

FD

FORSVARSDPARTEMENTET

Høringsnotat

Forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften

Februar 2020

Innhold

1.	INNLEDNING	3
2.	FORVALTNING AV RESERVISTER – DAGENS PRAKSIS	3
2.1	Reservister som en sentral del av styrkestrukturen	3
2.2	Rettslig grunnlag.....	4
2.2.1	Plikt til å gjøre tjeneste som reservist	4
2.2.2	Tjenesteplikt basert på verneplikten	4
2.2.3	Tjenesteplikt basert på kontrakt	5
2.3	Utfordringer med dagens praksis	7
3.	REVITALISERING AV RESERVISTKONSEPTET	8
3.1	Bakgrunn	8
3.2	Aktiv reserve	8
3.3	Behovet for kontraktbaserte reservister og en egen lovhjemmel	9
4.	FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSVARSLOVEN OG VERNEPLIKTSFORSKRIFTEN	10
4.1	Innledning.....	10
4.2	Nærmere om lovforslaget	10
4.2.1	Forslag til ny § 24 a.	11
4.3	Nærmere om forslaget til endringer i vernepliktsforskriften	12
4.3.1	Forslag til endringer i § 21	12
4.3.2	Forslag til ny § 22 a	12
5.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	13

1. INNLEDNING

Forsvarsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) av 12. august 2016 nr. 77 og forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften) av 16. juni 2017 nr. 779.

Behovet for skjerpet beredskap og kortere klartider stiller krav til Forsvarets evne til hurtig og samtidig styrkeoppbygging. Derfor har Stortinget sluttet seg til regjeringens økte ambisjon for anvendelse av reservister og en revitalisering av reservistkonseptet i langtidsplanen for forsvarssektoren, herunder landmaktproposisjonen, jf. Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015-2016) og Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017-2018). I den forbindelse varslet også regjeringen om et kommende lovarbeid i forbindelse med innføring av en aktiv reserve. Forsvarsdepartementet og Forsvaret har siden jobbet med å operasjonalisere de nye rammer for anvendelse av reservister beskrevet i langtidsplanen og landmaktproposisjonen.

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften. Departementet foreslår å lovfeste adgangen til å inngå kontrakt med Forsvaret om frivillig tjeneste som reservist.

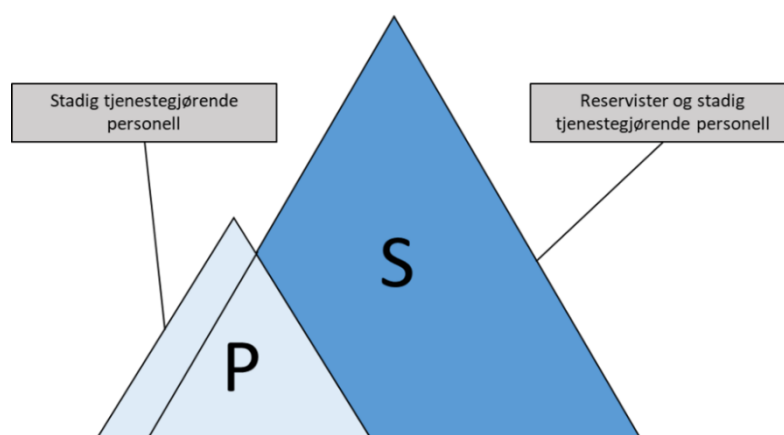
2. FORVALTNING AV RESERVISTER – DAGENS PRAKSIS

2.1 Reservister som en sentral del av styrkestrukturen

Reservister er tjenestepiktig personell som ikke er stadig tjenestegjørende i Forsvaret. Reservister utgjør en sentral del av styrkestrukturen og bidrar til økt operativ evne, robusthet og utholdenhet. Figur 1 illustrerer forholdet mellom produksjonsstrukturen og styrkestrukturen. Sistnevnte omfatter alle avdelinger som er nødvendige for gjennomføringen av militære operasjoner og kan betegnes som Forsvarets operative struktur. Produksjonsstrukturen omfatter alle avdelinger som er i daglig drift, herunder base- og støttestruktur, forvaltning, logistikk, styrkeproduksjon og operative enheter. Den delen av produksjonsstrukturen som inngår i styrkestrukturen omtales som Forsvarets stående styrkestruktur, mens den delen av styrkestrukturen som ikke er en del av produksjonsstrukturen omtales som Forsvarets ikke-stående styrkestruktur.

Reservistene bemanner den største andelen av Forsvarets styrkestruktur og det største volumet er knyttet til Heimevernet. I tillegg til reservistene som er disponert i styrkestrukturen har Forsvaret en betydelig ressurs av reservister som ikke er disponert. Dette er tjenestepiktig personell som kan anvendes som erstatningsmannskaper i styrkestrukturen ved langvarige kriser og pågående operasjoner.

Figur 1 Forholdet mellom produksjonsstrukturen (P) og styrkestrukturen (S).



2.2 Rettslig grunnlag

2.2.1 Plikt til å gjøre tjeneste som reservist

Forutsetningen for at Forsvaret kan disponere en person inn i styrkestrukturen, er at personen har en tjenesteplikt. Tjenesteplikten er plikten til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler den enkelte, i den stillingen den enkelte blir disponert i og på det stedet Forsvaret bestemmer, jf. forsvarsloven § 2, tredje ledd.

En plikt til å gjøre tjeneste i Forsvaret kan en person pålegges enten fordi vedkommende har verneplikt, har et ansettelsesforhold i Forsvaret eller har inngått annen kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2, første ledd.

Å gjøre tjeneste som reservist kan pålegges enten på bakgrunn av den lovpålagte verneplikten eller som følge av frivillig kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret. Hjemmel til å inngå kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret fremgår av forsvarsloven § 2, første ledd. Forsvaret har i dag en særskilt lovregulert adgang til å inngå kontrakter om frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997 (forsvarsloven § 25) og om frivillig tjeneste i Heimevernet (forsvarsloven § 24). Disse kontraktsforholdene reguleres nærmere av vernepliktsforskriften. Forsvaret har også en lovfestet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt i internasjonale operasjoner (forsvarsloven § 50). Dette omfatter både kontrakt om å gjøre tjeneste i en spesifikk operasjon og kontrakt om beredskap for slik tjeneste. Kontrakt om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner medfører et midlertidig ansettelsesforhold i Forsvaret og reguleres nærmere av forskrift om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarstilsatteforskriften) av 24. juni 2017 nr. 997.

2.2.2 Tjenesteplikt basert på verneplikten

Verneplikten skal sikre Forsvaret tilgang på nødvendig personell og kompetanse for å bemanne Forsvarets stående avdelinger og enheter. Samtidig gir den også Forsvaret tilgang til en betydelig reserve av personell og kompetanse som kreves for bemanning av Forsvarets ikke-stående styrkestruktur, inkludert Heimevernet, i tilfelle styrkeoppbygging for operasjoner eller høynet beredskap. Med styrkeoppbygging menes klargjøring og aktivering av militære styrker.

Verneplikten er hjemlet i Grunnloven § 119, som fastslår at statens borgere har en alminnelig plikt til å verne om sitt fedreland. Det følger videre av bestemmelsen at pliktens anvendelse og begrensninger skal fastsettes i lov. De juridiske rammene for dagens vernepliktsordning fremkommer i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.

(forsvarsloven). Etter forsvarsloven § 2 er verneplikten den plikten norske borgere har til å gjøre tjeneste i Forsvaret. Forsvarsloven

§ 6 regulerer nærmere hvem som har verneplikt. Utgangspunktet er at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra det året de fyller 19 år, til utgangen av det året de fyller 44 år. Også utenlandske statsborgere kan pålegges verneplikt i Norge, jf. § 6 andre ledd. Vilkaet for at utenlandske statsborgere skal kunne pålegges en verneplikt er at de oppholder seg i og har en fast tilknytning til Norge. Kvinner født før 1. januar 1997 har ikke verneplikt, men kan påta seg en tjenesteplikt i Forsvaret ved kontrakt, jf. forsvarsloven § 25.

Noen personellkategorier har en utvidet verneplikt. Personer som har vært tilsatt i militær stilling i Forsvaret i ett år eller mer, er vernepliktige til utgangen av det året de fyller 55 år. I tillegg har Forsvaret mulighet til å pålegge en utvidet verneplikt i Heimevernet for personer mellom 44 og 55 år, dersom det ikke finnes nok personer under 44 år som kan disponeres i styrkestrukturen.

Når verneplikten inntreffer følger også en plikt til å gjøre tjeneste i Forsvaret. Tjenesteplikten i Forsvaret som følge av den lovpålagte verneplikten omfatter ordinær og ekstraordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 17. Ordinær tjeneste i fred omfatter førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste, årlig heimevernstjeneste og offisers-, befals- og spesialistopplæring. Det er Stortinget som fastsetter den maksimale lengden på de ulike tjenestene etter forslag i de årlige budsjettproposisjoner, men den ordinære tjenestens samlede lengde skal aldri overstige 19 måneder jf. forsvarsloven § 18, første ledd.

Ekstraordinær tjeneste avregnes ikke mot tjenesteplikten på 19 måneder. Den kommer derfor i tillegg til den ordinære tjenestetiden i fred. Ekstraordinær tjeneste er eksempelvis beredskapstjeneste ved styrkeoppbygging, særlige øvelser som skal styrke Forsvaret og vakthold og sikring av objekter og infrastruktur. Ekstraordinær tjeneste kan også benyttes for å kalle inn elementer som må ivareta viktige funksjoner fordi andre avdelinger skal styrkeoppbygge.

Beslutningen om at vernepliktige kan brukes til å utføre ekstraordinær tjeneste kan gis av Kongen i statsråd. Avgjørelse om å kalle inn tjenestepliktige i Heimevernet til ekstraordinær tjeneste kan tas av Forsvaret.

2.2.3 Tjenesteplikt basert på kontrakt

I tillegg til de som har tjenesteplikt i Forsvaret som følge av den lovpålagte verneplikten, er det også andre kategorier personell som Forsvaret kan disponere i styrkestrukturen og som således er pålagt en tjenesteplikt. Dette er personer som har en tjenesteplikt med bakgrunn i ansettelse i Forsvaret eller med annen kontrakt om tjenesteplikt, jf. forsvarsloven § 2.

Forsvaret har i medhold av forsvarsloven § 2 adgang til å inngå kontrakter om tjenesteplikt i Forsvaret. Forsvarets adgang til å inngå slike kontrakter er lovforankret siden tjenesteplikten i Forsvaret kan være inngripende utover det som er vanlig i et ansettelsesforhold. Selv om Forsvaret har hjemmel til å inngå kontrakter om tjenesteplikt i medhold av § 2 er det også andre bestemmelser i forsvarsloven som særskilt hjemler inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt. Dette gjelder kontrakt om frivillig tjeneste i Heimevernet (§ 24), kontrakt om frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997 (§ 25) og kontrakt om tjeneste i internasjonale operasjoner (§ 50).

Personer som ikke har verneplikt, kan først kalles inn til tjeneste eller utdanning i Forsvaret når de inngår kontrakt om tjeneste og kontrakten skal inneholde informasjon om hvilke plikter og rettigheter som gjelder for den tjenestepliktige, jf. vernepliktsforskriften § 22.

Enkelte personellkategorier kan også pålegges en utvidet tjenesteplikt. Personer som har vært tilsatt som militære i Forsvaret og som mottar pensjon, redusert lønn, eller som har opptjent fremtidig pensjon kan, uavhengig av alder, i krig eller når krig truer, pålegges en utvidet tjenesteplikt så lenge de er funnet skikket, jf. forsvarsloven § 48. De kan med bakgrunn i den utvidede tjenesteplikten styrkedisponeres og gis nødvendig kurs og opplæring i fred.

2.2.3.1 *Tjenesteplikt som følge av tilsetting i Forsvaret*

Forsvarsloven § 44 regulerer tilsetningsvilkårene for offiserer, befal og grenaderer og konstabler. Disse tre personellkategoriene defineres som militært tilsatte, og er underlagt de samme reglene for tilsetting. Militært tilsatte er gjennom sitt tilsetningsforhold med Forsvaret pålagt en tjenesteplikt. Majoriteten av de militært tilsatte vil i tillegg til å være tilsatt i Forsvaret være vernepliktige etter forsvarsloven, men de tilsattes tjenesteplikt utløses av arbeidskontrakten med Forsvaret. Hvis ikke annet følger av tilsetningskontraktene må militært tilsatte følge reglene om verneplikt i forsvarsloven kapittel 2 og 3.

Militært tilsatte er statsansatte og tilsettes på vilkårene statsansatteloven fastsetter, med de unntak som følger av eller fastsettes med hjemmel i forsvarsloven. Videre plikter de militært tilsatte å overholde reglene om tilsetting, utdanning, disponering og avansement mv. som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende ordning for militært tilsatte, jf. forsvarsloven § 44 fjerde ledd. Ordningen for militært tilsatte fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke, men departementet kan utforme nødvendige tilpasninger og regelverk innenfor de overordnede rammene i ordningen.

Tjenesteplikten for militært tilsatte innebærer også en generell plikt til å la seg beordre til stilling i Norge og i utlandet i samsvar med Forsvarets behov, jf. forsvarsloven § 46. Denne plikten er en grunnleggende mekanisme som er helt avgjørende for å sikre beredskap og

operativ evne, og gir Forsvaret mulighet til å kunne bemanne alle deler av virksomheten. De militært tilsatte er også underlagt en beordringsplikt til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, jf. forsvarsloven § 49.

I tillegg til militært tilsatte har også sivilt tilsatte i Forsvaret en tjenesteplikt gjennom sin arbeidsavtale. Dette betyr at den sivilt tilsatte plikter å møte på jobb og fortsette i sin stilling også i krig og når krig truer. Denne frammøteplikten i krig er også regulert av Kgl. res. av 2. november 1984 om tjenestemens rettigheter og plikter under krig, krigsfare og liknende forhold. Dersom det fremgår av arbeidsavtalen at stillingen er en del av styrkestrukturen, skal vedkommende styrkedisponeres på samme måte som militært personell. Sivile tilsatt etter 1. januar 2005, kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner jf. forsvarstilsatteforskriften § 15. Dette forutsetter skriftlig samtykke, eller tilsetting i en stillingskategori angitt i vedlegg A til forsvarstilsatteforskriften og at beordringsplikten fremgår av arbeidskontrakten.

2.2.3.2 *Kontrakt om frivillig tjeneste i Heimevernet*

Forsvarsloven § 24 gir hjemmel til at personer kan tas opp i Heimevernet fra de har fylt 16 år (heimevernsungdommen) og at personer som har fylt 19 år kan inngå kontrakt om frivillig tjeneste i Heimevernet. Kongen gir forskrift om de frivilliges tjeneste i Heimevernet, jf. forsvarsloven § 24 fjerde ledd.

Kontrakt om frivillig tjeneste i Heimevernet kan inngås med og uten tjenesteplikt. Kontrakter uten tjenesteplikt reguleres i vernepliktsforskriften § 43 og for heimevernsungdom i § 44. Kontrakt om frivillig tjeneste som medfører en tjenesteplikt reguleres i vernepliktsforskriften kapittel 6 *Tjenesteplikten for vernepliktige og personer med kontrakt om tjeneste*. I dag er det største volumet av frivillige som har inngått kontrakt om tjenesteplikt knyttet til Heimevernets innsatsstyrke. For personell som frivillig inngår kontrakt om tjeneste i Heimevernets innsatsstyrker utløses en tjenesteplikt etter forsvarsloven med de samme plikter og tjenestevilkår som for pliktige heimevernssoldater. Sammenlignet med personell som har tjenesteplikt med bakgrunn i verneplikten får personell som frivillig inngår slik kontrakt en utvidelse av den pliktige årlige tjenesten i Heimevernet og de kan kalles inn til tjeneste med kortere varslingstider.

2.2.3.3 *Kontrakt om frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997*

Kvinner født før 1. januar 1997, kan inngå kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret. Kvinner født etter 1. januar 1997 fikk verneplikt 1. januar 2015, jf. Prop. 122 L (2013–2014). Forsvarsloven § 25, første ledd regulerer Forsvarets adgang til å inngå kontrakt med kvinner som ikke har verneplikt om tjeneste på samme vilkår som vernepliktige og tjenestepliktige. Etter andre ledd kan Kongen gi nærmere bestemmelser i forskrift om vilkår og fritak for tjenesteplikten. Kvinner som inngår kontrakt etter denne bestemmelsen kan søke om fritak etter kapittel 4. Kontrakten kan ikke sies opp.

2.2.3.4 *Kontrakt om tjeneste i internasjonale operasjoner*

Militært tilsatte er etter forsvarsloven § 49 pålagt en beordringsplikt til internasjonale operasjoner. Personer som ikke har en beordringsplikt etter forsvarsloven § 49, og som er norske statsborgere, kan inngå kontrakt om tjeneste i en internasjonal operasjon, jf. forsvarsloven § 50. Disse personene kan frivillig ved skriftlig kontrakt forplikte seg til (1) å

stå på beredskap for å gjøre tjeneste i en eller flere internasjonale operasjoner (beredskapskontrakt), eller (2) å gjøre tjeneste i en konkret operasjon (midlertidig tilsetning).

Kontrakt om tjenestegjøring i en internasjonal operasjon medfører et midlertidig tilsetningsforhold i Forsvaret. Personellet vil ved inngåelse av kontrakt først bli midlertidig tilsatt etter statsansatteloven ved fremmøte til tjeneste.

2.3 Utfordringer med dagens praksis

Forsvaret har i dag et helhetlig system som ivaretar bruk av reservister som i hovedsak baserer seg på verneplikt. I dag praktiseres det ved at de vernepliktige blir disponert i en styrkebrønn etter avtjent førstegangstjeneste. Denne styrkebrønnen er ment å dekke avdelingenes behov for personell i tilfelle styrkeoppbygging. Personellressursen er en reserve for de operative avdelingene slik at de har personell tilgjengelig dersom mannskapene inne til førstegangstjeneste ikke har nådd tilstrekkelig utdanningsnivå på det tidspunkt en situasjon oppstår. Dagens praksis er hjemlet i vernepliktsforskriften § 21, andre ledd.

Hvor lenge personellet disponeres i styrkebrønnen etter fullført førstegangstjeneste varierer. I prinsippet disponeres personellet i samme stilling første år etter fullført førstegangstjeneste. Andre og tredje år disponeres man i tilsvarende stilling. Deretter overføres et nødvendig antall personell til Heimevernet, eventuelt til en udisponert reserve. Sistnevnte er en ressurs Forsvaret kan trekke på ved behov.

Dagens praksis har utviklet seg gjennom tiår med lavspenning. Dette innebærer blant annet at evnen til både styrkeproduksjon og styrkeoppbygging er tilpasset lange varslingsstider. Med den rådende sikkerhetspolitiske utviklingen kan ikke Forsvaret lenger legge til grunn lange varslingsstider. Hovedutfordringen ved dagens praksis er at personell som er disponert i styrkebrønnen ikke øves og trenes. Med noen få unntak innebærer dette at styrkeoppbygging og øving i Forsvaret med fullt oppsatte avdeling ikke blir gjennomført. Manglende øving og trening av personellet får også negative konsekvenser for Heimevernet, da mye av ferdighetene de har tilegnet seg gjennom førstegangstjenesten er glemt når de blir overført.

I tillegg til verneplikten bygger også Forsvaret sitt system for anvendelse av reservister på kontrakt om slik tjeneste. Hjemmelsgrunnlaget for å benytte kontraktsbaserte reservister nasjonalt er avgrenset til Heimevernet. I dag er det største volumet av kontraktsbaserte reservister med nasjonal beredskap knyttet til Heimevernets innsatsstyrke. Sikkerhetspolitiske og teknologiske utviklingstrekk har imidlertid økt behovet for å anvende kontraktsbaserte reservister i øvrige deler av Forsvaret.

3. REVITALISERING AV RESERVISTKONSEPTET

3.1 Bakgrunn

Langtidsplanen, Prop. 151 S (2015-2016) og Landmaktproposisjonen, Prop. 2 S (2017-2018) fastsetter de overordnede rammene for videreutviklingen av allmenn verneplikt og førstegangstjeneste, herunder de overordnede rammene for anvendelsen av reservister.

Det er en generell utvikling i europeiske lands forsvar, som i Storbritannia, Frankrike, Nederland og Finland, at reservistkonseptet revitaliseres og/eller at andelen av reservister øker. Regjeringen legger til grunn at dette er en riktig retning også for det norske forsvaret. Den skjerpede beredskapen stiller nye krav til Forsvarets evne til hurtig og samtidig styrkeoppbygging. Gjennom langtidsplanen ble det lagt opp til at forsvarssjefens styrkebrønn skal erstattes av dedikerte stillinger og funksjoner i styrkestrukturen som skal bekles av trent vernepliktig personell. Gjennom Landmaktproposisjonen ble ambisjonen for reserven i Hæren ytterligere økt og begrepet aktiv reserve ble introdusert. I arbeidet med å operasjonalisere denne ambisjonsøkningen har Forvaret og Forsvarsdepartementet kommet til at den konseptuelle innretningen av en aktiv reserve ikke skal avgrenses til Hæren, men gjelde for hele Forsvaret. Videreutviklingen av reservistkonseptet skal bygge på ellers etablerte begreper og strukturer i Forsvaret. Dette innebærer også at det ikke legges opp til noen omfattende endringer i det rettslige hjemmelsgrunnlaget.

3.2 Aktiv reserve

Forsvarets aktive reserve vil være todelt: en nasjonal reserve og en innsatsreserve. Den nasjonale reservens hensikt er å sikre at alle enheter i Forsvaret kan bemannes på en forutsigbar måte med tilstrekkelig trent og samøvet personell innenfor angitte klartider. De tjenesteppliktige skal trenes og øves jevnlig i tråd med Forsvarets behov, og vil i hovedsak rekrutteres med bakgrunn i verneplikten. Motivasjon og frivillighet skal også kunne vektlegges ved rekruttering av personell etter avsluttet førstegangstjeneste. Videre vil det kunne være enkelte tjenesteppliktige på kontrakt i den nasjonale reserven, eksempelvis innenfor spesielle kompetanseområder Forsvaret helt eller delvis ikke utvikler kompetanse selv. Den nasjonale reserven vil være representert i avdelingene som først og fremst er knyttet til nasjonal beredskap.

Innsatsreserven er et viktig bidrag for å styrke Forsvarets evne til hurtig innsats, både nasjonalt og internasjonalt. Innsatsreserven vil primært bestå av personell som har inngått kontrakt om tjenestepplikt om nasjonal beredskap som reservist i Forsvaret. Kontrakt om beredskap til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner hjemles i forsvarsloven § 49.

3.3 Behovet for kontraktbaserte reservister og en egen lovhjemmel

Anvendelse av kontraktbaserte reservister er et viktig grep for at Forsvaret skal kunne trekke på større deler av samfunnets kompetansebeholdning og kunne skalere kapasiteten innenfor enkelte kompetanseområder.

I Prop. 111 LS (2014-2015), Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m., vises det til at Forsvaret har en sammensatt oppgaveportefølje, og at bredden i kompetansebehovet på mange måter kan sammenlignes med det mangfoldet som etterspørres i samfunnet for øvrig. Forsvarets kjernekompetanse

representeres først og fremst av kommandokjeden, Forsvarets fly, fartøy samt hovedsystemene i landforsvaret. I tillegg har Forsvaret behov for alt fra rørleggere, kokker og grafikere, til ingeniører, økonomer, jurister, leger og andre med kompetanse som i stor grad er av sivil karakter. Ofte må personellet besitte både sivile og militære kvalifikasjoner. Eksempelvis har Forsvaret en rekke håndverkere og maskinførere med kompetanse som vi også finner i den sivile bygg- og anleggsbransjen. Disse må, i tillegg til å kunne sitt sivile fag, også beherske grunnleggende soldatferdigheter og være i stand til å operere i krigs- og kriseområder. Tilgangen på personell som behersker begge disse dimensjonene er relativt begrenset, og må derfor styrkes.

Det er også slik at behovet for kompetanse kan være forskjellig i de ulike delene av konfliktspekteret. Forsvaret er derfor helt avhengig av å rekruttere personell med både militære og sivile kvalifikasjoner, ikke bare til faste stillinger, men også som reservister. Verneplikten er hovedgrunnlaget for denne rekrutteringen. Samtidig har verneplikten noen overordnede rammer for tjenestelengder, alder mv. som gjør det nødvendig å også anvende kontrakter. En kontraktsbasert tjenesteplikt gir større fleksibilitet enn tjenesteplikten som følger av verneplikten, både når det gjelder krav til varslingstider, øvingsmønster, oppdragsportefølje, alder mv.

Dette er også årsaken til at Heimevernets innsatsstyrker er basert på personell som frivillig inngår kontrakt om tjenesteplikt. Innsatsstyrkene utgjør spydspissen av kampkraften i Heimevernet, og består av personell som er spesielt utvalgt, utdannet og utrustet. De er en fleksibel og hurtig reaksjonsstyrke som krever mer øving og trening enn for det vernepliktsbaserte personellet i Heimevernets områdestruktur.

Heimevernets organisering i en områdestruktur og innsatsstruktur tilsvarer på mange måter den nye organiseringen av Forsvarets aktive reserve, med en nasjonal reserve og en innsatsreserve. På lik linje med Heimevernets innsatsstyrker krever innsatsreserven noe mer enn det som kan gjøres innenfor rammen av verneplikten. I tillegg vil det kunne være behov for spesielle kompetanseområder innenfor den nasjonale reserven som vil måtte dekkes gjennom kontrakter.

Personell som inngår kontrakt om tjeneste som reservist pålegges en tjenesteplikt etter forsvarsloven § 2. De plikter å utføre de oppgaver som Forsvaret tildeler den enkelte, i den stillingen og på det stedet Forsvaret bestemmer. Den enkeltes kvalifikasjoner fra Forsvaret og/eller sivile kvalifikasjoner vil være avgjørende for kontraktsinngåelsen ut fra Forsvarets behov og hvilken type tjeneste den enkelte blir forpliktet til å utføre.

En frivillig kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret innebærer særlig inngripende plikter for den enkelte og konsekvenser for tredjepart, som hovedarbeidsgiver, familie mv. Forsvarsdepartementet mener derfor at adgangen til å kunne anvende kontraktsbaserte reservister i hele Forsvaret for å løse oppdrag basert på Forsvarets behov, bør reguleres i en egen lovhjemmel i forsvarsloven, tilsvarende dagens lovhjemmel for frivillig tjeneste i Heimevernet.

4. FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSVARSLOVEN OG VERNEPLIKTSFORSKRIFTEN

4.1 Innledning

Forsvarsdepartementet foreslår at det utarbeides en ny lovbestemmelse under kapittel 3 *Tjenesteplikten for vernepliktige og personer med kontrakt om tjeneste* i forsvarsloven. Bestemmelsen foreslås innført som ny § 24 a.

4.2 Nærmere om lovforslaget

Regjeringen har allerede varslet om et kommende lovarbeid i forbindelse med innføring av en aktiv reserve. Den aktive reserven skal i tillegg til å bestå av vernepliktige også bestå av personer som frivillig inngår kontrakt om tjeneste som reservist og som dermed pålegges en tjenesteplikt i medhold av forsvarsloven § 2. Regjeringen har lagt til grunn en økt ambisjon for anvendelse av reservister og Forsvaret skal i større grad enn i dag kunne trekke på sivil kompetanse utenfor Forsvaret. Departementet foreslår at det gis en ny bestemmelse i forsvarsloven som gir Forsvaret hjemmel til å inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer som har en kompetanse som Forsvaret har behov for. Personer som inngår frivillig kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret inngår ikke et ansettelsesforhold med Forsvaret, men pålegges en tjenesteplikt i Forsvaret etter forsvarsloven.

Tjenesteplikt i Forsvaret følger av den lovpålagte verneplikten, et tilsetningsforhold eller ved inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt, og rettigheter og plikter er regulert i lov og forskrift. Vernepliktige reservister kan innkalles til tjeneste innenfor rammen av den ordinære tjenestetiden, jf. forsvarsloven § 6. Frivillige reservister kan innkalles til tjeneste såfremt det er inngått kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret. Ved inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt pålegges personellet i kontraktperioden en tjenesteplikt etter forsvarsloven. Den enkelte kan ikke fri seg fra tjenesteplikten når Norge er i krig, når krig truer eller når Forsvaret har satt i gang styrkeoppbygging. Dette sikrer forutberegnelighet både i fredstid, og ved styrkeoppbygging, krig og når krig truer. Personell som inngår kontrakt om å tjenestegjøre som reservist vil i stor grad også være vernepliktig personell i medhold av forsvarsloven. Frivillig tjeneste som reservist godskrives ikke som ordinær tjeneste. Dette innebærer at selv om inngått kontrakt gyldig er sagt opp, kan Forsvaret benytte personellet til å gjøre tjeneste i Forsvaret i medhold av den lovpålagte verneplikten etter forsvarsloven.

Kontrakt om tjenesteplikt som reservist skal omfatte tjeneste i hele Forsvaret, i motsetning til frivillig tjeneste iht. forsvarsloven § 24, som er avgrenset til Heimevernet. Videre skal lovbestemmelsen avgrenses til tjeneste nasjonalt, i motsetning til tjeneste i internasjonale operasjoner iht. forsvarsloven § 50. Inngåelse av kontrakt i medhold av § 50 medfører i motsetning til kontrakt om tjenesteplikt som reservist, et midlertidig tilsetningsforhold ved fremmøte til tjeneste. Bestemmelsen skal gi adgang til å benytte frivillige reservister til nasjonal beredskap innen en fastsatt periode (beredskapskontrakter) og til å fylle konkrete stillinger i Forsvarets strukturer.

Det er Forsvarets behov som skal være styrende for inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt som reservist. Personellens plikter, rettigheter og tjenestevilkår må tydelig fremgå i kontrakten, jf. vernepliktsforskriften § 22, første ledd. Dette personellet utfører sin tjeneste så lenge, og øves og trenes så mye som kontrakten tillater. Økonomisk godtgjøring skal

fremgå av kontrakten. Det presiseres at godtgjøring i medhold av kontrakten ikke gir grunnlag for feriepenger eller opptjening av pensjonspoeng.

Lovforslagets tredje ledd regulerer de frivilliges arbeidsrettslige status. Utgangspunktet for midlertidig tilsetning i staten er at dette skal skje iht. statsansatteloven med mindre det er særskilt hjemlet i særlovgivningen. Personer som frivillig inngår kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret inngår ikke et tilsetningsforhold med Forsvaret, men pålegges en tjenesteplikt etter forsvarsloven ved kontrakt. Statsansattelovens regler gjør seg derfor ikke gjeldende. Det presiseres i tredje ledd at de frivillige reservistene ikke er arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven § 1-8 eller ferieloven § 2. Dette innebærer at de som frivillig har inngått kontrakt om tjenesteplikt som reservist verken er militært tilsatte i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 3, første ledd, bokstav b eller arbeidstakere i medhold av arbeidsmiljøloven eller ferieloven, men skal ha samme arbeidsrettslige status som vernepliktige reservister. Det fremgår av arbeidsmiljøloven at vernepliktige med tjenesteplikt ikke er arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-6 som gjelder personer som ikke er arbeidstakere. De som frivillig påtar seg en tjenesteplikt som reservist skal vurderes likt som pliktige reservister basert på verneplikten i forhold til arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8 og ferielovens arbeidstakerbegrep i § 2. Godtgjøring i medhold av kontrakten gir derfor ikke grunnlag for feriepenger eller opptjening av pensjonspoeng.

Personer som inngår kontrakt om frivillig tjenesteplikt i reserven har en lovbestemt rett på permisjon fra sin hovedarbeidsgiver i medhold av arbeidsmiljøloven § 12-12 første ledd. Bestemmelsen gir arbeidstaker rett til permisjon ved pliktig eller frivillig militærtjeneste eller lignende allmenn vernetjeneste. Permisjon skal innvilges for alle typer militærtjeneste, enten det dreier seg om førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste, utdanning/kurs eller annen frivillig tjeneste ut over det som er hjemlet i forsvarsloven. § 12-12 angir ikke noen forbehold eller vilkår for omfanget av en slik tjeneste. I medhold av arbeidsmiljøloven § 15-10 har personellet også et oppsigelsesvern ved permisjon hjemlet i arbeidsmiljøloven § 12-12.

4.2.1 Forslag til ny § 24 a.

Departementet foreslår at ny § 24 a. skal lyde:

§ 24 a Frivillig tjeneste som reservist

Forsvaret kan inngå kontrakt med frivillig personell om tjeneste som reservist. De som inngår kontrakt pålegges i kontraktperioden en tjenesteplikt. Når Norge er i krig, krig truer eller Forsvaret har satt i gang styrkeoppbygging, kan ikke reservisten fri seg fra tjenesteplikten ved å si opp sin kontrakt.

Militært tilsatte kan ikke inngå kontrakt om frivillig tjeneste som reservist.

Frivillig tjenestegjørende reservister anses ikke som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven

§ 1-8 første ledd eller ferieloven § 2. Statsansattelovens regler gjelder ikke for frivillig tjenestegjørende reservister i Forsvaret. Godtgjøring gir ikke grunnlag for feriepenge eller opptjening av pensjonspoeng.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av tjenesten som reservist, herunder bestemmelser om reservistenes rettigheter, innholdet i kontraktene og om godtgjøring.

4.3 Nærmere om forslaget til endringer i vernepliktsforskriften

4.3.1 Forslag til endringer i § 21

Vernepliktsforskriften kapittel 6 regulerer tjenesteplikten for vernepliktige og personer med kontrakt om tjeneste. § 21 regulerer plikten til å gjøre tjeneste, og disponeringen av tjenestepiktig personell til reserven. Første ledd omhandler hvem tjenesteplikten gjelder, og plikten til å gjøre tjeneste i enhver stilling som Forsvaret pålegger den tjenestepiktige. Innholdet i første ledd følger av forsvarsloven § 2, men er tatt inn i forskriften av pedagogiske årsaker. Andre ledd regulerer hvordan tjenestepiktige som avslutter tjenesten i Forsvaret skal disponeres som reserver. Departementet foreslår å endre ordlyden i bestemmelsens andre ledd i tråd med de vedtatte overordnede rammene for anvendelse av reservister, herunder at Forsvarssjefens styrkebrønn skal erstattes av trenede reserver.

§ 21, andre ledd skal lyde:

Tjenestepiktige som har fullført førstegangstjenesten overføres til reserven etter endt tjeneste. Basert på Forsvarets behov kan de tjenestepiktige i reserven pålegges tjeneste i enhver stilling i forsvarssektoren, eller de kan overføres Sivilforsvaret eller politiet.

4.3.2 Forslag til ny § 22 a

Vernepliktsforskriften § 22 gjelder for alle som påtar seg en tjenesteplikt på annet grunnlag enn verneplikten. I forslag til ny § 22 a foreslår departementet en bestemmelse som regulerer nærmere inngåelse av kontrakt med personer om frivillig tjenesteplikt som reservist og nærmere om tjenesten. Bestemmelsen utdyper forslag til ny § 24 a i forsvarsloven. Første ledd presiserer at det er Forsvaret som fastsetter tjenestevilkårene for de frivillige reservistene og som utformer kontraktene. Det er Forsvarets behov som til enhver tid skal være styrende for inngåelse av slike kontrakter mellom den frivillige og Forsvaret. Andre ledd presiserer at frivillig tjeneste som reservist ikke godskrives som ordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 18 første ledd. Inngåelse av slik kontrakt medfører en utvidelse av den 19 måneders pliktige ordinære tjeneste i Forsvaret.

Departementet foreslår at ny § 22 a skal lyde:

§ 22 a Frivillig tjeneste som reservist

Forsvaret utarbeider en mal for kontrakter mellom Forsvaret og frivillige om tjeneste som reservist, og fastsetter tjenestevilkår for reservister. Forsvarets behov skal være styrende for inngåelse av slike kontrakter.

Frivillig tjeneste som reservist godskrives ikke som ordinær tjeneste.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet legger til grunn at forslagene i proposisjonen ikke vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Endringene som foreslås er en oppfølging av gjeldende langtidsplan, jf. Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015-2016) og Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017-2018).

Lovendringen vil i seg selv ikke medføre økte utgifter. Forsvaret har i dag allerede over 50 000 reservister i styrkestrukturen (inkludert Heimevernet). Disse skal trenes og øves jevnlig i henhold til ambisjonene som vedtas gjennom langtidsplanen for forsvarssektoren og årlige budsjettprosesser. Gjeldende langtidsplan legger ikke opp til en vesentlig endring i antall reservister, men at flere reservister må trene oftere og mer enn før. Dette er det tatt høyde for i det økonomiske grunnlaget for gjeldende langtidsplan. Lovendringen åpner for å benytte reservister på kontrakt i stedet for fast ansatte for nasjonal beredskap. Kostnaden med å ha reservister på kontrakt er marginalt høyere enn uten kontrakter, men gir økt fleksibilitet og operativ evne til Forsvaret.

Lovendringen vil bidra til at flere av de om lag 50 000 reservistene inngår kontrakt med Forsvaret. Det vil kunne påvirke det sivile samfunnet at reservister på kontrakt må stille opp for Forsvaret på kortere varsel enn i dag, hvis noe skulle skje som krever rask respons. Den årlige treningen og øvingen vil imidlertid være like forutsigbar som før. Forsvaret vil i kontraktene forutsette at den enkelte frivillige har orientert sin arbeidsgiver om vilkårene i kontrakten med Forsvaret.

Økt bruk av kontrakter vil medføre økt arbeidsmengde for Forsvaret. Kostnadene knyttet til dette må dekkes innenfor rammen. Forsvarsdepartementet har samtidig en målsetning om å forenkle, standardisere og digitaliserer mest mulig av forvaltningen.