



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 69

(2005–2006)

Om lov om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (tjenestetidsreduksjon og våpenfrihetsprinsippet)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 28. april 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmer Justisdepartementet forslag til endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (militærnektekløven).

Tjenestetiden for sivile vernepliktige mannskap foreslås likestilt med tjenestetiden for militære vernepliktige mannskap. Dette innebærer at førstegangstjenesten for sivile vernepliktige reduseres fra 13 til 12 måneder. For mannskap som overføres fra Heimevernet, foreslås tjenestetiden satt til gjenstående ordinær heimevernstjeneste.

Det forventes ikke større økninger i søkermassen som følge av redusert tjenestetid. Det foreslås likevel innarbeidet en sikkerhetsventil i lovverket, med adgang for Kongen til å øke tjenestetiden med inntil 60 dager.

De sivile vernepliktiges posisjon og rettslige stilling i situasjoner med forhøyet beredskap søkes uttrykkelig presisert i loven, uten at forslaget innebærer noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Det foreslås således inntatt en særskilt bestemmelse i militærnektekløven, som uttrykkelig angir sivile vernepliktiges rett til å være våpenfrie i krigs- og krisesituasjoner (våpenfrihetsprinsippet).

2 Lovforslagets bakgrunn

Ved behandlingen av St. meld. nr. 39 (2003 – 2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004 – 2005), uttalte Forsvarskomiteen følgende:

«Komiteen ber om at lengden på tjenesten og innholdet i den sivile verneplikten også blir vurdert, bl. a i forhold til prinsippet om likebehandling og samfunnets behov for opplæring og kompetanse på sårbarhet og samfunnssikkerhet innenfor totalforsvarskonseptet.»

Det vises videre til B. innst. S. nr. 4 (2004 – 2005), der flertallet i Justiskomiteen uttalte følgende:

«Flertallet viser også til Stortingets innstilling til St. meld. nr. 39 (2003 – 2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. I denne innstillingen ber en enstemmig komité Regjeringen vurdere lengden på tjenesten og innholdet i den sivile verneplikten, blant annet i forhold til prinsippet om likebehandling og samfunnets behov.»

I samme dokument uttalte Justiskomiteen også følgende:

«Komiteen minner om Kristelig Folkepartis og Sosialistisk Venstrepartis felles henvendelse til

justisministeren i februar 2003, på bakgrunn av at det ikke finnes noen klar lovhjemmel som forbyr myndighetene å sette pasifister inn i det militære forsvaret av landet, herunder bevæpning, ved en nasjonal krisesituasjon. Komiteen ser frem mot en behandling av denne henvendelsen i departementet.»

På bakgrunn av Stortingets anmodninger, har Justisdepartementet foretatt en gjennomgang av lovgivningen på angjeldende områder.

Et høringsbrev ble 8. november 2005 sendt til følgende instanser:

- Forsvarsdepartementet
- Finansdepartementet
- Siviltjenesten
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Regjeringsadvokaten
- Ombudsmannen for sivile vernepliktige
- Hovedtillitsmannen for sivile vernepliktige.

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen i tilknytning til de enkelte punkter i lovforslaget som uttalelsene tar opp.

3 Tjenestetiden for sivile vernepliktige (tjenestetidsreduksjon)

3.1 Gjeldende rett

Førstegangstjenesten for sivile vernepliktige er av samme varighet som førstegangstjenesten i Hæren med et tillegg som fastsettes av Kongen i statsråd. Tillegget kan ikke overstige 180 dager. Dette fremgår av § 11 i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (militærnekte-loven).

Ved kongelig resolusjon 21. november 2003 (forskrift om tjenestetid for personer som er fritatt for militærtjeneste av overbevisningsgrunner etter lov 19. mars 1965 nr. 3) er tjenestetillegget fastsatt til 1 måned. Dette innebærer at førstegangstjenesten for sivile vernepliktige mannskap i dag er på 13 måneder.

Tjenestetiden for mannskap som overføres fra Heimevernet er i følge militærnekte-loven § 11 tredje ledd av varighet som deres gjenstående ordinære heimevernstjeneste, med et tillegg på inntil 50 % som fastsettes av Kongen i statsråd. Varigheten av den sivile verneplikten kan imidlertid ikke fastsettes til mindre enn 30 dager. Ved kongelig resolusjon 21. november 2003 er tjenestetillegget

for tidligere heimevernpliktige fastsatt til en tolvtedel.

Mertjenesten for sivile vernepliktige har i følge forarbeidene (Ot. prp nr. 42 (1962 – 63) til oppgave å danne en motforestilling mot alle de forhold som kan trekke i retning av å nekte militærtjeneste. Den skal videre tjene som «bevis» for at det virkelig vil føre til en samvittighetskonflikt å utføre militærtjeneste. Hensynet til understøttelse av den militære verneplikten har vært det sentrale element for lovgivers vurderinger av tjenestetidens lengde for sivile vernepliktige mannskap.

Militærnekte-loven forutsetter at det gis et tillegg i tjenestetiden for sivile vernepliktige mannskap. Den angir også en minste tjenestetid (30 dagers tjeneste) for mannskap som overføres fra Heimevernet. En likestilling av tjenestetiden for militære- og sivile vernepliktige må derfor gjennomføres ved endringer i militærnekte-loven.

3.2 Oversikt over reglene i enkelte andre land

3.2.1 Finland

Siviltjenesten i Finland har siden 1992 hatt en varighet på 395 dager. I perioden 1987 – 1991 var tjenestetiden 480 dager. Tjenestetiden for militære mannskap har siden 1998 ordinært vært av 180 dagers varighet, med unntak for spesialstyrker, som har en tjenestetid på 270 dager. Antallet militærnekte-re i Finland i 2004 var 2368, mens antallet militære mannskap utgjorde 29 310. Dette innebærer en nekteandel på 7,5 %.

Redusert tjenestetid og bortfallet av krigstruselen fra øst i begynnelsen av 1990-tallet førte til en sterk vekst i antallet militærnekte-re utover i 90-årene i Finland. Det forholdsmessige nektertallet ligger likevel omtrent på det søkernivå vi har hatt i Norge de senere årene.

3.2.2 Danmark

Tjenestetiden for sivile vernepliktige mannskap i Danmark svarer til varigheten av den tjeneste som den vernepliktige overføres fra. Dette innebærer at lengden av sivil og militær tjeneste er likestilt i Danmark. Denne beregningsmodellen for tjenestetidens lengde har vært gjeldende de siste 15 årene.

Tjenestetiden for vernepliktige i det danske forsvaret har de siste 15 årene blitt endret, og dette har fått følger for lengden av tjenestetiden for militærnekte-re. Ved det seneste forsvarsforlik (Aftale om Forsvarets ordning 2005 – 2009), er utgangspunktet en tjenestetid på 4 måneder, men med unn-

tak for tjeneste i redningsberedskap (6 måneder), tjeneste i Den Kongelige Livgarde (8 måneder), tjeneste i Kongeskibet Dannebrog (9 måneder) og tjeneste i Gardehusarregimentets hesteskvadron (12 måneder). Den gjennomsnittlige tjenestetid for militærnektene har som følge av dette falt fra ca. 8,9 måneder i slutten av det tidligere forsvarsforlik (1999 – 2004), til ca. 4,2 måneder under det nåværende forsvarsforlik.

Militærnekternes prosentvise andel av samtlige potensielle vernepliktige har de siste 10 årene ligget på rundt 4 %. Dersom man sammenligner antallet overførte militærnektene med antallet møtte vernepliktige i Forsvaret og Beredskapskorpset i 2004, utgjorde militærnekterne 9,5 %.

3.2.3 Sverige

I følge lag (1994:1809) om totalforsvarsplikt er tjenestegjoringstiden i Sverige i dag maksimalt 615 dager for militær verneplikt og 320 dager for såkalt civilplikt. I praksis utskrives de fleste mannskap til civilplikt av varighet på 147 dager, alternativt 158 dager. I løpet av 2006 går det svenske forsvarer over til et nytt vernepliktssystem, der det legges opp til en tjenestetid på 11 måneder for militære vernepliktige mannskap.

For å bli innskrevet til civilplikt i Sverige, er det ikke nødvendig å søke om våpenfri tjeneste. Det er tilstrekkelig at den enkelte oppgir et ønske om tjeneste innenfor dette området, f.eks. tjeneste som redningsmann. I følge svenske myndigheter er dette en hovedårsak til at antallet søknader om våpenfri tjeneste har gått kraftig ned siden ovennevnte lov trådte i kraft i 1995 (fra ca. 2600 søkere i 1994, til ca. 700 i 2004). Det er således bare de som ikke får en befatning med civilplikt som de selv ønsker, eller som vil markere sin stillingstagen til en våpenfri tjeneste, som søker om våpenfri tjeneste. I tillegg overføres en del mannskap til en utdanningsreserve, som antas å omfatte også mannskap som ellers ville ha søkt om våpenfri tjeneste.

3.3 Forslaget i høringsbrevet

3.3.1 Oversikt

I høringsbrev 8. november 2005 foreslo Justisdepartementet å redusere førstegangstjenesten for sivile vernepliktige mannskap fra 13 til 12 måneder. Dette innebærer at tjenestetillegget fjernes, og at tjenestetiden knyttes opp mot den ordinære tjenestetiden i Hæren. For mannskap som overføres fra Heimevernet, foreslo departementet en tjenes-

tetid som tilsvarer gjenstående ordinær heimevernstjeneste.

Som en sikkerhetsventil i lovverket, ble det foreslått å tillegge Kongen myndighet til å øke tjenestetiden med inntil 60 dager.

For å demme opp for misbruk av fritakssystemet, ble det vurdert å innføre krav om gjennomført sivilforsvarstjeneste som vilkår for å bli tilbakeført til militær stilling. Dette vil i så fall komme som et tillegg til dagens krav om at sivil førstegangstjeneste skal være gjennomført før tilbakeføring til Forsvaret.

3.3.2 Nærmere om forslagene

Rettferdighetshensyn tilsier at sivile og militære vernepliktige, så langt det er mulig, gis de samme rettigheter og plikter under tjenesten. For økonomiske godtgjøringer er dette likebehandlingsprinsippet nedfelt i militærnekteloven § 18. Hensynet til likebehandling tilsier at de vernepliktige også underlegges de samme byrder under tjenesten, herunder gis en tjenestetid som ikke forskjellsbehandler de ulike vernepliktsformer.

Ovennevnte likhetsbetraktninger utgjør et utgangspunkt for vurderingen av tjenestetidens lengde for sivile vernepliktige mannskap. Hensynet til understøttelse av den militære verneplikten har imidlertid begrunnet lengre tjenestetid for sivile vernepliktige mannskap. I departementets høringsbrev 8. november 2005 ble det reist spørsmål om denne vurderingen i dag tilsier opprettholdelse av en mertjeneste for sivile vernepliktige mannskap.

Det ble vist til at den gjennomsnittlige førstegangstjeneste for militære vernepliktige de senere år er redusert, og i dag innebærer en reell tjenestetid på i overkant av 11 måneder. Det ble pekt på at rettferdighetshensyn tilsier at slike reduksjoner tillegges vekt ved vurderingen av lengden av den sivile verneplikten.

De senere års erfaringer med tjenestetidsreduksjoner i Norge gir ikke grunnlag for å anta større endringer i søkermassen som følge av redusert tjenestetid. Riktignok økte søkermassen relativt betydelig da tjenestetiden ble redusert fra 16 til 14 måneder i 1997 (fra 2295 i 1996 til 2884 søkere i 1999). Søker tallene har imidlertid senere gått ned, og har de siste årene vært stabilisert på rundt 2000 søkere i året. Siste tjenestetidsreduksjon i 2004, fra 14 til 13 måneder, har ikke gitt større utslag på søker tallene. Søker tallene for 2005 viser imidlertid en nedadgående trend (1654 innvilgede søknader). Det er grunn til å merke seg at denne stabilisering av søker tallene har funnet sted i en periode hvor

det også er foretatt endringer i fritaksprosedyrene. I år 2000 ble det obligatoriske politiavhøret fjernet, og erstattet av et system med egenerklæring, der den enkelte kan bli fritatt for militærtjeneste gjennom å undertegne en erklæring om å fylle lovens vilkår for fritak. De senere års liberalisering av fritaksprosedyrer og reduksjon i tjenestetid har altså ikke foranlediget økninger i søkermassen.

I departementets høringsbrev ble det også vist til utenlandske erfaringer med tjenestetidsreduksjon. I Finland ble tjenestetiden i 1992 redusert fra 480 til 395 dagers tjeneste. Man opplevde da en økning i søkertallene fra 1052 i 1991, til 2808 søkere i 2001. I 2004 var det 2368 mannskap som søkte om fritak for militærtjeneste. De finske søkertallene er imidlertid vanskelige å tolke, spesielt fordi reduksjonen i tjenestetid kom i en periode med store sikkerhetspolitiske forandringer. Den kalde krigens slutt må derfor antas å være en vesentlig faktor i denne sammenheng. Det skal også bemerkes at tjenestetidsreduksjonen var betydelig, og således ikke direkte sammenlignbar med departementets høringsforslag. I tillegg er det interessant å merke seg at søkertallene, til tross for de sterke økninger som har funnet sted, relativt sett ikke ligger over de norske søkertallene for de senere årene.

Tidligere erfaringstall gir indikasjoner på at andre forhold enn tjenestetidens lengde (og prosedyrer for fritak) har større innvirkning på søkertilbøyelighet. Man kan således knytte omdiskuterte internasjonale hendelser nokså direkte til antallet søknader om fritak for militærtjeneste. Ved Vietnamkrigens avslutning i 1974 fikk man 2675 søknader, ved NATOs dobbeltvedtak i 1982 fikk departementet 2812 søknader, og i 1991, samme år som Gulfkrigen, kom det 2657 søknader. Andre forhold som påvirker søkertilbøyelighet vil f.eks. være antallet innkallinger til Forsvaret og tjenestelige byrder for øvrig. Et tjenestetillegg synes derfor lite egnet som «bevis» for en påberopt overbevisning.

I departementets høringsbrev ble det også vist til de senere års betydelige reduksjoner i antallet mannskap som utskrives til aktiv tjeneste i Forsvaret. I en situasjon med reduserte mannskapsbehov antas Forsvaret å kunne tåle betydelige endringer i søkertallene, før dette kan sies å innebære svekkelser av rekrutteringsgrunnlaget for den militære verneplikten.

På bakgrunn av disse forholdene, ble det i høringsbrevet pekt på at det ikke lenger synes å være behov for et tjenestetillegg for sivile vernepliktige mannskap. Det ble derfor foreslått å redu-

sere førstegangstjenesten for sivile vernepliktige fra 13 til 12 måneder, og å knytte tjenestetiden for disse mannskapene opp mot den ordinære tjenestetiden i Hæren. For mannskap som overføres fra Heimevernet, foreslo departementet en tjenestetid som tilsvarer gjenstående ordinær tjeneste i Heimevernet.

3.3.3 Tiltak for å kunne møte eventuelt misbruk av fritaksordningen

I høringsbrevet ble det også sett på mulige tiltak for å redusere faren for umotiverte søknader om fritak for militærtjeneste. Det ble rettet spesiell fokus på mannskap som har gjennomført 12 måneder militær førstegangstjeneste som, ut fra forslaget om redusert tjenestetid for sivile vernepliktige, ikke vil bli pålagt sivil førstegangstjeneste. For enkelte vil dette kunne fremstå som en mulighet for å oppnå fullstendig fritak fra enhver tjenesteplikt. Denne fare for misbruk antas å ville være mest fremtredende i forbindelse med repetisjonsøvelser i Forsvaret.

Gjeldende lovverk inneholder bestemmelser som vil kunne virke preventivt på søkere med andre motiver enn rent pasifistiske. Militærnekte-loven § 9 gir mulighet for tilbakeholdelse i militær stilling i inntil 4 uker, dersom søknad om fritak for militærtjeneste fremmes kort tid før fremmøte eller under tjenestegjøring. En restriktiv tilbakeholdspraksis vil derfor til en viss grad kunne demme opp for misbruk av fritaksordningen.

I tillegg vil overførte mannskap kunne stilles til disposisjon for Sivilforsvaret, slik at aktiv tjeneste likevel blir en realitet for et utvalg (dog tilpasset Sivilforsvarets behov til enhver tid).

For å hindre umotivert pendling mellom sivil og militær verneplikt, ble det i høringsbrevet vurdert å gjøre adgangen til å bli tilbakeført til militær stilling betinget av at aktuell tjeneste i Sivilforsvaret er gjennomført (dvs. tjeneste som man allerede har mottatt innkalling til). Dette vil i så fall komme som et tillegg til dagens krav om at sivil førstegangstjeneste skal være gjennomført før tilbakeføring til militær stilling kan finne sted.

Av høringsbrevet fremgår det at departementet ikke forventer større endringer i søkertallene som følge av redusert tjenestetid for sivile vernepliktige mannskap. Som en sikkerhetsventil i lovverket, ble det likevel foreslått å tillegge Kongen myndighet til å øke tjenestetiden med inntil 60 dager, dersom vesentlige samfunnsinteresser tilsier dette.

3.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene uttrykker direkte støtte til forslaget om redusert tjenestetid for sivile vernepliktige mannskap. Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget om redusert tjenestetid.

Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet har ingen merknader til forslaget om reduksjon av tjenestetiden for sivile vernepliktige.

Sivile vernepliktiges tillitsmannsutvalg (SVTU) støtter forslaget om reduksjon av tjenestetiden, men mener at tjenestetiden for sivile vernepliktige ikke bør følge Hærens tjenestetid i fremtiden. Av høringsuttalelsen fremkommer bl. a følgende:

«I fremtiden mener SVTU at det er trolig at behovet for konvensjonell militærmakt (bakkestyrker) vil minske, og det er trolig at tjenestetiden i hæren vil bli ytterligere redusert. Det sivile samfunn har uten tvil behov for den arbeidsstyrken sivile vernepliktige er, så det er feil at siviltjenestens lengde skal bestemmes ut i fra hærens mannskapsbehov, slik det nå foreslås av departementet. Sivile vernepliktiges tjenestetid bør bestemmes av JD, ut i fra søkermasse og økonomiske betingelser for siviltjenesten.»

Siviltjenesten stiller seg tvilende til behovet for en sikkerhetsventil i lovverket til å øke lengden på siviltjenesten dersom tilstrømmingen endrer seg vesentlig fra dagens tilgang. Det er Siviltjenestens oppfatning at de som søker sivil verneplikt i all hovedsak gjør det av overbevisningsgrunner. Subsidiært anfører Siviltjenesten at det er tilstrekkelig med en tilleggstjeneste tilsvarende dagens lengde på 30 dager.

Siviltjenesten er også i tvil om nødvendigheten av å skjerpe kravene for å bli tilbakeført til militær stilling for mannskap som er overført til Siviltforsvaret. Siviltjenesten mener det er ytterst få som vil unndra seg tjeneste i Siviltforsvaret ved å søke seg tilbakeført til Forsvaret. Alternativt foreslår Siviltjenesten at Kongen/Justisdepartementet gis fullmakt til å utforme forskrifter på dette området.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) har merknader til forslaget om begrensninger i adgangen til å bli tilbakeført til militær stilling. Av deres høringsuttalelse fremkommer blant annet følgende:

«Når det gjelder spørsmål om hvordan man best kan forhindre umotivert pendling mellom sivil og militær verneplikt mener vi ikke løsningen vil være å gjøre adgangen til å kunne bli tilbakeført til militær stilling betinget av at man har gjennomført aktuell sivilforsvarstjeneste.

...

Antall sivile vernepliktige i Siviltforsvaret varierer, men med tanke på stabilitet og kontinuitet i Siviltforsvarets oppsetninger vil det kunne skape et generelt usikkerhetsmoment dersom kravet til tilbakeføring til militær stilling for sivile vernepliktige skal være at man har fått opplæring i Siviltforsvaret. En slik ordning kan føre til at sivile vernepliktige ikke i det hele tatt blir innrullert i Siviltforsvaret. Etter vår mening bør vilkår for tilbakeføring kun ligge i Forsvarets behov for vedkommende, eventuelt at Forsvaret har et generelt bemanningsproblem.»

3.5 Departementets vurderinger

Hensynet til understøttelse av den militære verneplikten må fortsatt være førende ved vurderingen av tjenestetidens lengde for sivile vernepliktige mannskap. Tjenestetiden (sammenholdt med øvrige byrder ved tjenesten) må ikke bli et incentiv for å søke overgang til sivil verneplikt. Samtidig må man unngå at tjenesten virker avskrekkende på søkere med relevant overbevisning. I tillegg bør det vektlegges at tjenesten innebærer et offer, ikke bare for den vernepliktige selv, men også for samfunnet. Rent samfunnsøkonomisk vil således staten være best tjent med at den vernepliktige gjør sin innsats på sin egentlige plass i samfunnet. Tjenesten bør derfor ikke være lengre enn høyst nødvendig.

Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, en tjenestetidsreduksjon vil virke inn på antallet søknader om sivil verneplikt, jf. pkt. 3.3.2. Det foreligger en viss risiko for økninger, men tallene gir ikke grunnlag for å skulle forvente større ukontrollerte bevegelser i søkermassen.

Den risiko som måtte foreligge for økninger i søkermassen, må vurderes opp mot de hovedhensyn som her skal ivaretas: understøttelse av den militære verneplikten, rettfærdig byrdefordeling mellom vernepliktig personell og samfunnsøkonomiske forhold.

Den gjennomsnittlige førstegangstjeneste for militære vernepliktige er de senere år redusert, og innebærer i dag en reell tjenestetid på i overkant av 11 måneder. Rettfærdighetshensyn tilsier at slike reduksjoner tillegges vekt ved vurderingen av tjenestetidens lengde for sivile vernepliktige mannskap.

Antallet mannskap som utskrives til aktiv tjeneste i Forsvaret har sunket betydelig de senere år. I en situasjon med reduserte mannskapsbehov antas Forsvaret å kunne tåle betydelige endringer i søkerallene, før dette kan sies å innebære svek-

kelser av rekrutteringsgrunnlaget for den militære verneplikt. Tidligere erfaringer med tjenestetidsreduksjon gir imidlertid ikke grunnlag for å anta større økninger i søkermassen som følge av redusert tjenestetid.

Etter departementets syn vil en tjenestetidsreduksjon i praksis ikke påvirke rekrutteringsgrunnlaget for den militære verneplikten. Begrunnelsen for å pålegge sivile vernepliktige lengre tjenestetid synes derfor ikke lenger å ha den nødvendige relevans.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å redusere tjenestetiden for sivile vernepliktige mannskap. Likhetsbetraktninger, og hensynet til understøttelse av den militære verneplikt, tilsier imidlertid at tjenestetiden ikke settes lavere enn tjenestetiden for vernepliktige i Forsvaret. Departementet foreslår derfor at tjenestetiden for sivile vernepliktige knyttes opp mot den ordinære tjenestetiden i Hæren (for tiden 12 måneder). Bindingen til tjenestetiden i Hæren vil også fange opp senere endringer i militær tjenestetid, uten at dette nødvendigvis gjør lovendringer på siviltjenestens område. For mannskap som overføres fra Heimevernet, foreslås tjenestetillegget på en tolvtedel fjernet, slik at tjenestetiden tilsvarer gjenstående ordinær heimevernstjeneste.

Selv om det ikke forventes større økninger i søkermassen som følge av redusert tjenestetid, anses det likevel formålstjenlig å innarbeide en sikkerhetsventil i lovverket, med mulighet for å øke tjenestetiden dersom vektige samfunnsinteresser tilsier dette. Denne myndighet til å øke tjenestetiden bør etter departementets syn tillegges Kongen i statsråd, slik at tjenestetiden raskt kan økes, dersom behovene tilsier dette. Kongens myndighet til å øke tjenestetiden foreslås begrenset til inntil 60 dagers mertjeneste.

På bakgrunn av høringen, ønsker departementet å avvente de erfaringer man gjør med ny tjenestetid, før man eventuelt skjerper kravene for å bli tilbakeført til militær stilling. Dette innebærer at man ikke nå ønsker å innføre krav om gjennomført sivilforsvarstjeneste som vilkår for å bli tilbakeført til Forsvaret. Det foreslås imidlertid innarbeidet i lovverket en fullmakt for Kongen til å foreta slike skjerpelser. Bruk av denne fullmakten vil først og fremst kunne få aktualitet dersom ordningen misbrukes til pendling mellom de ulike vernepliktsformer.

4 Våpenfritahetsprinsippet

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Innledning

Sivile vernepliktige fritas for militærtjeneste på bakgrunn av uttrykt motstand mot bruk av vold og våpen, jf. militærnekterloven § 1. Det er derfor viktig at deres overbevisning kan forventes respektert også i krigs- og kriselignede situasjoner. En fullstendig garanti for dette resultat kan imidlertid vanskelig gis. Lover som i dag gir en slik beskyttelse, vil senere kunne endres gjennom ny lovgivning. I tillegg vil nødsituasjoner kunne gi statsmakten rett til å treffe tiltak som ellers ikke kan anses som forfatningsmessige (konstitusjonell nødrett).

I det følgende redegjøres det for eksisterende lovgivning, og for de muligheter som foreligger for å regulere sivile vernepliktiges rettigheter i krigs- og krisesituasjoner. Av spesiell interesse vil det være å se hen til de fullmaktsbestemmelser som fremkommer av lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlege rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven), vurdert opp mot militærnekterlovens bestemmelser.

4.1.2 Beredskapslovens fullmaktsbestemmelser

Beredskapsloven gir blant annet særlige fullmakter for Kongen i krigs- og krisesituasjoner.

Etter beredskapsloven § 1 tilligger det Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevet for å ivareta rikets interesser i tilfeller der Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet. Kongen kan i slike situasjoner gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, utøve bevilgningsmyndighet og pålegge skatter. Om nødvendig kan det gjøres fravik fra gjeldende stortingsvedtak.

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen etter beredskapsloven § 3 gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for nærmere bestemte formål. Om nødvendig kan det gjøres avvik fra gjeldende lover. I særlige tilfeller vil også andre organer kunne tillegges slike fullmakter, jf. beredskapsloven § 5.

De vide fullmaktene som her tilligger Kongen, omfatter isolert sett også muligheten for å regulere sivile vernepliktiges stilling i krigs- og krisesituasjoner.

Slike reguleringer innenfor beredskapslovens fullmaktsbestemmelser anses forenlige med våre internasjonale forpliktelser på området. Det vises blant annet til art. 15 i Den Europeiske Menneske-

rettskonvensjon (EMK), inntatt som lov 21. mai 1999 nr. 30, som gir vidtrekkende unntak for tilfeller av nødtilstand:

«Under krig eller annen offentlig nødtilstand som truer nasjonens liv, kan enhver høy Kontraherende Part treffe tiltak som fraviker dens plikter ifølge denne konvensjonen i den utstrekning situasjonens krav gjør det strengt nødvendig, forutsatt at slike tiltak ikke er uforholdsmessige med dens andre plikter etter internasjonal rett.»

4.1.3 Forholdet mellom beredskapsloven og militærnekte-loven

Det følger av prinsippet om *lex specialis* at spesielle regler på et område går foran generelle regler. Beredskapslovens fullmaktsbestemmelser vil kunne begrenses av slike spesialbestemmelser. På siviltjenestens område må denne vurdering gjøres ut fra en fortolkning av bestemmelsene i militærnekte-loven.

Militærnekte-loven § 1 angir vilkårene for å bli fritatt for militærtjeneste:

«Er det grunn til å gå ut fra at en vernepliktig ikke kan gjøre militærtjeneste av noen art uten å komme i konflikt med sin alvorlige overbevisning, herunder at han dermed tvinges til å bryte verdier som for han er av fundamental betydning, og som er knyttet til bruk av masseødeleggelsesvåpen slik de kan påregnes brukt i dagens forsvar, fritas han for slik tjeneste i samsvar med reglene i denne lov.»

Motstand mot bruk av vold og våpen utgjør den sentrale kjerne for mannskap som nekter å gjennomføre militærtjeneste. En naturlig og logisk forståelse av lovens fritaksbestemmelse vil være at loven gjelder både i fredstid og i krigs- og krisesituasjoner. Dette følger av lovens formål og system, i det fritaket ellers ville mangle realitet for den enkelte.

Tjenesten skal i følge militærnekte-loven § 10 annet ledd ha sivil karakter og stå under sivil ledelse. Den skal være uten forbindelse med militære innretninger eller foretakender. Bestemmelsen gjelder enhver tjeneste som sivil vernepliktig, også tjeneste under mobiliseringssituasjoner og lignende, jf. henvisningen til militærnekte-loven § 11 i § 10 første ledd.

Innkalles større deler av Hæren eller Heimevernet til ekstraordinær tjeneste, kan sivil verneplikt av samme varighet pålegges sivile vernepliktige, jf. militærnekte-loven § 11 fjerde ledd. Av militærnekte-loven § 11 femte ledd, fremgår det at sivil

verneplikt kan pålegges i tilfeller der forsvaret eller deler av dette settes på krigsfot.

Etter departementets syn kommer militærnekte-lovens bestemmelser inn som et begrensende element i forhold til beredskapslovens fullmaktsbestemmelser. Dette innebærer at beredskapsloven ikke kan benyttes for å skrive ut sivile vernepliktige til tjeneste av væpnet karakter.

4.2 Oversikt over reglene i enkelte andre land

4.2.1 Finland

Finsk lovgivning gir ikke muligheter for ikke-militær tjeneste eller nektelse av militærtjeneste av samvittighetsgrunner i krigstid. Det foreligger i slike situasjoner hjemmel for å skrive ut enhver finsk mann til tjeneste med våpen i hånd.

4.2.2 Danmark

Av § 9 i lov 23. desember 1998 om værnepliktsens oppfyldelse ved civilt arbeid fremgår følgende:

«Genindkaldelse til civilt arbejde finder ikke sted. Sker der ekstraordinære inkaldelser til forsvaret, kan indenrigsministeren dog foretage genindkaldelser til civilt arbejde af tilsvarende varighed.»

I følge danske myndigheter vil militærnektene i en beredskapssituasjon ikke bli innkalt til militær-tjeneste, men kun bli satt til å utføre sivilt arbeid. Deres status som militærnektene vil altså bli respektert, slik at deres eventuelle arbeid blir våpenfritt.

4.2.3 Sverige

Av § 21 i lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt fremgår følgende:

«En totalförsvarspliktig som har rätt att vara vapenfri får inte skrivas in för utbildning till en befattning som är förenad med bruk av vapen eller mot sin vilja skrivas in för tjänstgöring i Försvarsmakten. Om en sådan innskrivning har skett, skall beslutet ändras.»

Den svenske pliktlagsstiftningen er lik så vel i fred som under forhøyet beredskap. Dette innebærer at man i Sverige ikke kan kalle inn militærnektene til militærtjeneste ved forhøyet beredskap. Søknader om våpenfri tjeneste vil i slike situasjoner bli behandlet på ordinært vis.

4.3 Forslaget i høringsbrevet

Motstand mot bruk av vold og våpen utgjør sentrale elementer i nektingsgrunnlaget for mannskap som søker fritak for militærtjeneste av overbevisningsgrunner. Det er derfor essensielt for disse mannskapene at deres overbevisning kan forventes respektert også i krigs- eller kriselignende situasjoner.

Dagens militærnekte Lov anses å gi sivile vernepliktige et vern mot å bli innsatt til væpnet tjeneste i medhold av beredskapsloven (lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlege rådgjerd under krig med mer), jf. pkt. 4.1.3. Rettslig sett er det derfor ikke nødvendig de lege lata å endre militærnekte Lov for å underbygge dette formålet.

Våpenfrihetsprinsippet kommer til uttrykk i flere bestemmelser i militærnekte Lov, og disse bestemmelsene ble i høringsbrevet foreslått opprettholdt av departementet. For å lette lesingen av loven, ble det imidlertid pekt på at dette prinsippet også kunne nedfelles i en særskilt bestemmelse i militærnekte Lov.

4.4 Høringsinstansenes syn

Det er ikke fremkommet vesentlige merknader til departementets høringsforslag.

De fleste høringsinstansene uttrykker direkte støtte til departementets forslag.

4.5 Departementets vurderinger

Sannsynligheten for at noen vil ønske å bruke pasifister til militære oppgaver i en fremtidig krigs- eller beredskapssituasjon er forsvinnende liten. Skulle det helt uventet bli behov for å kalle inn større mannskapsmasser, har man i første omgang en stor gruppe vernepliktige, som ikke er innvilget fritak for militærtjeneste, å ta av. Problemstillingen om våpenfrihet for militærnekte Lov er derfor først og fremst av prinsipiell art. Samtidig erkjenner departementet at problemstillingen er viktig for dem som har en alvorlig overbevisning.

Som det fremgår av pkt. 4.1.3, mener departementet at dagens militærnekte Lov begrenser de fullmakter som tilligger Kongen (mfl.) etter beredskapsloven. Rettslig sett anses det derfor ikke nødvendig de lege lata med endringer i militærnekte Lov, for å verne sivile vernepliktige mot å bli innsatt til væpnet tjeneste i medhold av beredskapslovens fullmaktsbestemmelser.

Viktigheten av våpenfrihetsprinsippet kan likevel tilsi at dette fremkommer uttrykkelig av en særskilt bestemmelse i militærnekte Lov. Endringen vil i så fall kun innebære en ytterligere presisering av det allerede gjeldende våpenfrihetsprinsipp. Av bestemmelsen bør det i så fall fremgå at enhver tjeneste for sivile vernepliktige skal være av uvæpnet karakter. Dette innebærer at sivile vernepliktiges overbevisning skal være beskyttet i så vel fredstid, som i krigs- og krisesituasjoner, og at deres rettslige stilling ikke skal kunne endres i medhold av de fullmakter som tilligger Kongen mfl. etter beredskapsloven.

En slik særskilt lovbestemmelse vil som nevnt ikke gi nye rettigheter til sivile vernepliktige mannskap. Den vil imidlertid kunne virke klargjørende for lovens brukere.

Denne løsningen gir naturligvis ingen garanti for eventuelle senere endringer i militærnekte Lov. Den vil heller ikke innskrenke de fullmakter som kan utledes av prinsippene for konstitusjonell nødrett.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En tjenestetidsreduksjon vil under gitt bevilgning føre til at flere mannskap kan innkalles for å gjennomføre sivil verneplikt. For 2006 betyr dette om lag 65 flere mannskap i tjeneste.

Alternativt kan effekten av en tjenestetidsreduksjon tas ut økonomisk, ved at produksjonen av antallet mannskap videreføres med en lavere kapasitet i forvaltningen. Gevinsten (halvårseffekt, med effektivering fra 1. juli 2006) er netto beregnet til ca. 2 millioner kroner.

Det hefter usikkerhet ved beregningen av det fremtidige antall søkere til sivil verneplikt. Det kan imidlertid ikke utelukkes økninger i søkermassen som følge av tjenestetidsreduksjon. Dersom man legger til grunn en økning av søkermassen med 10% sett i forhold til de senere års nivå på ca. 2000 søkere, vil de årlige overføringer øke med ca. 200. Legges det til grunn at 50 % av overføringene gjennomfører sivil verneplikt, vil dette gi forvaltningen et bevilgningsbehov i størrelsesorden 3,3 millioner kroner (netto).

Antallet mannskap som utskrives til svært kort tjeneste (typisk 1 måneds tjeneste), vil reduseres vesentlig. Disse mannskapene utgjør nå en utfordring i forhold til tjenesteplassering.

6 Merknader til de enkelte lovbestemmelser

Til § 10

Endringsforslaget er omhandlet i proposisjonens kapittel 4, og berører de sivile vernepliktiges rett til våpenfri tjeneste («våpenfrihetsprinsippet»).

Endringene i § 10 annet ledd gir ingen nye rettigheter til sivile vernepliktige mannskap, i det ulike bestemmelser i dagens militærnekte Lov gir sivile vernepliktige et vern mot å bli innsatt til tjeneste av væpnet karakter. Endringene innebærer imidlertid at våpenfrihetsprinsippet nedfelles i en særskilt bestemmelse, og innebærer kun en ytterligere presisering av våpenfrihetsprinsippet.

Av lovforslaget § 10 annet ledd første punktum fremgår det at enhver tjeneste for sivile vernepliktige skal være av uvæpnet karakter. Bestemmelsen skal gjelde både i fredstid og i krigs- og krisesituasjoner, jf. § 10 annet ledd tredje punktum. Denne posisjon vil ikke kunne endres i medhold av de fullmakter som tilligger Kongen mfl. etter lov av 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig med mer (beredskapsloven).

For øvrig blir gjeldende § 10 annet ledd tredje punktum og tredje ledd nytt henholdsvis tredje og fjerde ledd. Endringene er kun av redaksjonell karakter.

Til § 11

Endringene gjelder tjenestetiden for sivile vernepliktige mannskap, og er omhandlet i proposisjonens kapittel 3.

Det generelle tjenestetillegget, slik det fremgår av gjeldende § 11 første ledd første og annet punktum, oppheves. Tjenestetiden for sivile vernepliktige knyttes opp mot den ordinære tjenestetiden i Hæren (for tiden 12 måneder). Bindingen til tjenestetiden i Hæren vil også fange opp senere endringer i militær tjenestetid, uten at dette nødvendigvis gjør lovmessige endringer på siviltjenestens område. Særlige forhold ved tjenesten vil imidlertid kunne nødvendiggjøre overgangsbestemmelser mellom gammel og ny tjenestetid. Det foreslås overlatt til Kongen å gi nærmere bestemmelser om tjenestetid for sivile vernepliktige mannskap, jf. § 11 nytt sjette ledd.

Tjenestetiden i Hæren er i dag på 12 måneder. Dersom det senere foretas en differensiering av tjenestetiden i Hæren, skal tjenestetiden for sivile vernepliktige følge den tjenestetiden som oppfattes som den normale tjenestetiden i Hæren. Dette vil vanligvis være den tjenestetiden som omfatter det største antall mannskap i Hæren. Disse forhold

er søkt klargjort i lovteksten, gjennom en binding av tjenestetiden til den *ordinære* tjenestetiden i Hæren, jf. § 11 første ledd første punktum.

Ved beregningen av siviltjenestens lengde for det enkelte mannskap, skal det gis fradrag for eventuell avtjent militærtjeneste, jf. forslaget § 11 første ledd annet punktum. Dette er i hovedsak en videreføring av dagens fradragssystem, men slik at det ikke lenger skal gjelde en ytre begrensning på antallet dager som kan gå til fradrag (som i dag er begrenset til førstegangstjenestens lengde i Hæren). Mannskap som har fullført 12 måneder militærtjeneste, vil ikke bli utskrevet til sivil førstegangstjeneste, men vil kunne stilles til disposisjon for Sivilforsvaret.

Mannskap som overføres fra Heimevernet, gis en tjenestetid som tilsvarer gjenstående ordinær heimevernstjeneste, jf. § 11 tredje ledd. Tjenestetillegget på 1/12 fjernes. Bestemmelsen om minimumstjeneste i gjeldende § 11 tredje ledd siste punktum foreslås opphevet.

Som en sikkerhetsventil i lovverket, foreslås Kongen i statsråd gitt fullmakt til å øke tjenestetiden med inntil 60 dager, jf. § 11 nytt syvende ledd. Bestemmelsen omfatter både ordinære mannskap og mannskap som overføres fra Heimevernet. En grunnforutsetning for bruk av denne bestemmelsen vil være at vesentlige samfunnsinteresser krever dette. Slike interesser vil særlig være knyttet opp mot hensynet til understøttelse av den militære verneplikten.

Til § 24

Endringene – se nytt annet ledd – berører adgangen til å bli tilbakeført til militær stilling, og er omhandlet i proposisjonen kapittel 3, jf. spesielt pkt. 3.3.3 og pkt. 3.5 siste avsnitt.

Adgangen til å bli tilbakeført til militær stilling er i dag betinget av at førstegangstjenesten som sivil vernepliktig er gjennomført, jf. gjeldende § 24 første ledd. Bestemmelsen kom inn i militærnekte Lov 1. januar 2000, og forhindrer umotivert pendling mellom sivil og militær verneplikt. Slik pendling utgjorde tidligere et relativt betydelig problem, som i ytterste konsekvens resulterte i unndragelse av enhver tjenesteplikt.

Ved likestilling av militær og sivil verneplikt, vil mannskap som allerede har gjennomført 12 måneder militær førstegangstjeneste, ikke bli utskrevet til sivil førstegangstjeneste. Slik lovverket i dag lyder, vil det være fri adgang for slike mannskap til å søke om tilbakeføring til militær stilling. Denne mulighet åpner også for misbruk av fritakssystemet, gjennom pendling mellom de ulike verne-

Om lov om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (tjenestetidsreduksjon og våpenfrihetsprinsippet)

pliktsformer. Departementet ser derfor behov for spesielle reguleringer på dette området.

Overførte mannskap bør stilles til disposisjon for Sivildforsvaret. For å hindre umotivert pendling mellom sivil og militær verneplikt, foreslås Kongen gitt fullmakt til å fastsette krav om at sivilforsvarstjeneste skal være gjennomført før tilbakeføring til militær stilling finner sted, jf. § 24 nytt annet ledd. Dette kommer i så fall som et tillegg til dagens krav om at sivil førstegangstjeneste skal være gjennomført før tilbakeføring til militær stilling. Bestemmelsen vil kun gjelde mannskap som er aktuelle for tjeneste i Sivildforsvaret.

Som følge av nytt annet ledd, blir gjeldende annet til fjerde ledd, nytt tredje til femte ledd.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (tjenestetidsreduksjon og våpenfrihetsprinsippet).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (tjenestetidsreduksjon og våpenfrihetsprinsippet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (tjenestetidsreduksjon og våpenfrihetsprinsippet)

I

I lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner gjøres følgende endringer:

§ 10 skal lyde:

Vernepliktig som er fritatt for militærtjeneste etter reglene i denne lov skal avtjene sivil verneplikt i de tidsrom som er angitt i § 11.

Tjenesten skal ha sivil og *uvæpnet* karakter og stå under sivil ledelse. Den skal være uten forbindelse med militære innretninger eller foretakender. *Disse bestemmelser gjelder i så vel fredstid som i krigs- og krisesituasjoner.*

Utbyttet av tjenesten tilfaller staten.

Kongen gir nærmere regler om ordningen av den sivile verneplikt.

§ 11 skal lyde:

For vernepliktige er den sivile førstegangstjeneste av samme varighet som *den ordinære* førstegangstjenesten i *Hæren*. Militær førstegangstjeneste som er avtjent, eller som er bortfalt etter vernepliktsloven § 12 annet ledd, kommer til fradrag dag for dag.

De vernepliktige kan pålegges sivil repetisjons-tjeneste. Mellomrommet mellom innkallingene til slik tjeneste og varigheten av tjenestegjøringen ved de enkelte innkallinger fastsettes av Kongen, men slik at den samlede sivile repetisjons-tjeneste får samme varighet som forutsatt for menige i *Hæren* i de til en hver tid gjeldende planer for militære repetisjonsøvinger.

Mannskap som overføres fra Heimevernet avtjener sin sivile verneplikt som engangstjeneste av varighet som deres gjenstående ordinære *heimevernstjeneste*.

Innkalles større deler av *Hæren* eller *Heimevernet* til ekstraordinær tjeneste, kan sivil verneplikt av samme varighet pålegges.

Settes forsvaret eller deler av dette på krigsfot, skal sivil verneplikt utføres i så lang tid som bestemmes av Kongen.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om tjenestetid for sivile vernepliktige mannskap.

Dersom vesentlige samfunnsinteresser tilsier det, kan Kongen i statsråd gi bestemmelser om økninger i tjenestetiden med inntil 60 dager.

§ 24 skal lyde:

Vernepliktig som er fritatt for militærtjeneste etter denne loven kan i ordinær fredstid ikke søke om tilbakeføring til militær stilling, med mindre sivil førstegangstjeneste er gjennomført.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om adgangen til å bli tilbakeført til militær stilling. Det kan herunder gis bestemmelser om at tjeneste i Sivilforsvaret skal være gjennomført før tilbakeføring til militær stilling finner sted.

Kongen kan bestemme at det skal gis adgang til å søke om tilbakeføring i situasjoner der riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare.

Tilbakeføring til militær stilling kan ellers bare skje dersom vedtaket om fritaking for militærtjeneste blir omgjort etter reglene i § 7.

Den tilbakeførte plikter å utføre tjeneste i forsvaret av samme varighet som bestemt for vernepliktige (herunder heimevernspliktige) ellers. Sivil verneplikt godskrives som militær førstegangstjeneste dag for dag. Den tilbakeførte plikter likevel alltid å utføre minst 6 måneders militærtjeneste, hvis ikke plikten til førstegangstjeneste er falt bort etter vernepliktsloven § 12 annet ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi overgangsbestemmelser for gjennomføring av loven.

