



Rapport

Lokalt ansatte i internasjonale operasjoner

FORSVARSDPARTEMENTET

18. desember 2014

Rapport

Lokalt ansatte i internasjonale operasjoner

Innledning

Bakgrunn

Forsvaret har de siste tiårene deltatt i internasjonale operasjoner, og har ved flere anledninger ansatt lokale for å løse enkelte oppgaver. Det har fra ulike hold, også via media, vært argumentert for at Forsvaret har ansvar for lokalt ansatte utover det som følger av det rettslige rammeverket, og også etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Argumentene har vært knyttet opp mot sikkerhetsforholdene i det aktuelle operasjonsområdet, og karakteren av de arbeidsoppgavene som har vært utført av den lokalt ansatte. Ulike operasjoner innebærer ulike utfordringer knyttet til hvilke arbeidsoppgaver som utføres av lokalt personell, de rettslige rammene oppgavene utføres under og sikkerhetsmessige forhold. Det foreligger ingen overordnet policy for disse forholdene. Forsvaret vil også i fremtiden delta i internasjonale operasjoner, og det er i denne anledning behov for en overordnet policy for Forsvarets ansettelse av lokalt personell i internasjonale operasjoner.

Foranledning

Regjeringen Stoltenberg II besluttet i 2012 at lokalt personell ansatt av norske styrker og politi i Afghanistan skulle få anledning til å søke om beskyttelse i Norge i forbindelse med tilbaketrekkingen av styrkene fra Faryab. Tilbaketrekkingen ville medføre at brorparten av dette personellet ville bli sagt opp, og gjenværende engasjement begrenses til Mazar-e Sharif (MeS). Det ble ansett som ønskelig å vurdere den enkeltes beskyttelsesbehov for oppsigelse av kontraktene, både av hensyn til den enkelte selv, men også av hensyn til deres lojalitet og norske styrkers sikkerhet.

En kartlegging foretatt av Forsvaret viste at det var snakk om rundt 100 personer, hvorav ca. halvparten var tolker, de øvrige såkalt «house staff», dvs. sjåførere, renholdspersonale, vakter etc. Det ble lagt til grunn at det først og fremst var tolkene og deres nærmeste familie som var aktuelle for gjenbosetting i Norge. Dette fordi det var tolkene som hadde hatt den nærmeste tilknytningen til norsk personell, de kunne være i besittelse av sensitiv informasjon, og ble antatt å utgjøre størst risiko ved tap av lojalitet. Videre ble det lagt til grunn at deres medvirkning ved gjennomføringen av oppdrag med norsk personell, av til dels utsatt og farlig karakter, ville gjøre at denne personellgruppen kunne ha det største behovet for beskyttelse. Det ble imidlertid også åpnet for intervjuer av «house staff» på bakgrunn av informasjon fremkommet ifm. kartleggingsrunden som Forsvaret foretok.

En interdepartemental arbeidsgruppe bestående av representanter fra JD, UD, BLD samt etatsrepresentanter fra IMDI, UDI og FST forberedte og organiserte arbeidet. Det er i etterkant av den første runden med behandling av asyl- og oppholdstillatelser utarbeidet en erfaringsrapport. Denne rapporten peker blant annet på behovet for en overordnet policy for Forsvarets ansettelse av lokalt personell i internasjonale operasjoner. FD, ved FD V, besluttet i denne sammenheng at det skal utarbeides en rapport og et forslag til retningslinjer for Forsvarets bruk av lokalt ansatte i internasjonale operasjoner.

Arbeidsgruppens mandat (utdrag)

Arbeidsgruppen skal utrede og forslå retningslinjer for Forsvarets bruk av lokalt ansatte i forbindelse med internasjonale operasjoner. Utredningen bør se på relevante faktorer som hjemmelsgrunnlag og status for lokalt ansatte, aktuelle tjenester disse kan/bør levere, økonomiske/kostnadmessige vurderinger, personbeskyttelse og operasjonssikkerhet, samt å rekruttere nordmenn til slike funksjoner kontra lokale ansettelse. Studien skal lede frem til retningslinjer for bruk av lokalt ansatte og utformingen av ansettelseskontrakter, forutsetninger for ansettelse og hvilken informasjon som skal gis i forbindelse med ansettelsen.

Arbeidsgruppen vurderer også om det er andre relevante forhold som bør drøftes.

Arbeidsgruppen skal avlegge rapport med anbefalinger til sjef FD V innen utgangen av 2014.

Arbeidsgruppens deltakere

Major Rekve (FD V 2) (leder)

Seniorrådgiver Holand (FD V 3)

Seniorrådgiver Berge-Bang (FD V 3)

Oberstløytnant Adolfsen (FST)

Oberstløytnant Wangberg (FD II 5)

Avgrensning

Arbeidsgruppen har ved utarbeidelsen av retningslinjene forholdt seg til gjeldende rett og faktorer som gjør seg gjeldende for forsvarsektoren per i dag..

I denne sammenheng kan det informeres om at regjeringen har besluttet at regelverket gjeldende for søknader om opphold for lokalt ansatte i internasjonale operasjoner skal gjennomgås. Dette arbeidet vil bli ledet av Justis- og beredskapsdepartementet.

Rapporten og retningslinjene er innspill til fremtidige operasjoner og ansettelsesforhold.

Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til inngåtte arbeidskontrakter, eller tidligere eller nåværende ansattes søknad om oppholdstillatelse.

Arbeidsform

Arbeidsgruppen har hentet inn uttalelser og fakta fra Forsvarsstaben, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Forsvarets etterretningshøyskole og Forsvarets operative hovedkvarter. Rapporten har vært sendt på høring til FD I, FD II, FD III, FD IV, FD V og Forsvarssjefen. Innspillene er innarbeidet i rapporten.

Hva regulerer Forsvaret som arbeidsgiver?

Internasjonal rett

Det grunnleggende utgangspunkt for lokalt ansatte i et operasjonsområde vil være at de er underlagt stedlig lovgivning. Dette gjelder for hele lovverkets virkeområde, herunder strafferett, skatt, arbeidsrett mv.

Dette utgangspunktet fravikes i mange tilfelle ved at folkeretten gir lokalt ansatte særlig status. Slik status kan enten følge av vedtak i FN, eller ved avtaler mellom vertsstaten og stater som har militære bidrag i den aktuelle staten. Slike avtaler kan også inngås mellom internasjonale organisasjoner, slik som FN og NATO og vertsstaten. Military Technical Agreement (MTA) av 2003 mellom NATO og interim regjeringen i Afghanistan er et eksempel på en slik avtale.

MTA gir lokalt ansatt personell strafferettslig immunitet for tjenestehandlinger. Det vises her til del 4, artikkel 14, tredje punktum hvor det står: *“ISAF Forces may hire local personnel who will remain subject to local laws and regulations. However written and all acts performed by them in their official capacity”*.

Det er verdt å merke seg at statusavtaler som inngås mellom internasjonale organisasjoner eller bidragsytende nasjoner og vertsstaten ofte sikrer senderstatene og deres personell mot rettsfølgelse i vertsstaten. Lokalt ansatt personell vil i slike tilfelle ikke ha tilgang til lokalt rettssystem dersom det skulle oppstå tvister med utspring i arbeidsforholdet. Arbeidskontrakten vil etter dette være sentral.

Status til lokalt ansatt personell må etter dette vurderes fra operasjon til operasjon. Det foreliggende rettsgrunnlaget vil etter dette også ha bæring på hvilke oppgaver lokalt ansatte kan og bør utføre.

Når det gjelder den norske stat, vil denne alltid kunne saksøkes for norske domstoler, i første instans for Oslo tingrett. Dersom det er hensiktsmessig ut fra en totalvurdering, kan imidlertid en stat unntaksvis velge å gi uttrykkelig avkall på sin immunitet i en bestemt sak, slik at en utenlandsk domstol kan få anledning til å behandle sakens realitet.

Norge har inngått en rekke folkerettslige avtaler som er relevante ved ansettelse av lokalt ansatte i internasjonale operasjoner. De fleste er knyttet til grunnleggende menneskerettigheter. De viktigste er:

- Konvensjon om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten av 9. juli 1948 (nr. 87) og Konvensjon om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger av 1. juli 1949 (nr. 98)
- Konvensjon for lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi av 29. juni 1951 (nr. 100) og Konvensjon om diskriminering i sysselsetting og yrke av 25. juni 1958 (nr. 111)
- Konvensjon om minstealder for adgang til sysselsetting av 26. juni 1973 (nr. 138) og Konvensjon om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid av 17. juni 1999 (nr. 182)
- Konvensjon om tvangsarbeid av 28. juni 1930 (nr. 29) og Konvensjon om avskaffelse av tvangsarbeid av 25. juni 1957 (nr. 105)

FN sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Resolusjonen har som overordnet mål å øke kvinners deltakelse og innflytelse i arbeidet med å forebygge, løse og håndtere konflikter.

Norsk rett og vertslandets rett

Lokalt ansatte kan være ansatt på kontrakt direkte med Forsvaret. Det er rettigheter og plikter til denne gruppen vi skal redegjøre for nå. Andre grupper lokalt ansatte kan være de som er kontrahert gjennom vikarbyråer eller firmaer.

Arbeidsmiljøloven gjelder i utgangspunktet innenfor norsk territorium. Forsvaret har regulert Forsvarets aktiviteter i inn- og utland som faller utenfor arbeidsmiljøloven i et direktiv for utøvelse av helse, miljø og sikkerhet (HMS) under operativ virksomhet i Forsvaret.

Direktivet skal sikre et systematisk arbeid med operativ HMS, slik at arbeidsmiljø og helse blir best mulig ivarettatt, herunder at sikkerhet, effektivitet og operativ evne optimaliseres.

Det er et spørsmål om lokalt ansatte kan anses som tjenestemenn etter tjenestemannsloven. Det antas at problemstillingen ikke var oppe da tjenestemannsloven ble vedtatt. Men i forskrift til tjenestemannsloven § 1 nr.1 bokstav J er det oppstilt at «Lokalt ansatte arbeidstakere ved norske utenriksstasjoner og tjenestesteder i utlandet» er unntatt fra tjenestemannsloven. Vi vurderer det slik at lokalt ansatte på norske tjenestesteder i en internasjonal operasjon faller innenfor unntaket. De lokalt ansatte vi diskuterer i denne rapporten er derfor ikke tjenestemenn etter tjenestemannsloven. Dermed gjelder heller ikke tjenestetvistloven som også gjelder for «tjenestemann».

Statusavtalene sikrer normalt at den norske styrken eller medlemmer av denne ikke er erstatningsansvarlige under lokal rett. Dette vil normalt også gjelde erstatningskrav som rettes mot oss via lokalt rettssystem. Dette er imidlertid ikke til hinder for at enkeltpersoner kan reise krav mot den norske stat i Norge. Forsvaret må skape klarhet i hva som er gjeldende for det enkelte operasjonsområde, spesielt med tanke på at Forsvaret er selvassurandør i forhold til skade, behandling, erstatning, kompensasjon for våre lokalt ansatte.

Ved inngåelse av en arbeidskontrakt er utgangspunktet lokalt rett, se punktet om «Internasjonal rett».

Grunnleggende krav for arbeidsgiveransvaret

Arbeidsgiveransvaret viser i norsk rett til det ansvaret arbeidsgiver har ovenfor arbeidstakere. Mange av disse pliktene står i arbeidsmiljøloven. Loven gjelder ikke i utlandet. Likevel kan loven være retningsgivende for hva som bør reguleres i arbeidskontrakten. De viktigste rettighetene etter loven er:

- krav om skriftlig arbeidsavtale
- at adgangen til oppsigelse er regulert
- lønn og andre ytelser
- opplæringsansvar og innføring i interne rutiner
- sikre at vedkommende har nødvendige kvalifikasjoner, godkjenninger sikkerhetsklareringer o.l
- regler om arbeidstid
- krav til et forsvarlig arbeidsmiljø

Forsvarsinterne dokumenter

Forsvaret har i lang tid, og i flere ulike internasjonale operasjoner benyttet lokalt ansatte. Det foreligger derfor en rekke interne prosedyrer og reguleringer for benyttelse av lokalt ansatte. Disse prosedyrene er ofte brutt ned på avdelingsnivå, gjerne som Standard Operating Procedures (SOP), eller stående ordre (SO). Forholdet har eksempelvis vært regulert i NCC SO for AFG. Disse prosedyrene har varierende innhold. Fellesnevnerne for dokumentene er imidlertid at de søker å ivareta både forholdet knyttet til de lokalt ansattes sikkerhet og Forsvarets behov for sikkerhet i medhold av bestemmelser i sikkerhetsloven mv. Det er viktig å presisere at lokalt ansatt personell ikke er underlagt militær kommando- og disiplinærmyndighet. Det er arbeidskontrakten som inngås med den enkelte som er grunnlaget for arbeidsgivers styringsrett.

Forsvarssjef (FSJ) er arbeidsgiver og har det overordnede forvaltningsansvaret i Forsvaret. Når personellet er disponert til internasjonale operasjoner etter forsvarspersonelloven §§ 11 og 12, er arbeidsgiveransvaret delegert til Administrativ foresatt avdeling (AFA). I Forsvarets personellhåndbok del E punkt 3.2 står det videre at NCC/SNR/SNO skal ivareta de nasjonale interesser i utlandet når det gjelder arbeidsgiver- og personellansvar. Spørsmål vedrørende arbeidsgiverforhold og personell rettes direkte fra disse funksjonene til Administrativt foresatt avdeling (AFA), som ivaretar arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgruppen har fått informasjon om at de lokalt ansatte ofte ikke er en del av godkjent styrkestruktur (OPL/I). FSJ har i Forsvarets personellhåndbok del E, vedlegg B delegert det til DIF sjefer med styrkeproduksjonsansvar å utarbeide personelldelen i OPL/I for de enkelte styrkebidrag, jf. ordre om oppdragsspesifikk styrkeproduksjon. De lokalt ansatte bør også inn i den godkjente styrkestrukturen for å sikre tilstrekkelig styring og koordinering om denne gruppen.

Etiske forhold

I media har det vært argumentert i retning av at Forsvaret som arbeidsgiver har et moralsk ansvar utover det som defineres som arbeidsgivers forpliktelser i arbeidskontrakten, internasjonal og lokal rett, og at Forsvaret som arbeidsgiver og Norge som stat kan ha en moralsk forpliktelse til å ivareta tidligere ansatte. Tilsvarende argumentasjon vil kunne benyttes for alle lokalt ansatte som måtte oppleve en forverret sikkerhetssituasjon, som skades i tjeneste, eller på en annen måte opplever at kontrakten med Forsvaret ikke lenger er like gunstig.

Arbeidsgiver må i forkant av en kontraktsinngåelse informere best mulig om kompensasjon og risiko, slik at den som ansettes kan ta et best mulig informert valg. Denne informasjonen bør derfor være så tydelig som mulig når det gjelder risiko, og Forsvarets forpliktelser under og etter endt kontraktsperiode. Dette forholdet må også ses i sammenheng med hvordan Forsvaret planlegger å benytte lokalt ansatte før en operasjon innledes.

Erfaringer fra interdepartemental arbeidsgruppe

Den interdepartementale arbeidsgruppen fastslår at Norge ikke har noen overordnet policy eller regelverk, som spesifikt regulerer hvordan vi skal forholde oss til tematikken lokalt ansatte i internasjonale operasjoner. Dette gjelder fra man går inn i en militær planprosess, og ser behov for lokale tilsetninger, og frem til man avslutter en operasjon. På militær side er det viktig at man ser på dette som en helhetlig prosess, fra oppstart av planarbeidet før etableringen og frem til avslutningen av operasjonen. Det er en klar anbefaling at det etableres policy eller retningslinjer for ansettelse av lokalt personell i fremtidige operasjonsområder.

Det er mottatt flere henvendelser om oppholdstillatelse i Norge fra personell som trolig ikke har vært ansatt av norske styrker. Mangelfulle registre over lokalt ansatte har gjort det problematisk å dokumentere ansettelsesforhold.

Den interdepartementale arbeidsgruppen konkluderte også med at det er behov for en gjennomgang av regelverket på utlendingsområdet. Dette først og fremst begrunnet i at lokalt ansatt personell ikke er definert som en egen gruppe i regelverket, og at dette har medført en rekke utfordringer i prosessen.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å:

- 1) se på behovet for en lovendring som forenkler prosessen med håndtering av lokalt ansatt personell i fremtidige operasjoner mht. hvem som kan fremme saker, oppholdsgrunnlag m.m.
- 2) løpende vurdere behovet for å tilrettelegge for at gjenværende lokalt personell kan søke om opphold i Norge

Proessen med å motta søknader om opphold fra lokalt ansatte og behandling av disse krever interdepartementalt samarbeid og samarbeid på tvers av etater. Dagens regelverk på utlendingsfeltet har utilstrekkeligheter når det kommer til de særlige forholdene som gjør seg gjeldende for lokalt ansatte.

Den interdepartementale arbeidsgruppen har også påpekt at det er et samfunnsøkonomisk aspekt knyttet til oppholdstillatelse for lokalt ansatte og om Forsvaret benytter egen kapasitet til dekning av de aktuelle tjenestebehov eller om tjenestene skaffes ved bruk av lokal arbeidskraft.

Momenter rundt tilsetting

Behov

Ansettelse av lokalt personell i internasjonale operasjoner har vært gjennomført med bakgrunn i klart definerte behov i operasjonsområdet. Inngåtte kontrakter kan grovt deles inn i to grupper; de som har sitt arbeide innenfor og utenfor leir. De som er i leir er hovedsakelig vaskehjelpere, kokker og vakter. Når det gjelder aktiviteter utenfor eget leiområde så er dette i hovedsak snakk om tolker, hvor Forsvaret i størst mulig grad skal søke å benytte eget personell. Der hvor Forsvaret ikke kan dekke behovet med eget personell, skal det vurderes om det er mulig å inngå avtaler med lokale myndigheter, politi og militære for å støtte med tolker på oppdrag utenfor eget leiområde.

Dokumentasjon innhentet fra prosessen med behandling av søknader om opphold fra tidligere ansatte i ISAF viser at det foreligger arbeidskontrakter for det enkelte arbeidsforhold. Disse ansettelsene er basert på kontrakter som er utarbeidet av NCC og kvalitetssikret lokalt. Det foreligger en del individuelle

variasjoner i innholdet i kontraktene. Et eksempel på dette er begrepet «combat interpreter» som er å finne i enkelte kontrakter, på tross av klare reguleringer fra FOH om at lokalt ansatte ikke skal benyttes til slike formål. Innhentet informasjon tyder også på at det mangler en helhetlig oversikt over hvordan de enkelte avdelinger dekker sine behov for tolker. Ansettelse og stillinger finnes ikke igjen i overordnede oversikter. Dette medfører også utfordringer knyttet til sikkerhetsklarering av lokalt ansatte.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at det er et behov for overordnet planlegging og behovsstyring av lokale ansettelse. I Forsvarets personellhåndbok del E punkt 3.2 står det at NCC/SNR/SNO skal ivareta nasjonale interesser i utlandet når det gjelder arbeidsgiver- og personellansvar. Det bør foreligge en oversikt og en godkjenning av hvilke stillinger som kan besettes med lokalt personell og hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres. Denne oversikten må forvaltes forsvarlig, lagres elektronisk, og være søkbart i ettertid.

Risiko

Det å være lokalt ansatt kan innebære ulik grad av risiko. De som utfører sitt arbeid sammen med norske styrker utenfor leir utsetter seg for en høyere eksponering enn dem som arbeider i leir. Men også de som er ansatt i norske leirområder vil kunne rammes av handlinger rettet mot norske eller allierte styrker. Våre avdelinger i internasjonale operasjoner utsettes for en risiko ved å operere i et konfliktområde. Dette er en risiko som avdelinger vil, ved ulike tiltak, kunne reduseres, men aldri fjerne.

Sjefer er ansvarlige for lokale tiltak som begrenser risiko for avdelingen, den enkelte tjenestemann og lokalt ansatte. Dette gjelder tiltak for å ivareta safety aspekter ved å sikre opplæring i arbeidsoppgaver, og godt arbeidsmiljø. I tillegg skal lokale sjefer ivareta security aspektet ved å gjennomføre og lære opp lokalt ansatte i sikkerhetstiltak, utlevere beskyttelsesutstyr og til enhver tid tilpasse arbeidsoppgavene til situasjonen. Det å jobbe for norske militære avdelinger i en militær operasjon vil alltid medføre en risiko. I vurderingen av risiko må det også vurderes om det foreligger en risiko for den ansatte utenfor arbeidstiden, og i tiden etter endt kontrakt.

Et konfliktområde kan i ytterste konsekvens dele et sivilsamfunn inn i de som er for eller mot den internasjonale styrkens innsats. Da vil det kunne være en risiko for den enkelte å bli assosiert med norske og allierte styrker. Den enkelte lokalt ansatte vil i slike situasjoner kunne ha et ønske om å holde sin identitet og sitt ansettelsesforhold skjult. Dette kan være spesielt utfordrende for tolker fordi de personlig kommer i kontakt med en rekke mennesker, som tydelig identifiserer tolken som støttende til den norske innsatsen. Det er derfor ønskelig at færrest mulig utsettes for denne risikoen, og at avdelingen gjennomfører tiltak for å redusere denne. For å redusere antall personer som blir utsatt for denne type risiko bør Forsvaret vurdere å benytte egen tolkekapasitet. Andre alternativer for å dekke tolkebehovet, slik som kontrahering av tjenester bør også vurderes. I de tilfelle ansettelse av lokalt personell likevel fremstår som den eneste hensiktsmessige løsningen, bør antall ansettelse holdes på et absolutt minimum.

Tilgang til skjermingsverdig informasjon

Ved å jobbe tett på norske styrker, vil lokalt ansatte få tilgang til informasjon. Dette kan være skjermingsverdig informasjon, eller informasjon som isolert sett ikke er skjermingsverdig, men som i sum sier noe om norske styrkers operasjonsmønster, kapasitet eller intensjon. Spesielt tolkene vil få informasjon som ledd i utførelsen av sitt arbeide. Det er de lokalt ansatte som oftest er med på operasjoner, og i deres funksjon vil de kunne få tilgang til beskyttelsesverdig informasjon. En tolk vil etter endt kontraktperiode kunne sitte på en god del informasjon om Forsvarets ansatte, operasjonsmønster, kapasiteter og intensjoner. Dette er en sikkerhetsutfordring som best løses med å benytte egne militære tolker.

Forsvaret skal vurdere i hvilken grad det forventes at det kommer til å bli et problem at lokalt ansatte tilegner seg slik informasjon i forkant av deployering. For enkelte avdelinger og operasjoner vil det være mer kritisk å skjerme kapasitet og intensjoner. Et eksempel på dette kan være at det stilles høyere krav til utvikling av språkkapasitet til støtte for våre spesialstyrker.

Forsvaret sikkerhetsavdeling er gitt myndighet til å fastsette retningslinjer for klarering og godkjenning, og gjennomfører fastsettelse av sikker identitet og sikkerhetskontroll på personer som skal tilsettes og er tilsatt. Forsvaret skal ikke tilsette personell eller benytte kontraherte ansatte som ikke godkjent i henhold til de til enhver tid gjeldende retningslinjer, eller at det er gitt dispensasjon fra dette. FD skal informeres om de operasjonene hvor det gis dispensasjon.

Økonomiske forhold

De arbeidsoppgavene som det ansettes lokale til å utføre er i hovedsak enklere oppgaver. De oppgavene som utføres i leir vil kunne løses av eget personell på grenader og lavere gradsnivå. Lønnskostnaden for dette personellet med familie og utenlandstillegg er i dag mellom 71 til 75 000 kroner brutto i måneden. Kontraktene med lokalt ansatte vi har i dag, er vesentlig billigere for Forsvaret. Gitt det vesentlig høyere pris- og kostnadsnivået i Norge enn noe land vi opererer i nå eller i fremtiden, så vil det være en betydelig merutgift å benytte eget personell.

Det er ikke økonomisk eller praktisk mulig å ha en nasjonal militær tolkeberedskap på alle språk, og det tar tre til fire år å utvikle en språkkapasitet. Dette medfører at dersom Forsvaret skal settes inn i et område hvor det ikke finnes en språkberedskap, så vil det kunne ta inntil tre år fra førstemann er i operasjonsområdet før Forsvaret kan stille egenutdannede tolker. Utdanning av tolker innebærer en benyttelse av fire modeller for utvikling av tolkekapasitet:

- Ved å gi sivile med språkkapasitet en militærfaglig opplæring og tilsetting
- Ved å gi sivile uten språkkapasitet en militærfaglig og språklig opplæring og tilsetting
- Ved å gi alt utdannede tolker en militærfaglig opplæring og tilsetting
- Ved å gi allerede tjenestegjørende personell en språkopplæring.

Kostnadene og tidsperspektivet for å utvikle tolkekapasitet er avhengig av hvilken modell for rekruttering som er mulig å benytte. Dette er avhengig av om det finnes sivile med språkkunnskap eller alt utdannede tolker som kun behøver en militærfaglig utdanning, om forsvaret må gi språkutdanning til alt tilsatt personell, eller om forsvaret skal både gi en militærfaglig og språklig opplæring. Uavhengig av

hvilken modell som benyttes, så vil det være en betydelig opplæringskostnad. I tillegg så vil dette personellet grunnet grad og utdanningsnivå koste med familie- og utenlandstillegg mellom 75 til 86 000 kroner brutto i måneden. Kontraktene med lokalt ansatte tolker vi har i dag koster mer enn for de andre lokalt ansatte, dette for å sikre kompetent personell, og kompensere for en høyere risiko. Disse kontraktene er vesentlig billigere enn om Forsvaret skulle lønnet eget personell.

Sammenlignbare stillinger i det lokale arbeidsmarkedet utgjør grunnlaget for fastsettelse av lønn og andre arbeidsvilkår. Forsvaret som arbeidsgiver kan ved sin lønnpolicy være med å redusere risiko for avdelingen og lokalt ansatte. Lønnsnivå skal sikre en ønsket lav rotasjon, i den hensikt å bygge kompetanse og begrense antallet som eksponeres for risiko. Den bør derimot ikke settes så høyt at dette medfører utilsiktede konsekvenser for det sivile samfunnet eller andre aktører i operasjonsområdet, og bør i størst mulig grad koordineres med andre internasjonale aktører i området, herunder NATO. Et u hensiktsmessig høy lønnsnivå vil også kunne medføre en forhøyet risiko for våre lokalt ansatte.

Forsvaret har en ulik praksis, avhengig av operasjonsområde, om de som lønnes lokalt blir registrert for skatt i hjemlandet. Dette skyldes både praktiske, rettslige og operative hensyn. Rent praktisk så vil det være en rekke operasjonsområder hvor det ikke finnes et etablert statsapparat til å melde inn våre lokale ansatte. Operative hensyn kan også tale for at det ikke er ønskelig å melde inn hvem som jobber for oss. Forsvaret bør etter dette informere FD om vurderingene rundt innmelding for beskatning i forkant av, og ved en endret vurdering i løpet av en internasjonal operasjon.

Arbeidsgruppen har ikke forutsetninger for å vurdere økonomiske forhold utover hva som gjelder forsvarssektoren. De samfunnsøkonomiske konsekvenser av ordninger for asyl- og oppholdstillatelse opp mot benyttelse av Forsvarets eget personell til utførelse av relevante arbeidsoppgaver er således ikke vurdert.

Lokale og internasjonale selskaper

Forsvaret har lang erfaring med å inngå avtaler med selskaper for kjøp av tjenester i ulike operasjonsområder. Det foreligger positive erfaringer ved kjøp av tjenester, også for tjenester der alternativet er å foreta lokale ansettelser. Inngåelse av kontrakter med selskaper forutsetter at det finnes et marked for den etterspurte tjeneste. Dette og behovet for tjenester vil være ulikt for det enkelte operasjonsområdet. Selve kontraktsinngåelsen stiller en del krav til nasjonalt eller internasjonalt støtteelement. Dette medfører at det er enkelte tjenester som trolig ikke kan kontraheres, spesielt i en tidlig fase.

Selv om Forsvaret ikke har et arbeidsgiveransvar for personer som arbeider for selskaper som leverer tjenester til Forsvaret, bør Forsvaret kunne påse at selskapene følger opp sine ansatte på en forsvarlig måte. Grunnleggende krav til vetting/screening av lokalt personell i henhold til de krav som settes av Forsvarets sikkerhetsavdeling vil eksempelvis gjøre seg gjeldende også der tjenestene er kontrahert.

Ledelse av mangfold

Forsvaret bør søke, så langt det er praktisk mulig gitt oppdrag og situasjon, å ivareta de lokale ansattes kulturelle, religiøse og sosiale behov. Dette innbefatter kosthold, boforhold, feriedager mm. Der hvor Forsvaret sørger for innkvartering skal det søkes å ivareta en akseptabel standard og sikkerhet. Forsvaret skal stille de samme krav til de lokale ansattes forhold til rusmidler som de gjør til egne ansatte.

Forsvaret skal vurdere gender-forhold i sin planlegging av internasjonale operasjoner, og Forsvarets lokale sjefer skal utvise gender-hensyn ved utførelse av oppdrag. For alle ansatte gjelder det å utvise en høy grad av refleksjon og integritet i sitt lederskap av og omgang med lokalt ansatte. I tillegg er det særdeles viktig å ha kulturforståelse og være sensitiv overfor den kulturelle konteksten de lokalt ansatte lever i.

Informasjon som skal gis ved ansettelse

Det er viktig at den ansatte får god og tilstrekkelig informasjon om stillingen, arbeidsoppgavene, Forsvarets forventninger og hva det medfører å være ansatt under en operasjon, og hva dette kan medføre etter endt kontraksperiode. Dette er grunnleggende forutsetninger for at den enkelte skal kunne ta et informert valg om inngåelsen av arbeidskontrakten. Det er et frivillig ordinært ansettelsesforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er viktig her for arbeidsgiver å informere best mulig om kompensasjon og risiko, slik at den som ansettes kan ta et best mulig informert valg. Denne informasjonen bør derfor være så tydelig som mulig når det gjelder forhold som gjelder arbeidets utførelse, risiko, sikkerhetsutfordringer og sikkerhetstiltak, og Forsvarets forpliktelser under og etter endt kontraksperiode. Endres arbeidsoppgavene eller andre forhold beskrevet i arbeidskontrakten, så skal dette dokumenteres i endrede arbeidskontrakter.

Det er ønskelig at Forsvaret er så tydelig som mulig i sitt arbeidsgiverforhold. Forsvaret har kun ansvaret for de lokalt ansatte i arbeidstiden og ikke på fritid. Forsvaret bør også eksplisitt uttrykke momenter som ikke er en del av kontrakten, eller etter endt kontrakt. Momenter det bør informeres om, uavhengig om det dekkes eller ikke, er; kost og losji, forsikringer, helseutgifter. Arbeidskontraktene må dokumentere at relevant informasjon er formidlet og forstått. Dette stiller et høyt krav til utforming av arbeidskontraktene. Ved utformingen av arbeidskontrakten og informasjonene som gis i forbindelse med en ansettelse, skal det vurderes hvilket språk som er mest hensiktsmessig for det enkelte operasjonsområde.

Dokumentasjon på arbeidsforhold, herunder bevis på sikker identifikasjon, arbeidskontrakt, tjenesteuttalelser som vurderer kompetanse og dokumenterer tjenestehistorikk, skal forvaltes forsvarlig, lagres elektronisk, og være søkbart i ettertid.

Avslutning av arbeidsforhold

Forsvaret skal i forbindelse med planleggingen av en internasjonal operasjon vurdere hvordan de i best mulig grad kan uttrykke sin anerkjennelse og respekt for det arbeidet som gjøres av lokalt ansatte. Forsvaret bør vurdere om det er behov for en medalje, minnemynt eller et annet symbolsk uttrykk som takk til de lokalt ansatte, utover dagens *Letter of reference*. Det må presiseres at en medalje eller lignende kun er et symbol for anerkjennelse og respekt, og ikke medfører noen forpliktelse fra norske myndigheter. Forsvaret skal avslutte de lokalt ansattes arbeidsforhold i henhold til hva som er avtalt i

arbeidskontrakten. Arbeidsforholdet skal avsluttes på en så ryddig måte som mulig, og skal kunne dokumenteres i ettertid.

Oppsummering

Rapporten har tatt utgangspunkt i Forsvarets interne retningslinjer, og forslagene rundt utforming av kontrakter, tilsetting, sikkerhetsvurderinger og sikkerhetssjekker, ledelse av lokalt ansatte og avslutning av arbeidsforhold er i stor grad en formalisering av den eksisterende praksisen Forsvaret har opparbeidet seg.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at Forsvaret i stor grad har utøvet en forsvarlig forvaltning av lokalt ansatte i internasjonale operasjoner. Det er gjennomgående utarbeidet prosedyrer, arbeidskontrakter og gjennomført intervjuer, sikkerhetssamtaler for det enkelte arbeidsforhold. Arbeidsgruppen observerer imidlertid at dokumentasjon av det enkelte arbeidsforhold i noen tilfelle har vært mangelfull. Det er også dannet et inntrykk av at lokale ansettelser i stor grad har vært gjennomført på bakgrunn av behov hos den enkelte avdeling og at ansettelser av lokalt personell i noen grad fremstår ukoordinert.

Arbeidsgruppen finner også at det i større grad bør gjennomføres en systematisk risikovurdering når det gjelder arbeidsoppgaver som lokalt ansatte gjennomfører.

Rapporten foreslår en del momenter som Forsvaret gjør før det ansettes lokalt personell, og for ivaretagelse av dette personellet. Retningslinjene skal tydeliggjøre de avtalene og forpliktelsene partene har ovenfor hverandre. Dette ved at arbeidskontrakter skal inkludere mer informasjon og kvalitetssikres, at tilsettingsforhold skal dokumenteres bedre, og at der det ikke er hensiktsmessig å benytte egne personellressurser skal Forsvaret søke å kontrahere tjenester fremfor ansette lokalt. Retningslinjene under er på bakgrunn av ovenstående, utformet for å redusere eventuelle uklarheter som måtte foreligge ved forvaltningen av lokalt ansatte i internasjonale operasjoner.

Anbefalte retningslinjer for lokale ansettelser i internasjonale operasjoner

Formålet med retningslinjene arbeidsgruppen anbefaler er å ivareta Forsvarets behov for lokal arbeidskraft i internasjonale operasjoner, og samtidig legge til rette for en enhetlig og forsvarlig ivaretagelse av lokalt ansatte. Dette innebærer at lokalt ansatte i minst mulig grad utsettes for situasjoner der deres sikkerhet (herunder både safety og security) er truet, og at Forsvaret i størst mulig grad sikrer forsvarlige arbeidsforhold og ansattes sikkerhet under og etter kontraktperioden.

Forutsetninger for ansettelse av lokalt personell i internasjonale operasjoner

På bakgrunn av drøftingen over anbefaler arbeidsgruppen at Forsvaret gjør følgende før det ansettes lokalt personell:

1. Forsvaret skal vurdere det rettslige grunnlaget for eventuell ansettelse av lokalt personell.
 - a. Dette må omfatte statusavtale, mandat og andre relevante avtaler for den enkelte operasjonen.
2. Forsvaret skal vurdere behovet for å ansette lokalt personell i den enkelte operasjon.
 - a. Forsvaret skal forsøke å dekke behovet for tjenester lokalt ved bruk av egne personellressurser.
 - b. Der dette ikke er hensiktsmessig skal Forsvaret tilstrebe å kontrahere tjenestene fra firmaer eller tjenestetilbydere i det aktuelle området.
 - c. Vurdere økonomiske aspekter knyttet til ulike alternativer for dekning av behovet for tjenester.
 - d. Vurderes det å ansette væpnede vakter eller kontrahere sikkerhetselskaper skal FD kontaktes for videre avklaringer.
3. Forsvaret skal gjennomføre en vurdering av lokalt ansattes risiko.
 - a. I forbindelse med planlegging av lokale ansettelser må risikoen som disse utsettes for i forbindelse med aktuelle arbeidsoppgaver vurderes og dokumenteres.
 - b. Fastsettelse av lønningsnivå for å ivareta lav rotasjon, som samtidig ikke skaper uhenksomme konsekvenser i lokalsamfunnet, eller fører til økt risiko for våre lokalt ansatte.
 - c. Vurdering av sikkerhet må omfatte forhold knyttet til sikkerhet for lokalt ansatte både i løpet av og etter deres ansettelsesforhold.
4. Forsvaret skal ha prosedyrer for sikkerhetssjekk av lokalt ansatte.
 - a. Det skal etableres prosedyrer for inngåelse og oppfølging av kontrakter som minimum inneholder krav til sikker identitet og sikkerhetskontroll.
 - a. Det må gjennomføres screening av lokalt ansatte i medhold av krav stilt i norsk relevant lovgiving og regelverk.
 - b. Kontraherte selskapers personell skal også godkjennes, og skal ha daglig oppfølging
 - c. Der hvor det unntaksvis gis dispensasjon til godkjenning, skal FD informeres

- d. Forsvaret pålegges å etablere en kvalitetssikring som skal sørge for at ansettelsesforhold, arbeidskontrakter og andre relevante forhold knyttet til det midlertidige arbeidsforholdet er dokumentert i elektronisk søkbare arkiv.
5. Forsvaret skal besørge enhetlige og juridisk kvalitetssikrede arbeidskontrakter.
 - a. Alle arbeidsforhold skal reguleres i skriftlige arbeidskontrakter.
 - b. Arbeidskontraktene skal utformes i et hensiktsmessig språk, og skal gi en utfyllende beskrivelse av arbeidsoppgavene og klart definere den enkelte lokalt ansattes rettigheter og plikter, lønn og administrative forhold rundt lønn.
 - c. Kontraktene skal beskrive Forsvarets forventninger og krav til ansattes forhold til rusmidler.
 - d. Arbeidskontrakten skal konkretisere Forsvarets ansvar også etter opphør av arbeidsforholdet. Det skal beskrives forhold rundt en evt. forsikring for arbeidsrelaterte skader, og om denne dekker langtidsskader ut over kontraktsperioden.
 - e. Det skal presiseres at tjenesten er som ikke-stridende og skal utføres uten uniformering, og uten bevæpning.
 6. Forsvaret skal ha prosedyrer for inngåelse av lokale ansettelse.
 - a. Rutinene skal inkludere alt lokalt ansatt personell, både direkte tilsatte og via kontraherte firma.
 - b. Forsvaret skal informere de lokalt ansatte om arbeidet, risikoen forbundet med dette, og partenes forpliktelse til hverandre før inngåelse av arbeidskontrakten.
 - c. Dersom det foreligger tvil om identitet eller alder skal ansettelse ikke gjennomføres. Det skal ikke ansettes personer under 18 år.
 - d. Ansettelsesforhold, arbeidsoppgaver og lønnsutbetalinger skal dokumenteres i elektronisk søkbare arkiv.
 - e. Forsvaret er ansvarlig for forsvarlig utførelse av arbeidet.
 - f. Må den enkelte inngå forsikring på egenhånd, skal det informeres om dette.
 - g. Selv om lokale ansettelse kan være regulert av lokale lover, så skal Forsvaret som arbeidsgiver søke å overholde de helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser som gjelder fast ansatte.
 7. Forsvaret skal ha prosedyrer for avslutning av arbeidsforhold.
 - a. Forsvaret skal vurdere hensiktsmessig måte å vise respekt og anerkjennelse for det arbeidet lokalt ansatte gjør. Dette kan inkludere håndfaste symboler som medaljer, minnemynter, diplomer mv..
 - b. Rutiner bør beskrive momenter ved avslutning av kontrakt, som overlevering av *Letter of reference*, rundeskjema eller lignende for å dokumentere forpliktelser utover kontraktsperioden, samt en vurdering av den ansattes kvalifikasjoner og utførte tjeneste for evt. senere ansettelse i Forsvaret.

Ivaretagelse av lokalt ansatt personell i internasjonale operasjoner

På bakgrunn av drøftingen anbefaler arbeidsgruppen at Forsvaret ivaretar følgende når de har ansatt lokalt personell:

1. Daglig ledelse av lokalt ansatte
 - a. Ledelse av mangfold skal søke å ivareta ulike behov og ønsker. Lokale sjefer må vise en høy grad av refleksjon og integritet i sitt lederskap av og omgang med lokalt ansatte, og vurdere utfordringer forbundet med ledelse av mangfold.
 - b. Lokalt ansatte skal i størst mulig grad ved utførelsen av sitt arbeid benyttes på en slik måte at de ikke oppfattes som medlemmer av norske væpnede styrker.
 - c. Avdelingen ivaretar sikkerheten til den lokalt ansatte. Herunder utlevering av nødvendig sikkerhetsutstyr. Avdelingen skal sørge for at lokalt ansatt personell i størst mulig grad skjermes for situasjoner som kan medføre fare for den enkeltes liv eller helse.
 - d. Den enkeltes sikkerhet ved utførelse av arbeidet skal sikres ved utarbeidelse av prosedyrer for opplæring i utførelsen av arbeidet og lokale tiltak, og ved behov utlevering av nødvendig bekledning og beskyttelsesutstyr. Lokalt ansatte skal gis nødvendig opplæring for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver forsvarlig.
 - e. Der hvor Forsvaret sørger for kvarter for lokale ansatte, skal dette være av en akseptabel standard.
 - f. Lokalt ansatte skal i utgangspunktet ikke bevæpnes, og skal ikke permanent bevæpnes. Dette er ikke til hinder for at lokalt ansatt personell gis grunnleggende opplæring for ivaretagelse av egen sikkerhet i situasjoner av lovlig selvforsvar, eller at våpen utleveres til lokalt ansatte i situasjoner der dette unntaksvis er strengt nødvendig for ivaretagelse av deres egen sikkerhet. Prosedyrer for dette skal utarbeides/kvalitetssikres av FOH.
2. Opphør av lokalt ansattes arbeidsforhold:
 - a. Oppsigelse skal skje i henhold til arbeidskontrakten. Dette skal skje på en måte som er ryddig og profesjonelt, og samtidig viser anerkjennelse og respekt for arbeidet som er utført. Uavhengig om kontrakten ble terminert eller fullført, skal den enkelte ansatt kvittere på om det er noe utestående i forhold til Forsvarets forpliktelser nevnt i arbeidskontrakten.
 - b. Ved arbeidsforholdets opphør skal lokalt ansatte i tillegg til et *Letter of reference* gis en hensiktsmessig anerkjennelse for utført arbeid.
 - c. Ved arbeidsforholdets opphør skal den ansattes kontaktinformasjon tilstrebes lagret slik at det er mulig å komme i kontakt med vedkommende. Rundeskjema og *Letter of reference* skal lagres av Forsvaret i henhold til forsvarlig forvaltning i elektronisk søkbare arkiv.