnant, og gis opprykk basert på fast tilsetting i ledige stillinger. Avdelingsbefalet vil bli gitt et fleksibelt og praktisk rettet utdanningsløp over to år, herunder en spesialisering etter forsvarsgrenenes behov. Utdannelsen og tjenestemønstret legges opp slik at befalet, i samarbeid med erfarent befa, opparbeider seg solid erfaring i stillinger på lavere nivå i Forsvaret. Befalet skal gis en utdanning som gjør dem i stand til å utøve et lederskap i tråd med både samfunnets og Forsvarets forventninger og verdier. Denne kategorien personell vil for øvrig kunne tilbys tilsetting som yrkesbefa etter Forsvarets behov.

5.6 Høringsinstansenes syn

Samtlige departementer støtter, eller har ingen merknader til forslaget om innføring av avdelingsbefa. KOL, Akademikerne, Forsvarsstaben, Generaladvokaten og SINTEF Unimed støtter innføring av avdelingsbefalet, mens NITO/Forsvaret, NOF/BFO (felles høringsuttalelse), Fellesforbundet, FSTL, LO og YS støtter ikke eller uttrykker skepsis til forslaget. Øvrige høringsinstanser som har avgitt høringsuttalelse hadde ikke merknader til dette forslaget.

NOF/BFO oppfatter innholdet i forslaget om avdelingsbefa på følgende måte:

«Lovforslaget innebærer at disse menneskene skal binde seg eller «få anledning til» å jobbe i Forsvaret en begrenset tid for så å bli støtet ut av Forsvaret etter at denne tiden er omme».

NOF/BFO mener Forsvaret ikke har problemer med feil aldersstruktur:

«Organisasjonene vil understreke denne dramatiske reduksjonen i mobiliseringsforsvaret og krigsoppsetningen som er gjennomført fra midten av 1980-tallet, gjennom hele 1990-tallet og fram til i dag. Men i motsetning til FD vil vi peke på at selv denne betydelige reduksjonen ikke har ført til en skjev alderssammensetning i befalskorpset. På tross av reduksjonen har den tilfældige, naturlige og, i noen korte tidsrom, den stimulerte avgangen, ført til at vi i dag har en nærmest ideell aldersstruktur i befalskorpset, jfr vedlegg 1⁵. Dagens befalsordning er skreddersydd for å gi befalet den kompetansen som trengs for å løse Forsvarets oppgaver samtidig som den er attraktiv utenfor Forsvaret. Dette har opp gjennom årene ført til en betydelig kompetanseflukt fra Forsvaret.

I sin tur har dette igjen ført til at Forsvaret flere ganger i denne perioden, har hatt behov for ad hoc å innføre ekstraordinære tiltak for å beholde den kompetansen som befalet har representert. Det har altså – selv med den sterke reduksjonen i krigsoppsetningen – snarere vært behov for å hindre for stor avgang enn å håndtere problemet med for mange eldre befa. Derfor er det for oss forbausende at FD velger å konstruere et problem for framtiden som Forsvaret i samtid og nær fortid bevislig har løst selv med betydelige større utfordringer enn det departementet beskriver at framtiden representerer med hensyn på å regulere alderssammensetningen i befalskorpset.»

⁵ Oversikt aldersfordeling yrkesbefa.

NITO/Forsvaret hevder at:

«det må være andre måter å regulere alderssammensetningen av befalskorpset, for eksempel bruk av virkemidler (AST).»

Forsvarsstaben uttaler om behovet for avdelingsbefal:

«Lovforslaget sikrer god kontinuitet i den spise ende. [...] Behovet for lavere befa i den nye FMO er godt dokumentert, og sett i sammenheng med de begrensede karrieremuligheter som en betydelig slankere organisasjon vil gi er det åpenbart behov for endringer i den retning som lovforslaget gir anvisning på.»

NOF/BFO er enig med Forsvarsdepartementet i at det, for å øke operativiteten i Forsvarets avdelinger, og for å bidra til å øke sikkerheten, er nødvendig å øke erfaringsnivået hos lavere befa. *NOF/BFO, LO og YS* hevder at det er fullt mulig å løse denne problemstillingen innenfor dagens befalsordning. *NOF/BFO* uttaler i denne sammenheng:

«Når det gjelder det andre hovedproblemet som FD skisserer i begrunnelsen for lovforslaget, nemlig at det er et alvorlig problem for Forsvaret at det er for liten erfaring blant det lavere befalet, så er den begrunnelsen oppsiktsvekkende av flere grunner. For det første gir dagens befalsordning Forsvarssjefen full anledning til å benytte det laveste befalet i inntil 20 år før de avanserer fra det laveste nivået til kaptein. I dagens befalsordning er avansementsreglene slik at etter ett års befalskole blir elevene sersjanter. Etter ett år som sersjant blir man fenrik. Etter fem år som fenrik blir man løytnant og etter 14 år som løytnant er det normalavansement til kaptein.

Avansementsreglene gir i tillegg Forsvarssjefen anledning til å beskikke løytnanter til kaptein fra tidligst fem år som løytnant. Altså tidligst etter totalt 11 år som sersjant, fenrik og løytnant og senest etter totalt 20 år blir det laveste befalet kaptein. At FD i bakgrunnen for lovutkastet kan hevde at dette systemet som dagens befalsordning representerer hindrer Forsvaret i å gi det lavere befalet nødvendig erfaring, må i beste fall bero på en tankefeil. Der som problemet er at løytnantene avanserer for tidlig til kaptein (tidlig i tidsrommet 11 – 20 år som befa) skyldes det slett ikke befalsordningen som system, men forvaltningen av befalet innenfor rammen av systemet. Dette må i så fall Forsvarssjefen ta på egen kappe. Det er antakelig derfor FD i punkt 2.1 beskriver at: «Verken ordningene med kontraktsbefal eller yrkesbefal slik de praktiseres i dag, (vår understrekning) gir derfor det ønskede erfaringsnivå hos befa på det lavere nivå i Forsvaret.» Vi oppfatter det

som uforståelig av FD å ville endre et velfungerende system som følge av en eventuell misnøye med forvaltningen av systemet.

For det andre peker FD på at: «Forsvarssjefen understreker i MFU 03 at den delen av befalskorpset som utøver direkte ledelse av mannskaper, har et stort ansvar for å ivareta sikkerhetskrav og ta vare på sitt personell.» jfr punkt 2.1. FD følger dette opp i det samme punktet og slår fast følgende: «For å øke operativiteten i Forsvarets avdelinger, og for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner, er det derfor nødvendig å øke erfaringsnivået hos lavere befa.» Isolert sett bør ingen være uenig i dette. Det som imidlertid er oppsiktsvekkende er at FD foreslår å innføre avdelingsbefal basert på en kortere befalskoleutdanning og det faktum at Forsvaret i dagens lengre befalskoleutdanning har sterkt redusert eller endog fjernet undervisningen i UD 2–1, som er sikkerhetsbestemmelsene i Forsvaret. Det blir for oss ikke troverdig når FD viser bekymring for sikkerheten til mannskapene samtidig som Forsvaret har fjernet undervisningen i sikkerhetskravene på befalskolene og at det foreslåtte nye avdelingsbefalet skal få en redusert befalskole fra ett år til tre måneder, jfr. forslag i MFU 03.»

FSTL uttaler at de ikke er overbevist om at ordningen med avdelingsbefalet vil få befa til å sitte lengre tid i stilling.

Når det gjelder andre lands avgangsordninger uttaler *NOF/BFO*:

«FD viser i høringsdokumentet til at mange andre land har avgangsordninger når befa kommer opp i 40-årene. Organisasjonene vil understreke at der befa i andre land må slutte etter en begrenset ansettelsestid på fra 15 til 25 år, så går uten unntak dette befalet av med pensjonsordninger. Det underslår departementet.»

NOF/BFO hevder videre i sine høringsuttalelser at ordningen med avdelingsbefal er usosial, uforutsigbar og alders- og kvinnekriminerende. I tillegg hevder *NOF/BFO og LO* at avdelingsbefalsordningen mest sannsynlig ikke vil rekruttere godt nok og at det kan reises spørsmålstegn ved om denne gruppen vil få en høyere tilfeldig avgang.

I forbindelse med spørsmålet om rekruttering av avdelingsbefal uttaler *Forsvarsstaben*:

«FST vil anmode FD om i samarbeid å gå dypt inn i vurderingene rundt hva som skal til for å rekruttere og beholde «avdelingsbefalet» slik at ordningen fremstår som så attraktiv at den tiltrekker seg det personellet som Forsvaret ønsker seg til denne type viktige oppgaver.»

YS uttaler at mulighetene for avdelingsbefalet

til å få seg ny jobb ved endt tjenestetid i Forsvaret er så liten at YS ikke kan anbefale forslaget.

Forsvarsstaben uttaler:

«For denne kategori befal vil det være viktig å gi dem påfyll av riktig kompetanse når de slutter slik at de blir interessante for næringslivet.»

NTL understreker at befal og vervede må likestilles når det gjelder opptjening av etablerings- og utdanningsbonusen.

FSTL mener at en etablerings- og utdanningsbonus bør lovfestes.

5.7 Departementets vurdering

I lys av de ovennevnte høringsuttalelsene kan det være grunn til å klargjøre at avdelingsbefal *tilbys* en yrkestilsetting frem til fylte 35 år. Denne forpliktelsen ligger på arbeidsgiver og ikke på arbeidstaker. Arbeidstaker vil ikke forplikte seg til å stå i stilling ut over plikttjenesten som er en del av selve befalsutdanningen.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO peker på at alderssammensetningen i Forsvaret er blitt bedre de siste tre årene. Departementet ønsker å fremheve at dette skyldes en aktiv og meget kostbar bruk av gangstimulerende tiltak. Fra 2001 og frem til i dag har i underkant av 3200 tilsatte i Forsvaret sluttet etter å ha mottatt avgangsstimulerende tiltak som til sammen vil koste Forsvaret ca. NOK 2,63 mrd. NOF/BFO, Fellesforbundet og LO har lagt ved en skisse av dagens aldersstruktur sammenstilt med en antatt ideell aldersstruktur. Skissen stammer fra en undergruppe i MFU 03, men ble der lagt til side fordi den verken var basert på kvantitative eller kvalitative analyser. Som nevnt ovenfor, bygger Forsvarsdepartementets vurderinger av problemene knyttet til Forsvarets aldersstruktur, blant annet på beregninger gjort av Forsvarets Forskningsinstitutt. Disse viser at dagens befalsordning gir en stor overproduksjon av eldre befal og at dette problemet vil fortsette å utvikle seg dersom ikke strukturelle grep tas.

For spesielle kategorier befal har det i enkelte perioder vært større avgang enn Forsvarets behov tilsier. Disse unntaksvis situasjonene har ingen betydning for det generelle problemet med skjev aldersstruktur.

NOF/BFO, Fellesforbundet, LO og YS hevder i sine høringsuttalelser at problemene knyttet til manglende erfaring hos lavere befal lar seg løse innenfor rammene av den eksisterende befalsordning. Departementet ønsker å understreke at det er strukturelle trekk ved dagens befalsordning som

fører til at Forsvaret ikke oppnår den nødvendige kompetanse og kontinuitet i stillinger på lavere nivå. For det første må man enten ha krigsskole eller sivil utdanning på krigsskolenivå for å få tilsetting i Forsvaret i dag. Denne utdanningen gir en mer generell kompetanse og er først og fremst rettet mot stillinger på mellomleder og ledernivå i Forsvaret. Yrkesoffiserene avanserer relativt raskt ut av stillingene på lavere nivå, noe som er en naturlig følge av den form for kompetanse krigsskoleutdanningen er rettet inn mot. Dette gjør at stillinger på dette nivået i Forsvarets organisasjon er besatt av det yngste befalet, og at disse vanskelig kan opparbeide seg den erfaring som er strengt nødvendig for denne typen krevende stillinger.

For det andre bidrar dagens kontraktssystem, med i hovedsak korte kontrakter, ytterligere til manglende kontinuitet og kompetanse i stillinger på lavere nivå. Befal på lavere nivå har i stadig større grad behov for mer spesialisert kompetanse, en kompetanse som erverves gjennom både økt spesialisering i utdannelsen og økt kontinuitet i stilling. Avdelingsbefalet vil få en utdanning som er særlig rettet mot stillinger på lavere nivå og et karrieremønster som sikrer kontinuitet i stilling.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO hevder at avdelingsbefalet vil få en sterkt redusert befalskoleutdanning sammenlignet med dagens ordning. Departementet bestrider denne fremstillingen og påpeker at de eksisterende ettårige befalsskolene med påfølgende plikttjeneste skal erstattes med et mer fleksibelt og praktisk rettet utdanningsløp over to år.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO hevder også at Forsvaret, i dagens befalsskoleutdanning, har sterkt redusert eller endog fjernet undervisningen i Forsvarets sikkerhetsbestemmelser. Departementet påpeker at Forsvarets befalsskoler har svært høy fokus på sikkerhet og sikkerhetsbestemmelser i forbindelse med undervisningen. Forsvarssjefen har opplyst at samtlige elever ved Forsvarets befalsskoler har fått jevnlig undervisning i Forsvarets sikkerhetsbestemmelser integrert i annen undervisning.

Som nevnt ovenfor, finner man permanente avgangsordninger i 16 av de 18 nordamerikanske og europeiske landene som Røksund-utvalget undersøkte. NOF/BFO, Fellesforbundet og LO hevder i sine høringsuttalelser at befal i alle land med avgangsordninger for befal etter 15–25 års ansettelse, uten unntak går av med pensjonsordninger. Departementet ønsker i den forbindelse å vise til at avdelingsbefalsordningen har visse likhetstrekk med den danske befalsmodellen. I den danske modellen opptjener det tilsvarende befalet, på samme måte

som avdelingsbefal, pensjonspoeng i tiden de er tilsatt, men ikke slik at de går av med pensjon den dagen de slutter i Forsvaret. Departementet finner det for øvrig ikke riktig å anbefale pensjonssystemer som i så stor grad avviker fra den generelle utviklingen i samfunnet.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO hevder videre i sine høringsuttalelser at ordningen med avdelingsbefal er usosial, uforutsigbar, alders- og kvinnekategorisk diskriminerende. Departementet ønsker å vise til at en stor del av det befalet som vil bli erstattet av avdelingsbefal, i dag går på kortere kontrakter. Dette kontraktsbefalet får en langt dårligere utdanning enn det avdelingsbefalet er tiltenkt, og det er ofte stor usikkerhet knyttet til om kontraktene forlenges. Med avdelingsbefal innføres det dermed en kategori befalet som får en god utdanning og et forutsigbart karriereløp. Avdelingsbefalet vil, i motsetning til kontraktsbefalet, få de samme rettighetene som yrkesbefalet i perioden de er tilsatt. Utdannings- og etableringsbonusen er ment å kompensere for ulemper arbeidstaker har ved å være tilsatt med en kortere tidshorisont og bidra til å kvalifisere dette personellet til annet arbeid.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO hevder at avdelingsbefalsordningen mest sannsynlig ikke vil rekruttere godt nok. Når det gjelder spørsmålet om rekruttering til avdelingsbefalet, sier Forsvarsdepartementet seg enig med Forsvarssjefen i at dette er et felt hvor det er viktig å samarbeide for å gjøre tjenesten så attraktiv at den rekrutterer godt og slik at man beholder befalet underveis. En spennende, variert og utfordrende tjeneste, god lederutdanning og ledererfaring, samt en solid faglig plattform gjennom systematisk etterutdanning, i tillegg til nevnte bonusordninger vil bidra til god rekruttering til denne gruppen befalet. I tillegg vil ordningen med avdelingsbefal nå store grupper som er motivert for god lederkompetanse i utøvende operativ virksomhet, eller praktisk rettet spesialisering innen tekniske fagområder. Erfaringer fra Danmark viser at deres modell, som har likhetstrekk med den foreslåtte ordningen, rekrutterer godt.

Departementet opprettholder høringsbrevets forslag.

befal gitt dagens befalsordning. Forsvarets Forskningsinstitutt har imidlertid fremskrevet behovet for befalet i en 20-års periode, og beregnet hvor stor overproduksjonen av eldre befalet vil bli forutsatt at det produseres det antall yngre befalet som er nødvendig for å opprettholde den operative evne ved Forsvarets avdelinger. Eldre befalet er i denne sammenhengen definert som befalet eldre enn 40 år. Forsvarets forskningsinstituts beregninger viser at en produksjon av det nødvendige antall yngre befalet, gitt dagens befalsordning, vil medføre en overdekning av eldre befalet på opptil ca. 70 prosent i løpet av den aktuelle perioden.⁶ Det tilsvarer en overproduksjon på 2000 befalet, noe som tilsvarer årlige lønnskostnader på ca. 1 milliard kroner.

Ved å innføre en ordning med avdelingsbefal med fast tilsetning frem til fylte 35 år, vil det være mulig å hindre en overproduksjon av eldre befalet. Dette vil gi en betydelig innsparing som langt vil overgå den kostnaden som tydeligst kan identifiseres ved innføringen av kategorien avdelingsbefal; utdannings- og etableringsbonusen. I tillegg opparbeider avdelingsbefalet rett til en etablerings- og utdanningsbonus tilsvarende 2 årslønner etter endt tjeneste (35 år).

Lønnskostnadene for avdelingsbefal vil i gjennomsnitt være lavere enn for yrkesbefal. Det skyldes at avdelingsbefalet i gjennomsnitt vil være yngre enn yrkesbefalet, og at avdelingsbefalet skal erstatte en andel av yrkesbefalet.

Yrkesbefalet vil i hovedsak ha gjennomført grunnleggende befalsutdanning og treårig krigsskoleutdanning. Avdelingsbefalet vil i hovedsak ha kortere, men mer målrettet utdanning tilpasset stillinger på lavere nivå i Forsvarets organisasjon. I tillegg vil det legges stor vekt på strukturert og målrettet erfaringsbasert læring tilpasset stillingene befalet skal bekle. Utdanningskostnadene til det enkelte avdelingsbefal vil derfor i hovedsak bli noe mindre enn for det enkelte yrkesbefal. Avdelingsbefalet har imidlertid en lavere alder ved fratreden enn yrkesbefal. Det vil innebære en høyere utskifting av avdelingsbefal enn av yrkesbefal, noe som vil redusere innsparingene til utdanning.

5.8 Konsekvenser

Kostnadene ved en avdelingsbefalsordning må regnes mot kostnadene ved å videreføre produksjonen av befalet under dagens befalsordning. Det er ikke gjennomført detaljerte økonomiske beregninger av kostnadene ved fremtidig overproduksjon av eldre

⁶ FFI-rapport nr. 2003/01485, *Støtte til Militærfaglig utredning (MFU 03) – utredning om befalsordning.*

6 Stillingsvern for yrkesbefal og avdelingsbefal

6.1 Gjeldende rett – avskjed

Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) regulerer stillingsvernet til sivile tjenestemenn og militært tilsatte i Forsvaret på samme måte som det regulerer stillingsvernet til tjenestemenn for øvrig i staten. Lov 10. juni 1977 nr. 66 om yrkesbefal m.m. i Forsvaret (yrkesbefalsloven) fastsetter imidlertid særregler for yrkesbefalet hva gjelder oppsigelse og avskjed.

Tjenestemannslovens § 15 fastsetter at arbeidsgiveren har adgang til å avskjedige embets- og tjenestemenn som følge av alvorlige tjenesteforsømler eller annen utilbørlig adferd som har betydning for tjenesten. Bestemmelsen regulerer således adferd både i og utenfor tjenesten. Avskjedsreglene har et sterkt kontraktsrettslig preg ved at det fremtrer som en reaksjon på adferd som innebærer et vesentlig mislighold av arbeidstakerens tjenesteplikter.

Tjenestemannsloven § 15 gjelder for alle embetsmenn, både avsettelige og uavsettelige embetsmenn etter Grunnlovens § 22, herunder også militære embetsmenn. Videre gjelder tjenestemannslovens § 15 for alle statens tjenestemenn, med unntak for tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet. Dette unntaket følger direkte av yrkesbefalslovens § 2.

I henhold til tjenestemannslovens § 17, er det tilsettingsmyndigheten som fatter vedtak om avskjed. Det vil si at avskjed av embetsmenn som omfattes av Grunnlovens § 22 første ledd, de avsettelige embetsmenn, kan foretas administrativt av Kongen i Statsråd. Det samme gjelder også for den som ikke er embetsmann, men som er beskikket i statsråd.

Tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet kan kun avskjediges ved dom, noe som i praksis medfører at hjemmel for avskjed enten må kunne henføres til straffelovens ikrafttreddelseslov § 10 eller militær straffelovs § 79. Det innebærer at det må tas ut stevning ved domstolene, med henvisning til de kriterier som følger av straffelovens ikrafttreddelseslov § 10 eller av militær straffelovs § 79. Fradømmelse av stilling kan imidlertid også skje i en eventuell straffesak, hvor det i tiltalen tas med krav om fradømmelse av stilling i form av et borgerlig rettskrav.

6.2 Rettstilstanden i andre land

Sverige har, i likhet med Norge, hatt særlovgivning som gir yrkesbefalet et sterkt stillingsvern. Frem til 1992 innebar det at de var uoppsigelige og at avskjed som følge av eget forhold måtte skje etter dom. I 1992 ble det vedtatt en allmenn lov om stilling i både privat og offentlig virksomhet, herunder militært og sivilt tilsatte i Forsvaret. Etter denne lov er det innført like lovmessige rettigheter for alle tilsatte med hensyn til stillingsvern. Arbeidsgiver har rett til administrativt å si opp og avskjedige tilsatte. Det innebærer at Forsvarsmakten, som er tilsettingsmyndighet for personellet i det svenske forsvaret, kan si opp og avskjedige ansatte uavhengig av om de er militært eller sivilt tilsatte. Forsvarsmakten har plikt til å forsøke omplassering før det treffes vedtak om oppsigelse.

I Danmark har man siden rundt 1930 hatt en lovgivning som likestiller sivilt og militært tilsatte i det danske forsvar med staten for øvrig når det gjelder stillingsvernet. Det er adgang til administrativt å kunne bringe et tilsettingsforhold til opphør både med grunnlag i den enkeltes eget forhold og virksomhetens forhold.

6.3 Departementets høringsforslag

Tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet kan ikke avskjediges uten dom og står på den måten i samme rettslige stilling som de uavsettelige embetsmenn etter Grunnlovens § 22. Da bestemmelsene om avskjed i gjeldende tjenestemannslov § 15 ble endret til også å omfatte alle embetsmenn, medførte dette en utvidelse av de forhold en embetsmann kan avskjediges for. Dette innebærer at militære embetsmenn nå kan avskjediges etter dom med grunnlag i de forhold som følger av både tjenestemannslovens § 15, straffelovens ikrafttreddelseslov § 10 og militær straffelovs § 79. Til tross for denne endringen i tjenestemannsloven ble ikke yrkesbefalsloven gjenstand for de samme justeringer. Det er en langvarig og møysommelig prosess fra det foreligger grunnlag for avskjed til det foreligger dom for avskjed. Det kan ofte ta 3–4 år før det foreligger rettskraftig dom. En avskjedsprosess etter nåværende rettstil-

stand for yrkesbefalet, legger således beslag på betydelige ressurser både i og utenfor forvaltningen. Da den det reises sak mot i tillegg ofte må suspenderes, fører dette til at vedkommende samtidig oppbærer full lønn frem til endelig dom foreligger.

Det er et grunnleggende prinsipp i forvaltningen at like tilfeller behandles likt. For det tilfelle det ble reist søksmål i en avskjedssak omhandlende sivile tjenestemenn, hadde også disse krav på full lønn inntil saken var rettskraftig. Etter en lovendring i tjenestemannslovens §§ 16 og 19 i 1993, er det nå imidlertid endelig vedtak i forvaltningen som regulerer forholdet til fortsatt rett til lønn for sivile tjenestemenn i slike tilfeller. Det forhold at yrkesbefal etter nåværende rettstilstand oppbærer full lønn inntil det foreligger rettskraftig dom står således i motsetning til det som gjelder for andre tjenestemenn. Et av formålene med nevnte endring i tjenestemannsloven var nettopp å endre rettstilstanden. Det fremstår som støtende at en tilsatt skal kunne oppbære full lønn inntil det foreligger rettskraftig dom i tilfeller hvor det er grove og erkjente krenkelser av tjenestepliktene. Slike tilfeller, for eksempel tyveri, underslag eller grov utroskap mot arbeidsgiveren, ville ganske sikkert ført til administrativ avskjed etter tjenestemannslovens § 15.

Tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet er underlagt en del spesielle ordninger og tjenesteplikter som man ikke finner i samme grad hos andre grupper av tjenestemenn. Departementet finner imidlertid ikke at det er grunnlag for at disse ordningene tilsier at yrkesbefalet fortsatt bare skal kunne avskjediges ved dom ved alvorlige tjenesteforsømmelser eller annen utilbørlig adferd som har betydning for tjenesten. De forhold som gir grunnlag for administrativ avskjed etter tjenestemannslovens § 15, er grove og alvorlige krenkelser som vil kunne innvirke på enhver tjenestemanns tilsetningsforhold. Det kan derfor ikke sees verken nødvendig eller rettmessig at det skal være mer ressurskrevende for arbeidsgiveren å avskjedige en tjenestemann tilhørende yrkesbefalet. Dette er forhold som på langt nær kan sies å være beskyttelsesverdige for noen tjenestemenn. Dagens ordning må også kunne sies å innebære en merbelastning for den enkelte ved at det på grunn av fremgangsmåten vil oppfattes som langt mer alvorlig og stigmatiserende å bli avskjediget som yrkesbefal, enn ellers i statsforvaltningen. Departementet foreslår derfor at tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet og det foreslåtte avdelingsbefal, underlegges avskjedsreglene i tjenestemannslovens § 15.

Tjenestemenn tilhørende yrkesbefalet kan sies opp administrativt når vedkommende på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin

tjeneste jfr. tjenestemannsloven § 10 nr. 2 a og b. Dette foreslås utvidet til å omfatte de tilfeller yrkesbefalet ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket for stillingen. Departementet kan ikke se at de spesielle ordninger og tjenesteplikter som yrkesbefalet er underlagt, tilsier at man ikke skal følge de alminnelige regler i tjenestemannsloven for disse forhold.

6.3.1 Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling

Justisdepartementets lovavdeling har i brev til Forsvarsdepartementet av 16. august 2000 vurdert hvorvidt det å eventuelt gjøre gjeldende tjenestemannslovens regler om stillingsvern (oppsigelse og avskjed) for yrkesbefalet, vil være en så inngripende tilbakevirkning at det vil være i strid med Grunnloven § 97, om forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Lovavdelingen har uttalt følgende:

«Nye regler om avskjed.

De materielle avskjedsgrunnlagene i tjenestemannsloven § 15 første ledd synes i stor grad å være dekket av bestemmelsene om avskjed i straffelovens ikrafttreddeslov § 10 og militær straffelov § 79. Lovavdelingen går ikke nærmere inn på spørsmålet om i hvilken grad en lovendring som gir tjenestemannsloven § 15 anvendelse på yrkesbefal, vil utvide avskjedsgrunnlaget i forhold til i dag. Som det fremgår av fremstillingen i punkt 2, har det tradisjonelt vært antatt at det ikke vil stride mot Grunnloven § 97 å gi nye og strengere lovregler om avskjed virkning for bestående arbeidsavtaler, forutsatt at grunnlaget for avskjeden er begivenhet eller tilstand som i tid ligger etter den nye loven. Dette standpunktet har klar støtte i Høyesteretts praksis, se avgjørelsene inntatt i Rt. 1951 s. 189, Rt. 1952 s. 932 og Rt. 1953 s. 1181.

Lovavdelingen anser det derfor som klart at en eventuell utvidelse av avskjedsadgangen som følger av at tjenestemannsloven § 15 gjøres gjeldende for yrkesbefalets handlinger eller forhold fra tiden etter lovendringen, ikke skaper problemer i forhold til Grunnloven § 97.

Oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 2

Det oppsigelsesgrunnlaget som finnes i tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav a (varig uskikethet på grunn av sykdom), gjelder allerede i dag også for yrkesbefalet, jfr. yrkesbefalsloven § 2 første ledd første punktum. Det oppstår derfor ingen spørsmål i forhold til Grunnloven § 97.

Oppsigelsesgrunnene i tjenestemannsloven

§ 10 nr. 2 bokstav b (varig uskikkethet på grunn av manglende kvalifikasjoner eller andre grunner) svarer trolig til vilkårene i straffelovens ikrafttredelseslov § 10 første ledd, se Bjørnaraa m.fl.: Norsk tjenestemannsrett (Oslo 2000) s. 615–16. Forskjellen er at tjenestemannsloven i slike tilfeller åpner for oppsigelse ved administrativ beslutning, mens straffelovens ikrafttredelseslov bruker formen avskjed ved dom. Ut fra det som er sagt i punkt 3.1, skaper heller ikke dette grunnlaget problemer i forhold til Grunnloven § 97.»

På bakgrunn av Lovavdelingens vurdering finner Forsvarsdepartementet at forslaget om avskjed og oppsigelse etter tjenestemannsloven §10 nr. 2 b kan omfatte allerede tilsatt personell.

6.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har i hovedsak ingen merknader til at det innføres administrativ avskjed for yrkesbefalet, med unntak av *NITO/Forsvaret* som uttaler at «en svekkelse av stillingsvernet ikke kan aksepteres». *NOF/BFO*, *Fellesforbundet* og *LO* har ingen innvendinger mot forslaget så fremt det innføres en ordning med tilsetningsråd etter tjenestemannslovens regler. Et slikt råd har beslutningsmyndighet for tjenestemenn og rådgivende myndighet for stillinger som besettes ved utnevning av kongen i statsråd.

De fleste høringsinstanser har ikke merknader til forslaget om at det innføres adgang til administrativ oppsigelse etter tjenestemannsloven § 10 nr. 2 b som gir rett til administrativ oppsigelse når tjenestemannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket til stillingen. *NITO/Forsvaret*, *NOF/BFO*, *Fellesforbundet*, *LO* og *KOL* går imot forslaget.

NOF/BFO uttaler:

«Den kompetanse som befalet opparbeider seg er direkte rettet inn mot yrket og det er kun Forsvaret som gir denne utdanningen gjennom et system for livslang læring. Det synes derfor noe eiendommelig at Forsvaret ønsker å ha mulighet til å unnlate å gi utdanning, for så å benytte tjml § 10 nr 2 b til å gi administrativ oppsigelse. Dette vil vi ikke akseptere. Befalets oppsigelsesvern er strengt knyttet til den særstilling som befal i forsvaret står i sammenliknet med andre tjenestegrupper herunder beordrings- og disponeringssystemet som eneste yrkesgruppe i Norge. Skal oppsigelsesvernet svekkes må også beordringssystemet fjernes. Vi tror imidlertid det er viktig for Forsvarssjefen å ha den frihet

som beordringssystemet gir til å styre kompetansen dit behovet er. Derfor bør oppsigelsesvernet bestå og oppsigelsesvernet må ikke utvannes slik som foreslått.

Når departementet i punkt 3.3 viser til at befalet både i Sverige og Danmark kan sies opp, unnlater samtidig departementet behendig å redegjøre for at befalet i våre to naboland ikke er underlagt en slik beordringsplikt som vi har i Norge.»

LO og Fellesforbundet har i det vesentlige anført det samme som *NOF/BFO*.

FSTL støtter fullt ut endringsforslaget. *FSTL* sier i sin uttalelse at det i dag oppfattes som meget frustrerende og urettferdig blant sivilt ansatte at det er forskjell i stillingsvern mellom befalet og de sivilt ansatte.

Forsvarsstaben støtter forslaget og viser til de negative konsekvenser dagens lovgivning har, og mener at forslaget vil kunne være til gunst både for Forsvaret og den enkelte tilsatte.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler at Forsvaret bør harmonisere sine regler om stillingsvern med det arbeid som pågår i Arbeidslivsløvtvalget, hvor man bla. søker å harmonisere stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven med tjenestemannsloven.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet anfører videre:

«Vi har merket oss at det skjer en utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for oppsigelse av yrkesbefal og avdelingsbefal, jfr henvisning til tjml § 10 nr. 2 bokstav a. og b. Vi vil sterkt anbefale at dette utvides til å omfatte også tjenestemannsloven § 10 nr 1 «bortfall av arbeid», jfr. dagens situasjon hvor befalets sterke stillingsvern er til hinder for nødvendig omstilling selv med bruk av svært gode økonomiske sluttordninger.»

6.5 Departementets vurdering

Etter departementets oppfatning er det uheldig for Forsvaret som arbeidsgiver å ikke ha muligheten for likebehandling av sine tjenestemenn. Dette gjelder særlig hvor samme forhold i utgangspunktet, i henhold til alminnelig rettsfølelse, burde kreve tilsvarende reaksjon fra arbeidsgiverens side. Ved å gjøre tjenestemannslovens § 15 gjeldende også overfor fast ansatt befal vil rettstilstanden også for denne yrkesgruppen komme på linje med det som gjelder for Forsvarets sivile tjenestemenn og for statens tjenestemenn forøvrig. Departementet har merket seg at arbeidstakerorganisasjonene i ho-

vedsak slutter seg til høringsutkastets forslag om avskjed.

Departementet har merket seg at flere av arbeidstakerorganisasjonene krever medbestemmelse for befalet når det gjelder avskjed. Departementet vil legge til rette for at også befalets organisasjoner i slike saker gis den samme myndighet og medbestemmelse som Forsvarets sivile tjenestemenn har.

Når det gjelder forslaget om å gjøre tjenestemannslovens § 10 nr. 2 b gjeldende for yrkesbefalet, har departementet bestemt seg for å ikke legge frem et lovforslag som endrer dagens rettstilstand på det nåværende tidspunkt.

Departementet opprettholder høringsforslaget om å harmonisere reglene om avskjed med tjenestemannsloven, men trekker forslaget om å endre reglene om oppsigelse.

6.6 Konsekvenser

Høringsbrevets forslag om endring i reglene om avskjed innebærer en forenkling i forhold til gjeldende rettstilstand. Dette gir administrative fordeler og reduserte økonomiske kostnader knyttet til behandlingen av slike saker.

7 Pliktmessig avhold

7.1 Bakgrunnen for lovforslaget

I lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (avholdspliktloven) er nærmere definerte personellgrupper pålagt en avholdsplikt i arbeidstiden. Loven retter seg mot arbeidstakere som yrkesmessig er tilknyttet personell- eller godsbefordring, samt militært personell. I NOU 1992:32 uttalte lovstrukturutvalget følgende om avholdspliktloven:

«Utvalget mener generelt at regler som angår en type virksomhet, bør samles mest mulig. Dette taler for at reglene om avholdsplikt tas inn i de lover som regulerer de virksomheter plikten gjelder».

På luftfartsområdet er de nødvendige endringene allerede gjennomført ved lov 4. mai 2001 nr. 18 om endringer i luftfartsloven. På skipsfartens område har Justisdepartementet foreslått å overføre avholdspliktsreglene til sjøloven, jfr. Justisdepartementets høringsbrev av 20. august 2003. I lys av denne utviklingen tar Samferdselsdepartementet sikte på å legge frem en samlet lovproposisjon vedrørende opphevelse av avholdspliktloven, samtidig som man overfører avholdspliktreglene til sektorlovgivningen på bl.a. jernbanens og veitrafikkens område. I denne sammenheng finner Forsvarsdepartementet det naturlig å overføre regler om avholdsplikt til lov om personell i Forsvaret.

Bakgrunnen for at departementet ønsker å videreføre hjemmelen for å forby nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel i tjenestetiden, er dels å forhindre ulykker. I Forsvaret har personellet omgang med våpen, ammunisjon, eksplosiver og annet farlig materiell som ved uforvarlig bruk kan forårsake store skader på mennesker og kostbart materiell. Dels er et slikt forbud begrundet i det forhold at personellet i sin tjeneste vil kunne få adgang til informasjon av betydning for rikets sikkerhet eller Norges forhold til fremmede makter. Bruk av rusmidler fører til svekket kontroll og vurderingsevne, og vil derfor representere en fare for sikkerheten. I tillegg har avhold fra bruk av rusmidler i tjenesten en viktig holdningsmessig begrundelse, idet misbruk virker nedbrytende på dis-

plin og moral og dermed på evnen til å gjennomføre de oppgaver som Forsvaret måtte bli pålagt. I sum tilsier dette at det fortsatt er behov for et slikt forbud.

7.2 Gjeldende rett

Avholdspliktloven gjelder bl.a. for «den som tjenestgjør som militær person ved oppsatt militær avdeling, underavdeling og troppekommando og stasjon, på krigsskib og militært luftfartøi» jfr. § 1 første ledd litra a. Vedkommende «må i tjenestetiden ikke nyte alkohol – unntatt øl som ikke inneholder over 2,50 volumprosent alkohol – eller annet berusende eller bedøvende middel» jfr. § 1 første ledd infine. Forbudet gjelder «tidsrommet fra den tid vedkommende er møtt frem for å begynne tjenesten og inntil dimisjon, samt videre den tid som medgår til reise til det sted hvor tjenesten begynner og tilbake, og fravær under permisjon, når vedkommende befalingsmann krever det» jfr. § 1 annet ledd. Av forarbeidene til loven fremgår det at formålet med avholdsplikten for denne gruppen er å hindre at stridsevnen svekkes jfr. Ot.prp. nr. 64 (1916) s. 1. Avholdspliktloven hjemler i dag Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv.

7.3 Departementets høringsforslag

I høringsforslaget er det foreslått en bestemmelse som i all hovedsak svarer innholdsmessig til avholdspliktloven. Bestemmelsen vil videreføre hjemmelen for Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv.

Dagens bestemmelse omfatter kun militært personell, herunder vernepliktige, mens det i høringsforslaget er foreslått å utvide virkeområdet til også å omfatte sivilt personell som er tilsatt i Forsvaret, ved at departementet kan gjøre bestemmelsen gjeldende også for denne personellkategorien. Det er vist til at ved økt spesialisering og fokus på kjerneoppgaver i Forsvaret, vil det i fremtiden kunne bli et større behov for å tilknytte seg sivilt personell med særlig kunnskap. Formålet bak reglene vil gjelde denne personellgruppen i like stor utstrek-

ning som militært personell. Det er således naturlig at departementet gis mulighet til å la et tilsvarende forbud gjelde for denne gruppen. Det gjøres uttrykkelig oppmerksom på at bestemmelsen fortsatt skal gjelde vernepliktig personell i tillegg til tilsatt militært personell.

Grensen for lovlig promille er i høringsforslaget foreslått senket fra 0,5 til 0,2. Man har ikke funnet det naturlig å videreføre grensen på 0,5, ettersom tillatelse av en slik alkoholkonsentrasjon vil kunne støte an mot forbud gitt andre steder i lovverket. Tillatt grenseverdi harmonerer således med grenseverdiene i blant annet vegtrafikkloven og luftfartsloven. I høringsforslaget har man foreslått at medvirkningsbestemmelsen i avholdspliktloven § 6 første ledd, andre punktum ikke videreføres.

7.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene støtter forslaget om at reglene om avholdsplikt vedrørende militært personell videreføres i sektorlovgivningen. *Justisdepartementet* viser til eget høringsnotat hvor det er besluttet å overføre avholdspliktreglene til sjøs fra avholdspliktloven til sjøloven og hilser velkommen forslaget om å flytte reglene om avholdsplikt for militært personell til en ny lov om personell i Forsvaret. *Samferdselsdepartementet* slutter seg til at det er hensiktsmessig å overføre avholdspliktlovens bestemmelser vedrørende militært personell til sektorlovgivningen. *Generaladvokaten* viser til sitt tidligere forslag om å plassere avholdspliktlovens bestemmelser hva gjelder militært personell i militær straffelov.

Til punktet om gjeldende rett uttaler *Samferdselsdepartementet* at omtalen synes noe mangelfull og savner blant annet en nærmere redegjørelse for begrepene «militær person» og «i tjenestetiden». *Justisdepartementet* uttaler at det ikke kan ses redegjort for hvordan spørsmålet om beruselse som følge av nødvendige legemidler stiller seg etter gjeldende rett.

Generaladvokaten har merknader til forslaget om å utvide reglene til sivilt personell og uttaler:

«Dette vil kunne medføre at arbeidstakere med tilsvarende administrative oppgaver, men ansatt innenfor ulike departementer, vil få ulike regler med hensyn til pliktmessig avhold. Dette vil særlig være tilfelle dersom sivilt ansatte skal omfattes. Det antas at med en slik generell lovbestemmelse vil en rekke etater sannsynligvis søke om unntak, jfr. unntakshjemmelen i § 10, siste ledd».

Generaladvokaten mener derfor en slik utvidelse av anvendelsesområdet kanskje bør drøftes og vurderes noe nøyere i forarbeidene.

LO anfører at personell som hovedregel skal ha samme plikter og rettigheter, men gir uttrykk for skepsis med hensyn til at Forsvarsdepartementet skal få denne fullmakten uten noen føringer i forhold til sivilt personell. *LO* mener begrepet «visse stillinger» i lovutkastet bør defineres nærmere. Videre skriver *LO* at:

«sivilt personell som har omgang med våpen, ammunisjon, eksplosiver og annet farlig materiell som ved uforsvarlig bruk kan forårsake skader på mennesker og materiell bør kunne omfattes av samme restriksjoner som militært personell».

Enkelte av høringsinstansene har merknader til begrepet «i tjenestetiden» og rekkevidden av avholdsplikten. *Generaladvokaten* peker på at uttrykket verken er utdypet i lovforslaget eller i forarbeidene. *Generaladvokaten* mener uttrykket bør presiseres da det antas at lovforslaget ikke skal innebære at man overhodet ikke skal kunne nyte alkohol, verken under utførelse av tjenesteplikter eller under fritid, jfr. definisjonen av tjenestetid i disiplinærloven § 4.

Generaladvokaten peker også på at en promillegrense på 0,2 kan være problematisk i enkelte tilfeller, for eksempel for vernepliktige som kommer tilbake til tjenestestedet etter endt permisjon eller for militært personell som i representasjonssammenheng må ta et glass vin til maten. *Generaladvokaten* anfører derfor at forslaget til definisjonen av tjenestetid bør vurderes nøyere sett i sammenheng med om grensen på 0,2 bør gjelde i alle sammenhenger.

Forsvarsstaben anbefaler at bestemmelsen om pliktmessig avhold utformes på en slik måte at man i tjenestetiden kan delta i representasjonssammenhenger, og akseptere begrenset nyting av alkohol.

NITO/Forsvaret uttaler at:

«Pliktmessig avhold må være en selvfølge under utøvelse av et hvert arbeide i Forsvaret og samfunnet for øvrig. Det må ikke få de følger at man utenfor tjenesten/fritiden i befalsmesser og privat ikke kan nyte alkohol».

Det er også knyttet visse merknader til lovutkastets § 10 tredje ledd om unntaket for legemidler.

Samferdselsdepartementet uttaler at:

«Samferdselsdepartementet vil påpeke at unntaksbestemmelsene vedrørende inntak av legemidler som er nødvendig på grunn av sykdom

jfr. utkastets § 10 tredje ledd, bør knyttes opp til påvirkningsbegrepet som følger av § 10 andre ledd første setning. Inntak av legemidler som er nødvendig på grunn av sykdom kan misbrukes hvis de ikke inntas i samsvar med resept, og i disse tilfellene bør det derfor foretas en individuell vurdering av påvirkningsspørsmålet. Ordlyden i § 10 tredje ledd blir derfor foreslått endret til «legemidler som inntas i samsvar med resept fra lege, tannlege eller annen med rekvireringsrett, regnes ikke som rusmidler etter første ledd».

Justisdepartementet stiller spørsmål ved om ikke all rus uavhengig av årsak er uforenlig med de hensyn som avholdsplikten skal ivareta. Det vises samtidig forståelse for at de som har et medisinsk begrunnet behov for legemidler skal kunne tjenestegjøre i Forsvaret. Justisdepartementet foreslår derfor å gjøre unntaksadgangen betinget av at vedkommende på forhånd har innhentet tillatelse til å bruke medisiner i tjenestetiden.

Det har også kommet enkelte merknader knyttet til sikring av bevis og sanksjonsmuligheter overfor sivilt personell.

Samferdselsdepartementet påpeker at lovforslaget mangler hjemmel til å sikre bevis for påvirkning, jfr. avholdspliktloven § 3. *Generaladvokaten* ønsker at avholdspliktloven § 3, om adgang til å ta blodprøve for å avdekke brudd på loven, skal videreføres i den nye loven. Generaladvokaten ønsker også at det tas stilling til spørsmålet om adgangen til å ta blodprøve så vel som utåndingsprøve.

Samferdselsdepartementet anfører at forslaget bør omtale konsekvensene av at avholdsplikten også foreslås å omfatte sivilt personell som er tilsatt i Forsvaret. I lovforslaget § 10 fjerde ledd videreføres sanksjonsmuligheten ved militær refselse. Videre bemerkes at hjemmelen kun viser til første ledd og således ikke hjemler sanksjon for overtredelse av bestemmelsens annet ledd om forbud mot å møte påvirket til tjeneste. Det bemerkes også at tilsvarende forskjell gjør seg gjeldende i femte og sjette ledd i paragrafen. Videre savner Samferdselsdepartementet en redegjørelse for hvilke sanksjoner som skal kunne gjøres gjeldende overfor sivilt personell ved brudd på avholdsplikten, presumptivt etter første og annet ledd. *Generaladvokaten* peker på at reaksjonsmiddel for sivilt personell ikke er beskrevet i lovforslaget.

7.5 Departementets vurdering

Departementet har merket seg høringsinstansenes syn på utvidelse av avholdsplikten til sivilt personell, og vil understreke at utvidelsen til «visse sivile stillinger» kun skal omfatte sivilt personell som utfører tjeneste som tilsier de samme restriksjoner som for militært personell. Særlig vil det kunne være tilfelle ved omgang med våpen, ammunisjon, eksplosiver og annet materiell som ved uforsvarlig bruk kan forårsake skader på mennesker og materiell.

Enkelte av høringsinstansene har merknader til begrepene «militært personell» og «i tjenestetiden». Med militært personell i denne bestemmelsen forstås både befal, vervede mannskaper og vernepliktige. Departementet vil understreke at lovforlaget ikke innebærer at man overhodet ikke skal kunne nyte alkohol, verken under utførelse av tjenesteplikter eller under fritid. Det skal fremdeles, dersom ikke særlige tjenestelige hensyn tilsier det, være adgang til å nyte alkohol ved fravær under permisjon. Departementet har i lovutkastet presisert at forbudet ikke gjelder ved fravær under permisjon, med mindre særskilt pålegg er gitt av foresatt. Det skal også i militær messe, i fritiden og i representasjonsøyemed kunne være anledning til å nyte alkohol. Disse presiseringer bør etter departementets oppfatning inntas i Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv.

Samferdselsdepartementets og Justisdepartementets merknader til bruk av legemidler er innarbeidet i lovforslaget.

Departementet deler Samferdselsdepartementets og Generaladvokatens merknader vedrørende bevissikring, og foreslår inntatt en henvisning til vegtrafikklovens bestemmelser om alkotest, utåndingsprøve og blodprøve.

Brudd på bestemmelsene skal etter departementets forslag refses disiplinært for militært personell. Tilsvarende vil brudd på avholdsplikten for sivilt personell kunne medføre tjenesterettslige reaksjoner i medhold av tjenestemannsloven.

7.6 Konsekvenser

Forslaget vil ikke få vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

8 Disponering til internasjonale operasjoner

8.1 Bakgrunnen for lovforslaget

8.1.1 Innledning

Den sikkerhetspolitiske utviklingen viser at det internasjonale samfunnet står overfor et sammensatt risikobilde. Skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet er i større grad blitt visket ut, og kriser kan oppstå i glidende overganger mellom fred og krig. Dette stiller Norge overfor nye utfordringer og har store konsekvenser for Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel, både i en nasjonal og i en flernasjonal sammenheng.

Storting og regjering har gjentatte ganger de siste årene understreket viktigheten av å iverksette tiltak for å møte disse utfordringene. Av den grunn foreslo regjeringen i St.meld. nr. 38 (1998–99) om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner, å opprette Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale fredsoperasjoner (FIST) med styrker både fra Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Ved behandling av Innst. S. nr. 152 (1999–2000), ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å opprette FIST. Forsvarskomiteen ba i innstillingen også om at en beordringsordning for befal ble vurdert og forelagt Stortinget som en egen sak så raskt som mulig.¹

I det følgende skisseres for det første de grunnleggende problemer knyttet til dagens ordning hvor deltakelse i internasjonale operasjoner i all hovedsak er basert på frivillighet. Deretter drøftes årsaker til at regjeringen mener disse problemene ikke lar seg løse ved en utvidelse av systemet som følger av fredstjenesteloven, det vil si med en subsidiær beordringsplikt i de tilfellene hvor tilstrekkelig deltakelse ikke lar seg oppnå ved frivillighet. I punkt 8.4 presenteres departementets forslag til beordringsplikt.

8.1.2 Problemer knyttet til ordningen i fredstjenesteloven

Samtidig som Forsvaret har utviklet seg til å bli et fleksibelt utenriks- og sikkerhetspolitisk redskap har det blitt mindre i volum. Dette medfører at det

ikke lenger er mulig å trekke et klart skille mellom de styrkene som skal drive det nasjonale Forsvaret og de styrkene som skal kunne settes inn ved internasjonale oppdrag. For å nå målet om deployerbare avdelinger med høy kvalitet, en viss størrelse og høy reaksjonsevne, må befalskorpset være tilgjengelige for både nasjonale og internasjonale oppgaver.

Med dagens ordning er det ikke mulig å bruke samme personelloppsett basert på de som er utdannet sammen og har trent og øvd sammen både nasjonalt og internasjonalt, med mindre personellet har kontraktsforpliktet seg til dette. For å sikre samtrente avdelinger med høy beredskap, er det en forutsetning at man har en kjerne av befal, i tillegg til enkelte relevante grupper sivile, som kjenner hverandre og som har etablert en felles forståelse av oppdragsløsning, taktikk og prosedyrer. Å bygge opp dette krever tid og kan ikke oppnås ved å sette sammen enkeltpersoner til avdelinger når behovet oppstår.

Dagens ordning, der frivillighet er det overordnede prinsipp, har også medført at uttrykt frivillighet er et viktigere kriterium enn kvalifikasjoner og personlig egnethet. Arbeidsgiver har dermed begrenset mulighet til å sette opp avdelinger med det personellet som er best skikket for å løse oppdraget.

Ved å basere deltakelse i internasjonale operasjoner på dagens ordning med frivillighet, vil enkelte offiserer og deres familier få en uforholdsmessig stor del av den totale belastningen. Man kan, ved å la være å tegne kontrakt, skyve belastningen over på andre. En beordringsplikt vil, i tillegg til å gi flere del i nødvendig kompetanseoppbygging, også kunne gi en mer rettferdig rotasjon og derigjennom en redusert belastning på enkeltpersoner og grupper. I tillegg vil det bli lagt vekt på familiesituasjonen, særlig omsorg for små barn, sosiale forhold og den enkeltes livssituasjon i praktiseringen av beordringsplikten. Normal beordringspliktperiode vil være tre til seks måneder.

Frivillighet vil ikke sikre at den kompetansen tjeneste ved internasjonale operasjoner gir, fordeles på hele offiserskorpset. Denne kompetansen vil være viktig både ved deltakelse i internasjonale operasjoner og ved en eventuell sikkerhetspolitisk krise i Norge.

¹ Innst. S. Nr. 152 (1999–2000) s. 11

I tillegg til at beordringsplikt vil avhjelpe de praktiske problemene som er nevnt ovenfor, finnes det også argumenter av mer prinsipiell karakter som taler for beordringsplikt. Internasjonale operasjoner har utviklet seg til å bli en naturlig og integrert del av Forsvarets oppgaver. Det er derfor naturlig at befal er forpliktet til å påta seg arbeidsoppgaver innenfor det som er etatens kjernevirksomhet. Forsvarskomiteen skrev i sine merknader i Innst. S. Nr. 152 (1999–2000) jfr. St.meld. nr. 38 (1998–1999):

«Komiteen peker på at deltakelse i internasjonale operasjoner nå er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og at Norge har påtatt seg bestemte forpliktelser i så måte.

Det kan etter komiteens mening reises spørsmålsteget ved rimeligheten i at folk som er yrkesmessig ansatt i Forsvaret skal kunne vegre seg mot å utføre oppdrag som er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og som Norge gjennom internasjonale avtaler har forpliktet seg til å utføre.»

En presisering av frivillighet ved hver enkelt beordring til avdelinger som er øremerket til internasjonale operasjoner, vil også kunne innebære en form for individualisering av det moralske ansvaret det fører med seg å sende styrker ut i internasjonale operasjoner. Beordringsplikt vil tydeliggjøre myndighetenes og samfunnets moralske ansvar ved å sende styrker til slike operasjoner.

Dagens system med frivillighet gir ikke tilstrekkelig forutsigbarhet med hensyn til hvilke personellressurser som står til disposisjon. En beordringsadgang for alt befal, vervede og relevante grupper sivile vil bidra til å sikre et slikt stabilt planleggingsgrunnlag for Forsvaret.

8.1.3 Alternativer til beordringsplikt

Det finnes to alternative løsninger til å innføre en generell beordringsplikt. Den ene er en utvidelse av fredstjenestelovens subsidiære beordringsplikt til å gjelde alt befal. Det vil si at Forsvarssjefen kan beordre befal ved mangel på frivillige, også befal tilsett før fredstjenestelovens ikrafttredelse. Denne løsningen vil stride klart mot den prinsipielle begrunnelsen for innføring av en generell beordringsplikt. En utvidelse av fredstjenesteloven vil fortsatt bety at befal innledningsvis kan nekte å gjøre oppgaver som lovlig valgte myndigheter har bestemt at Forsvaret skal gjøre.

I tillegg til den prinsipielle begrunnelsen, er det også praktiske årsaker til at frivillighet ved utvidelse av dagens fredstjenestelov ikke vil være hen-

siktsmessig. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) legges det opp til at bidrag til langvarige fredsbevarende operasjoner utenfor Norge rulleres mellom ulike kapasiteter og ulike forsvarsgrener, i stedet for tilnærmet permanent engasjement med samme type kapasitet. Dette innebærer i praksis at alle Forsvarets avdelinger skal kunne deployeres til internasjonale operasjoner. For å sikre samtrente avdelinger, den ønskede kompetanseoppbygging, rettferdig rotasjon og muligheten til å plassere rett person på rett plass, er det nødvendig med en generell beordringsplikt.

Det andre alternativet til en generell beordringsplikt, er at alt personell i Forsvaret besigne kontrakt om frivillighet, og at dette gir føringer for videre karriere. Dette vil være et nødvendig alternativ dersom det ikke vedtas en generell beordringsplikt. En slik løsning vil imidlertid heller ikke være tilfredsstillende. For det første åpner den opp for at befal kan nekte å gjøre oppgaver lovlig valgte beslutningstakere har vedtatt og Norge etter internasjonale avtaler har forpliktet seg til å gjøre. Løsningen vil derfor være prinsipielt betenkelig. For det andre gir den ikke den nødvendige kontroll med hensyn til hvilke personellressurser Forsvaret disponerer til internasjonale operasjoner. Ved å åpne opp for en valgfrihet vil ikke Forsvaret heller ikke kunne spre kompetanseoppbyggingen og belastningen slik det hadde vært ønskelig å gjøre.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Innledning

For Norges del kan deltakelse i internasjonale militære operasjoner deles i to hovedgrupper; såkalte artikkel 5-operasjoner og internasjonale operasjoner.

Artikkel 5 operasjoner er militære operasjoner i utlandet der den norske beslutningen om å delta begrunnes med Atlanterhavspaktens (Traktat for det nordatlantiske område) artikkel 5. «Artikkel 5 operasjoner» er kollektivt selvforsvar mot et væpnet angrep mot NATO-statenes territorium, eller militære styrker som befinner seg i et nærmere definert område, jfr. Atlanterhavspakten artikkel 6.

Andre internasjonale operasjoner er militære operasjoner i utlandet der den norske beslutningen om å delta *ikke* begrunnes med Atlanterhavspakten artikkel 5.

I tillegg til deltakelse i internasjonale militære operasjoner innehar norsk personell stillinger ved internasjonale militære hovedkvarter og staber.

8.2.2 Yrkestilsatt befall

8.2.2.1 Disponering til internasjonale fredsoperasjoner

Disponering til tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner reguleres av lov nr. 9 23. februar 1996 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner (fredstjenesteloven). Hovedregelen er at slik disponering baseres på frivillighet. Av lovens § 4 andre ledd fremgår det imidlertid et unntak fra frivillighetsprinsippet. Unntaket gjelder for personell som etter at fredstjenesteloven trådte i kraft 1. januar 1999 har påbegynt yrkesutdanning som leder frem til yrkestilsetting. Dette personellet kan beordres til slik tjeneste uten forutgående villighet. Vilkåret er imidlertid at det ikke kan oppnås tilfredsstillende deltakelse ved frivillig rekruttering. Det følger av fredstjenestelovens § 4 at personell som har inngått kontrakt kan beordres til å gjøre tjeneste i henhold til kontrakten.

I praksis beordres alt personell etter at de på forhånd har avgitt villighet i form av en skriftlig kontrakt, hvor de samtykker til disponering til en internasjonal fredsoperasjon. Disponeringsdokumentet inneholder blant annet bestemmelser om lønn, ulempe, disponeringens varighet og risikotillegg. Kontrakten og disponeringsdokumentet utgjør til sammen personellets tilsettingsdokument.

Ved søknad til stillinger ved avdelinger og fartøy som er innmeldt i internasjonale militære styrkeregistre stilles det krav til at befalet inngår kontrakt om samtykke til tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

8.2.2.2 Disponering til operasjoner med hjemmel i vernepliktsloven §2

Det er i dag en generell hjemmel i lov nr. 29 17. juli 1953 om verneplikt (vernepliktsloven) § 2 til å beordre personell til å tjenestegjøre der hvor politiske myndigheter finner det nødvendig med militær innsats. Bestemmelsen er imidlertid i praksis tolket innskrenkende slik at den kun gjelder tjenestegjøring i Norge eller tjenestegjøring i utlandet som følge av våre internasjonale forpliktelser.

Dersom det fattes en avgjørelse som innebærer en aktivisering av Atlanterhavspaktens artikkel 5 vil vernepliktslovens § 2 komme til anvendelse. Det fremgår av vernepliktsloven § 2 at: «Forsvaret (...) er å tjene til forsvar av landets interesser hvor som helst det kreves». Det følger videre av vernepliktslovens § 7 at «Enhver vernepliktig er forpliktet til å overta den tjenestestilling i Forsvaret som han blir beordret til, og utføre den tjeneste som blir pålagt ham. «I medhold av disse bestemmelsene vil nor-

ske borgere ha en plikt til å møte og til å gjennomføre den tjeneste som norske politiske myndigheter finner nødvendig. Dette gjelder uansett hvor i verden denne tjenesten finner sted. Vernepliktsloven § 2 er nært knyttet til de norske forpliktelsene etter Atlanterhavspakten. Tjenesteplikten er imidlertid ikke begrenset til NATOs geografiske område.

Reglene om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner fastsetter som nevnt et frivillighetsprinsipp og normalt ingen disponeringsadgang. Fredstjenestelovens § 1 avgrenser lovens virkeområde mot vernepliktslovens § 2 ved at «Loven gjelder ikke for tjeneste pålagt med hjemmel i lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt.» Dette innebærer at fredstjenesteloven ikke kommer til anvendelse/må tre tilbake for de tilfellene som omfattes av vernepliktsloven.

8.2.2.3 Internasjonale staber

Yrkestilsatt befall tjenestegjør i dag i en rekke internasjonale militære hovedkvarter og staber. Det er gjennom praksis lagt til grunn at disponering til slik tjeneste omfattes av den nasjonale disponeringsplikt som følger av yrkesbefalsloven. Slik tjeneste anses å være en integrert og naturlig del av yrkeskarrieren som offiser. Det finnes imidlertid unntak. Dette gjelder blant annet tilfeller hvor stillingen eller personellet er innmeldt til et internasjonalt militært styrkeregister. I slike tilfeller gjelder frivillighetsprinsippet og personellet må før disponering til slik stilling inngå kontrakt om samtykke til tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

8.2.3 Kontraktsbefall

Personell som ikke er yrkestilsatt i Forsvaret, men som likevel tjenestegjør som befall i Forsvaret for en kortere eller lengre periode, omtales gjerne som kontraktsbefall. Dette personellet er ikke omfattet av den unntaksvis disponeringsadgangen i fredstjenesteloven. Dersom Forsvaret ønsker å beordre dette personellet til å tjenestegjøre i en internasjonal fredsoperasjon, må det inngås en kontrakt hvor personellet avgir villighet til slik tjenestegjøring. Kontraktsbefallet er midlertidige tjenestemenn og deres tilsettingsforhold reguleres i hovedsak av tjenestemannsloven.

8.2.4 Sivilt tilsatt personell

Sivilt tilsatt personell i Forsvaret kan i hovedsak inndeles i følgende hovedgrupper: fast og midlertidig tilsatte tjenestemenn, åremålstilsatte og overenskomstlønne. Sivilt personell omfattes ikke av

den unntaksvise disponeringsadgangen etter fredstjenesteloven og heller ikke av disponeringsadgangen etter vernepliktsloven. Skal sivilt personell kunne beordres til å delta i en internasjonal fredsoperasjon, må det på forhånd inngås en kontrakt mellom Forsvaret og den enkelte arbeidstaker, der arbeidstakeren samtykker til slik tjeneste.

Også i internasjonale operasjoner har Forsvaret behov for kompetanse som det bare i begrenset utstrekning er aktuelt å bygge opp i militær regi. Benyttelse av sivile til ulike oppdrag må imidlertid ta høyde for at krigens folkerett (internasjonal humanitær rett) setter begrensinger i bruken av sivile innenfor en militær avdeling. Selv om reglene kun kommer direkte til anvendelse når det foreligger væpnet konflikt, må det i mange tilfeller tas hensyn til at situasjonen i operasjonsområdet kan utvikle seg til stridshandlinger av karakter eller omfang som gjør krigens folkerett direkte anvendelig. Det er et grunnprinsipp i krigens folkerett at personellet skal være uniformert når de utfører stridende tjeneste. Sivile kan derfor ikke utføre slik tjeneste fordi de er beskyttet mot direkte angrep. Det er imidlertid ikke forbud mot at sivile bærer våpen i selvforsvar.

Forsvaret vil således konkret måtte vurdere hvorvidt sivile personellkategorier bør ikles uniform, bevæpnes og gis militær grad. Viktige momenter vil blant annet være hvilken tjeneste personellet skal utføre, personellets opplæring, operasjonens karakter, trusselbildet, behovet for å markere tilslutning til en militær styrke samt etter omstendighetene vertslandets lovgivning og de avtaler som eventuelt er inngått med vertslandet. Eksempelvis bør jurister som har til oppgave å gi råd til militære sjefer om gjennomføring av operasjoner, som hovedregel anses som stridende og gjøres til militærpersoner.

8.3 Rettstilstanden i andre land

Den svenske Forsvarsmakten er under omstilling fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Også Sverige deltar i stadig større utstrekning i internasjonale militære operasjoner. Regelverket for slik tjenestegjøring ble derfor endret med virkning fra 1. juni 2003 blant annet for å gi utvidet disponeringsadgang til tjenestegjøring i internasjonale militære operasjoner.

Tilsettingen av militært personell til tjenestegjøring i internasjonale militære operasjoner var tidligere i hovedsak regulert på to ulike måter. Et regelverk regulerte tjenestegjøring i en militær styrke i

en internasjonal militær operasjon. Slik tjenestegjøring ble som i dag regulert av Lag om ändring i lagen om väpnad styrka for tjenestegjøring utomlands (1992:1153). I henhold til lovens § 2 måtte personell som skulle tjenestegjøre i væpnet tjeneste for fredsbevarende virksomhet i utlandet ansettes særskilt for dette oppdraget. Tjenestegjøringen var frivillig og ble således ikke omfattet av det alminnelige tilsettingsforholdet til Forsvarsmakten. Personell som var tilsatt i Forsvarsmakten ble gitt permisjon fra sin ordinære stilling for den perioden de tjenestegjorde i en internasjonal militær styrke.

Personell som var tilsatt som yrkesbefal i Forsvarsmakten kunne imidlertid også i kraft av dette tilsettingsforholdet for en kortere eller lengre periode tjenestegjøre i utlandet. Dette gjaldt f. eks. tjeneste ved internasjonale militære staber, øvingsvirksomhet innenfor rammen av PFP, tjenestegjøring som instruktør eller elev ved utenlandske militære avdelinger og skoler, samt studiebesøk og inspeksjoner i utlandet. Slik tjenestegjøring ble ansett å være innenfor rammen av det alminnelige tilsettingsforholdet ved Forsvarsmakten og ble regulert av arbeidstakerens ordinære tilsettingsvilkår.

Lag om ändring i lagen om väpnad styrka for tjenestegjøring utomlands (1992:1153) ble imidlertid endret med virkning fra 1. juni 2003. Endringen innebærer i hovedsak at man har innført en generell disponeringsadgang som ikke skiller mellom disponering nasjonalt og internasjonalt.

Riksdagens forsvarskomiteé ga følgende begrunnelse for å åpne opp for en beordringsplikt:

«Utskottet framhåller att deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet ända sedan 1996 har varit en av Forsvarsmaktens huvudduppgifter. Utskottet anser det självklart att yrkesofficerarna skall ha skyldighet att delta i all den internationella verksamhet som kan ifrågakomma, inklusive fredsbevarande och fredsframtvingande verksamhet, sett mot bakgrund av den ökade vikt som deltagandet i den internationella verksamheten succesivt fått för Forsvarsmakten.»

Når det gjelder sivilt personell er disse i Sverige tilsatt ved Forsvarsmakten og ikke ved en enkelt avdeling eller regiment. Hvorvidt Forsvarsmakten har anledning til å beordre personellet til andre tjenestesteder nasjonalt eller til å tjenestegjøre i militære internasjonale operasjoner, er avhengig av hva som er inntatt i vedkommendes tilsettingsavtale.

I Danmark har man med hjemmel i Lov om Forsvarets personell § 11 en generell disponeringsplikt for alt militært personell til å tjenestegjøre i militære

re operasjoner i utlandet. Disponeringsadgangen ble innført som følge av endrede oppgaver med økt deltakelse i internasjonale operasjoner for det danske forsvaret på begynnelsen av 1990 tallet. Lovendringen ble vedtatt i desember 1993 og trådte i kraft fra 1. januar 1994. Plikten til tjenestegjøring i utlandet omfatter fredsbevarende, fredsstøttende og fredsopprettende operasjoner med mandat fra FN, OSSE, NATO eller andre internasjonale organisasjoner. I forbindelse med lovendringen i 1993, fikk alle militært tilsatte og sivilt tilsatte med relevant bakgrunn anledning til, en gang for alle, å avgi villighet til disponering til internasjonale operasjoner. Det ble samtidig påpekt at det ville kunne få karriremessige konsekvenser dersom man ikke avga villighet. Det ble imidlertid presisert at det ikke ville få konsekvenser for personellens daværende stilling om man ikke avga villighet til disponering. Alt personell tilsatt etter lovens ikrafttredelse er omfattet av den utvidede disponeringsadgangen.

8.4 Departementets høringsforslag

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at det bør lovfestes en generell beordringsadgang for befal, vervede og enkelte kategorier sivile til tjeneste i internasjonale operasjoner. En generell beordringsplikt til alle operasjoner vil som en følge av det nye lovforslaget ligge i ansettelsesforholdet den enkelte har og supplere den nasjonale beordringsplikten.

I forbindelse med et tidligere arbeid, som hadde til oppdrag å se på beordringsspørsmålet, foretok Forsvarsdepartementet en formell henvendelse til Justis- og politidepartementet med anmodning om å vurdere hvorvidt grunnloven § 97 var til hinder for å gi fredstjenestelovens bestemmelser om beordring til internasjonale operasjoner virkning for yrkesbefal tilsatt før 1. januar 1999. Justisdepartementet konkluderte i brev av 7. mars 2000 med følgende:²

«Etter en samlet vurdering mener Lovavdelingen derfor at beordringsplikt etter fredstjenesteloven med virkning for yrkesbefal ansatt før 1.1.1999, som skissert av Forsvarsdepartementet, ikke vil innebære et sterkt urimelig eller urettferdig inngrep i rettigheter som følger av bestående ansettelsesforhold. Grunnloven § 97 vil derfor ikke være til hinder for en slik ordning.»

For sivile, vervede og kontraktsbefal innføres beordringsplikten kun med virkning fra lovens ikrafttredelse. Sivile, vervede og kontraktsbefal tilsatt før dette tidspunkt, får kun en beordringsplikt dersom de frivillig går med på å innta dette i arbeidskontrakten.

Personell som ikke er foreslått omfattet av lovens disponeringsadgang, kan på samme måte som tidligere, ved en skriftlig kontrakt, forplikte seg til å tjenestegjøre i en eller flere operasjoner.

Forsvarsdepartementet mener at hensynet til personellet er tilstrekkelig ivaretatt ved at det vil være mulig å gjøre unntak fra beordringsplikten dersom det foreligger vektige helsemessige, velferdsmessige eller sosiale grunner. Hvis slike forhold inntreffer i en beredskapsperiode mens avdelingen og personellet fremdeles befinner seg i Norge, plikter den tilsatte å underrette sin arbeidsgiver om dette slik at arbeidsgiver gis mulighet til å finne erstatningspersonell.

Forsvarsdepartementet har ikke sett noen grunn til å endre oppsigelsesreglene som følger av den eksisterende fredstjenesteloven. Personell med beordringsplikt vil fortsatt kunne si opp sin stilling i Forsvarsdepartementet og underliggende etater med tre måneders oppsigelsestid.

Beordringsplikten vil ligge til grunn, men skal kunne praktiseres så fleksibelt som mulig. Det er viktig å fordele belastningen på hele befalskorpset. Det skal tilstrebes en policy som sikrer minimum ett år hjemme mellom ulike operasjoner. Tjenestetid skal tilpasses tjenestens art og innhold ut ifra helsemessige sider, situasjonen i operasjonsområdet og andre forhold som kan være av betydning.

Videre skal behovet for personell til stabsfunksjoner, observatøroppdrag og andre typer oppdrag som ikke løses av norske avdelinger, men hvor Norge bidrar med enkeltpersoner til flernasjonale staber og avdelinger, søkes dekket gjennom prinsippet «frivillighet først». Det vil imidlertid være stor forskjell mellom å ha beordringsplikt i bunn for å tilstrebe en fleksibel praktisering, og å videreføre prinsippet om frivillighet for disse kategorier. Behovene for forutsigbarhet og rettferdig byrdefordeling kan kun løses gjennom beordringsplikt.

Forsvaret har et ansvar for at helse, miljø og sikkerhet ivaretas best mulig i forbindelse med slike operasjoner. Forsvarets evne til å ta ansvar for personellet ved hjemkomst for å sikre at den enkelte ved behov får helsemessig og annen oppfølging, skal styrkes ytterligere. Selv om det sivile helsevesen fortsatt vil ha ansvaret for å utføre disse tjenestene, skal Forsvaret, gjennom tettere kontakt med den enkelte, kunne identifisere og støtte dem som har behov for særskilt hjelp. Forsvaret skal således

² Det Kongelige Justis- og Politidepartement: «Beordring av yrkesoffiserer til internasjonal tjeneste», brev av 7. mars 2000.

ivareta rollen som kontaktpunkt mellom den enkelte og det sivile helsevesen. Videre vil departementet legge grunnlaget for ordninger som kan lette belastningen på familie og pårørende mens personen tjenestegjør i operasjoner, og sørge for at lønns- og forsikringsordninger er forutsigbare og klare.

En konsentrasjon av Forsvarets virksomhet til færre steder skaper bedre muligheter for å ivareta Forsvarets personell og pårørende. Internasjonale operasjoner blir nå og i fremtiden i større grad ivarettatt av Forsvarets ordinære avdelinger, ikke av ad-hoc enheter. Forsvarets avdelinger vil således utgjøre et fast kontaktpunkt for personell som har vært i internasjonal tjeneste.

8.5 Høringsinstansenes syn

Helsedepartementet har merknad vedrørende personer som har et ansettelsesforhold til både Forsvaret og en eller flere sivile arbeidsgivere. Øvrige departementer støtter eller har ingen merknader til forslaget om innføring av beordringsplikt til internasjonale operasjoner. KOL, Akademikerne, FSTL og NTL, Forsvarsstaben, Generaladvokaten og SINTEF Unimed støtter innføring av beordringsplikten, mens NITO/Forsvaret, NOF/BFO, Fellesforbundet, LO og YS ikke støtter, eller uttrykker skepsis til, forslaget. Øvrige høringsinstanser som har avgitt høringsuttalelse hadde ikke merknader til dette forslaget.

KOL skriver at:

«omstillingen av Forsvaret fra et nasjonalt mobiliseringsforsvar til et mobilt innsatsforsvar gjør at det er nødvendig å innføre beordringsplikt til deltagelse i internasjonale operasjoner. Det internasjonale samfunn har endret seg betydelig de siste 10 årene med påfølgende nye oppgaver for NATO og det norske Forsvaret. KOL støtter forslaget om beordringsplikt fordi vi anser det uforenelig med yrkets karakter at offiserer skal ha siste ord, og dermed det moralske og politiske ansvaret på vegne av norske styresmakter i saker av sikkerhetspolitisk betydning. Det har vært flere tilfeller hvor det har manglet frivillighet fra personell med spesialkompetanse. I disse situasjonene har Forsvaret vært nødt til å lokke med spesialtilpassede betingelser for å kunne gjennomføre oppdraget/norske forpliktelser. Etter KOLs syn vil Norge og Forsvaret miste sin troverdighet, både i forhold til befolkningen generelt og våre allierte spesielt, dersom et større antall yrkesoffiserer av ulike årsaker ikke er villige til å delta i internasjonale operasjoner.»

KOL peker på en rekke uheldige sider ved å regulere plikt til tjeneste i internasjonale operasjoner gjennom individuelle kontrakter slik det gjøres i dag:

«samtidig vil det kunne etablere seg et A og B lag for de som sier seg villig eller ikke villig til internasjonale oppdrag. Dette er en situasjon verken personellet eller Forsvaret er tjent med. Videre må man kunne stille seg spørsmålet om Forsvaret på sikt er villig til eller tjent med å satse på videreutdanning og opprykk i stilling til befal som ikke vil delta der politiske myndigheter og Forsvaret har behov for personellet. KOL vil også anføre at det befalt som skriver under på kontrakt i løpet av sin karriere vil få en langt større belastning enn de som ikke skriver under kontrakt. KOL ønsker ikke en slik skjev belastning i det norske befals- og offiserskorpset. Ved å innføre beordringsplikt vil man unngå disse, etter KOLs oppfatning, uheldige konsekvensene av å ikke innføre beordringsplikt. Forsvaret som arbeidsgiver vil kunne fordele belastningen på flere, samtidig som man vil få langt større fleksibilitet med tanke på oppdragsløsningen.»

Med tanke på virkningstidspunktet og hvem loven skal omfatte skriver *KOL* «at den nye loven skal gjelde alle yrkestilsatte offiserer fra dato for ikrafttreden.»

KOL fremfører en rekke forutsetninger som må innfris for at beordringsplikten skal fungere hensiktsmessig og ivareta personellet på en god måte. *KOL* skriver at:

«når det gjelder selve lovutformingen må det klart fremgå hvilke kriterier som skal gjelde med hensyn til fritaksgrunner som f.eks. familiemessige forhold, graviditet/fødsler, samlivsbrudd, eneforsørgere som i perioder av den enkeltes tjeneste tid i Forsvaret vil være grunner til å ikke bli beordret til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Likeledes mener KOL det bør fremgå hvor mange ganger i løpet av karrieren yrkesbefalet kan beordres til slik tjeneste og hyppigheten på slike beordringer.»

KOL lister også opp forhold som blant annet gode lønnsbetingelser, særlige skatteregler, systemer for individuell oppfølging og støtteordninger for familien, som forutsetning for beordringsplikt til internasjonale militære operasjoner.

FSTL skriver at :

«Da Forsvarets oppgaver i fremtiden i meget stor grad vil dreie seg om internasjonale operasjoner finner FSTL det helt naturlig at det er beordringsplikt også til slik tjeneste. FSTL har over tid arbeidet for at sivilt personell i spesielle

stillinger skal ha beordringsplikt under ellers like rettigheter og vilkår som befalskorpset har.»

BFO/NOF hevder at det er:

«viktig at beordring til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner reguleres gjennom et lov-messig nedfelt frivillighetsprinsipp, slik det er gjort i Fredstjenesteloven. [...] Dagens ordning har i hovedsak fungert godt og bidratt til at Norge har klart den store oppgaven det har vært å levere relevante styrkebidrag til internasjonal innsats.»

BFO/NOF uttrykker videre at:

«direkte beordringsadgang til internasjonale operasjoner vil også kreve direkte beordringsadgang innenlands, for å sette sammen de avdelingene som skal trenes og øves over tid for å fylle de krevende oppdrag de skal utføre. For ad-hoc oppsatte avdelinger vil dette selvsagt bli vanskeligere, men slettes ikke umulig. Konsekvensen av Fredstjenestelovens bestemmelser er at det kreves mer av Forsvaret for å gi en viss forutsigbarhet for den enkelte offiser. Dette vil selvsagt oppleves som uhensiktsmessig for en arbeidsgiver som har behov for full fleksibilitet, men er etter vårt syn fornuftig sett fra den enkelte offisers ståsted. Vi må kunne kreve en viss form for forutsigbarhet av vår arbeidsgiver selv om det for ham oppleves som tungvint.»

BFO/NOF mener at:

«frivillighetsprinsippet indirekte motiverer Forsvaret til å planlegge og ta personellpolitiske hensyn. At det kan oppleves som problematisk er forståelig, men det er ikke akseptabelt som grunnlag for å frata offiseren rettmessig innflytelse over sin egen livssituasjon.»

BFO/NOF hevder videre at høringsbrevets påstand om at dagens system ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet med hensyn til hvilke personellressurser som står til disposisjon, «må komme av at Forsvaret ikke evner eller har vilje til å skape den forutsigbarheten innenfor det gjeldende kontraktsregime.»

BFO/NOF hevder videre at høringsbrevets forslag:

«vil bidra til å minimalisere det individuelle ansvaret for hver enkelt offiser. Slike forsøk må ikke stå uimotsagt da det alltid vil og skal hvile et tungt individuelt moralsk ansvar på offiseren i utførelsen av sitt yrke. Det bør ikke stimuleres til en ordning der yrkesgrupper kollektivt kan lene seg tilbake i en mental lenestol og forholde seg likegyldig til viktige moralske spørsmål. Historien har vist hvor galt det kan føre av sted.»

BFO/NOF skisserer to mulige løsninger for bedre å sikre personell til internasjonale operasjoner:

«Hvis problemet er at ikke alle yrkesoffiserer er underlagt Fredstjenestelovens bestemmelser kan det løses ved å gjøre loven gjeldende for alle, på tross av at dette i utgangspunktet bryter med prinsippet om at en lov ikke kan gis tilbakevirkende kraft. Vi ber FD undersøke om dette er mulig. Hvis det ikke er mulig, kan man be dem som ikke er underlagt loven om frivillig å slutte seg til loven slik man gjorde i Danmark. Organisasjonene konstaterer at disse mest naturlige grep ikke er vurdert, noe som svekker troverdigheten til FDs forslag.»

8.6 Departementets vurdering

Departementet deler KOLs syn om at beordringsplikten må praktiseres på en måte som ivaretar personellet på en god måte, og viser til høringsbrevets presiseringer av at beordringsplikten skal praktiseres fleksibelt og at et grunnleggende hensyn bak forslaget om beordringsplikt er ønsket om å kunne fordele belastningen ved deltagelse i internasjonale operasjoner på flest mulig. I kapittel 8.4 understrekes det også at Forsvaret har et ansvar for at helse, miljø og sikkerhet ivaretas så langt som mulig i forbindelse med internasjonale operasjoner.

Når det gjelder KOLs forutsetning om at det ved selve lovutformingen må klart fremgå hvilke kriterier som skal gjelde med hensyn til fritaksgrunner, mener departementet at dette fremgår av lovtekst med merknader. Videre mener KOL at det bør fremgå hvor mange ganger i løpet av karrieren yrkesbefalet kan beordres til internasjonal tjeneste og hvor hyppig slike beordringer kan finne sted. Departementet viser til § 18 hvor det fremgår at dette vil reguleres i forskrift. Videre vil en beordringsplikt, i tillegg til å gi flere del i nødvendig kompetanseoppbygging, også kunne gi en mer rettferdig rotasjon og derigjennom en redusert belastning på enkeltpersoner og grupper. Det vil også bli lagt vekt på familiesituasjonen, særlig omsorg for små barn, sosiale forhold og den enkeltes livssituasjon i praktiseringen av beordringsplikten. Normal beordringspliktsperiode vil være tre til seks måneder.

Departementet deler ikke *BFO/NOF*, Fellesforbundet, LO og YS' oppfatning av at dagens ordning i hovedsak har fungert godt. Frivillighetsprinsippet har for det første medført at Forsvaret ved enkelte anledninger ikke har klart å stille styrker til oppdrag det har vært pålagt å løse. Situasjonen vil ytter-

ligere forverres når alle Forsvarets avdelinger etter hvert skal være gripbare. Med en slik innretning av Forsvaret, vil ikke en ordning basert på frivillighet sikre at alle avdelinger kan anvendes i henhold til politiske beslutninger.

Departementet mener at Forsvaret er en ansvarsfull arbeidsgiver, og at det er i Forsvarets interesse å ta personellpolitiske hensyn så langt det praktisk lar seg gjennomføre. Forsvaret er avhengig av motiverte medarbeidere for at de skal gjøre en god jobb, og for at Forsvaret skal fremstå som en attraktiv arbeidsplass. Forsvaret har blant annet gjennom forvaltningen av den nasjonale beordringsplikten, der Forsvaret er gitt vide fullmakter til å disponere personellet, dokumentert at det fører en ansvarsfull personellpolitikk.

Departementet deler ikke BFO/NOFs oppfatning av at høringsbrevets forslag vil minimalisere det individuelle ansvaret for den enkelte offiser. Forsvaret stimulerer til aktiv etisk refleksjon omkring yrkets egenart gjennom sitt utdanningssystem. Det er et absolutt krav at norske styrker skal følge folkeretten. Det er åpenbart at beordringsplikt til internasjonale operasjoner ikke fritar den enkelte fra å følge de regler som er nedfelt i folkeretten.

NOF/BFO, Fellesforbundet og LO ber Forsvarsdepartementet vurdere to muligheter for å oppnå en mer effektiv beordringsplikt. For det første ber de departementet undersøke muligheten for å underlegge alt befal fredstjenestelovens bestemmelser. For det andre skisserer BFO/NOF og YS en løsning der alt befal som ikke er underlagt

Fredstjenesteloven blir anmodet om frivillig å slutte seg til loven slik man gjorde i Danmark. Det vises til kapittel 8.1.3 hvor denne vurderingen er foretatt.

Departementet opprettholder høringsbrevets forslag.

8.7 Konsekvenser

Som en følge av innføring av beordringsplikten vil det personaladministrative systemet, knyttet til blant annet rekruttering, innkalling og klargjøring av slike styrkebidrag, forenkles og effektiviseres betydelig. Dagens ordning med forvaltning av ulike kontrakter opphører. Disse endringene vil medføre innsparinger.

Det må imidlertid påregnes økonomiske kostnader knyttet til ytterligere tiltak for å kompensere den merbelastning som oppstår ved utvidelse av beordringsplikten, som støtte til familien i form av barnepassordninger, vaktmesterordninger og lignende. Helse-, miljø- og sikkerhetsmessige tiltak som iverksettes som følge av utvidelse av beordringsplikten, kan medføre økte kostnader. De nye tiltakene er imidlertid et resultat av en endring av Forsvarets oppgaver. Det vil derfor være nødvendig med en omprioritering av Forsvarets ressursbruk for å understøtte de nye oppgavene. Nye utgifter i forbindelse med oppfølging av Forsvarets personell og deres familie, vil derfor, i all hovedsak, dekkes ved omdisponering innenfor eksisterende økonomiske rammer.

9 Forsvarets helseregister

9.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Både nasjonalt og internasjonalt fokuseres det i stigende grad på virkninger av radiologiske og biologiske våpen som trussel mot stridsevne og befolkning. Introduksjon av nye våpen og annet utstyr, samt nye typer av oppdrag, gjør at Forsvaret har et økende behov for å overvåke personellens helsetilstand. Dagens form for krigføring har medført at helsepåvirkning og sykdomsutvikling må ses i sammenheng med nye eksposisjonsfaktorer. Tjeneste i internasjonale operasjoner innebærer en økt risiko ved at tjenesten kan finne sted i områder hvor det pågår eller har pågått krig eller krigslignende handlinger. I tillegg til ulike typer forurensning som følge av krigshandlinger, kan ofte omfattende ødeleggelser i lokal industri føre til økt utslipp av miljøgifter og ødelagt eller redusert infrastruktur som hindrer iverksettelse av lokale tiltak.

Eksposisjonsforhold som er spesielt viktig å avdekke inkluderer miljøgifter i jord, luft og drikkevann, samt ioniserende og ikke-ioniserende stråling. Eksponering for infeksjonssykdommer som malaria og ebola, har fått mye oppmerksomhet. I 1992 ble Gulfsyndromet formulert og beskrevet. Syndromet hadde basis i en rekke ettervirkninger observert hos amerikanske krigsveteraner. Det fremsto som en diffus tilstand som rammet ca. 20 % av soldatene. Tilstanden er blitt relatert til vaksiner, forebyggende medikamenter mot stridsgasser, miljøforurensninger, psykiske belastninger osv. Under Balkankrigen ble Balkan-syndromet beskrevet og lansert. Det ble påstått overhyppighet av leukemi blant spanske og italienske soldater og misdannelser hos barn av fedre eksponert for utarmet uran. Frykt for slik helsepåvirkning resulterte i iverksettelse av omfattende helseundersøkelser også i Norge.

Ansvarsprinsippet i lov om helsemessig og sosial beredskap fastslår at den virksomhet som har ansvar for en tjeneste, også har ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser og for å kunne tilby helse-tjenester i krig, kriser, øvelser og katastrofer i fredstid. Ansvarsprinsippet pålegger institusjoner utenfor Forsvaret tiltak som, til en viss, grad avlaster Forsvaret. I internasjonale operasjoner faller derimot ansvaret for disse oppgavene på Forsvaret

selv. Forsvaret må ta ansvar og søke kunnskap om nye påvirkningsfaktorer.

Fremtidige utfordringer for Forsvaret begrenser seg ikke bare til fare for sykdom og helseskader ved deltakelse i internasjonale oppdrag. Avdekning av helserisiko nasjonalt er også viktig. Forsvarets ansvar for å sikre og forbedre arbeidsmiljøet blir ytterligere forsterket av at Norge har verneplikt. Forsvaret må derfor ha kunnskap om og sørge oppfølging av den alminnelige fysiske og psykiske helseutvikling hos sitt personell.

Forsvaret er stilt overfor nye utfordringer som nødvendiggjør medisinske undersøkelser og forebyggende tiltak på et bredere plan. Identifisering av utsatte grupper og påvisning av forhold som har innvirkning på helsen, kan kun skje gjennom en systematisk sammenstilling og sammenligning av data. Daværende forsvarsminister Bjørn Tore Godal tok i Stortinget 18. januar 2001 opp behovet for et redskap som på en vitenskapelig måte kan kartlegge mulige helsemessige konsekvenser av tjenesten i Forsvaret. I oppfølgingen av dette, ble Forsvarets Sanitet bevilget midler til opprettelsen av et verktøy for medisinske undersøkelser der blant annet helse- og miljødata sammenstilles, for på sikt å avdekke eventuelle sammenhenger mellom tjeneste og helseutvikling.

Konsesjon til behandling av personopplysninger i Forsvarets helseregister ble innvilget av Data-tilsynet i april 2001. Konsesjonen forutsetter at opplysninger hentet fra spørreundersøkelser og spesielle legeundersøkelser er basert på samtykke fra den enkelte. Kobling av opplysninger i Forsvarets eget journalregister, Sandok, til opplysninger i Kreftregisteret, Dødsårsaksregisteret, Medisinsk fødselsregister og Rikstrygdeverkets registre over uføre, kan imidlertid skje uten samtykke fra den enkelte. Konsesjon ble innvilget for en periode på 3 år. Forlenget konsesjon er gitt i påvente av lovbehandling.

9.2 Nærmere om formålet med – og behovet for Forsvarets helseregister

Formålet med Forsvarets helseregister er å:

- bidra til å sikre at Forsvarets militære og sivile

personell har et trygt arbeidsmiljø og en så trygg tjeneste som mulig, og

- bidra til å sikre at personell som eventuelt blir påført helseskade oppnår alle rettigheter etter gjeldende lov.

Forsvaret kan ikke bidra til å sikre best mulig helsetjeneste og arbeidsmiljø uten kunnskap om forekomst av sykdom, skade og andre typer helseproblemer og hvilke forhold som skaper disse problemene. Slik kunnskap må hentes fra tjenestegruppers erfaringsgrunnlag, dvs. personell- og tjenestedata, helsedata og miljødata. Gjennom kobling av disse typer data, kan helseskadelig påvirkning påvises, analyseres og minimaliseres. For å finne eventuelle sammenhenger mellom tjeneste og helseutvikling, må opplysningene være individualisert slik at det lar seg gjøre å følge personen gjennom systemet. Det er tidligere iverksatt enkeltstående legeundersøkelser for å besvare spørsmål om eventuelle helsekonsekvenser av tjenestegjøring i Forsvaret. Mye kritikk har vært rettet mot slike undersøkelser: at de er belastende for involvert personell, at de er meget tids- og kostnadskrevende, ukoordinerte og at de ikke gir tilstrekkelig grunnlag for vurdering av eventuelle helseskader. I tillegg vil slike undersøkelser nødvendigvis bare kunne finne sted i etterkant, dvs. når skade alt er skjedd. Et permanent system for overvåking av ulike påvirkningsfaktorer, slik som Forsvarets helseregister, imøtegår mye av denne kritikken. Forsvarets helseregister etablerer et instrument for rask tilgang til data. Resultatet blir at studier som tidligere har tatt måneder til år (hvis overhodet gjennomførbare), nå kan utarbeides på få dager eller uker. Tilgjengeligheten øker, og dermed også beredskapen. I motsetning til tidligere enkeltstående undersøkelser, vil Forsvarets helseregister ved omfattende overvåking av helse og miljø, kunne avdekke sykdomsrater, skadetrender og identifisere innsatsområder for fremtidens helsetjeneste. Forsvaret har særlige forutsetninger som muliggjør slik omfattende helseovervåking. Tjenesteforløpet til personell i Forsvaret blir kartlagt fra den dag de trer inn i tjeneste, frem til de forlater Forsvaret. Demografi, arbeidsoppgaver og møter med militært helsepersonell blir dokumentert i standardiserte elektroniske databaser. Forsvaret har videre særlig sikre nettverk som trygger sikker informasjonsflyt og hindrer misbruk.

At forskning omkring helsepåvirkning er viktig med henblikk på et godt fysisk forsvar, er innlysende. God helse er ikke bare et viktig mål, men også en forutsetning for Forsvarets stridsevne og for Forsvaret som attraktiv arbeidsplass.

9.3 Gjeldende rett

Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger 18. mai 2001 nr. 24 (helseregisterloven) regulerer behandling av helseopplysninger i kapittel 2 og 3. Lovens overordnede målsetning er å bidra til at helseopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn. Loven utfylles av personopplysningsloven og personopplysningsforskriften jfr. helseregisterloven § 36. Hovedregelen om elektronisk behandling av helseopplysninger er å finne i § 5 første ledd. Bestemmelsen viser til personopplysningsloven §§ 9 og 33 som krever konsesjon fra Datatilsynet for å kunne behandle helseopplysninger.

Helseregisterloven § 5 andre ledd gjør unntak fra konsesjonsplikten. Det heter her at «konsesjonsplikt etter personopplysningsloven § 33 gjelder ikke for behandling av helseopplysninger som skjer med hjemmel i forskrift etter §§ 6 til 8.» Disse bestemmelsene regulerer etablering av regionale, lokale og sentrale registre.

Sentrale helseregistre reguleres i § 8. Loven gir ingen definisjon av hva som er å regne som et sentralt register. Men i Ot.prp. nr. 5 (1999–2000) på s. 188–189 sies det blant annet: «Karakteristiske trekk ved slike helseregistre er at de behandler sensitive opplysninger om mange personer, og har hele landet som virkefelt. Videre forutsetter formålet med slike helseregistre at opplysningene skal lagres over lang tid.»

Paragrafens tredje ledd regulerer registre som *kan* behandle personidentifiserbare opplysninger uten samtykke fra den registrerte. Det betyr at et register som hovedsakelig skal baseres på samtykke, men som likevel har behov for å registrere enkelte opplysninger uten forutgående samtykke, omfattes av regelen. Bestemmelsen gir en uttømmende oppregning av hvilke seks helseregistre med direkte personidentifiserende kjennetegn som er etablert uten samtykke, blant annet Dødsårsaksregisteret, Kreftregisteret og Medisinsk fødselsregister. I andre tilfeller enn disse kan registre bare opprettes etter vedtak i Stortinget, enten gjennom egen lov eller proposisjon som inneholder en supplerende liste over allerede eksisterende lovbestemte registre.

Ved opprettelse av et nytt lovregulert helseregister for behandling av personidentifiserende helseopplysninger må det foretas en avveining mellom det formålet registeret skal ivareta og personvernulempene dette representerer for den enkelte.

Krav til samtykke fra den registrerte og reglene om taushetsplikt sammenfatter det personvernrettslige utgangspunkt. Den enkelte eier og råder

over personlige opplysninger om seg selv. All behandling som ikke skal baseres på samtykke fra den registrerte, representerer følgelig et inngrep i personvernet og trenger en særskilt begrunnelse. Nytteverdien av registeret må overstige de personvernmessige ulemper.

9.4 Departementets høringsforslag

Forsvarets helseregister representerer i dag et prioritert redskap innen forebyggende helse i Forsvaret. Ved en videreføring av registeret vil Forsvaret kunne fortsette å arbeide for å avdekke og følge opp risikofaktorer som eksisterer og har eksistert i arbeidsmiljøet for ansatte i Forsvaret i inn- og utland.

I departementets opprinnelige høringsforslag var lovhjemmel for Forsvarets helseregister lagt til lov om personell i Forsvaret. Helseregisterloven § 8 første ledd fastslår at det ikke kan etableres andre sentrale helseregistre enn det som følger av helseregisterloven eller annen lov. Det er altså mulig å hjemle et Forsvarets helseregister i lov om personell i Forsvaret.

Behandlingen av helseopplysninger i Forsvarets helseregister er begrunnet i hensynet til Forsvaret, personell og arbeidsmiljø i bredeste forstand. Helseregisterets komplekse oppbygging, sammensatte formål og begrensning til kun å gjelde personell i Forsvaret, var begrunnelsen for å plassere bestemmelsene i en forsvarsintern lov. Departementets oppfatning var videre at forsvarspersonell lettest ville finne frem til reglene om behandlingen av personopplysninger i Forsvarets helseregister ved en regulering i lov om personell i Forsvaret. Dette fordi Forsvaret, i motsetning til andre arbeidsgivere, har lang tradisjon for, og lovhjemlet adgang til å kreve både innsyn i og behandling av personopplysninger. Særlig kan nevnes vernepliktsloven § 40 som pålegger den enkelte å gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes utskrivning og verneplikt. Tanken var videre at helseregisterloven og personopplysningsloven skulle virke utfyllende.

Ved å hjemle registeret utenfor helseregisterloven var det nødvendig å innta enkelte bestemmelser som sikret Forsvarets helseregister de samme muligheter til behandling av helseopplysninger som hvis registeret hadde vært hjemlet i helseregisterloven. Særlig gjaldt dette adgangen til å innhente data fra andre kilder. I denne sammenheng oppstod det en rekke spørsmål om hvilket regelverk som skulle gjelde ved for eksempel sammen-

stilling av opplysninger mellom Forsvarets helseregister og øvrige helseregistre.

Departementet har ført en tett dialog med Helsedepartementet og Datatilsynet for å presisere lovforslagets innhold, og har foretatt justeringer underveis. Departementet har endelig kommet frem til at det vil være hensiktsmessig å hjemle registeret i helseregisterloven. Forsvarets helseregister vil på denne måten blant annet være underlagt de samme regler som andre sentrale personidentifiserende helseregistre og de rettsikkerhets- og personvernsskranke som allerede er regulert i helseregisterloven.

Grunnet endringen i forslaget til hjemmelslov er deler av det opprinnelige høringsforslaget omskrevet. For en nærmere redegjørelse vises til kapittel 9.6.

9.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er stort sett positive til opprettelsen av Forsvarets helseregister, og anerkjenner behovet for en virksomhet som på en betryggende måte kan holde kontroll med helseutviklingen i Forsvaret. Departementet har imidlertid mottatt enkelte merknader knyttet til adgangen til kobling mot andre registre og hensynet til personvern og informasjonssikkerhet.

Den norske lægeforening mener at forslaget til lovregulering av Forsvarets helseregister innebærer «en svekkelse av det personvern som er etablert gjennom lovgivningen de senere år». Foreningen anfører videre at det «må være et absolutt krav om eksplisitt skriftlig samtykke fra enhver person som foreslås lagt inn i helseregisteret».

Lægeforeningen skriver videre at:

«Også hensynet til at pasienten trygt skal kunne oppsøke helsevesenet, taler for at man bør være svært restriktiv med hensyn til å åpne for registrering og behandling av personopplysninger uten samtykke».

YS anfører at den registrerte skal motta tilstrekkelig informasjon, og skriver at:

«Det er et viktig prinsipp at enkeltpersoner alltid skal ha god informasjon om hvilke opplysninger som er registrert, og hvordan disse opplysningene behandles».

FSTL mener at Forsvaret ikke skal ha mulighet til å innhente opplysninger uten samtykke fra personene opplysningene vedkommer, på grunn av risikoen for at opplysningene blir brukt mot personene opplysningene gjelder. *FSTL* skriver at det:

«er en stor skepsis hos mange til at man skal oppgi sensitive opplysninger da disse kan bli brukt mot den enkelte. (...) FSTL frykter og nærer stor skepsis til hvordan disse dataene kan bli brukt i fremtiden».

På bakgrunn av dette finner *FSTL* at de negative sidene er «større enn fordelene da hensyn til det enkelte individ og den enkeltes integritet ikke må svekkes».

Forsvarsstaben bemerker at det:

«i deler av FMO er en viss uro over at forslaget innebærer at sensitive helseopplysninger blir kartlagt og registrert i ett register. Dette gjelder blant annet plikten den enkelte har til å informere arbeidsgiver om alle legemidler han eller hun bruker».

Forsvarsstaben forutsetter at «loven legger til rette for at denne informasjonen behandles på en slik måte at muligheten for misbruk blir eliminert».

Datatilsynet bemerker videre at forholdet til personellet nærstående, så som ektefelle og barn, ikke drøftes i forslaget. *Datatilsynet* mener det er en mangel at hensynet til hvordan disse gruppenes personvern skal ivaretas ikke drøftes i utkastet.

NITO/Forsvaret anfører viktigheten av at det må foreligge «strengte regler for innsyn og opplysningene må på ingen måte brukes mot personellet».

Datatilsynet understreker viktigheten av forsvarlig omgang med informasjon som kobles fra andre registre, og mener at:

«Det må være en forutsetning for kobling av opplysningene med andre sentrale registre at koblingen foretas av et utenforstående organ, for eksempel SSB, og at Forsvaret selv aldri blir sittende med både de aidentifiserte opplysninger samt aidentifiseringsnøkkelen».

Datatilsynet mener videre det må «være en forutsetning at nøkkelen skal slettes så snart det enkelte prosjekt er avsluttet».

Helsedepartementet understreker betydningen av at regional komité for medisinsk forskningsetikk har tilrådd prosjekt som tilsier kobling mellom registre.

NTL er enig i hensikten med helseregisteret, men mener at «det må være helsemyndighetene som må ha ansvar for registret, ikke Forsvaret.» *NTL* er av den oppfatning av at dersom ansvaret legges til helsemyndighetene «vil dette sikre en faglig uavhengighet og integritet som er nødvendig i slike saker».

Helse Øst er av den oppfatning at «Samfunnets behov for epidemiologisk forskning i stor skala bør

skje i regi av de samfunnsinstitusjoner som er tilagt som primæroppgave.»

9.6 Departementets vurdering

Departementet tilrår i samarbeid med Helsedepartementet at helseregisterloven § 8 tredje ledd suppleres med et nytt lovbestemt helseregister: Forsvarets helseregister. Dette betyr at det må utarbeides en detaljert forskrift som fastsettes av Kongen i Statsråd, slik det er gjort for de andre sentrale helseregistrene som er hjemlet i denne bestemmelsen. Ved at kompetansen er lagt til Kongen i Statsråd sikres høringsinstansene deltagelse i prosessen frem mot en forskrift om Forsvarets helseregister. Dette vil bidra til å sikre forsvarlige regler, både materielle og prosessuelle.

Forskriften vil regulere forvaltningen av registret, herunder datainnsamling og behandling av dataene. Forskriften vil også angi bestemmelser om bruk av kodeverk og klassifikasjoner, plikt til rapportering, regler for taushetsplikt, informasjonssikkerhet, internkontroll, bestemmelser om innsynsrett m.m.

I det følgende gis det en nærmere redegjørelse for hvordan dette tenkes gjennomført.

9.6.1 Forsvarets helseregister – et personidentifiserbart register

Forsvarets helseregister aggregerer fire kategorier data: persondata, tjeneste-/administrativ data, helsedata og miljødata. Det er sammenstillingen av disse ulike kategorier av data som gjør det mulig å overvåke helseutvikling og dermed identifisere og avdekke risikofaktorer. For å finne eventuelle sammenhenger mellom tjeneste og helseutvikling, må opplysningene være individualisert slik at det lar seg gjøre å følge hver person gjennom systemet. Sikker identifisering er nødvendig da personell i Forsvaret skifter arbeidssted ofte. Bare gjennom sikker identifikasjon ved bruk av fødselsnummer, kan spesielle sykdomsmønstre lede tilbake til et tjenestested spesielt utsatt for miljøpåvirkninger. Det presiseres likevel at det ikke er informasjon om den enkelte tjenestegjørende som rapporteres fra Forsvarets helseregister, men data på et aggregert nivå, dvs. data om flere personer av samme kohort koblet sammen. Ulike kohort kan være tjenestested, -periode, -type, grad, alder, kjønn mv.

Bruk av fødselsnummer gjør det mulig å koble mot andre sentrale registre basert på fødselsnummer. Adgang til slik kobling reduserer det antall

opplysninger det ellers ville være nødvendig å innhente til Forsvarets helseregister for avdekning av langtidsvirkninger.

Anonymiserte data kan ikke avdekke sammenhenger mellom tjenesten og helseskade på samme måte. Summarisk telling og statistikk kan heller ikke danne grunnlag for å vurdere forholdet mellom risiko og behov for et godt helsetilbud. Anonymiserte personopplysninger gir ingen mulighet til å innhente supplerende opplysninger for nærmere analyse ved tegn på avvik. Bruk av anonymisert data kan medføre dobbeltregistrering av sykdom- og skadetilfeller og på den måten gi uriktig statistikk og forskningsgrunnlag. Disse forhold vil også gjøre seg gjeldende ved bruk av aidentifisert data.

Forsvaret er avhengig av analyse og forskning for å avdekke helseskadelige miljøforhold, men kan vanskelig gjennomføre dette uten sikker identifikasjon i form av fødselsnummer.

9.6.2 Personell som omfattes av Forsvarets helseregisteret

For at Forsvarets helseregister skal være komplett og gi den tiltenkte verdi og oversikt, må alle som er, eller har vært, tilknyttet Forsvaret inngå i registeret. Kun da er det mulig å finne grunnlag og bevis for helsepåvirkninger for personell med samme tjenesteerfaring.

Personer registrert i Forsvarets personellsystem utgjør personbasen i Forsvarets helseregister. Dette er i hovedsak alle vernepliktige. Forsvaret mottar årlig en liste over alle menn i alder 17 år fra Folkeregisteret. Disse blir innrullert i Forsvarets personalsystem. Videre omfattes alle sivilt og militært tilsatte i Forsvaret. I dag utgjør dette ca. 25.000 personer.

9.6.3 Nærmere om frivillighet, samtykke og fritak fra kravet om samtykke

Forsvarets helseregister innhenter opplysninger gjennom et todelt system. På den ene siden gjennomfører Forsvaret frivillige spørreundersøkelser blant personer som er eller har vært i Forsvarets tjeneste. Opplysningene samles følgelig inn fra den registrerte selv. Den andre form for data hentes fra eksisterende kilder i Forsvaret. Slike interne kilder er Forsvarets personellregister, legejournal, ulykkesregistre med og uten personellskade og andre data innhentet ved spesialundersøkelser samt fra arkiv (papirjournaler og nedtegnelser). Av størst betydning er Sandok, Forsvarets eget sykejournal-system. Slik data innhentes uten forutgående samtykke fra den registrerte.

Opplysninger som behandles med forutgående samtykke fra den registrerte

Opplysninger samles inn fra den registrerte selv gjennom iverksettelse av ulike helseundersøkelser i form av spørreundersøkelser og eventuelle legeundersøkelser i regi av Forsvarets helseregister. Det er frivillig å delta i slike undersøkelser. Samtykke innhentes i tråd med helseregisterloven § 2 nr.7.

Felles for spørreundersøkelsene er at de består av spørsmål om miljøforhold ved tjenesten og egen helse. Alle spørsmål vil bli utarbeidet ut fra en faglig begrunnet forståelse av hvilke forhold som har betydning for helsen. Noen undersøkelser vil gis et bredt og generelt formål, dog innen registerets fastsatte rammer, mens andre undersøkelser kan ha et mer begrenset og definert formål, f.eks. kun inneholde spørsmål om frostskeer eller hørselsskeer. Enkelte spørreundersøkelser tenkes gjennomført fra en til flere ganger i året, mens andre med flere års intervaller eller kun som ad hoc undersøkelser. Målgruppe for de forskjellige undersøkelsene vil også variere. Noen rettes mot alt sivilt og militært personell, mens andre rettes kun mot grupper av personell som for eksempel vernepliktige eller soldater som har deltatt i internasjonal tjeneste.

Opplysninger som behandles uten samtykke fra den registrerte

For å sikre trygge arbeidsforhold for Forsvarets personell er det nødvendig med bred kunnskap om personellet helse. Denne kunnskapen må hentes et sted. Forsvaret sitter i dag på en slik «kunnskapsbank» i form av registreringer i forskjellige sykdoms-, skade- og generelle helseregistre. Sandok er Forsvarets elektroniske journalsystem for allmenn helsetjeneste og bedriftshelsetjeneste. Journalsystemet er spesialtilpasset Forsvarets behov. Sandok inneholder kronologisk oversikt over konsultasjoner/kontakter vernepliktige, befal og alle som har deltatt i utenlandstjeneste har hatt med militærlege. Tandok er tannhelses versjon av Sandok. Forsvarets helseregister er avhengig av tilgang til slik data for å drive kvalitativ overvåkning av helseutvikling blant personell. Dette er imidlertid taushetsbelagt informasjon som kun behandlingsansvarlig helsepersonell har tilgang til med mindre den registrerte har samtykket til annen bruk, jfr. helsepersonelloven §§ 21 og 22.

Unnlatelse av å innhente samtykke, representerer et inngrep i personvernet ved at allerede innsamlete opplysninger brukes til andre formål enn det personen opprinnelig oppga dem for og ved at

vedkommende fratas myndigheten til selv å bestemme hvem som skal få tilgang til helseopplysningene. Hvis det er utilrådelig eller uforholdsmessig tungvint å innhente samtykke fra den registrerte, kan det likevel være riktig å fravike dette utgangspunktet. For å legitimere et slike inngrep skal formålet med behandlingen veie vesentlig tyngre enn personvernulempen den representerer for den enkelte.

God helse er en forutsetning for stridsevnen og derfor spesielt viktig i Forsvaret. Samtidig er forsvarspersonell mer utsatt for helseskade og negativ helsepåvirkning fra miljøet enn andre. Forsvaret må ta ansvar for personellens helse. Verneplikt og en eventuell beordringsplikt aksentuerer dette ansvaret. For å oppnå den nødvendige tillit ved tilsetning og beordring til utsatt tjeneste eller område, må Forsvaret påse at nødvendige forholdsregler er tatt. For å avdekke, erkjenne og utbedre helseskadelige forhold og potensiell helseskade er det nødvendig med kunnskap om forekomst av sykdom, skade og andre typer helseproblemer, samt hvilke forhold som skaper disse problemene. Mens data fra spørreundersøkelser i hovedsak tilfører Forsvarets helseregister fysisk og sosial miljødata, vil legejournal og andre skaderegistre være eneste kilde til slike medisinske data.

Forsvarets helseregister kan ikke oppnå sitt formål dersom innhenting av slike data avhenger av samtykke fra den opplysningene gjelder, om dette overhodet lar seg gjennomføre. Det er gode holdepunkter for å anta at svært mange vil unnlate å følge opp en anmodning om frivillig deltakelse. Et ufullstendig datagrunnlag vil gå utover registerets kvalitet. Videre kan en forespørsel om samtykke til innhenting av data fra legejournal skape bekymring i stedet for å virke betryggende. Enkelte vil kunne undre seg over om det er mistanke om sykdom som ligger til grunn for ønsket om å behandle opplysningene. Dette er kjente fenomen innen epidemiologisk forskning. De internasjonale etiske retningslinjer for medisinsk vitenskap (CIOMS) har erkjent dette som grunner til å fravike utgangspunktet om samtykke.

Forsvaret er en stor organisasjon. Helsedata som hentes fra legejournal vil derfor ha et stort omfang. Et stort antall data tilsier en lavere følsomhet. Det er et mål å samordne og samle helseundersøkelser iverksatt av ulike instanser innen Forsvaret slik at den samlede informasjon kan benyttes i forebyggende helsearbeid. Personvernulempene avhjelpes ved at det benyttes de til enhver tid beste sikkerhetsløsninger for behandling av taushetsbelagt informasjon.

Departementet vil likevel presisere at fritak fra

kravet om samtykke ikke innebærer at behandlingen unndras en ekstern, etisk vurdering. Spesielle undersøkelser vil kreve at Regional forskningsetisk komité for medisin (REK) har tilrådd prosjektet.

En hjemmel til å registrere og behandle opplysninger uten samtykke fra den registrerte, vil heller ikke i sin alminnelighet fritta Forsvarets helseregister fra plikten til å informere den enkelte om behandlingen av opplysningene. Av helseregisterloven § 24 andre ledd følger det imidlertid at den registrerte ikke har krav på varsel dersom innsamling av opplysningene har uttrykkelig hjemmel i lov.

9.6.4 Opplysninger som foreslås samlet inn

Hvilke opplysninger som kan være gjenstand for behandling i registeret, vil reguleres nærmere i forskrift. En slik liste over opplysninger som kan behandles vil kun angi ett sett variabler av data registeret kan inneholde, ikke hva det faktisk inneholder. Hvilke opplysninger registeret faktisk inneholder vil variere med den enkeltes fartstid, stilling og arbeidsplass i Forsvaret og eventuelle sykdomshistorie registrert i Forsvarets journalsystem eller annet skaderegister. Noen opplysninger kan kun registreres/behandles etter forutgående samtykke fra den registrerte, mens andre kan behandles uavhengig av slikt samtykke.

Opplysninger i Forsvarets helseregister kodes i samsvar med den internasjonale statistiske sykdomsklassifikasjonen (ICD) og de prinsipper og regler som gjelder for koding av sykdom, skader og død.

Opplysninger i Forsvarets helseregister deles inn i gruppene: personopplysninger, administrative opplysninger, helseopplysninger og miljøopplysninger.

Personopplysninger

Personopplysninger er først og fremst navn, adresse, fødselsnummer. Navn og adresse vil kun bli benyttet til utsending av skjema for spørreundersøkelser.

Videre vil registeret inneholde opplysninger om kjønn, sivilstand, utvandring og eventuell død. Persondata hentes hovedsakelig i Forsvarets informasjonssystem for personell. Dersom den registrerte samtykker, kan registeret også behandle opplysninger om skolegang og økonomi. Denne type opplysninger tilføres helseregisteret gjennom egenrapportering i form av deltagelse i frivillig spørreundersøkelse.

Administrative opplysninger

Administrative opplysninger kan deles inn i gruppe- ne tjenestedata og administrativ helsedata. Med administrativ helsedata menes praktiske opplysninger tilknyttet en eventuell helserelatert behandling.

Tjenestedata er alle administrative opplysninger registrert på person i Forsvarets personellsystem. Med tjenestedata menes blant annet tittel/grad, tjenestetype/stilling, tjenestested, dato for gjennomført tjeneste og andre spesielle forhold knyttet til tjenesten.

Administrativ helsedata kan for eksempel være informasjon om institusjon hvor undersøkelse er gjort, institusjon/virksomhet/avdeling der helsehjelp tilbys og ytes, institusjonsopphold, innleggelsesdato, utskrivingsdato, eventuelt poliklinikk, eventuelt andre spesielle forhold. Slik data hentes fra Forsvarets legejournal Sandok.

Helsedata

Helsedata kan spenne fra psykiske plager, emosjoner og trivsel, til kroppslige plager og fysisk kapasitet.

Medisinsk data hentes hovedsakelig fra Forsvarets legejournal, Sandok. Forsvarets helseregister har behov for opplysninger om årsak til at helsetjeneste er oppsøkt, tidspunkt og tidsforløp for symptomer, resultat av relevante medisinske diagnostiske undersøkelser, medikamentforeskrivninger, hoveddiagnose, bidagnose, behandling og metode benyttet, eventuelle komplikasjoner/bivirkninger av behandlingen, vaksinasjonsstatus, hørselsundersøkelser og skjermbildeundersøkelser. Ved eventuell smitte vil forhold rundt dette kunne registreres i registeret. Det er behov for opplysninger om forekomst av sykdom og skade, årsaker til disse og hvorvidt de resulterte i død eller uforhet. Yrkesskade og yrkessykdom har også spesiell interesse. Det fastsettes i forskrift hvilken informasjon som kan innhentes fra Sandok uten samtykke.

Dersom den enkelte har samtykket til det, kan registeret inneholde opplysninger om høyde, vekt, psykiske plager, emosjoner, eventuelle kjente risikofaktorer for sykdom/kreft, tidligere sykdommer, røykevaner og eventuelle kjente sykdommer i familien.

Miljødata

Med miljødata menes informasjon om tjenestens fysiske og sosiale miljø. Fysisk miljødata vil være eksponering for lokale biologiske og kjemiske forhold mv. Ingen data vil ha høyere gradering enn «begrenset» i henhold til Sikkerhetsloven.

Sosial miljødata vil være opplysninger om arbeidsmiljø, stress, belastning, trivsel, sosial støtte mv. Registeret kan kun inneholde slike opplysninger etter samtykke fra den enkelte. Den primære kilde til slik data er tverrsnitt- og kohorteundersøkelser av helsetilstand og miljøforhold hos personell som bl.a. tjenestegjør, eller har tjenestegjort, ved spesielle utenlandsoppdrag, på skip og ved ulike tjenestesteder ellers i Forsvaret.

9.6.5 Behandlingen av helseopplysninger i Forsvarets helseregister

Mulighet for misbruk kan aldri utelukkkes helt når sensitive opplysninger nedtegnes og oppbevares, spesielt når opplysningene kan identifisere personer ved bruk av navn eller fødselsnummer. Misbruk kan forekomme ved at opplysninger kommer uvedkommende i hende ved overføring av data eller ved at opplysninger benyttes til andre formål enn det registeret er opprettet for. For å begrense mulighet for feil, lekkasjer og annet misbruk, stilles det krav om systematiske tiltak og gode rutiner med hensyn til konfidensialitet, integritet, kvalitet og tilgjengelighet i behandlingen.

Behandling av opplysninger skal alltid skje i henhold til registerets angitte formål. Formålet i henhold til dagens konsesjon for Forsvarets helseregister er å:

«Overvåke helsen til personell i Forsvaret for å identifisere helserisiko knyttet til ulike typer tjeneste og for å sette inn tiltak».

Registeret kan ikke benyttes til formål som er uforenelig med dette formålet. Opplysninger skal ikke lagres lengre enn det som er nødvendig ut fra registerets angitte formål.

Mange sykdommer utvikles langsomt etter miljøpåvirkninger. Sykdommene kan debutere flere år etter avsluttet tjeneste. Dette gjør det nødvendig med oppfølging over tid. Ved mer sjeldne sykdommer, kreves særlig lang observasjonstid idet flere kontingenter må ha tjenestegjort i det antatt risikofylte arbeidsmiljø for å gi et godt nok grunnlag for å trekke konklusjoner. Personell i Forsvaret skifter tjeneste hyppig. I spesialiserte og kanskje utsatte tjenester, i forhold til stress så vel som fysisk miljø, kan antallet i hvert tidsrom være begrenset. Forsvarets helseregister må derfor ha lang observasjonstid for å oppnå tilstrekkelig materiale til å trekke konklusjoner, herunder konklusjoner som kan begrunne forebyggende tiltak. Kun gjennom årsaksforskning over tid kan det gis svar på spørsmål om helsemessig forandring, effekt av forebyggende tiltak, tidlige indikasjoner på sykdom eller andre ne-

gative faktorer for helsen. Forsvarets helseregister har likevel plikt til å føre kontroll med riktigheten av lagrede opplysninger og å lage rutiner for sletting av overskuddsinformasjon og opplysninger som ikke lengre er relevante eller nødvendige for å nå formålet med registeret.

Forsvarets helseregister lagrer ikke sammenstilte data. Slike data oppbevares kun frem til avslutning av det enkelte forskningsprosjekt. Forsvarets helseregister vil følgelig ikke inneholde faste helseprofiler på enkeltpersoner.

Personell med adgang til personopplysninger i Forsvarets helseregister er pålagt taushetsplikt. Dette følger av helseregisterloven § 15. Taushetsplikten vil gjelde alle opplysninger på person i registeret, også arbeidssted og andre tjenesteopplysninger. Opplysninger i Forsvarets helseregister skal aldri utleveres uten hjemmel i lov. Det vil for eksempel ikke være tillatt å utlevere personidentifiserte opplysninger om enkeltpersoner fra helseregisteret i forsikringsøyemed selv om den registrerte samtykker. Dette for å hindre at den registrerte skal komme i en tvangssituasjon og føle seg forpliktet til å be om innsyn i registeret for deretter å utlevere opplysninger til for eksempel et forsikringselskap. Forbudet er nødvendig for personellets tillit til registeret.

Etter sammenstilling i Forsvarets helseregister, men før opplysningene benyttes til forskningsformål, blir disse aidentifisert, dvs. personidentifiserende kjennetegn fjernes slik at opplysningene ikke lengre kan knyttes til person. Dette innebærer at den enkeltes personidentifiserbare trekk ikke er tilgjengelig uten kjennskap til aidentifiseringsnøkkelen. Dette gjelder både hvor informasjonen behandles med og uten samtykke. Forskere arbeider så videre med materialet. Statistisk materiale, analyser og annen rapportering som offentliggjøres vil omfatte grupper som er så store at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes.

9.6.6 Informasjonssikkerhet, informasjonsplikt, personvern m.m.

Helseregisterloven § 11 pålegger den behandlingsansvarlige å sørge for tilfredsstillende sikkerhetstiltak. Begrepet innebærer at anerkjente teknikker og standarder for kvalitetsstyring, internkontroll og informasjonssikkerhet skal legges til grunn ved sikkerhetsarbeidet. Tiltakene som etableres skal være både organisatoriske og tekniske.

Det at Forsvarets helseregister kan ses på som en representant for arbeidsgiver gjør at registeret må kunne vise til særlig sikre rutiner. Det er essensielt for Forsvarets helseregister at personellet har

tillit til at personopplysninger behandles konfidensielt.

For det første må registeret sikres mot uvedkommendes innsyn. Kun et begrenset antall autorisert ansatte ved Forsvarets helseregister har tilgang til personidentifiserbare data. Som nevnt overfor er disse pålagt taushetsplikt. Alle andre er registeret uvedkommende. Således vil ingen som har med tilsetting/utvelgelse eller annen personalforvaltning å gjøre få innsyn i opplysningene. Disse kan heller aldri oppnå den nødvendige autorisasjon. Behandling av personopplysninger i Forsvarets helseregister vil på denne måten aldri få konsekvenser for den enkeltes karriere i Forsvaret. Alle data i Forsvarets helseregister er fysisk plassert på et separat område med elektronisk loggført adgangskontroll.

Videre må det i forbindelse med overføring, lagring, bruk og sletting/makulering av individdata etableres tilfredsstillende tekniske sikringstiltak. Det vil være opp til databehandlingsansvarlig å ta stilling til hvilke metoder som til enhver tid gir den nødvendige sikkerhet.

Ved innhenting av besvarte spørreskjema sikres den enkeltes identitet ved at skjemaet kun er påført et løpenummer slik at respondentens identitet ikke kan avdekkes av uvedkommende. Selve skjemaet makuleres etter innlesning av data. Dataene finnes i Forsvarets helseregister i form av en tallrekke. For å få noe meningsfylt ut av denne tallrekken må en kjenne «nøkkelen», det vil si tilordningen til variabelnavnet, og vite hva dette er og hva verdiene står for. Slik data lagres på en frittstående maskin og kan følgelig ikke nås utenfra.

Det stilles særlige krav til teknisk sikkerhet og kontroll ved overføring av data mellom ulike kilder. Data fra Forsvarets eget legejournalssystem tenkes innhentet via automatiserte rutiner over Forsvarets intranett som er klarert for behandling av fortrolig informasjon.

Helseregisterloven § 12 andre ledd åpner for kobling mellom registre som er hjemlet i helseregisterloven. Ved mer omfattende analyser kan det være behov for å koble data i Forsvarets helseregister opp mot data fra slike registre. Departementet foreslår at opplysninger i Forsvarets helseregister skal kunne kobles med opplysninger i Dødsårsaksregisteret, Kreftregisteret, Medisinsk fødselsregister, Meldesystemet for infeksjonssykdommer (MSIS) og System for vaksinasjonskontroll (SY-SVAK). Forsvarets helseregister ønsker også muligheten til å koble mot Rikstrygdeverkets registre. På lik linje med sammenstilte data ellers i registeret, kan ikke koblingsdata lagres over tid i Forsvarets helseregister. Etter avsluttet forskningspro-

sjeikt skal slik data slettes. Det må søkes om konsesjon fra Datatilsynet for slik kobling. Konsesjon er igjen avhengig av at det dispenseres fra taushetsplikt ved det aktuelle register. Det er en forutsetning at resultatet av slik sammenstilling fremkommer i anonymisert form.

Ofte gjennomføres den faktiske koblingen mellom registre av et utenforstående organ som for eksempel Statistisk Sentralbyrå. Det utenforstående organet aidentifiserer dataen, kobler og utlevere koblet data i aidentifisert form. Koblingsinstansen blir sittende på aidentifiseringsnøkkelen frem til prosjektet er ferdig, for så å slette den.

Forhold som taler for at Forsvarets helseregister selv skal forestå den faktiske koblingen, er at data i Forsvarets helseregister kan være gradert etter sikkerhetsloven. Med den utvikling som finner sted i Forsvaret, ventes at helse og persondata for personell i enkelte tjenester med tiden kan bli gradert som strengt konfidensielt eller hemmelig. Oppbevaring, og dermed kobling, av høyt graderte data vil blant annet kreve spesielle bygningsmessige tiltak. Videre kan det ved kompliserte analyser der det under arbeidets gang oppdages behov for tilleggsdata, eller der det avdekkes påfallende eller urimelige sammenhenger, være behov for kvalitetssikring eller spøringer mot datakilden. Departementet mener at betryggende sikkerhetsrutiner i Forsvarets helseregister kan etableres ved bruk av diskett og eventuelt også ved kryptering av data. Koblet data skal på lik linje med andre data aidentifiseres før de overleveres til forskere for bearbeidelse. Nærmere regler om adgang til kobling og eventuelle rutiner for dette vil utarbeides i tilknytning til forskrift.

Den registrerte har rett til informasjon om hva slags behandling som foretas, formålet med behandlingen, hvem som er ansvarlig for registeret og annen praktisk informasjon. Den registrerte har rett til innsyn i opplysninger om egen person. Ved feil kan den registrerte kreve at opplysningene blir rettet. Dersom behandling av opplysningene er basert på samtykke fra den registrerte, har denne rett

til å kreve enkelte opplysninger slettet eller eventuelt å trekke sitt samtykke til behandlingen tilbake.

Departementet forutsetter at det utarbeides en detaljert forskrift som inneholder nærmere bestemmelser om behandlingen av helseopplysningene i Forsvarets helseregister. Forskriften skal legge til rette for sikker omgang med personidentifiserbar informasjon, og vil på denne måten avhjelpe de personvernulemper som knytter seg til opprettelsen av et nytt sentralt helseregister. For øvrig foreligger ingen empiri for krenkelse av personvern i dagens sentrale personidentifiserte helseregistre.

9.6.7 Databehandlingsansvar og eierforhold

Forsvarsdepartementet foreslås som databehandlingsansvarlig for Forsvarets helseregister og Forsvarets Sanitet som den faktiske databehandler. Det betyr at Forsvarsdepartementet også er eier av og ansvarlig for all registerdata i Forsvarets helseregister. Det personvernrettslige utgangspunkt er imidlertid at den enkelte registrerte eier personopplysninger registrert på egen person i registeret.

9.7 Konsekvenser

Det presiseres at departementet primært ønsker å videreføre den virksomhet som Forsvarets helseregister i dag driver gjennom konsesjon fra Datatilsynet. Dette foreslås gjort ved å hjemle Forsvarets helseregister i lov og forskrift. Overgang fra konsesjon til lov vil derfor ikke medføre særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Rent formelt vil en etablering av Forsvarets helseregister i forskrift innebære en etablering av et nytt permanent register.

Forsvarets helseregister må fortsatt søke Datatilsynet om konsesjon for å gjennomføre forskningsprosjekt som innebærer kobling mot eksterne registre. Likeledes må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikt hos Sosial- og helsedirektoratet.

10 Fastsettelse av befalsordningen

10.1 Gjeldende rett

Det fremgår i yrkesbefalslovens § 3 første ledd at:

«Yrkesbefal plikter å finne seg i forflytninger og opprykk i høyere grad i samsvar med den befalsordning Kongen med Stortingets samtykke fastsetter.»

Av forarbeidene til yrkesbefalsloven av 1977 fremgår at bestemmelsen er grunnet i befalsordningen av 1966 og det utvidede beordringssystem dette instituerte. Det sies imidlertid samtidig i proposisjonen at en slik lovmessig forankring av befalsordningen i Forsvaret ikke anses nødvendig for den rettslige holdbarheten av denne.

10.2 Departementets høringsforslag

I høringsutkastets § 4 tredje ledd er det foreslått at befalsordningen skal fastsettes av departementet. Det vises til at dagens ordning hvor befalsordningen fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, er lite hensiktsmessig. Befalsordningen utgjør rammen for de personellmessige virkemidler som Forsvaret kan anvende for å gjennomføre virksomhetens oppgaver. Nåværende ordning er en omstendelig og ressurskrevende prosess som gir lite rom for fleksibilitet. Departementet mener det er hensiktsmessig at befalsordningen utarbeides i dialog mellom departementet, arbeidsgiveren og arbeidstakerorganisasjonene.

10.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansen med unntak av Forsvarsstaben, LO, Fellesforbundet og NOF/BFO har innvendinger til forslaget om at Befalsordningen fastsettes av departementet fremfor som i dag av Kongen med Stortingets samtykke.

Forsvarsstaben har i sine merknader funnet å tilrå at dagens ordning med Stortingets samtykke opprettholdes. Forsvarsstaben anfører for sitt syn at befalet som reguleres i befalsordningen er en spesiell arbeidstakergruppe i staten med dyptgripende forpliktelser. Videre har Forsvarsstaben an-

ført at Stortingets medvirkning og engasjement i forhold til befalsordningen er med på å gi ordningen en spesiell legitimitet som harmoniserer med de alvorlige plikter som pålegges denne gruppen.

LO, Fellesforbundet og NOF/BFO går imot lovforslaget og peker på at høringsforslaget ikke inneholder en nærmere redegjørelse for forslaget, slik det er gjort for de øvrige forslagene. *NOF/BFO* viser videre til at departementet ikke har gitt noen bakgrunn for forslaget og at det derfor ikke er grunn til å belyse dette nærmere.

10.4 Departementets vurdering

Departementet ser at den begrunnelsen som tidligere fremkom i merknaden til bestemmelsen, med fordel kunne kommet i et eget kapittel.

Det vises til at dagens ordning, hvor befalsordningen (personellreglementet for Forsvaret) fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, er lite hensiktsmessig. Nåværende ordning er en omstendelig og ressurskrevende prosess som gir lite rom for fleksibilitet.

I proposisjonen foreslås det at befalsordningen skal fastsettes av departementet, etter de samme prinsipper som for personalreglementer i staten forøvrig. Befalsordningen er rammen for de personellmessige virkemidler som Forsvaret kan anvende for å gjennomføre virksomhetens oppgaver, herunder utdanningsordningen (innhold/varighet), avansementsordningen (kompetansekrav/gradstruktur) og disponeringsordningen. Stortingets medvirkning i fastsettelsen av innholdet i befalsordningen vil bli ivaretatt ved at organisasjonsendringer/bevilgningsvedtak vedrørende befalsordningen fastsettes gjennom plenarvedtak, og at hovedinnholdet av personellens sentrale plikter fastsettes ved lovvedtak. Legitimiteten til befalsordningen vil således bli ivaretatt på politisk nivå.

Departementet mener at det, som i staten forøvrig, er hensiktsmessig at reguleringen av forvaltningen av Forsvarets personell utarbeides i dialog mellom departementet, arbeidsgiveren og arbeidstakerorganisasjonene. Forslaget vil ivareta en sterkere grad av medvirkning fra arbeidstakerne og deres organisasjoner ved at de medvirker i dialog

med arbeidsgiver ved utarbeidelsen av befalsordningen. Dette er også i samsvar med hovedavtalens bestemmelser, som vil regulere befalets rettigheter ved utarbeidelsen av fremtidige befalsordninger. I tillegg innebærer forslaget fleksibilitet for arbeidsgiver og departementet til å foreta nødvendige justeringer i befalsordningen uten å måtte gå veien om

Stortinget. Dette er en modernisering av et stivt system fra 1966 for fastsettelse av befalsordningen, som særlig vil forenkle arbeidet med omstillingen av Forsvaret.

Departementet opprettholder høringsbrevets forslag.

11 Aldersgrense for yrkesbefal

11.1 Gjeldende rett

At man etter nærmere regler i lov eller avtale har rett til alderspensjon, innebærer i seg selv ingen rettslig plikt til å fratre sin stilling på grunn av at man har nådd en viss alder. Unntak fra hovedregelen må følge av et særlig hjemmelsgrunnlag.

For offentlige tjenestemenn følger det av lov 21. desember 1956 nr. 1 at den alminnelige aldersgrensen er 70 år. Etter nærmere bestemmelser kan det fastsettes lavere aldersgrenser. Loven om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. gjelder imidlertid ikke for personer som omfattes av de særlige lovebestemmelser. For yrkesbefal er det fastsatt særlige regler i lov 8. juni 1973 nr. 36 om aldersgrenser for yrkesbefal i Forsvaret. I lovens § 2 nr. 1 er det fastsatt en øvre aldersgrense på 52 år for fenrik og for kvartermester i Sjøforsvaret. For øvrig befal gjelder en aldersgrense på 60 år, jfr. § 2 nr. 2. For personell som er tilsatt som yrkesbefal etter tidligere lovgivning med aldersgrense på 65 år, gjelder særlige overgangsregler etter §§ 4–5. For offiserer med generals- og admiralgrad kan Kongen i medhold av lovens § 3 gi dispensasjon fra aldersbestemmelsene for inntil ett år om gangen etter nærmere regler. Ved forskrift 24. mars 2000 nr. 291 er Kongens myndighet etter lov av 8. juni 1973 nr. 36 § 3 delegert til Forsvarsdepartementet.

Den særlige lovreguleringen innebærer at ansettelsesforholdet opphører uten særskilt oppsigelse når den ansatte oppnår lovbestemt alder. For yrkesbefal følger det av lovens § 2 annet ledd at den ansatte skal fratre stillingen ved første månedskifte etter at aldersgrensen for graden er nådd.

11.2 Departementets høringsforslag

I lovforslaget er reglene i lov 8. juni 1973 nr. 36 om aldersgrense for yrkesbefal i Forsvaret overført for

å få en helhetlig beskrivelse av yrkesbefalets tjenesteforhold.

Den øvre aldersgrensen for yrkesbefal settes til 60 år. Dette innebærer en endring i forhold til dagens regelverk hvor fenrik og kvartermester i Sjøforsvaret etter lov 8. juni 1973 nr. 36 § 2 første ledd nr. 1 har en øvre grense på 52 år. Den øvre aldersgrensen for yrkesbefal vil således være 60 år uavhengig av den ansattes gradsnivå og tjenestetid.

Det foreslås at kompetansen til å gi dispensasjon fra reglene om fratreden ved oppnådd aldersgrense for offiserer med generals- og admiralsgrad delegeres til departementet. Dette er i samsvar med fullmakt gitt departementet i forskrift 24. mars 2000 nr. 291.

Videreføringen av særaldersgrensen på 60 år står ikke i strid med Arbeids- og administrasjonsdepartementets vurderinger i Ot.prp. nr. 104 (2002–2003), som har til hensikt å innarbeide rammedirektivet mot diskriminering i arbeidslivet i norsk lovgivning. Etter direktivets artikkel 3 nr. 4 følger det at statene kan unnta «de væpnede styrker» fra direktivets bestemmelser som gjelder forskjellsbehandling på grunn av alder og funksjonshemming. Artikkelen inneholder ikke noen forpliktelse til å unnta militære styrker fra bestemmelsen, men gir en mulighet til dette. Arbeids- og administrasjonsdepartementet skriver i pkt. 8.2.4.3 at det foreslåtte forbudet mot aldersdiskriminering ikke er «ment å innebære et forbud mot å innføre eller opprettholde bestemmelser og avtaleklausuler som fastsetter en bestemt avgangsalder».

11.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har merknader til høringsforslaget.

12 Merknader til de enkelte bestemmelser

12.1 Merknad til de enkelte bestemmelser i lov om personell i Forsvaret

Til § 1

Det anbefales at det inntas en formålsbestemmelse i lovutkastet. Begrunnelsen er at en fullmaktslov som i stor utstrekning åpner for delegasjon av myndighet til Kongen og departementet, krever en formålsangivelse til veiledning ved tolkning av de enkelte bestemmelser. Behovet for en formålsbestemmelse styrkes ytterligere ved at loven er en særlov som må tolkes i lys av annen spesiallovgivning på området, blant annet lov om statens tjenestemenn og vernepliktsloven.

Til § 2

Det foreslås at lovens generelle virkeområde omfatter tilsatt militært personell i Forsvarsdepartementet og departementets underliggende etater, dersom annet ikke er bestemt i eller i medhold av loven. Med dagens organisering innebærer dette at loven vil omfatte militært ansatte i Forsvarsdepartementet, Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Loven omfatter ikke militært personell som tjenestegjør som vernepliktige dersom dette ikke fremgår særskilt i eller i medhold av loven. Tjenesteplikten til vernepliktige fremgår av lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt (vernepliktsloven) og lov 17. juli 1953 nr. 28 om heimvernet (heimvernsloven). For sivilt ansatte vil den gjelde i den utstrekning dette fremgår av den enkelte bestemmelse. Dette innebærer at man kan gi regler for sivilt ansatte på linje med det som gjelder for militært personell. Dette kan blant annet være nødvendig for å sikre tilgang til sivilt nøkkelpersonell i militære operasjoner.

Til § 3

Departementet har valgt å innta egne bestemmelser som definerer de militære personellkategoriene. Betegnelsen «yrkesbefal» er gitt den samme definisjon som i lov nr. 10, juni 1977 nr. 10 om yrkes-

befal m.m. i Forsvaret og omfatter både militære tjenestemenn og embetsmenn. Dette er fast tilsatt befall i Forsvaret.

Det foreslås i bestemmelsens fjerde ledd innført en ny gruppe befall – avdelingsbefall – som vil få en tidsavgrenset tilsetting frem til fylte 35 år.

Med kontraktsbefall menes i denne lov befall tilsatt på midlertidige kontrakter som ikke er avdelingsbefall.

Med vervede mannskaper menes i denne lov militære tjenestemenn som ikke er befall. Forsvaret vil fortsatt ha behov for vervede mannskaper som ikke er befall og vil derfor videreføre den praksis som allerede er etablert for denne personellkategorien.

Den foreslåtte definisjonen av internasjonale operasjoner er innholdsmessig en videreføring av definisjonen i lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, men med en terminologisk endring som i større grad er i samsvar med begrepsbruken i NATO og internasjonalt. For øvrig vises det til Ot.prp. nr. 56 (1994–95) jfr. Innst. O. nr. 33 (1995–96) innstilling fra forsvarskomiteen om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

Til § 4

Første ledd fastsetter at befall og vervede mannskaper tilsettes på de vilkår som fremgår av tjenestemannsloven med de unntak som fastsettes i, eller i medhold av, forslaget til lov om personell i Forsvaret. For yrkesbefallet er dette en videreføring av gjeldende lov om yrkesbefall. For vervede mannskaper innebærer forslaget at det gis hjemmel i denne loven til å fastsette særlige bestemmelser om disponering og midlertidig tilsetting.

Med hensyn til fastsettelse av befalsordningen foreslås det i tredje ledd at denne fastsettes av departementet og ikke som i dag av Kongen med Stortingets samtykke.

Bestemmelsens fjerde ledd innebærer ingen realitetsendring i forhold til gjeldende yrkesbefallslav. Departementet legger til grunn at det fortsatt kan være behov for å fastsette særskilte bestemmelser om hvem som skal tilsette befall og vervede mannskaper og om fremgangsmåten ved tilsetting som fraviker tjenestemannsloven.

Til § 5

Bestemmelsen fastslår at avdelingsbefal skal gis fast tilsetning frem til fylte 35 år.

I andre ledd foreslås det at avdelingsbefalet skal gis samme rettigheter og plikter som yrkesbefalet, med de tilpasninger som følger av tjenestens egenart. Formålet med bestemmelsen er blant annet å slå fast at denne personellkategorien frem til fylte 35 år skal ha samme stillingsvern og rettigheter som yrkesbefalet. Det presiseres at avdelingsbefal ikke har rettigheter knyttet til tilsettingsforholdet overfor staten som arbeidsgiver etter fylte 35 år, så som ventelønn og fortrinnsrett til stilling i virksomheten eller staten.

Til § 6

Med hjemmel i forskrift til tjenestemannsloven § 3 pkt. 3 c er Forsvarsdepartementet i dag gitt adgang til å bestemme varighet og fornyelse av tidsbegrensede tilsetninger i Forsvaret. Forsvarsdepartementet finner det riktig at denne hjemmelen videreføres i loven.

Til § 7

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av yrkesbefalsloven § 3, men med den presisering at yrkesbefal og avdelingsbefal må finne seg i disponering til stilling i utlandet. For disponering til internasjonale operasjoner vises det til merknadene til § 12.

I første ledd klargjøres at alt yrkesbefal og avdelingsbefal plikter å finne seg i disponering i samvar med Forsvarets behov.

Andre ledd er begrunnet i hensynet til de hyppige organisasjonsendringene i Forsvaret. Bestemmelsen omfatter i tillegg til yrkesbefal og avdelingsbefal også kontraktsbefal og vervede mannskaper.

Til § 8

Bestemmelsens første ledd er en videreføring av yrkesbefalsloven og innebærer at befall med plikttjeneste ikke har rettskrav på å få si opp sin stilling før plikttjenesten er avtjent. Dette utelukker imidlertid ikke at befall med plikttjeneste kan søke om å få si opp sin stilling før plikttjenesten er avtjent. Slik søknad vil i hvert enkelt tilfelle underlegges en konkret vurdering på grunnlag av Forsvarets behov. Eventuell innvilgelse av søknad kan innebære at vedkommende må tilbakebetale en forholdsmessig del av utdanningskostnadene til Forsvaret. Av hensyn til Forsvarets operative forhold finner departemen-

tet det riktig at bestemmelsen, som i dag fremgår i yrkesbefalslovens § 2 annet ledd, videreføres i loven her.

Lovforslagets andre ledd er en videreføring av gjeldende yrkesbefalslov. Departementet foreslår å videreføre at tjenestemannslovens regler om oppsigelse grunnet i arbeidsgivers forhold ikke skal gis anvendelse på yrkesbefal og avdelingsbefal. Departementet foreslår også å videreføre at tjenestemannsloven § 10 nr. 2 b, som gir grunnlag for oppsigelse når tjenestemannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller forskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket for stillingen, ikke skal gis anvendelse på yrkesbefal.

Det foreslås at yrkesbefal og avdelingsbefal skal kunne avskjediges administrativt etter reglene i tjenestemannsloven.

Bestemmelsens tredje ledd er en videreføring av gjeldende praksis og er for kontraktsbefal og vervede mannskaper i dag hjemlet i forskriftene til tjenestemannsloven. For avdelingsbefal presiseres det at ved fratreden ved fylte 35 år vil man ikke ha fortrinnsrett til ny stilling i virksomheten eller staten for øvrig og heller ikke rett til ventelønn.

Til § 9

Første ledd er i hovedsak en videreføring av ordningen i lov 8. juni 1973 nr. 36 om aldersgrenser for yrkesbefal i Forsvaret § 2, hvor aldersgrensen for yrkesbefal er 60 år. I annet ledd videreføres bestemmelsen om aldersgrenser for yrkesbefal i Forsvaret § 2 nr. 2 om tidspunktet for når yrkesbefalet skal fratre ved oppnådd aldersgrense.

I tredje ledd videreføres ordningen med at offiserer med generals- og admiralsgrad på vilkår kan fortsette utover fylte 60 år. I tillegg inkorporeres departementets fullmakt til å gi dispensasjon til slik tjeneste.

Til § 10

I første ledd fastsettes et forbud mot at militært personell i tjenestetiden nyter alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Det fremgår at det kan gis slik tillatelse, særlig vil det være aktuelt i forbindelse med representasjon. Tillatelse forutsettes fastsatt gjennom Forsvarssjefens Rusmiddeldirektiv. Det gjøres unntak fra forbudet ved fravær under permisjon og fritid, med mindre annet er bestemt av departementet. Særlig vil det være aktuelt med forbud på militært område under personellens fritid, men også i forbindelse med permisjon når særlige hensyn tilsier det. Militært personell er definert i § 3 annet ledd.

I andre ledd fremgår det at militært personell heller ikke har adgang til å møte til tjeneste påvirket av berusende eller bedøvende middel. Det foreslås at grensen for lovlig promille settes til 0,2. Dette harmonerer med grenseverdiene i blant annet vegtrafikkloven og luftfartsloven.

I bestemmelsens tredje ledd er det inntatt unntak for visse typer legemidler. Dette gjelder legemidler som inntas i samsvar med resept fra lege, tannlege eller annen med rekvireringsrett. Slike legemidler regnes ikke som rusmidler etter første og annet ledd. Personellet skal varsle arbeidsgiver om slik bruk. Meldeplikten vil på denne måten også forplikte arbeidsgiver. Av bestemmelsens ordlyd følger det at arbeidsgiver skal ha informasjon om alle legemidler. Formålet med bestemmelsen er at det gis informasjon til arbeidsgiver om legemidler som kan virke inn på personellens muligheter til forsvarlig yrkesutøvelse.

Fjerde ledd tar sikte på å klargjøre de prosessuelle regler for håndhevelsen av bestemmelsene om pliktmessig avhold. Etter vegtrafikkloven § 22 a tillegges det politiet å gjennomføre alkotest (foreløpig blåsetest) dersom vilkårene for dette foreligger etter lovens første ledd nr. 1 til nr. 4. Etter fjerde ledd i bestemmelsen om pliktmessig avhold innehar politimyndigheten i det militære forsvar kompetanse til å beslutte alkotesting (foreløpig blåsetest) hvor det er mistanke om overtredelse av bestemmelsens første eller annet ledd. Kompetansen til å beslutte alkotest er imidlertid begrenset av den militære politimyndighets jurisdiksjon etter lov om politimyndighet i det militære forsvar 20. mai 1988 nr. 33, jfr. forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar 26. november 1993 nr. 1299.

Hvor resultatet av alkotesten gir grunn til å tro at militært personell eller vernepliktig har handlet i strid med reglen om pliktmessig avhold, har politimyndigheten i det militære forsvar kompetanse til å fremstille vedkommende for det sivile politiet for videre testing. Dette for å få klargjort om vedkommende faktisk er beruset, og eventuelt i hvilket omfang. Slik kompetanse foreligger også hvor det på grunn av vedkommendes opptreden er berettiget mistanke om påvirkning av berusende eller bedøvende midler, uten at dette har gitt utslag på alkotesten. Det er opp til det sivile politiets skjønn å avgjøre om testing skal skje ved utåndingsprøve, blodprøve eller ved klinisk legeundersøkelse.

I femte ledd er det inntatt en regel om refs av militært personell. Militært personell som overtrer forbudet i bestemmelsen skal refses disiplinært og kan ikke straffes for overtredelse av denne bestemmelsen, jfr. Rt 1953 side 1434 og Hans Petter Graver, LoR 1982, s. 230–231.

I sjette ledd er det inntatt en bestemmelse om at departementet kan bestemme at forbudet i første og annet ledd kan gjøres gjeldende for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet med underliggende etater. En utvidelse av forbudet til sivilt personell forutsetter at dette personellet har arbeidsoppgaver som tilsier at de undergis samme restriksjoner som militært personell.

Til § 11

Det foreslås i første ledd innført en alminnelig disponeringsadgang for befal og vervede mannskaper. Det presiseres at bestemmelsen ikke omfatter vernepliktige hvis tjenesteplikt fremkommer i vernepliktsloven. Dette innebærer at den vernepliktige kan disponeres til internasjonale operasjoner dersom det skjer i tilknytning til forsvar av Norge eller allierte, i henhold til Atlanterhavspakten artikkel 5, jfr. Ot. prp. Nr. 56 (1995–96) om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

I lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner (fredstjenesteloven) § 4 andre ledd er Kongen gitt fullmakt til å kunne beordre yrkesbefal til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner dersom tilfredstillende deltakelse ellers ikke kan oppnås. Det foreslås at befal og vervede mannskaper kan disponeres til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner uavhengig av hvorvidt tilfredstillende deltakelse kan oppnås gjennom frivillighet. Ved disponering til internasjonale operasjoner skal det tas familiemessige og sosiale hensyn.

For yrkesbefal foreslås det at bestemmelsen også gis virkning for allerede tilsatt personell, mens disponeringsadgangen for kontraktsbefal og vervede kun skal gjelde for personell tilsatt etter lovens ikrafttredelse. Det vises for øvrig til § 20.

Det foreslås i bestemmelsens andre ledd å gi Forsvarsdepartementet fullmakt til å fastsette hvilket sivilt personell som skal underlegges en disponeringsadgang til internasjonale operasjoner. Det presiseres at fullmakten ikke omfatter en generell disponeringsadgang for sivilt personell, verken for en enkelt etat eller generelt for sektoren. Hensikten med bestemmelsen er at sivilt nøkkelpersonell skal kunne disponeres til internasjonale operasjoner på lik linje med militært personell.

Til § 12

Det foreslås å videreføre dagens system hvor frivillige på forhånd inngår kontrakt med Forsvaret om deltakelse i internasjonale operasjoner. Med frivillige siktes det til personell som ikke er foreslått om-

fattet av disponeringsadgangen i loven. Dette vil for eksempel være vernepliktig personell, og personell som ønsker et tidsbegrenset tilsetningsforhold til Forsvaret (engasjement), eller personell som er tilsett i Forsvaret, men som ikke er omfattet av disponeringsadgangen. Personell som har inngått kontrakt kan beordres til å gjøre tjeneste i medhold av kontrakten. Dette personellet vil ved inngåelse av kontrakt først bli midlertidige tjenestemenn ved fremmøte til tjeneste.

Til § 13

Det foreslås i første ledd å videreføre bestemmelsen i fredstjenesteloven § 1 fjerde ledd om at lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. ikke gjelder i utlandet.

Det foreslås i andre ledd å videreføre bestemmelsen i fredstjenesteloven § 1 femte ledd.

For øvrig vises det til Ot.prp. nr. 56 (1995–96) om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

Til § 14

Departementet foreslår å videreføre fredstjenestelovens § 2. Departementet har funnet det riktig å videreføre presiseringen, jfr. bestemmelsens første ledd, om at det normalt vil være et vilkår for tjenestegjøring at styrkemedlemmene er norske statsborgere. Dette er i samsvar med gjeldende regler om tjenestegjøring i norske militære styrker.

Med forslaget ønsker departementet også å videreføre den unntaksvise dispensasjonsadgangen i andre ledd. Her gis departementet adgang til å tillate andre enn norske statsborgere (utenlandske statsborgere, statsløse personer) å tjenestegjøre i norske styrker på lik linje med norske statsborgere. Det forutsettes at adgangen bare benyttes unntaksvis. Om begrunnelsen for en slik dispensasjonsadgang, vises det til St.meld. nr. 46 (1993–94) pkt. 5.3. Der omtales blant annet muligheten for å rekruttere personell fra andre nasjoner eller utenlandske statsborgere bosatt i Norge, herunder særlig medisinsk fagpersonell. Departementet finner også nå å åpne for en slik mulighet i loven. Det fremgår av lovutkastet at begrensninger i dispensasjonsadgangen kan følge av folkerettslige regler, for eksempel forbudet mot innlemmelse i væpnede konflikter av personer som etter folkeretten må anses som leiesoldater. Begrensninger kan også følge av traktater som Norge har inngått med andre stater, for eksempel ved at det i slike avtaler legges (gjensidige) restriksjoner på muligheten for det ene lands borgere å tjenestegjøre i det andre lands

væpnede styrker. Utenlandske statsborgere mv. som deltar som medlemmer av norske styrker, forutsettes normalt å være underlagt norsk militær straffe- og disiplinærjurisdiksjon på lik linje med norske statsborgere.

Til § 15

Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen i lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner. Første ledd gir en uttrykkelig hjemmel for hjemsendelse. Detaljene bør som i dag fastsettes av Kongen. For FN-operasjoner finnes i dag forskjellige grunnlag for repatriering i såkalte SOPer (Standard Operational Procedures), som er regelverk utarbeidet av FN spesielt tilpasset de enkelte misjonene. De regler som skal fastsettes av Kongen, må for FN-operasjoners vedkommende derfor henvise til de til enhver tid gjeldende SOPer, idet SOP vil være et sentralt regelverk hvis overtredelse kan medføre repatriering. Når det gjelder NATO-operasjoner, er det forutsatt at det er nasjonale bestemmelser som regulerer repatriering for hvert enkelt lands personell.

Til § 16

Det foreslås å videreføre en bestemmelse som i fredstjenesteloven § 5, der det gis særlige regler om oppsigelse i forbindelse med at man er disponert til tjeneste i en internasjonal operasjon og om adgangen til å kreve seg fritatt fra kontraktsforpliktelsene eller tjenesteplikt for øvrig. § 16 erstatter tjenestemannslovens § 11. Personer som har inngått skriftlig kontrakt i medhold av § 13 kan si opp kontrakten med tre måneders varsel først etter at vedkommende har blitt disponert til tjeneste. Befal og vervede mannskaper som er disponert til tjenestegjøring i en internasjonal operasjon, og som ikke er embetsmenn, har etter dagens regler i tjenestemannsloven § 11 rett til å si opp sin stilling med oppsigelsesfrister fra 3 uker til 3 måneder. I tråd med fredstjenesteloven § 5 foreslås det at man har en lik oppsigelsestid på 3 måneder for personell som er disponert til tjeneste i internasjonale operasjoner. Med disponert til tjeneste menes innkalling til tjeneste. Befal med plikttjeneste kan først fratre sin stilling etter at resterende plikttjeneste er avtjent i Norge.

Tredje ledd inneholder regler om adgang til å søke seg fritatt fra tjenesteplikt, både for personell som har inngått kontrakt om fremtidig tjenestegjøring i en internasjonal operasjon iht. § 12, og personell som er underlagt disponeringsadgangen i § 11. Søknad om fritakelse kan skje når som helst, også

før vedkommende er blitt beordret til tjeneste (i motsetning til ved oppsigelse).

I tredje ledd andre punktum fastslås det at vilkårene for å få innvilget fritak, er at vektige helsemessige, velferdsmessige eller sosiale årsaker foreligger. Fritak må kunne gis varig eller midlertidig, avhengig av sakens omstendigheter. Nærmere regler både om de materielle vilkår og om behandlingen av søknader, herunder om klagebehandling bør gis av Kongen, jfr. § 17 e. Dersom fritak gis, forutsettes det at søker umiddelbart kan fri seg fra tjenesteplikten. Dersom søker, når vedtak om fritak treffes, er i aktiv tjeneste i en pågående operasjon, må likevel fritakelse og hjemsendelse først kunne skje når dette anses praktisk mulig. Også regler om dette vil bli gitt av Kongen.

Til § 17

Det er en forutsetning for ikrafttredelse av lovens bestemmelser om disponering til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, at Kongen gir nærmere forskrifter om slik tjenestegjøring.

I bokstav a foreslås det at Kongen kan gi regler om maksimal tjenesteperiode som kan pålegges befal, vervede mannskaper og bestemte kategorier sivilt personell som er disponert til en internasjonal operasjon i medhold av § 11. Dette for å gi nærmere regler i forskrift for å unngå at for store belastninger legges på personellet.

Videre foreslås det i bokstav b å gi forskrifter som oppstiller bestemte kvalifikasjonskrav og lignende, blant annet forskrifter om militær utdanning påkrevet for deltakelse i de ulike typer operasjoner, vandelsmessige krav etc. Deltakerne bør for eksempel ha gjennomgått grunnleggende militær utdanning. Tilsvarende bør Kongen gi bestemmelser om hvordan utvelgelse av søkere iht. § 12 bør skje. Tjenestemannsloven § 5 om tilsetning kommer ikke til anvendelse, se lovforslagets § 13 andre ledd. Det vil derfor være behov for å gi nærmere regler om utvelgelse og tilsettingsprosedyrer. I denne forbindelse er det særlig viktig å sørge for at utvelgelsesprosedyrene tar hensyn til de erfaringene man har fra tidligere operasjoner.

I bokstav c foreslås det at Kongen kan gi forskrift om innholdet i kontrakter som nevnt i § 12.

Videre foreslås det i bokstav d og e at Kongen kan gi forskrifter om behandling av søknader om fritak fra tjenesteplikt i henhold til § 16 tredje ledd og klage over avgjørelse om hjemsendelse og virkningen av slik klage. I den forbindelse vises det til merknadene til henholdsvis §§ 15 og 16.

I bokstav f foreslås det at Kongen får fullmakt til å gi forskrift om arbeidsmiljøet i de norske styrke-

ne, idet arbeidsmiljøloven ikke gjelder, jfr. § 13 første ledd.

For øvrig foreslås det i bokstav g at Kongen gis fullmakt til å gi forskrift om disponering og vilkår for tjenestegjøring for bestemte kategorier sivilt tilsett personell som nevnt i § 11 andre ledd.

Til § 18

Den foreslåtte bestemmelsen er inntatt fordi det vil være behov for å utarbeide en rekke forskrifter før loven trer helt eller delvis i kraft.

Til § 19

I bestemmelsen er det utarbeidet overgangsbestemmelser for personell hvor loven ikke gis tilbakevirkende kraft. Det er presisert at det aktuelle personellet frivillig kan binde seg til å bli disponert i henhold til § 12 andre ledd.

Til § 20

Lov 10. juni 1977 nr. 66 om yrkesbefal m.m. i Forsvaret, lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner og lov 8. juni 1973 nr. 36 om aldersgrenser for yrkesbefal i Forsvaret oppheves. Lovene oppheves da de er inkorporert i lovforslaget.

Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. § 46 a nr. 7 oppheves da departementet ikke lenger finner det nødvendig å unnta Forsvarets personell på dette området.

Nytt punkt 7 i helseregisterloven § 8 tredje ledd gir et lovforankret grunnlag for å videreføre dagens praksis for Forsvarets helseregister. Den uttømmende liste over sentrale helseregistre som kan behandle navn, fødselsnummer og andre personidentifiserende kjennetegn uten samtykke fra den registrerte, suppleres med et nytt syvende register – Forsvarets helseregister.

Registeret omfatter personer som er, eller har vært, i Forsvarets tjeneste uten hensyn til oppdragets art eller stedet for dets utførelse. Det skilles ikke mellom sivil og militær tjeneste. Registeret vil ikke ha geografiske begrensninger.

Helseregisterloven § 8 tredje ledd regulerer registre som kan behandle personidentifiserbare opplysninger uten samtykke fra den registrerte. Ordet «kan» betyr at et register som hovedsakelig skal baseres på samtykke, men som likevel har behov for å registrere enkelte opplysninger uten slikt forutgående samtykke, omfattes av bestemmelsen. Forsvarets helseregister behandler personidentifiserende opplysninger både med og uten grunnlag i samtyk-

ke fra den registrerte. Forsvarets helseregister vil derfor være et register i helseregisterloven § 8 tredje ledds forstand. Det at opplysninger kan behandles uten samtykke fra den registrerte, innebærer et unntak fra det personvernrettslige utgangspunkt om at den enkelte eier og råder over egne opplysninger. Den registrerte kan følgelig ikke motsette seg behandling av opplysningene.

Av femte ledd fremkommer det at myndigheten til å etablere sentrale helseregistre er lagt til Kongen i Statsråd. Dette innebærer at myndigheten ikke kan delegeres til departementet. Bestemmelsene skal videre gis ved forskrift. Dette betyr at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, som bl.a. setter krav til utredning av saken, krever forhåndsvarsling og gir berørte parter rett til å uttale seg om saken, kommer til anvendelse.

Videre står det i femte ledd at forskriften skal gi nærmere regler for behandling av helseopplysninger i registeret. Dette betyr at det i forskrift må utarbeides detaljerte regler for forvaltning av registeret, herunder regler om bruk av navn, fødselsnummer og andre personidentifiserbare kjennetegn, datainnsamling og behandling av dataene. Forskriften skal også angi bestemmelser om bruk av kodeverk og klassifikasjoner, plikt til rapportering, regler for taushetsplikt, informasjonssikkerhet, internkontroll, bestemmelser om innsynsrett m.m.

Femte ledd stiller krav til at man ved utarbeidelsen av forskriften uttrykkelig angir formålet med behandlingen av personopplysninger. Tredje ledd sier at personidentifiserende opplysninger innhentet uten samtykke fra den registrerte kan behandles i den utstrekning det er nødvendig for å nå formålet med registeret. Det i forskriften regulerte formål, vil følgelig sette grenser for hvilke personidentifiserende opplysninger som kan behandles uten samtykke. Adgangen til å registrere personidentifiserbare opplysninger er følgelig ikke ubegrenset. Kompetansens utstrekning er begrenset av kompetansens begrunnelse.

Forskriften skal videre angi hvilke opplysninger som kan være gjenstand for registrering. Opplys-

ningene må være av en slik karakter at de er relevante for å innfri det formål som angis i forskriften. Forskrift om Forsvarets helseregister må angi hvilke opplysninger som kun kan behandles etter samtykke fra den registrerte og hvilke som kan behandles uavhengig av slikt samtykke.

Etter femte ledd skal forskriften angi hvem som er databehandlingsansvarlig for registeret. Med databehandlingsansvar menes ansvaret for at all behandling av personopplysninger i registeret skjer i overensstemmelse med forskriften og annen gjeldende lovgivning. Den databehandlingsansvarlige vil ha ansvaret for å etablere tilfredsstillende sikkerhetsrutiner og påse at disse blir fulgt. Forsvarsdepartementet vil være databehandlingsansvarlig for Forsvarets helseregister. Den databehandlingsansvarlige er eier av alle registerdata i Forsvarets helseregister. Det personvernrettslige utgangspunkt er imidlertid at den registrert eier personopplysninger registrert på egen person i registeret.

Lovens sjette ledd åpner for adgang til å delegerer databehandlingsansvaret. Bestemmelsen må forstås slik at det kun er den faktiske databehandling og ikke det overordnede ansvar som kan delegeres. Av praktiske hensyn tenkes den daglige databehandling delegert til Forsvarets Sanitet.

Sjette ledd fastslår videre at forskriften også bør fastsette bestemmelser om den databehandlingsansvarliges plikt til å gjøre data tilgjengelige for at formålene kan nås. Det tenkes her først og fremst på å gjøre aidentifiserte og anonyme data tilgjengelig for videre forskning og å utarbeide rapporter slik at registerets formål kan nås.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om personell i Forsvaret

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om personell i Forsvaret i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om personell i Forsvaret

Kapittel I. Innledende bestemmelser

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å legge til rette for en hensiktsmessig anvendelse av Forsvarets personellressurser for å sikre gjennomføringen av Forsvarets oppgaver nasjonalt og internasjonalt.

§ 2 *Virkeområde*

Loven gjelder for tilsatt militært personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av denne lov.

§ 3 *Definisjoner*

Med militært personell menes befal, vervede mannskaper og vernepliktige.

Med befal menes yrkesbefal, avdelingsbefal og kontraktsbefal.

Med yrkesbefal menes befal som er fast tilsatt i Forsvaret.

Med avdelingsbefal menes befal som er gitt tilsetting i Forsvaret frem til fylte 35 år.

Med kontraktsbefal menes midlertidig tilsatt befal i Forsvaret som ikke er avdelingsbefal.

Med vervede mannskaper menes tilsatt militært personell som ikke er befal.

Med internasjonale operasjoner menes enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter.

Kapittel II. Forvaltningen av militært personell

§ 4 *Tilsettingsvilkår for militært personell*

Befal og vervede mannskaper tilsettes på de vilkår som er fastsatt i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) med de avvik som følger i eller i medhold av denne lov.

Befal og vervede mannskaper er unntatt fra forbudet om forskjellsbehandling på grunn av alder etter lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidsvern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) § 54 B nr. 1.

Befal plikter å overholde de regler om utdanning, disponering og avansement mv. som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende befalsordning. Befalsordningen fastsettes av departementet.

Departementet gir regler om hvem som skal tilsette befal og vervede mannskaper, og om fremgangsmåten ved tilsetting. Reglene kan fravike tjenestemannsloven.

§ 5 *Avdelingsbefal*

Avdelingsbefal gis tilsetting til fylte 35 år. Stillingen skal fratres ved første månedsskifte etter fylte 35 år.

Avdelingsbefal gis under tilsettingsforholdet samme rettigheter og plikter som yrkesbefal, med de tilpasninger som følger av tjenesteforholdets egenart.

§ 6 *Kontraktsbefal og vervede mannskaper*

Kontraktsbefal og vervede mannskaper gis midlertidig tilsetting. Departementet gir nærmere regler om varighet og om adgangen til å fornye tilsettingsforholdet.

§ 7 *Disponering*

Yrkesbefal og avdelingsbefal plikter å la seg disponere til stilling i Norge og i utlandet. For tjenestegjøring i internasjonale operasjoner gjelder bestemmelsene i kapittel III i loven her.

Befal og vervede mannskaper plikter å rette seg etter de krav til endringer i tjenesten og forflytninger som måtte bli nødvendige på grunn av organisasjonsendringer i Forsvaret.

§ 8 *Oppsigelse mv.*

Befal med plikttjeneste i Forsvaret har ikke rett til selv å si opp sin stilling.

Yrkesbefal og avdelingsbefal kan sies opp etter tjenestemannsloven § 10 nr. 2 bokstav a. For øvrig kan yrkesbefal og avdelingsbefal ikke sies opp etter reglene i tjenestemannsloven.

Avdelingsbefal, kontraktsbefal og vervede mannskaper kan etter endt tilsettingsforhold ikke gjøre gjeldende fortrinnsrett og rett til ventelønn etter tjenestemannslovens bestemmelser.

§ 9 *Aldersgrense for yrkesbefal*

Aldersgrensen for yrkesbefal er 60 år.

Stillingen skal fratres ved første månedsskifte etter at aldersgrensen er oppnådd.

For offiserer med generals- og admiralsgrad kan departementet gi dispensasjon fra aldersgrensebestemmelsene for inntil ett år om gangen når spesielle forhold gjør det utilrådelig at vedkommende fratrer ved oppnådd aldersgrense.

§ 10 *Pliktmessig avhold*

Tilsatt militært personell og vernepliktige skal i tjenestetiden ikke nyte alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første punktum. Forbudet gjelder ikke ved fravær under permisjon eller fritid, med mindre annet er bestemt av departementet.

Tilsatt militært personell og vernepliktige skal heller ikke møte til tjeneste påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Som påvirket av alkohol regnes en person som har alkoholkonsentrasjon i blodet som er større enn 0,2 promille, eller en alkoholmengde i kroppen som kan føre til en så stor alkoholkonsentrasjon i blodet.

Første og annet ledd gjelder ikke for legemidler som inntas i samsvar med resept fra lege, tannlege eller annen med rekvireringsrett. Den som inntar legemidler som kan virke berusende eller bedøvende, skal snarest orientere sin arbeidsgiver om dette.

Bestemmelsene i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 § 22 a om alkotest, utåndingsprøve og blodprøve gjelder tilsvarende.

Overtredelse av bestemmelsene om pliktmessig avhold kan refses disiplinært i henhold til lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet.

Departementet kan bestemme at forbudet i første og annet ledd skal gjøres gjeldende for tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater.

Departementet kan gi nærmere regler om pliktmessig avhold.

Kapittel III. Tjenestegjøring i internasjonale operasjoner

§ 11 *Disponering til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner*

Befal og vervede mannskaper kan disponeres til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

Det samme gjelder tilsatt sivilt personell i Forsvarsdepartementet med underliggende etater, som tilhører bestemte kategorier fastsatt av Forsvarsdepartementet.

Denne disponeringsplikten går ikke foran beordringsplikten etter lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 4–1.

§ 12 *Disponering i medhold av inngått kontrakt*

En person som ikke har plikt til å gjøre tjeneste i medhold av § 11, kan ved skriftlig kontrakt forplikte seg på forhånd til å tjenestegjøre i en eller flere internasjonale operasjoner.

§ 13 *Forholdet til andre lover*

Under tjenestegjøring i internasjonale operasjoner gjelder ikke arbeidsmiljøloven.

Tjenestemannsloven §§ 2, 4, 5 og 11 kommer ikke til anvendelse under tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

§ 14 *Krav om statsborgerskap*

Den tjenestegjørende må være norsk statsborger.

Med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat, kan departementet likevel tillate andre personer å gjøre tjeneste som medlem av en norsk styrke i en internasjonal operasjon.

§ 15 *Hjemsendelse*

Den som deltar i en internasjonal operasjon kan sendes hjem fra tjenesten etter bestemmelser fastsatt av departementet.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker kapittel IV og VI gjelder ikke ved behandling av saker om hjemsendelse.

§ 16 *Oppsigelse m.m.*

Tilsatt personell som er disponert til å gjøre tjeneste i en internasjonal operasjon, kan si opp sin stilling med tre måneders varsel. Fratredelse fra stilling for personell med plikttjeneste skjer likevel ikke før eventuell resterende plikttjeneste er avtjent i Norge.

Personell som har inngått kontrakt som nevnt i § 12, kan si opp kontrakten med tre måneders varsel etter at vedkommende er blitt disponert til tjeneste.

Personell som er forpliktet til å gjøre tjeneste i en internasjonal operasjon, kan når som helst søke seg fritatt fra tjenesteplikten. Slik søknad skal innvilges dersom vektige helsemessige, velferdsmessige eller sosiale grunner tilsier det.

§ 17 *Forskrifter*

Kongen gir forskrifter om:

- a) maksimal tjenesteperiode som kan pålegges i medhold av § 11,
- b) hvordan utvelgelse til internasjonale operasjoner skal skje, herunder om kvalifikasjoner og øvrige vilkår for tjenestegjøring,
- c) innholdet i kontrakter som nevnt i § 12,

- d) behandling av søknader som nevnt i § 16 tredje ledd,
- e) klage over avgjørelse om hjemsendelse og om virkningene av slik klage,
- f) arbeidsmiljøet til norske styrker som deltar i operasjoner og,
- g) disponering og vilkår for tjenestegjøring for bestemte kategorier tilsatt sivilt personell som nevnt i § 11 andre ledd.

Kapittel IV. Sluttbestemmelser

§ 18 *Ikrafttredelse*

Denne lov gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte deler av loven kan settes i kraft til ulik tid.

§ 19 *Overgangsbestemmelser*

Kontraktsbefal, vervede mannskaper og sivilt personell som nevnt i § 11 andre ledd kan bare disponeres til internasjonale operasjoner dersom vedkommende er tilsatt etter at kapittel III trådte i kraft, og for sivilt personell etter at angjeldende personellkategori er fastsatt av Forsvarsdepartementet, med mindre vedkommende skriftlig har akseptert å bli underlagt disponering som nevnt i § 11.

§ 20 *Endringer i andre lover*

Fra den tid Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 8. juni 1973 nr. 36 om aldersgrenser for yrkesbefal i Forsvaret oppheves.
2. Lov 10. juni 1977 nr. 66 om yrkesbefal m.m. i Forsvaret oppheves.
3. Lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner oppheves.
4. Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. § 46 a nr. 7 oppheves.
5. I lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd bokstav a oppheves.

§ 1 annet ledd oppheves.

Nåværende § 1 tredje ledd blir annet ledd og skal lyde:

For personer som nevnt i *bokstav b og d* gjelder forbudet også et tidsrom av 8 timer før tjenestetiden begynner, med mindre det blir nødvendig å benytte stedfortreder og det ikke kan gis denne så langt varsel.

§ 3 skal lyde:

Bestemmelsene i vegtrafikkloven om adgang for politiet til å fremstille motorvognførere til undersøkelse av lege og om dennes adgang til å ta blodprøve får tilsvarende anvendelse på den som i stilling som nevnt i § 1 *bokstav b* ikke må nyte alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Vedkommende departement gir nærmere regler om sådan legeundersøkelse og hva dermed står i forbindelse.

§ 4 bokstav a og §§ 5 og 6 oppheves.

§ 7 første ledd første punktum skal lyde:

Overtrer noen av de i § 1 *bokstav b og d* og § 2 nevnte personer forsettlig eller ved uaktsomhet forbudet i § 1, straffes han med bøter eller fengsel inntil 1 år.

§ 7 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i vegtrafikkloven § 31 om straff for den som har kjørt motorvogn påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, får tilsvarende anvendelse på de i § 1 *bokstav b* nevnte personer.

I gjentakelsestilfelle kan den skyldige fradømmes retten til for en viss tid eller for bestandig å inneha sådan stilling som han hadde da forseelsen ble begått, eller annen stilling som omhandlet i § 1 *bokstav b og d*.

6. I lov 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger skal § 8 tredje ledd nytt nr. 7 lyde:

7. *Forsvarets helseregister*