

FD

FORSVARSDEPARTEMENTET

Høringsnotat

**Forslag til endringer i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.
(forsvarsloven)**

August 2021

1. Innhold

2.	Innledning	3
3.	Forsvarsdepartementets lovforslag fra 2020	3
4.	Forvaltning av reservister	4
4.1	Definisjon av reservister	4
4.2	Forsvarets strukturer	4
4.3	Rettslig grunnlag.....	5
	Plikt til å gjøre tjeneste i Forsvaret (tjenesteplikt)	5
	Tjenesteplikt basert på verneplikt	5
	Tjenesteplikt basert på kontrakt	7
5.	Reservistkonseptet	8
5.1	Bakgrunn.....	8
5.2	Forsvarssjefens styrkebrønn.....	8
5.3	Utfordringer ved dagens praksis	9
5.4	Aktiv reserve	9
5.5	Behovet for kontrakt om tjenesteplikt.....	10
5.6	Innføring av en ny godtgjøringsmodell.....	11
5.7	Reservister i produksjonsstrukturen.....	11
6.	Reservisten i en arbeidsrettslig kontekst.....	11
6.1	Innledning	11
6.2	Generelt om arbeidstakerbegrepet	12
6.3	Vurdering av kontraktbaserte reservisters arbeidsrettslige status	14
6.4	Sivilt ansattes tjenesteplikt etter forsvarsloven.....	17
7.	ForsvarsDepartementets vurderinger og forslag.....	19
7.1	Nærmere om lovforslaget	19
	Forslag til endringer i § 25.....	19
	Forslag til ny § 25a	20
	Forslag til endringer i § 17.....	21
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
9.	Forslag til lovendring.....	22

2. 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.

En tilspisset sikkerhetssituasjon og endret trusselbilde har ført til et behov for skjerpet beredskap og kortere klartider, samt mer forutsigbar og fleksibel tilførsel av sivil og spesialisert kompetanse til Forsvaret. I den forbindelse har Stortinget sluttet seg til regjeringens økte ambisjon for anvendelse av reservister og en revitalisering av reservistkonseptet, jf. Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016), Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018), og Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021). 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 rammene for anvendelse av reservister beskrevet i langtidsplanen for forsvarssektoren.

På denne bakgrunn legger herved departementet frem forslag til endringer i forsvarsloven. Departementet foreslår å lovfeste en utvidet adgang til å inngå kontrakt med Forsvaret om tjenesteplikt for personer uten verneplikt og om utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Departementet foreslår også en hjemmel i forsvarsloven for å tydeliggjøre at Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med egne sivilt ansatte i Forsvaret. Videre foreslås det en hjemmel i forsvarsloven om at områdesjefene i Heimevernet kan tilsettes på åremål.

3. FORSVARSDEPARTEMENTETS LOVFORSLAG FRA 2020

Forsvarsdepartementet sendte forslag om endringer i forsvarsloven og vernepliktforskriften på høring i februar 2020. Hensikten med lovforslaget var å lovfeste adgangen til å inngå kontrakt med Forsvaret om frivillig tjeneste som reservist. Departementet foreslo at de som inngikk kontrakt med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen, ikke var å anse som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven eller ferieloven. Følgelig skulle reservisten på kontrakt ha samme arbeidsrettslige status som vernepliktige reservister.

Endringene i vernepliktforskriften hadde til hensikt å regulere gjennomføringen av frivillig tjeneste som reservist, samt å tydeliggjøre hvordan tjenestepliktig personell som avslutter tjenesten i Forsvaret skal disponeres som reserver.

Fristen for å inngi innspill til høringen var satt til 20. april 2020. Departementet mottok flere innspill til høringen, og flere av høringsinstansene stilte spørsmål ved departementets vurderinger knyttet til reservisten arbeidsrettslige status. På denne bakgrunn fant Forsvarsdepartementet det nødvendig med en videre utredning av dette. Lovforslaget som legges frem i denne høringen er et resultat av dette arbeidet.

Høringsnotat og høringssvar til høringen i 2020, ligger på denne lenken <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endringer-i-forsvarsloven-og-vernepliktsforskriften/id2690598/>

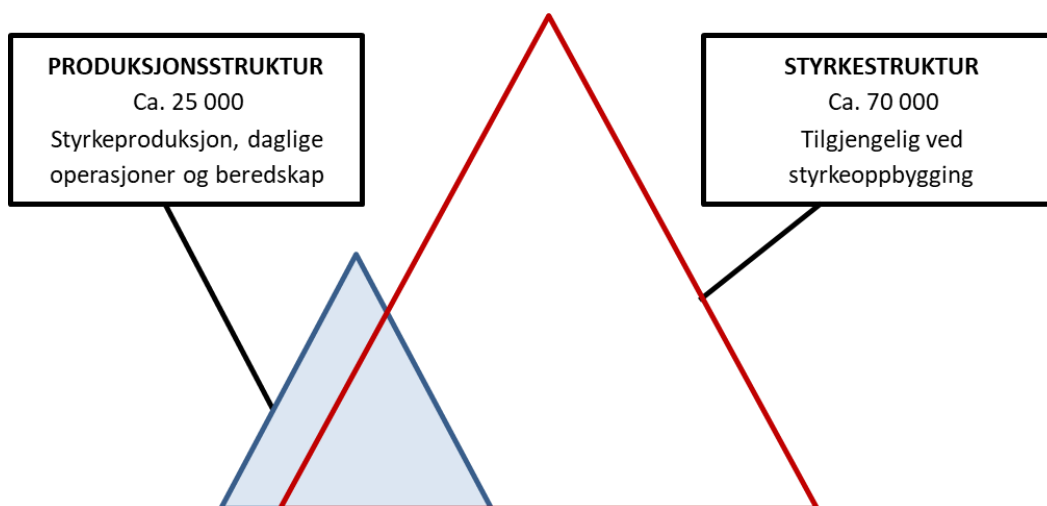
4. FORVALTING AV RESERVISTER

4.1 Definisjon av reservister

Reservister er personell som til daglig har sitt primære virke utenfor Forsvaret, men som samtidig har en tjenesteplikt i Forsvaret gjennom verneplikten eller på annet grunnlag. Reservistene tilfører Forsvaret ekstra kapasitet og kompetanse når Forsvaret har behov for dette.

4.2 Forsvarets strukturer

Forsvaret består av to strukturer som overlapper med hverandre – styrkestrukturen og produksjonsstrukturen. Styrkestrukturen er Forsvarets «krigsstruktur» og omfatter alle avdelinger som er nødvendige for gjennomføringen av militære operasjoner i krise og krig. Styrkestrukturen består i dag av om lag 70 000 stillinger. Produksjonsstrukturen ivaretar daglig drift (fredsdrift) i Forsvaret, og omfatter de avdelingene som er nødvendig for å ivareta styrkeproduksjon, daglige operasjoner og stående beredskap i fredstid. Produksjonsstrukturen består i dag av om lag 25 000 stillinger. Store deler av produksjonsstrukturen inngår i styrkestrukturen (se figur 1), men det finnes noen stillinger i produksjonsstrukturen som ikke inngår i styrkestrukturen, fordi de ikke er like relevante i krise og krig.



Figur 1 illustrerer forholdet mellom produksjonsstrukturen og styrkestrukturen

Produksjonsstrukturen bemannes av fast og midlertidig ansatte, både militære og sivile, samt vernepliktige i førstegangstjeneste. Personellet bekler som hovedregel samme stilling i produksjonsstrukturen som i styrkestrukturen. Dette sikrer stående beredskap i fredstid.

Den største andelen av styrkestrukturen bemannes av reservister, der Heimevernet alene har om lag 40 000 reservister. Disse reservistene er styrkedisponerte i en definert stilling i styrkestrukturen og har derfor forhåndsdefinerte oppgaver i krise og krig.

I tillegg til de styrkedisponerte reservistene, har Forsvaret en betydelig ressurs av reservister som ikke er forhåndsdisponert i styrkestrukturen, såkalte udisponerte reservister. De udisponerte reservistene har ikke forhåndsdefinerte oppgaver i Forsvaret ved en eventuell

krise- eller krigssituasjon, men er en resurs som besitter sivil kompetanse og/eller grunnleggende militære ferdigheter som Forsvaret kan benytte seg av ved behov. Dette kan for eksempel være som erstatningsmannskaper i styrkestrukturen ved langvarige kriser og pågående operasjoner.

4.3 Rettslig grunnlag

Plikt til å gjøre tjeneste i Forsvaret (tjenesteplikt)

Forutsetningen for at Forsvaret kan disponere en person inn i styrkestrukturen, er at personen har en tjenesteplikt etter forsvarsloven. 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 person kan pålegges en tjenesteplikt i Forsvaret enten fordi vedkommende har verneplikt, er militært tilsatt eller har inngått annen kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2, første ledd.

Tjenesteplikt basert på verneplikt

Verneplikten skal sikre Forsvaret tilgang på nødvendig personell og kompetanse for å bemanne Forsvarets styrkestruktur. 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 følger av 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 tredje ledd. Vilkåret for at utenlandske statsborgere skal kunne pålegges en verneplikt er at de oppholder seg i og har en fast tilknytning til Norge.

Noen personellkategorier har en utvidet verneplikt. Personer som har vært tilsatt i militær stilling i Forsvaret i ett år eller mer, som mottar pensjon, redusert lønn, eller som har opptjent fremtidig pensjon er vernepliktige til utgangen av det året de fyller 55 år, jf. forsvarsloven § 13. 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.

Med den lovpålagte verneplikten følger også en tjenesteplikt i Forsvaret. Tjenesteplikten 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 lengden på den ordinære tjenesten i fredstid etter forslag i de årlige budsjettproposisjoner. Den ordinære tjenestens samlede lengde som kan pålegges vernepliktige, er på 19 måneder, jf. forsvarsloven § 18 første ledd. Innkalling til ordinær tjeneste styres av Forsvarets behov.

Ekstraordinær tjeneste avregnes ikke mot tjenesteplikten på 19 måneder. Den kommer derfor i tillegg til den ordinære tjenesten. Ekstraordinær tjeneste kan omfatte tjeneste for å avverge og begrense naturkatastrofer eller alvorlige ulykker, 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 personell som må ivareta viktige funksjoner fordi andre avdelinger skal styrkeoppbygge.

Etter forsvarsloven § 17 fjerde ledd første punktum er myndigheten til å kalle inn vernepliktige til ekstraordinær tjeneste lagt til Kongen i statsråd. For vernepliktige i Heimevernet er det åpnet for at myndigheten til å kalle inn til ekstraordinær tjeneste etter § 17 tredje ledd bokstav a til c, ved forskrift kan delegeres til Forsvaret. Slik delegasjon er gjort i vernepliktsforskriften § 40.

Tjenesteplikt basert på tilsetting

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

Militært tilsatte er statsansatte og tilsettes på vilkårene statsansattloven 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. Denneplikten 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.

Tidligere fulgte det av vernepliktsloven at personer uten alminnelig verneplikt var omfattet av loven dersom de hadde inngått kontrakt om eller gitt skriftlig samtykke til styrkedisponering. Dette omfattet blant annet sivilt ansatte som gjennom sin arbeidsavtale hadde inngått kontrakt om tjenesteplikt. Den sivilt ansatte plikten derfor å møte på jobb og fortsette i sin stilling også i krig og når krig truet. Denne frammøteplikten i krig var tidligere også regulert av Kgl. res. av 2. november 1984 om tjenestemenns rettigheter og plikter under krig, krigsfare og liknende forhold. 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.

Tjenesteplikt basert på kontrakt

I tillegg til verneplikten er også Forsvaret avhengig av reservister på kontrakt. Tjenesteplikt basert på kontrakt er typisk aktuelt for personer der rammene i verneplikten er uttømt, personer som ikke har verneplikt etter forsvarsloven, eller der forsvarsloven setter begrensinger for innkalling til tjeneste.

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 i Heimevernet (forsvarsloven § 24) og om frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997 (forsvarsloven § 25). Disse kontraktsforholdene reguleres nærmere av vernepliktforskriften. Forsvaret har også en lovfestet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt i internasjonale operasjoner (forsvarsloven § 50). Forsvarets adgang til å inngå kontrakter om tjenesteplikt er lovfestet fordi tjenesteplikten i Forsvaret kan være inngripende utover det som er vanlig i et ansettelsesforhold.

Personer som ikke har tjenesteplikt i henhold til verneplikten, eller gjennom tilsetting i Forsvaret, 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. vernepliktforskriften § 22.

Kontrakt om 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 tjeneste i Heimevernet kan inngås med og uten tjenesteplikt. Kontrakter uten tjenesteplikt reguleres i vernepliktforskriften § 43 og for heimevernsungdom i § 44. Kontrakt om tjeneste som medfører en tjenesteplikt reguleres i vernepliktforskriften kapittel 6

Tjenesteplikten for vernepliktige og personer med kontrakt om tjeneste.

I dag er det største volumet av personer som har inngått kontrakt om utvidet tjenesteplikt knyttet til Heimevernets innsatsstyrke. Kontrakt om tjeneste i Heimevernets innsatsstyrker innebærer en utvidet tjenesteplikt, ved at tjeneste ut over den pliktige årlig tjenesten i Heimevernet ikke regnes som del av den ordinære tjenesten på 19 måneder og at den årlige tjenesten kan være lenger enn hva Prop. 1 S fastsetter. Kontrakt om tjeneste i innsatsstyrker innebærer i dag inntil 30 dager utvidet tjenestetid per år.

Kontrakt om 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.

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 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 tilsetting). Personell ansettes midlertidig med hjemmel i statsansatteloven, for kontraktens varighet, ved frammøte til tjeneste.

5. RESERVISTKONSEPTET

5.1 Bakgrunn

Det er en generell utvikling i europeiske lands forsvar, som i Storbritannia, Frankrike, Nederland, og de nordiske landene, at reservistkonseptet revitaliseres og videreutvikles. Både operative og økonomiske behov ligger bak denne utviklingen. Regjeringen legger til grunn at dette er en riktig retning også for det norske forsvaret. Langtidsplanen for forsvarssektoren, Prop. 151 S (2015-2016) og Prop. 14 S (2020-2021), samt Landmaktproposisjonen, Prop. 2 S (2017-2018) fastsetter de overordnede rammene for videreutviklingen av allmenn verneplikt og førstegangstjenesten, herunder de overordnede rammene for anvendelsen av reservister.

Gjennom Landmaktproposisjonen ble ambisjonen for reserven i Hæren økt og begrepet aktiv reserve ble introdusert. I arbeidet med å operasjonalisere denne ambisjonsøkningen, har Forsvaret og Forsvarsdepartementet kommet til at den konseptuelle innretningen av en aktiv reserve ikke skal avgrenses til Hæren, men gjelde for hele Forsvaret. Gjennom Prop. 14 S (2020-2021) ble det lagt opp til at forsvarssjefens styrkebrønn skal erstattes av en aktiv reserve. Videreutviklingen av reservistkonseptet skal bygge på ellers etablerte begreper og strukturer i Forsvaret.

5.2 Forsvarssjefens styrkebrønn

Forsvaret har i dag et helhetlig system for bruk av reservister som i hovedsak baserer seg på verneplikt. De stillingene i styrkestrukturen som ikke kan dekkes av ansatte og vernepliktige i førstegangstjeneste, dekkes av reservister. Under dagens praksis disponeres de vernepliktige i en styrkebrønn (personellressurs) etter avtjent førstegangstjeneste. Denne styrkebrønnen er ment å dekke avdelingenes behov for utdannet og trent personell i tilfelle styrkeoppbygging ved krise eller krig. 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 vernepliktforskriften § 21 andre ledd.

Hvor lenge personellet disponeres i styrkebrønner varierer etter avdelingenes behov og når nye vernepliktige er utdannet, samt hvor lang tid som gjenstår av verneplikten etter fullført førstegangstjeneste. I prinsippet disponeres personellet i samme stilling første år etter fullført førstegangstjeneste, med mindre de tilføres Heimevernet rett etter førstegangstjenesten. Andre og tredje år disponeres man i tilsvarende stilling. Deretter overføres man til en udisponert reserve som Forsvaret kan trekke på ved behov. Med unntak av Heimevernet, øver Forsvaret i liten grad den delen av styrkestrukturen som ikke er bemannet gjennom produksjonsstrukturen.

5.3 Utfordringer ved dagens praksis

Dagens praksis har utviklet seg gjennom tiår med lavspenning. Dette innebærer blant annet at evnen til både styrkeproduksjon og styrkeoppbygging er tilpasset lange varslingsstider, i tillegg til flere begrensinger på årlige trenings- og øvingsdøgn. Flere avdelinger har med dagens praksis ikke nødvendig operativ evne fordi reservistene ikke øves og trenes tilstrekkelig. Manglende øving og trening av personellet får også negative konsekvenser for Heimevernet, da mye av ferdighetene personellet har tilegnet seg gjennom førstegangstjenesten er glemt når de etter hvert blir overført.

Det er også en utfordringen at vernepliktige som ikke har gjennomført førstegangstjeneste, under dagens praksis ikke er en lett tilgjengelig del av Forsvarets personellreserve. Disse personene, dog uten den grunnleggende soldatkunnskapen som opparbeides under førstegangstjenesten, besitter ofte svært viktig sivil eller spesialisert kunnskap og kompetanse Forsvaret har bruk for i både produksjon- og styrkestrukturen. Selv om forsvarsloven i dag ikke legger noen hinder for at alle vernepliktige kan kalles inn til tjeneste ved Forsvarets behov, har verneplikten noen overordnede rammer for tjenestelengder, alder mv. som gjør at personer som ikke har gjennomført førstegangstjeneste i liten grad blir en del av reserven.

5.4 Aktiv reserve

Gjennom langtidsplanen innføres konseptet aktiv reserve i hele Forsvaret. Konseptet omfatter alle reserviststillingene i styrkestrukturen og må forstås med hovedvekt på betegnelsen *aktiv*. Den aktive reserven er en integrert del av avdelingen sin og skal være trent, øvd og utrustet i henhold til avdelingens oppdrag. Dette vil i praksis innebære mer trening og øving for mange av de styrkedisponerte reservistene. Den aktive reserven vil i all hovedsak bestå av vernepliktig personell som tjenestegjør med bakgrunn i den lovbestemte verneplikten etter forsvarsloven § 6.

Deler av den aktive reserven vil være spesielt innrettet mot hurtig innsats. Dette er innsatsreserven. Tjeneste i innsatsreserven vil stille skjerpede krav til personellens kompetansenivå og reaksjonstid i forhold til resten av den aktive reserven. Deler av innsatsreserven vil også stå på internasjonal beredskap. Tjeneste i innsatsreserven stiller særlige krav til motivasjon hos personellet, og vil derfor primært bestå av både vernepliktige og tjenesteppliktige på kontrakt som selv ønsker slik tjeneste.

5.5 Behovet for kontrakt om tjenesteplikt

For å sikre tilgang til nødvendig kompetanse, vil det være behov for enkelte tjenestepliktige reservister på kontrakt i den aktive reserven, og spesielt i innsatsreserven. Dette gjelder både innenfor spesielle kompetanseområder der Forsvaret helt eller delvis ikke utvikler kompetanse selv, og der Forsvaret allerede har benyttet seg den totale tjenestelengden på 19 måneder til ordinær tjeneste.

Forsvaret har en sammensatt oppgaveportefølje, og bredden i kompetansebehovet kan på mange måter sammenlignes med det mangfoldet som etterspørres i samfunnet for øvrig. Forsvarets kjernekompetanse representeres først og fremst av evnen til å planlegge, lede og gjennomføre militære operasjoner. Samtidig har Forsvaret behov for fagkompetanse som for eksempel kokker, maskinførere, teknikere, jurister, sykepleiere, leger og andre med kompetanse som i stor grad er av sivil karakter. For at disse personene skal fungere optimalt i Forsvarets tjeneste, kan det være behov for at de også har kompetanse til å anvende sin fagkunnskap i en militær kontekst og være i stand til å operere i krigs- og kriseområder. Tilgangen på personell som behersker både de sivile og militære dimensjonene er relativt begrenset og må derfor styrkes, slik at Forsvaret har tilstrekkelig tilgang til kompetanse når situasjonen krever det.

Den lovbestemte verneplikten er hovedgrunnlaget for disponering i styrkestrukturen. Samtidig har den lovbestemte verneplikten noen overordnede rammer med hensyn til hvem verneplikten gjelder for, noe som gjør at Forsvarets behov for tilstrekkelig øvet og trent personell ikke dekkes fullt ut. Rammene for verneplikten kan og i noen grad gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig kontinuitet i treningen. De begrensinger rammene for verneplikten setter, gjør det derfor nødvendig for Forsvaret å også kunne anvende kontrakt om tjenesteplikt med personer som har en kompetanse Forsvaret har bruk for.

Forsvaret investerer i dag betydelige ressurser i opplæring og kompetanseheving av vernepliktige i førstegangstjeneste. I noen tilfeller er opplæringen så omfattende at den lovpålagte rammen på 19 måneder ordinær tjeneste er nesten uttømt ved utdanningens slutt. I andre tilfeller har personellet blitt erfarne og kompetente reservister innenfor rammen på 19 måneder og er en viktig ressurs for avdelingen sin. I begge tilfeller er det ønskelig å kunne inngå kontrakt med personellet slik at kompetansen ikke går tapt. En kontrakt om tjenesteplikt vil derfor gi Forsvaret en mer forutsigbar og fleksibel tilgang til kompetanse enn det som følger av verneplikten alene.

Anvendelse av reservister på kontrakt er et viktig grep for at Forsvaret tidsmessig skal kunne trekke på større deler av samfunnets kompetansebeholdning og agilt kunne skalere kapasiteten innenfor enkelte kompetanseområder. Hjemmelsgrunnlaget for å benytte kontraktbaserte reservister nasjonalt er i dag avgrenset til Heimevernet, der det største volumet av kontraktbaserte reservister med nasjonal beredskap er knyttet til Heimevernets innsatsstyrke.

En kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret innebærer særlig inngripende plikter for den enkelte og konsekvenser for tredjepart, som hovedarbeidsgiver, familie mv. Forsvarsdepartementet mener derfor at adgangen til å benytte kontrakt om tjenesteplikt i hele Forsvaret for å løse oppdrag basert på Forsvarets behov bør reguleres i en egen lovhjemmel i forsvarsloven.

Departementet foreslår at lovhjemmelen regulerer inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt for personer uten verneplikt og utvidet tjenesteplikt for vernepliktige.

5.6 Innføring av en ny godtgjøringsmodell

Regjeringen har i tråd med langtidsplanen iverksatt et arbeid for å styrke insentivene for personellet i reserven. Først og fremst for at den plikten samfunnet pålegger ikke blir en urimelig belastning for den enkelte, men også fordi et velfungerende reservistkonsept fordrer motiverte tjenestepliktige som velvillig møter opp til tjeneste når behovet oppstår. Dagens godtgjøringsmodell er fragmentert, ressurskrevende og gir store forskjeller mellom godtgjøringen til menige på den ene siden, og offiserer og befal på den andre siden. Felles for både menige, offiserer og befal er at godtgjøringen er uavhengig av sivil inntekt, og at den pliktige tjenesten innebærer et innteksttap for mange. Regjeringen anbefaler å innføre en ny godtgjøringsmodell for reservister basert på inntektskompensasjon. Det innebærer blant annet at tjenestepliktige kan få dekket tapt arbeidsinntekt som følge av gjennomføringen av tjenesten med inntil seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Innføring av en ny godtgjøringsmodell innebærer en harmonisering med godtgjøringsmodellen som ble innført for Sivildforsvaret i 2018, jf. forskrift om godtgjøring for tjeneste i Sivildforsvaret. Det betyr at tjenestepliktig personell godtgjøres etter de samme prinsippene, uavhengig av hvilken beredskapsetat de representerer.

5.7 Reservister i produksjonsstrukturen

Forsvaret har også behov for å kunne benytte seg av reservister i produksjonsstrukturen. Dette vil som hovedregel være i forbindelse med oppdrag av begrenset varighet. I denne forbindelse gis reservisten en midlertidig tilsetning for oppdragets varighet. Dette krever ingen lovendring – det følger av forsvarsloven § 44 første ledd at militært tilsatte tilsettes på de vilkår som er fastsatt i tjenestemannsloven (nå statsansattloven) med de avvik som følger i eller i medhold av forsvarsloven. I forsvarsloven § 46 er det presisert at militært tilsatte kan tilsettes midlertidig. Midlertidig tilsetning vil følge de alminnelige reglene om dette i statsansattloven.

6. RESERVISTEN I EN ARBEIDSRETTLIG KONTEKST

6.1 Innledning

Lovforslaget som ble sendt på høring i februar 2020, la til grunn at personer som frivillig inngår kontrakt om tjenesteplikt som reservist i Forsvaret ikke inngår et tilsettingsforhold med Forsvaret, men pålegges en tjenesteplikt etter forsvarsloven ved kontrakt. Det ble presisert i lovforslaget at de frivillige reservistene ikke var å anse som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven § 1-8 eller ferieloven § 2. Dette innebar at forslaget la til grunn 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 skulle ha samme arbeidsrettslige status som vernepliktige. Det fremgår forutsetningsvis av arbeidsmiljøloven at vernepliktige med tjenesteplikt ikke er arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-6 som gjelder personer som ikke er arbeidstakere. Lovforslaget la derfor til grunn at de som frivillig påtar seg en tjenesteplikt som reservist, skal vurderes likt som vernepliktige i forhold til arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8 og ferielovens arbeidstakerbegrep i § 2.

Under tiden lovforslaget var på høring, ble en dom fra Frostating lagmannsrett, jf. LF-2019-583, fra desember 2019 om feriepengar til Heimevernets innsatsstyrker rettskraftig etter at anken over lagmannsrettens dom ikke ble tillatt fremmet til Høyesterett, jf. HR-2020-678-U. Dommen slår fast at lønn og tjenestegodtgjøring som frivillig befal i Heimevernets innsatsstyrke, ga rett til feriepengar etter ferieloven § 2. Lagmannsretten vurderte kontrakten – og tjenestens innhold – opp mot de vanlige kriteriene som oppstilles for et arbeidsforhold etter ferieloven og arbeidsmiljøloven, og kom til at frivillige i Heimevernets innsatsstyrke er å anse som arbeidstakere i ferielovens forstand. Det sentrale i lagmannsrettens vurdering av arbeidstakerbegrepet, er grensedragningen mellom selvstendig oppdragstaker og arbeidstakere slik dette er utviklet gjennom rettspraksis. I vurderingen av hvem som er å anse som arbeidstaker, legger dommen opp til at det går et grunnleggende skille mellom de som utfører en tjeneste basert på den lovpålagte verneplikten og de som utfører en tjeneste uten at dette er en del av den lovpålagte tjenesten.

Departementet fikk flere innspill til høringen som knyttet seg til departementets vurdering av arbeidstakerbegrepet, og det ble av flere høringsinstanser vist til dommen fra Frostating lagmannsrett om at frivillige på kontrakt etter forsvarsloven § 24 var å anse som arbeidstakere i ferielovens forstand. Departementet har derfor sett behov for at lovforslaget i større grad vurderes i en arbeidsrettslig kontekst og at reservistens arbeidsrettslige status tydeliggjøres i høringsnotatet. Det er avgjørende at begrunnelsen for hvilken arbeidsrettslige status reservisten skal ha, klart fremgår av forarbeidene til loven. Dette vil også gi større forutsigbarhet for det berørte personellet og deres hovedarbeidsgivere.

Som det fremgår ovenfor av redegjørelsen av hvilke grupper som forutsettes å inngå kontrakt om tjeneste som reservist, er ikke reservisten en ensartet gruppe. Forsvaret har en sammensatt oppgaveportefølje, og bredden i kompetansebehovet kan på mange måter sammenlignes med det mangfoldet som etterspørres i samfunnet for øvrig. Det er derfor et bredt spekter av ulike grupper som Forsvaret kan ha behov for å inngå kontrakt om tjenesteplikt med.

6.2 Generelt om arbeidstakerbegrepet

Arbeidstakerbegrepet benyttes i mange sammenhenger og i mange ulike lover. Begrepet må tolkes ut ifra det regelverket som er relevant for en gitt problemstilling, men det er i rettspraksis lagt til grunn at begrepet har det samme innhold innenfor lovgivningen på arbeidsrettens område. I Rt. 2013 s. 354 legges det til grunn at arbeidstakerbegrepet er sammenfallende i arbeidsmiljøloven og ferieloven. Høyesterett uttaler i samme dom at det er lovgivers intensjon at de som har behov for å bli vernet i arbeidsmiljøloven, ferieloven, mv. blir vernet. Med henvisning til Rt. 1984 s. 1044 – Tupperwaresaken legges det derfor til grunn at arbeidstakerbegrepet skal tolkes vidt.

I arbeidsmiljøloven § 1-8 er arbeidstaker definert som «enhver som utfører arbeid i en annens tjeneste». I forarbeidene til loven, jf. Ot.prp.nr. 49 (2004–2005) s. 74 fremgår det at det ikke ble foreslått endringer i arbeidstakerbegrepet fra det som gjaldt under arbeidsmiljøloven fra 1977. Under beskrivelsen av gjeldende rett i samme proposisjon, fremgår det at et særtrekk ved arbeidsavtaler er arbeidstakerens avhengige stilling i forhold til arbeidsgiveren og sistnevntes styringsrett i arbeidsforholdet. Det er videre beskrevet at arbeidstakeren er økonomisk avhengig som lønnsinntaker og står i et organisatorisk avhengighetsforhold som

innebærer underordning i forhold til arbeidsgiver. Det uttales at det beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, og det er i denne vurderingen det reelle forholdet som er avgjørende. Videre oppstilles det en liste med momenter som etter rettspraksis kan tale for at det foreligger et arbeidsforhold. Følgende momenter angis i forarbeidene som en ikke-uttømmende liste, men som en rettesnor til vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold:

- Arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet og kan ikke bruke medhjelpere for egen regning
- Arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet
- Arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse
- Arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet
- Arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn
- Tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister
- Det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver

Høyesterett har i Rt. 2013 s. 342 uttalt at også andre momenter enn de som fremgår av listen ovenfor kan være relevante, og at den således skal anses som veiledende. Det foreligger omfattende rettspraksis knyttet til arbeidstakerbegrepet. Det er særlig grensedragningen mellom selvstendig oppdragstaker og arbeidstaker som i praksis volder tvil.

Vernepliktiges vilkår og rettigheter fastsatt i andre lover

For vernepliktige som kalles inn til tjeneste i Forsvaret, fremgår det forutsetningsvis av arbeidsmiljøloven § 1-6 at disse er ikke å anse som arbeidstakere. Dette på tross av at deres tilknytning til Forsvaret oppfyller en rekke av de momentene som er trukket opp gjennom rettspraksis og forarbeidene til arbeidsmiljøloven. Rettigheter og forpliktelser for vernepliktige inne til tjeneste i Forsvaret er særregulert i forsvarsloven og andre relevante lover, herunder arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, yrkesskedeforsikringsloven og ferieloven.

På enkelte områder går forpliktelsene for vernepliktige lengre enn det som gjelder for ordinære arbeidstakere. Det klareste eksemplet på en slik forpliktelse, er plikten til å møte opp og utføre ordinær og ekstraordinær tjeneste uavhengig av hvilken risiko en slik tjeneste vil utgjøre for den enkelte. Samtidig har også denne personellgruppen på enkelte områder rettigheter som går ut over de rettighetene en ordinær arbeidstaker har. Etter folketrygdloven har vernepliktige en utvidet yrkesskadedekning, som dekker enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått i tidsrommet fra de møter til tjeneste til de blir dimittert, jf. folketrygdloven § 13-8 andre ledd. De har også utvidede rettigheter til permisjon fra

hovedarbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 12-12 og et utvidet stillingsvern i perioden de har permisjon for å avtjene militærtjenesten. Arbeidstakere som har arbeidet minst tre måneder hos en arbeidsgiver, opptjener feriepenger hos denne under ulønnet fravær på grunn av blant annet plikt militærtjeneste, jf. ferieloven § 10 femte ledd.

Rettstilstanden etter dommen i Frostating lagmannsrett om feriepenger til Heimevernets innsatsstyrker

For personell på kontrakt i Heimevernets innsatsstyrke er rettstilstanden etter dommen i Frostating lagmannsrett at denne personellgruppen er arbeidstakere etter ferieloven og arbeidsmiljøloven. Lagmannsretten foretok her vurderingen ut ifra kontrakten og tjenestens innhold opp mot de momentene som er trukket opp gjennom rettspraksis. Lagmannsretten uttalte at personell i innsatsstyrken ikke kan anses som militært tilsatte etter forsvarsloven. Det er likevel ikke avklart hvilken status de har etter forsvarsloven. Personellets status etter statsansatteloven ble ikke vurdert.

Selv om dommen har avklart rettstilstanden i tilknytning til ferielovens bestemmelser, har den etter departementets syn i liten grad avklart den generelle arbeidsrettslige statusen for denne personellgruppen.

Etter departementets vurdering har dommen fra Frostating lagmannsrett og uklarheten knyttet til denne personellgruppens arbeidsrettslige status, forsterket behovet for en nærmere avklaring fra lovgivers side, både for reservister i Heimevernets innsatsstyrke og øvrige grupper som forutsettes å inngå kontrakt om tjeneste i Forsvaret. Departementet foreslår derfor å lovfeste den arbeidsrettslige statusen for personer som inngår kontrakt om tjeneste i Forsvaret.

6.3 Vurdering av kontraktbaserte reservisters arbeidsrettslige status

Når man skal lovfeste den arbeidsrettslige statusen, er departementets vurdering at alternativene er om reservistens arbeidsrettslige status enten skal være tilsvarende som for de vernepliktige inne til lovpålagt tjeneste, eller at de skal være arbeidstakere. Det avgjørende vil i så måte være om tjenestens innhold og karakter kan likestilles med innholdet i den lovbestemte verneplikten eller om tjenesten har større likhetstrekk med et ordinært arbeidstakerforhold. Etter departementets vurdering bør reservistens arbeidsrettslige status følgelig ikke nødvendigvis være den samme for alle gruppene som forutsettes å inngå kontrakt om tjeneste i Forsvaret, og det må foretas en konkret vurdering av den enkelte gruppe reservist.

I de tilfeller der kontraktsinngåelsen innebærer tilsvarende tjenesteplikt som den lovpålagte verneplikten gir etter forsvarsloven, mener departementet at den arbeidsrettslige statusen bør være den samme for de kontraktbaserte reservistene og for de vernepliktige reservistene. I praksis betyr dette at dersom den kontraktbaserte tjenesteplikten innebærer at reservisten i fred forplikter seg til oppgaver som etter sin art faller inn under ordinær og/eller ekstraordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17, vil tjenestens innhold være tilsvarende den tjenesten vernepliktige har i henhold til den lovpålagte verneplikten. Reservistens forpliktelse bør, når kontrakt om slik tjenesteplikt er inngått, også ha de samme pliktene som vernepliktige som kalles inn til ordinær eller ekstraordinær tjeneste. Dette innebærer blant annet en plikt å til møte opp i henhold til innkallingen og utføre tjenesten, uavhengig av om dette innebærer en

risiko for eget liv og helse. For ordinære arbeidstakere er situasjonen den motsatte. Det følger av arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav c, at en arbeidstakers arbeidsplikt normalt opphører dersom arbeidet ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse. Selv om opphøret av arbeidsplikten etter arbeidsmiljøloven vil være situasjonsbestemt og avhengig av hvilke type stilling det er tale om, er Forsvaret helt avhengig av at den arbeidsrettslige statusen ikke er til hinder for at denne gruppen reservister har en uomtvistelig plikt til å møte til, og utføre, tjenesten. Videre er dette personell i funksjoner som Forsvaret i en normaltilstand ikke har behov for at er bemannet. De kalles inn til trening og øving for å være kompetente på det tidspunktet Forsvaret har behov for kompetansen deres i styrkestrukturen. Denne gruppen reservister bør da også ha tilsvarende rettigheter som vernepliktige som kalles inn til tjeneste, herunder krav på permisjon fra sin hovedarbeidsgiver etter aml. § 12-12, utvidet oppsigelsesvern etter aml. § 15-10 og utvidet erstatningsrettslig vern etter forsvarsloven § 33 og folketrygdloven § 13-8.

I lys av dommen fra Frostating lagmannsrett om rett til feriepenger for frivillige i Heimevernets innsatsstyrker, mener departementet at det er naturlig å vurdere om reservister som påtar seg en kontraktbasert tjenesteplikt bør tilstå kompensasjon tilsvarende ferielovens bestemmelser for arbeidstakere. Forslaget om å lovfeste at reservister som påtar seg en kontraktbasert tjenesteplikt ikke er arbeidstakere, innebærer at denne personellgruppen ikke omfattes av ferielovens bestemmelser. I høringsnotatet departementet sendte på alminnelig høring i februar 2020 ble det derfor foreslått at denne personellgruppen ikke skulle ha rett til feriepenger. En rekke høringsinstanser var kritiske til dette forslaget, særlig sett i lys av den nevnte dommen fra lagmannsretten. Selv om denne personellgruppen ikke omfattes av ferielovens bestemmelser, mener departementet at det er riktig at kontraktbaserte reservister tilstås en kompensasjon tilsvarende feriepenger etter ferieloven. Deler av denne personellgruppen vil ikke være omfattet av ferieloven § 10 femte ledd, som slår fast at arbeidstakere som har arbeidet minst 3 måneder hos en arbeidsgiver, opptjener feriepenger hos denne dersom de har ulønnet fravær som skyldes pliktig militærtjeneste i henhold til forsvarsloven. Disse vil da ha et økonomisk tap ved at de verken opptjener feriepenger hos hovedarbeidsgiver eller hos Forsvaret. Departementet har vurdert om det kun bør være personer som ikke opptjener feriepenger hos hovedarbeidsgiver, som bør tilstås en slik kompensasjon. En slik tilnærming vil imidlertid skape administrative utfordringer for Forsvaret. Departementet mener derfor at alle reservister som påtar seg en kontraktbasert tjenesteplikt bør tilstås en slik kompensasjon, og at dette reguleres særskilt i den enkeltes kontrakt. Innføringen av en ny godtgjøringsmodell, jf. pkt. 5.6 over, tilsier også at en slik kompensasjon ikke lovfestes. Den endelige utformingen av godtgjøringsmodellen vil også være styrende for hvordan denne kompensasjonen bør innrettes. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

I de tilfeller der kontrakten innebærer andre forpliktelser enn de vernepliktige har etter forsvarsloven § 17, mener departementet at reservistens tilknytning til Forsvaret gjennom kontrakten må anses som et midlertidig tilsettingsforhold. Denne type tilknytningsforhold vil følge de ordinære reglene for midlertidig tilsetting i statsansattloven med tilhørende rettigheter og forpliktelser for oppdragets varighet.

Reservister som inngår kontrakt med tilsvarende forpliktelser som de vernepliktige

Personer som har inngått kontrakt om tjeneste i Heimevernets innsatsstyrke etter forsvarsloven § 24, har gjennom kontrakten påtatt seg en utvidet tjenesteplikt. Den utvidede tjenesteplikten innebærer at personellet kan kalles inn til ordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17 ut over begrensningen på 19 måneder i § 18. Kontraktsinngåelsen gjør at de i dag kan pålegges inntil 30 dager trening i året i tillegg til den årlige treningen i Heimevernet som er begrenset til 6/9 dager per år i Prop.1 S. Oppgavene til dette personellet er knyttet til stilling i styrkestrukturen, og de øver og trener på de oppgavene de skal utføre i styrkestrukturen.

Forsvaret har også andre innsatsstyrker, hvor det er behov for at personellet gjennom kontrakt påtar seg en forpliktelse til forhøyet beredskap og utvidet tjenesteplikt. Den utvidede tjenesteplikten innebærer at personellet kan kalles inn til tjeneste ordinær tjeneste ut over begrensningen på 19 måneder i § 18. Oppgavene er knyttet til stilling i styrkestrukturen.

Også andre vernepliktige, som ikke er en del av innsatsstyrkene, og som allerede har avtjent 19 måneder ordinær tjeneste, er det behov for at kan inngå kontrakt om utvidet tjenesteplikt. Kontrakten innebærer at den tjenestepliktige kan kalles inn til ordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17.

Kvinner født før 1. januar 1997 som i dag inngår kontrakt om tjenesteplikt i medhold av forsvarsloven § 25, påtar seg gjennom kontrakten en tjenesteplikt i fred tilsvarende det vernepliktige har etter forsvarsloven § 17 og § 18. De kan kalles inn til ordinær og ekstraordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 17, og den ordinære tjenesten er begrenset til 19 måneder etter forsvarsloven § 18.

Forsvaret kan også inngå kontrakt om tjenesteplikt med utenlandske statsborgere. Dette fremgår i dag av vernepliktforskriften § 22. Denne gruppen påtar seg gjennom kontrakten en tjenesteplikt tilsvarende det vernepliktige har etter forsvarsloven § 17 og § 18.

Etter departementets vurdering kan forpliktelsene i henhold til kontrakten for gruppene det er redegjort for overfor, likestilles med forpliktelsene innenfor den lovpålagte verneplikten. For samtlige av disse gruppene innebærer kontraktsinngåelsen at personen kan kalles inn til ordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 17 andre ledd. For de som ikke er vernepliktige etter loven, innebærer kontraktsinngåelsen at de i tillegg kan kalles inn til tjeneste tilsvarende ekstraordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 17 tredje ledd. De som er vernepliktige etter loven, og som har inngått kontrakt om tjeneste, kan kalles inn til ekstraordinær tjeneste med grunnlag i verneplikten. For denne gruppen er det således ikke kontraktsinngåelsen som gir en plikt til ekstraordinær tjeneste. Fordi forpliktelsene i henhold til kontrakten for samtlige av gruppene nevnt ovenfor kan likestilles med forpliktelsene under den lovpålagte verneplikten, mener departementet at den arbeidsrettslige statusen for dette personellet bør falle inn under forslaget om kontraktbasert tjenesteplikt.

Reservister som inngår kontrakt med andre forpliktelser – stillinger knyttet til produksjonsstrukturen

For å dekke oppdukkende behov i produksjonsstrukturen ansetter Forsvaret i dag instruktører og hjelpinstruktører. Dette personellet kan være personell som har tilegnet seg kompetanse gjennom trening for stillinger i styrkestrukturen, men som det er ønskelig å anvende i

produksjonsstrukturen for en kortere periode. Disse ansettes da midlertidig for oppdragets varighet i henhold til statsansattloven.

Luftevakueringsstyrken er personell som har inngått beredskapskontrakt for Forsvarets luftevakueringsstyrke og beredskapskontrakt for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Luftevakueringsstyrkens arbeid skjer primært i fredstid, og består av oppgaver som ligger i produksjonsstrukturen. Personellet ansettes midlertidig for oppdragets varighet. Der arbeidet er knyttet til en internasjonal operasjon gir kontrakt om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner arbeidsvilkårene.

For disse gruppene godtgjøres arbeidet som midlertidig tilsatt og i henhold til kontrakten. Etter departementets vurdering bør dette personellet tilsettes midlertidig for kontraktens varighet på samme måte som det gjøres i dag. De omfattes derfor ikke av lovforslaget om kontraktbasert tjenesteplikt.

Særlig om områdesjefene i Heimevernet

Stillingen som områdesjef i Heimevernet har to hovedfunksjoner. Tjenesten i primærfunksjonen kan likestilles med annen tjeneste i styrkestrukturen til Heimevernet, og områdesjefene kan pålegges årlig trening i henhold til Prop.1 S. For primærfunksjonen mener departementet at personellet bør falle inn under forslaget om kontraktbasert tjenesteplikt.

Stillingen innebærer imidlertid også rene forvaltningsoppgaver som ikke faller inn under ordinær eller ekstraordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17. Sistnevnte oppgaver godtgjøres også som ordinære arbeidsoppgaver i produksjonsstrukturen med et fast månedlig beløp. Stillingen som områdesjef i Heimevernet er i dag definert som et verv. Departementets vurdering er at denne delen av den kontraktbaserte tjenesten ikke kan likestilles med den lovpålagte vernepliktige tjenesten. Etter departementets vurdering bør denne funksjonen som områdesjef anses som et ordinært tilsettingsforhold. Selv om funksjonen som områdesjef ikke er av midlertidig karakter, mener departementet det er viktig å ha en tidsavgrensning på stillingen. Et fast og tidsuavgrenset ansettelsesforhold for områdesjefene vil ikke være forenlig med Forsvarets behov for fleksibilitet i forvaltningen av denne personellgruppen og en hensiktsmessig rotasjon for disse funksjonene. Departementet foreslår derfor en egen hjemmel for at områdesjefene kan ansettes på åremål, jf. statsansattloven § 10 første ledd.

Departementet legger til grunn at områdesjefene i Heimevernet vil omfattes av retten til permisjon etter aml. § 12-12, både for den delen av tjenesten som faller inn under kontraktbasert tjenesteplikt, og for den delen av tjenesten som innebærer tilsetting på åremål.

6.4 Sivilt ansattes tjenesteplikt etter forsvarsloven

Av den nå opphevede vernepliktsloven § 8 første ledd fremgikk det at bestemmelsene i loven gjaldt for personell som ikke hadde alminnelig verneplikt etter loven, men som frivillig hadde inngått kontrakt om eller gitt skriftlig samtykke til styrkedisponering. For slike frivillige gjaldt loven for kontrakttidens varighet. Dette innebar blant annet at sivilt ansatte som frivillig hadde inngått kontrakt om eller gitt skriftlig samtykke til styrkedisponering, var omfattet av loven. At de var omfattet av loven innebar at de også var tjenestepliktige i krig eller når krig truer.

Gjennom vedtakelsen av forsvarsloven, som er en sammenslåing av flere lover inkludert vernepliktsloven, har det oppstått uklarhet knyttet til om denne bestemmelsen er videreført. Forarbeidene til forsvarsloven gir heller ikke noe klart svar på dette. Gitt at Forsvaret har mange sivilt ansatte i funksjoner som også må ivaretas i krig, er det etter departementets syn behov for å tydeliggjøre at Forsvaret med hjemmel i forsvarsloven kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med sivilt ansatte i Forsvaret. Dette vil også tydeliggjøre at sivilt ansatte som Forsvaret er avhengig av og som er nødvendig for Forsvarets operative evne, i krig eller når krig truer er pliktig til å møte på jobb og utføre sitt arbeid.

Sivilt ansatte som er vernepliktige etter forsvarsloven § 6 kan kalles inn i kraft av den lovpålagte verneplikten og disponeres i henhold til Forsvarets behov. I tråd med forsvarsloven § 2 følger da en plikt til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler, i den stillingen og på det stedet Forsvaret bestemmer. For denne gruppen sivilt ansatte vil det ikke være behov for kontrakt om tjenesteplikt slik departementet foreslår.

Departementet foreslår at inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt med sivilt ansatte reguleres i en egen lovbestemmelse som inntas som ny § 25a, se nærmere om dette under departementets forslag nedenfor.

Bruk av sivile til å understøtte militære operasjoner i væpnet konflikt er, med begrensninger, tillatt etter krigens folkerett. Begrensningene i krigens folkerett skal imidlertid ivaretas. Planlegging for, og trening på, sivil støtte i væpnet konflikt skal være i henhold til krigens folkerett. Dette fremgår av inneværende langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 14 S (2020-2021), jf. punkt 7.2.3 «Krigens folkerett og bruk av sivile». Krigens folkerett bygger på prinsippene om distinksjon mellom sivile og stridende, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. Distinksjonsprinsippet innebærer at sivile skal beskyttes mot farene ved militære operasjoner, og at angrep bare skal rettes mot lovlige militære mål. Ved sivil støtte til militære operasjoner skal Norges folkerettslige plikt til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner ivaretas. Sivile som deltar direkte i fiendtligheter mister beskyttelse mot angrep og risikerer straffeforfølgelse. Bruken av sivile på denne måten er i strid med den generelle plikten til å beskytte sivile mot faren ved militære operasjoner. Nasjonalt regelverk forbyr forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse.

For å klarlegge hvor mange sivilt ansatte i forsvarssektoren dette gjelder, har etatene, gjennom Prop. 14 S fått i oppdrag å gjennomføre en kartlegging: «Etatene i forsvarssektoren skal identifisere denne type funksjoner som skal bekles av stridende i væpnet konflikt.». Dette arbeidet er godt i gang og gjennomføres i tett dialog med etatene og departementet.

Departementet legger til grunn at det i kontrakten om tjenesteplikt må tydeliggjøres om funksjonen den sivilt ansatte skal bekle i krig, vil være stridende eller ikke. Tjenesteplikten i fred vil kunne innebære trening og øving for å inneha den kompetansen som er nødvendig for å fylle funksjonen i krig. For sivilt ansatte som vil defineres som stridende vil tjenesteplikten i fred kunne innebære trening og øving i militære grunnferdigheter. For andre sivile ansatte, som skal følge styrkene uten å være stridende, vil det etter departementets syn ikke være samme behov for øving og trening som for de som defineres som stridende. Hvilket behov det

vil være for øving og trening av sivilt ansatte som ikke er stridende vil være situasjonsbestemt og styrt ut ifra hvilken funksjon de skal ha.

7. FORSVARSDEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

7.1 Nærmere om lovforslaget

Forslag til endringer i § 25

For å kunne dekke Forsvarets behov for tilstrekkelig kompetanse i styrkestrukturen, og for at Forsvarets avdelinger skal kunne trenes og øves tilstrekkelig, foreslår departementet at gjeldende § 25 om frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997 i forsvarsloven endres til å omfatte inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt, og utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Dette gir Forsvaret hjemmel til å inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer som har en kompetanse som Forsvaret har behov for.

Departementet legger til grunn at Forsvaret først bør utnytte mulighetene innenfor den lovpålagte verneplikten. Kontrakt om tjenesteplikt er først og fremst aktuelt for personer som allerede har tjenestegjort i 19 måneder i henhold til forsvarsloven § 18 eller for personer som ikke er vernepliktige etter forsvarsloven.

Forslaget til endring av § 25 gir Forsvaret hjemmel til å inngå kontrakt om tjenesteplikt for personer uten verneplikt og om utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. De vil ha tilsvarende rettigheter og forpliktelser som personell under den lovpålagte verneplikten har etter forsvarsloven § 17. Departementet foreslår at personer som har inngått kontrakt om tjenesteplikt ikke skal anses som arbeidstakere. Departementet presiserer at personer med kontrakt om tjeneste i Heimevernets innsatsstyrke vil omfattes av departementets forslag til endret § 25.

Personer med kontrakt om tjenesteplikt vil være tjenestepliktig etter forsvarsloven § 2 første ledd, og kan kalles inn til ordinær og ekstraordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17 på lik linje med personell under lovpålagt verneplikt. De vil også ha tjenesteplikt i krig og når krig truer.

For personer som er vernepliktig etter forsvarsloven, men som allerede har avtjent 19 måneder ordinær tjeneste, jf. begrensingen i forsvarsloven § 18 første ledd, innebærer kontrakten utvidelse av tjenesteplikten slik at de kan kalles inn til ytterligere ordinær tjeneste innenfor kontraktens varighet. Dette personellet vil uavhengig av kontrakten kunne kalles inn til ekstraordinær tjeneste i medhold av den lovpålagte verneplikten, og kontrakten trenger derfor ikke å regulere ekstraordinær tjeneste.

For personer som ikke har lovpålagt verneplikt, vil kontraktinngåelsen innebære forpliktelse til både ordinær og ekstraordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17. Lengden på den årlige ordinære tjenesten er innenfor kontraktens varighet regulert gjennom Prop. 1 S.

Departementet foreslår at den arbeidsrettslige statusen til reservister med kontraktbasert tjenesteplikt fremgår av bestemmelsen, herunder at reservistenes rettigheter og forpliktelser fremgår eksplisitt.

Personer med kontraktbasert tjenesteplikt 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. Arbeidsmiljøloven § 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. Reservisten med kontraktbasert tjenesteplikt vil videre være omfattet av særregler om erstatning til vernepliktige dersom personskada oppstår under tjenestetiden etter forsvarsloven § 33 og utvidet yrkesskadedekning i folketrykkeloven § 13-8.

Departementet foreslår at kontraktens varighet klart skal fremgå av kontrakten, og reservisten har en tjenesteplikt etter forsvarsloven § 17 innenfor kontraktens varighet. Det er Stortinget som fastsetter den årlige tjenestelengden på den ordinære tjenesten etter forslag i de årlige budsjettproposisjonene. Antall dager den kontraktbaserte reservisten kan kalles inn til trening og øving i løpet av et år, vil derfor være regulert gjennom Prop. 1 S.

Departementet foreslår at kontrakt om tjenesteplikt, kan sies opp med 12 måneders varsel i fredstid. Bakgrunnen for at departementet foreslår en oppsigelsestid på 12 måneder, er av hensyn til Forsvarets behov for forutsigbarhet. Forsvarets må ha tilstrekkelig styrkedisponert personell i tilfelle styrkeoppbygging, og de må være tilstrekkelig trent og øvet i fredstid. I tilfelle styrkedisponert personell sier opp kontrakten, må Forsvaret ha tilstrekkelig med tid for å kunne trene opp nytt personell. Etter departementets vurdering er 12 måneders oppsigelsestid tilstrekkelig for at Forsvaret kan få dekket dette behovet. Departementet foreslår at kontraktbasert tjenesteplikt ikke kan sies opp når Norge er i krig eller når krig truer. I hvilke situasjoner «krig truer» vil være situasjonsbestemt. Departementet viser i denne forbindelse til NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser, kapittel 4.5.5.2 *Krig truer, rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Departementet legger i det vesentlige denne vurderingen til grunn. Bortfall av adgangen til oppsigelse vil gjelde fra det tidspunkt myndighetene har fattet beslutning om at Norge er i krig eller krig truer. Departementet foreslår videre at kontrakten ikke kan sies opp dersom reservisten er kalt inn til ekstraordinær tjeneste etter forsvarsloven § 17 tredje ledd. Dette sikrer forutberegnelighet både i fredstid, styrkeoppbygging og ved ekstraordinære situasjoner.

Forslag til ny § 25a

Departementet foreslår videre en ny bestemmelse i forsvarsloven som tydeliggjør at Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med egne sivilt ansatte. Fordi dette innholdsmessig henger sammen med forslaget til endret § 25, foreslår departementet at denne bestemmelsen tas inn i forsvarsloven som ny § 25a.

Sivilt ansatte som inngår kontrakt om tjenesteplikt i medhold av bestemmelsen, er tjenestepliktige etter forsvarsloven innenfor kontraktens varighet. Følgelig vil dette personellet være tjenestepliktige i krig eller når krig truer, jf. forsvarsloven § 34. Inngåelse av kontrakt om tjenesteplikt kan gjøres i forbindelse med ansettelse eller på et senere tidspunkt

når Forsvaret ser at det er behov for at den sivilt ansatte er tjenestepliktig og kan styrkedisponeres. Kontrakt om tjenesteplikt innebærer en selvstendig forpliktelse i tillegg til arbeidskontrakten.

I krig eller når krig truer vil oppsigelse fra sivilt ansatte som har inngått kontrakt om tjenesteplikt, og som innehar stillinger som inngår i styrkestrukturen, kunne få svært alvorlig følger for Forsvarets operative evne. Det vil i ytterste konsekvens kunne føre til at Forsvaret står uten personell i kritiske stillinger. For å sikre Forsvarets operative evne, foreslår departementet at sivilt ansatte med kontrakt om tjenesteplikt, ikke kan si opp kontrakten i krig eller når krig truer. Når det gjelder i hvilke situasjoner «krig truer», vises det til omtalen ovenfor. Departementet foreslår at begrensingen i adgangen til oppsigelse eksplisitt fremgår av bestemmelsen.

Forslag til ny § 25b

Departementet foreslår en ny bestemmelse i forsvarsloven om at områdesjefene i Heimevernet kan tilsettes på åremål. Åremålstilsetting for personer som skal fylle denne funksjonen vil sikre at Forsvaret har tilstrekkelig fleksibilitet i forvaltningen av denne personellgruppen, samt sikre en hensiktsmessig rotasjonssyklus for disse funksjonene.

Forslag til endringer i § 17

Departementet foreslår å endre forsvarsloven § 17 første ledd første punktum, slik at det fremgår at de som inngår kontrakt om tjenesteplikt i medhold av forslag til endret § 25, også omfattes av plikten til ordinær og ekstraordinær tjeneste etter andre og tredje ledd på lik linje med de vernepliktige.

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet legger til grunn at forslagene til lovendringer ikke vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Endringene som foreslås er en oppfølging av forrige og gjeldende langtidsplan, jf. Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016) og Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018), og Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021).

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. Langtidsplanen legger opp til at flere reservister må trene oftere og mer enn før. Dette er det tatt høyde for i de økonomiske rammene for langtidsplanen. Langtidsplanen tar også økonomisk høyde for innføring av en ny godtgjøringsmodell basert på inntektskompensasjon (jf. punkt 5.6).

Lovendringen åpner for å benytte reservister på kontrakt på områder der verneplikten ikke dekker kompetansebehovet. Godtgjøringen for både vernepliktige reservister og reservister på kontrakt tar utgangspunkt i den samme godtgjøringsmodellen. Det gjør at alle tjenestepliktige reservister kan få dekket tappt arbeidsinntekt som følge av gjennomføringen av tjenesten med inntil seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Reservister på kontrakt vil normalt ha en høyere gjennomsnittsalder enn vernepliktige reservister. Det antas derfor at de i gjennomsnitt vil ha en høyere inntekt enn de vernepliktige reservistene. Dette medfører at utgiftene knyttet til hvert øvingsdøgn i gjennomsnitt vil være høyere for reservister på kontrakt enn for

vernepliktige reservister. Samtidig vil det totale antall kontrakter blir lavere enn først antatt i langtidsplanen, fordi lovendringen nå legger opp til at kontraktene som hovedregel bare skal benyttes der verneplikten ikke dekker kompetansebehovet. Lovendringen vil derfor ikke medføre merutgifter for Forsvaret utover de økonomiske rammene i langtidsplanen. De totale utgiftene, herunder feriepengar, med å ha reservister på kontrakt håndteres innanfor Forsvarsdepartementets årlige budsjettammer.

Lovendringen medfører at arbeidsgivere kan bli påvirket ved at reservister på kontrakt må stille opp for Forsvaret på kort varsel ved ekstraordinære situasjoner. I tillegg vil reservistene på kontrakt ha krav på fri i forbindelse med trening og utdanning. Forsvaret vil i kontraktene forutsette at den enkelte frivillige har orientert sin arbeidsgiver om vilkårene i kontrakten med Forsvaret.

Forvaltning av kontrakter kan medføre økt arbeidsmengde for Forsvaret. Utgiftene knyttet til dette dekkes innanfor Forsvarets til enhver tids gjeldende budsjettammer. Forsvarsdepartementet har samtidig en målsetning om å forenkle, standardisere og digitalisere mest mulig av forvaltningen.

9. FORSLAG TIL LOVENDRING

I lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m. m. (forsvarsloven) foreslås følgende endringer:

§ 17 første ledd skal lyde:

Tjenesteplikten for vernepliktige og personer som har inngått kontrakt om tjenesteplikt i medhold av § 25 omfatter ordinær og ekstraordinær tjeneste. Denne tjenesten går foran annen lovpålagt tjenesteplikt.

§ 25 skal lyde:

§ 25 Kontrakt om tjenesteplikt for personer uten verneplikt og om utvidet tjenesteplikt for vernepliktige

Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt og om utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. De som inngår kontrakt pålegges i kontraktsperioden en tjenesteplikt etter forsvarsloven og kan kalles inn til ordinær og ekstraordinær tjeneste etter § 17.

Militært tilsatte kan ikke inngå kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd.

Kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd kan sies opp med 12 måneders oppsigelsestid. Når Norge er i krig, krig truer eller personen har mottatt innkalling til ekstraordinær tjeneste, kan kontrakten ikke sies opp.

Personer som inngår kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd, anses ikke som arbeidstakere.

Arbeidsmiljøloven §§ 12-12 og 15-10 gjelder for personer som inngår kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd.

Personer som inngår kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd er å anse som frivillig tjenestegjørende etter folketrygdloven § 13-8 første ledd bokstav a.

Personer som har påtatt seg en tjenesteplikt i medhold av første ledd, har for øvrig samme rettigheter og plikter etter denne loven som personer med lovpålagt verneplikt.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av tjenesten, herunder bestemmelser om rettigheter, innholdet i kontraktene, om fritak for tjenesteplikt og om godtgjøring.

Ny § 25a skal lyde:

§ 25a Kontrakt om tjenesteplikt for sivilt ansatte i Forsvaret

Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med sivilt ansatte i Forsvaret. Det skal fremgå av kontrakten at den sivilt ansatte er tjenestepliktig etter § 2.

Når Norge er i krig eller når krig truer kan kontrakt om tjenesteplikt etter første ledd ikke sies opp. Begrensningen i adgangen til oppsigelse skal fremgå av kontrakten.

Ny § 25b skal lyde:

§ 25 b Åremålstilsetting av områdesjefene i Heimevernet

Områdesjefene i Heimevernet kan tilsettes på åremål. Åremålsperiodene for områdesjefene i Heimevernet skal være seks år. Det kan fastsettes en kortere periode i særlige tilfeller. Tilsetting på åremål kan bare gjentas én gang for områdesjef i samme stilling.