



VERNEPLIKTSUTVALGET



En fremtidig vernepliktsordning

Anbefaling fra vernepliktsutvalget 2015

Utgitt av:
Forsvarsdepartementet

E-post: postmottak@fd.dep.no

www.vernepliktsutvalget.no

ISBN 978-82-7924-085-3

Design og illustrasjon: Forsvarets mediesenter/1214

Omslagsfoto: Grensejegere fra Garnisonen i Sør-Varanger/Mats Grimsæth, Forsvaret
10/2015 – opplag 300

INNHold

1 Sammen drag av anbefalingene.....	5
2 Innledning	8
3 Verneplikten og samfunnet	9
3.1 Juridisk grunnlag.....	9
3.1.1 Vernepliktsloven	9
3.1.2 Heimevernloven	10
3.1.3 Militærnekerloven	11
3.1.4 Menneskerettsloven	11
3.2 Det historiske perspektivet.....	12
3.3 Demografiske og samfunnsmessige utviklingstrekk	14
3.3.1 Innvandring.....	14
3.3.2 Sentralisering og mobilitet innenlands.	15
3.3.3 Utviklingstrekk blant ungdom	16
3.3.4 Utdanning	17
3.4 Verneplikstens hensikt.....	18
3.5 Verneplikstens legitimitet.....	19
3.6 Verneplikstens rolle i samfunnet.....	20
3.6.1 Samfunnskontrakten	20
3.6.2 Integrering	21
3.6.3 Mangfold.....	21
3.6.4 Forankring av Forsvaret	23
3.6.5 Behovet for sikkerhetsklarering	23
3.7 Oppslutningen om verneplikten.....	25
3.7.1 Oppslutningen i befolkningen	25
3.7.2 Oppslutningen blant de vernepliktige ..	25
3.8 Verneplikten og Forsvarets omdømme ..	26
3.9 Forholdet til nærings- og arbeidslivet.....	26
3.9.1 Førstegangstjeneste.....	27
3.9.2 Heimevernet og tjeneste i reserven.....	27
3.10 Verneplikten og det sivile utdanningssystemet.....	28
3.10.1 Informasjon om allmenn verneplikt i skolen	28
3.10.2 Informasjon om Forsvaret og Forsvarets oppgaver i skolen	28
3.10.3 Tilleggs poeng for høyere utdanning ved gjennomført førstegangstjeneste..	29
3.10.4 Synkronisering av skolesemester og innrykk/dimisjon.....	29
3.10.5 Sivil uttelling av militær utdanning og kurs.....	29
3.11 Totalforsvarets behov knyttet til verneplikten	30
4 Verneplikten og Forsvaret	32
4.1 Forsvarets innretning	32
4.2 Forsvarets oppgaver og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk.....	33
4.3 Verneplikstens funksjon i Forsvaret.....	34
4.4 Forsvarets behov	36
4.5 Innføringen av allmenn verneplikt.....	37
4.6 Fysiske krav for tjeneste i Forsvaret	39
4.7 Vernepliktig akademisk befal (VAB).....	40
4.8 Pilotprosjekter	41
4.8.1 Jegertroppen/kvinnelig spesialsoldat ..	41
4.8.2 50 prosent kvinner og 50 prosent menn ved Luftvern bataljon/Ørland	42
4.8.3 Kjønnsblandede forlegningsrom	43
4.8.4 18 måneders førstegangstjeneste.....	43
4.9 Verneplikt og frivillighet.....	44
4.10 Andre lands erfaringer med verneplikt...	46
4.10.1 Danmark.....	46
4.10.2 Finland.....	47
4.10.3 Sverige	48
4.10.4 Vurdering av andre lands bruk av verneplikt.....	49
5 Vernepliktsordningen.....	51
5.1 Utskrivning og sesjon.....	51
5.1.1 Seleksjonskriterier.....	52
5.1.2 Vurdering.....	54
5.2 Førstegangstjenesten	55
5.2.1 Antallet vernepliktige	56

5.2.2	Kompetansebehov og førstegangstjenestens lengde	56
5.3	Disponering i reserven og Heimevernet	58
5.3.1	Forsvarssjefens styrkebrønn	58
5.3.2	Kompetansebehov	59
5.4	Alternativutredninger	60
5.4.1	Alternative vernepliktsmodeller	60
5.4.2	Vurdering av modellene	61
5.4.3	Økonomi	63
5.5	Vernepliktsmodell med vekt på rekruttering for verving	64
5.6	Vernepliktsmodell med vekt på totalforsvar	65

6	Anbefaling om en modernisert og videreutviklet vernepliktsordning	67
6.1	Utskrivning og sesjon	68
6.2	Førstegangstjeneste	69
6.3	Disponering i reserven og Heimevernet	70
6.4	Frivillighet og plikt	70
6.5	Allmenn verneplikt	71
6.6	Operativ evne og beredskap	72
6.7	Kostnader	72

Vedlegg 1: Vernepliktsutvalgets sammensetning og mandat	73
Hensikt og leveranser	74
Rammer	74

Vedlegg 2: Vernepliktsutvalgets arbeid, besøk og møter	76
---	-----------

Vedlegg 3: Utrede vernepliktsmodeller	78
Modellbeskrivelser	79
Oversikt over de viktigste variabler	82

1 SAMMENDRAG AV ANBEFALINGENE

Verneplikten er en grunnlovfestet samfunnsordning med lange historiske tradisjoner og bred oppslutning i befolkningen. Den henter imidlertid ikke sin legitimitet fra en historisk tradisjon, men fra dens verdi for Forsvaret og samfunnet nå og i fremtiden.

Vernepliktens hensikt: Verneplikten skal løse Forsvarets behov på en effektiv måte. Denne hensikten er ordningens primære formål. Allikevel er vernepliktens videre samfunnsmessige funksjon også av stor betydning. Verneplikten er en viktig del av samfunnskontrakten. Forsvaret av landet er ikke bare en oppgave for staten, men den enkelte har også en plikt til å bidra gjennom verneplikten.

Verneplikten er et viktig bånd mellom Forsvaret og samfunnet. Ordningen gir viktige bidrag til samfunnet gjennom å fremme likeverd, integrering, respekt og toleranse for andre. Det er viktig at Forsvaret også tilstreber representativ rekruttering.

Vernepliktens legitimitet: Vernepliktens legitimitet er ikke bare knyttet til den prosentandel av årskullene som avtjener førstegangstjeneste. Dens legitimitet er først og fremst knyttet til at befolkningen oppfatter verneplikten som nødvendig for forsvaret av landet, at de vernepliktige oppfattes å gi et direkte bidrag til Forsvarets operative evne, og at de vernepliktige selv oppfatter tjenesten som meningsfull og meritterende. Utvalget mener likevel at antallet må økes, dersom det er operativt behov for dette.

Allmenn verneplikt: Utvalget forventer at innføringen av allmenn verneplikt vil

bidra til økt kvinneandel i Forsvaret. Ved innføringen av allmenn verneplikt må Forsvarets kultur og holdninger tas på alvor av ledere på alle nivå. Forsvaret må umiddelbart sørge for at personlig bekledning og utrustning samt kaserneforhold tilpasses økt kvinneandel.

Forsvarets behov: Utvalget mener Forsvarets behov fortsatt må være styrende for praktiseringen av verneplikten. Forsvarets behov kjennetegnes i vår tid av at Forsvaret bare har behov for en mindre andel av de vernepliktige årskull.

Plikt og frivillighet: Samspillet mellom plikt og frivillighet fremstår som unikt ved den norske vernepliktsordningen. Innføringen av allmenn verneplikt sammen med Forsvarets begrensede behov åpner etter utvalgets mening for nye muligheter til å vektlegge frivillighet og motivasjon i større grad enn tidligere. Spesielt gjelder dette ved seleksjon av personell til førstegangstjeneste. Andelen kvinner og menn som oppgir ønske om tjeneste i Forsvaret ved sesjon er langt høyere enn Forsvarets behov. Behovet bør derfor i større grad enn hittil kunne dekkes blant de som ønsker tjeneste, uten at verneplikten derved gjøres frivillig. Allmenn rettferdighetssans tilsier også at frivillighet bør tillegges større vekt så lenge plikten kun gjøres gjeldende for en begrenset andel av befolkningen.

Dersom Forsvaret skal dra full nytte av de vernepliktiges motivasjon for førstegangstjeneste, må den også gjøres så attraktiv som mulig. Dette gjelder blant annet tjenestens innhold, videreføring av et aktivt rekrutterings- og informasjonsarbeid, tilleggspoeng for opptak til høyere

utdanning samt bedre tilrettelegging av innkallingstidspunkt i forhold til det sivile studieåret.

Operativ evne: Verneplikten kan i betydelig grad bidra til den forbedringen av Forsvarets operative evne og beredskap som kreves for løsning av Forsvarets oppgaver. Verneplikten sikrer at Forsvarets fullstendige styrkestruktur kan bemannes på en forutsigbar måte innenfor beredskapstidene i tilfelle styrkeoppbygging. Verneplikten er dessuten en viktig kilde for rekruttering av vel kvalifisert personell til verving og videre utdanning.

Utvalget anbefaler derfor at verneplikten fortsatt må inngå som en sentral del av forsvarskonseptet. Det finnes i dag ingen realistiske alternativ til verneplikt for dekning av Forsvarets personell- og kompetansebehov.

Økt reaksjonsevne og bedring av Forsvarets operative evne for løsning av alle fastsatte oppdrag vil kreve økt fokus på styrkestrukturens samlede operative evne. Videre må hele styrkestrukturen øves slik at kvaliteten bedres, den er gripbar og gir utholdenhet, uten at det medfører en reduksjon i Forsvarets stående operative evne og beredskap.

Førstegangstjenesten:

Førstegangstjenesten benyttes primært for å bidra til Forsvarets stående operative evne og beredskap. Utdanning for administrative støttefunksjoner, reserven og Heimevernet i løpet av førstegangstjenesten må ikke gå på bekostning av dette. Produksjonen av personell og kompetanse i førstegangstjenesten må ikke overstige Forsvarets behov.

Vernepliktsutvalget anbefaler en fremtidig vernepliktsmodell basert på 12 måneders førstegangstjeneste som det normale, etterfulgt av direkte disponering i reservestyrkene eller Heimevernet. Dersom Forsvarets behov tilsier det, kan seks eller 18 måneders førstegangstjeneste også

benyttes. 18 måneders førstegangstjeneste bør i tilfelle være frivillig. I de siste seks månedene av 18 måneders førstegangstjeneste må tjenestetillegget økes vesentlig. Den anbefalte modellen er en videreføring av dagens vernepliktsmodell, men den vil ha vesentlig styrket operativ evne gjennom økt fokus på den helhetlige styrkestrukturens bemannings- og øvingsnivå.

Sesjon: Sesjonsordningen bør videreutvikles slik at de mest motiverte og best egnede i større grad kan velges ut for førstegangstjeneste, samtidig som interessert ungdom gis bedre mulighet til å kvalifisere seg for tjeneste. Skal dette oppnås bør andelen som innkalles til sesjon del 2 økes til halvdel av årskullet.

Trenet reserve: Utvalget anbefaler at Forsvarssjefens styrkebrønn legges ned. I stedet opprettes en identifisert og trent reserve i hver forsvarsgren, som er stor nok til at den enkelte avdeling, stasjon eller fartøy kan bemannes med trent og samøvet personell innenfor gitt beredskapstid. En andel av reserven bør være deployerbar, og rekrutteres blant frivillige. Den ordinære vernepliktige reserven øves som del av sin avdeling, eksempelvis i gjennomsnitt en uke pr. år, mens den frivillige deployerbare reserven øves i gjennomsnitt inntil tre uker pr. år. Personell som ikke fordeles til tjeneste i reserven overføres direkte til Heimevernet etter førstegangstjenesten.

Som følge av at Forsvarets avdelinger vil ha en identifisert og øvet reserve i alle stillinger som kreves for å møte de pålagte beredskapskrav, vil den anbefalte vernepliktsordningen vil gi vesentlig bedret operativ evne. Ordningen vil også være egnet for avdelinger med høyere beredskap enn andre, men spesielt høyt beredskapsnivå vil i noen tilfelle kunne kreve et høyere øvingsnivå for reserven.

Kostnad: Den anbefalte vernepliktsordningen vil, med de forutsetninger utvalget har lagt til grunn for

beregningene, innebære en kostnad ut over dagens nivå på kr. 250 mill pr. år. Kostnadene er i hovedsak knyttet til økt behov for trening og øving av reservestyrkene, inkludert den frivillige, deployerbare reserven. Dette er en investering i betydelig bedret operativ evne og gripbarhet. I tillegg vil styrkingen av sesjonsordningen medføre noe økte utgifter.

2 INNLEDNING

Vernepliktsutvalget ble oppnevnt ved regjeringsvedtak 11. september 2014. Utvalget ble i sitt mandat bedt om å vurdere de fagmilitære, forsvarspolitiske og samfunnsmessige perspektivene ved verneplikten, og å anbefale en fremtidig vernepliktsordning basert på Forsvarets behov.¹

Mandatet legger til grunn at utviklingen på flere områder gjør en ny vurdering av vernepliktens fremtidige anvendelse og rolle nødvendig. Stortingets beslutning om innføring av allmenn verneplikt for kvinner og menn medfører betydelige endringer, men gir også nye muligheter. Utviklingen i retning av et lite, men mer moderne og høyteknologisk forsvar er en annen viktig faktor. Videre gir et endret trusselbilde og raske samfunnsmessige endringer nye utfordringer.

Mandatet gir også noen forutsetninger for arbeidet. For det første ligger prinsippet om verneplikt for kvinner og menn fast. Forsvarets behov skal dessuten være styrende for utredningen. Spørsmålet om vernepliktens fremtidige eksistens har derfor ligget utenfor utvalgets mandat. På samme måte har utvalget heller ikke hatt mandat til å vurdere anvendelse av verneplikten for andre formål enn Forsvarets behov. Allikevel har utvalget funnet det nødvendig å vurdere sider av dette, av hensyn til behovet for en helhetlig anbefaling der også disse sider av den offentlige debatt blir adressert.

Utvalget har i sitt arbeid lagt stor vekt på dialog med alle viktige interessenter i vernepliktsordningen, både innenfor og

utenfor Forsvaret.² Det er blant annet gjennomført reiser og møter med generalinspektørene og Forsvarets personell- og vernepliktssenter, i tillegg til Vernepliktsrådet i Tillitsmannsordningen. Det er videre gjennomført flere møter med Forsvarets forskningsinstitutt, og et besøk til Direktoratet for sivilt beredskap i samarbeid med Justisdepartementet. For å gi allmennheten muligheten til innspill er det gjennomført to åpne folkemøter, henholdsvis i Målselv og Oslo. Sosiale medier og elektroniske ytringsplattformer er også benyttet på forskjellige måter.

Utvalget er i sitt arbeid gitt betydelig analysestøtte fra Forsvarets forskningsinstitutt. Støtten har blant annet gitt grunnlag for kvantifisering av økonomiske og administrative konsekvenser av den anbefalte vernepliktsordningen, og av alternative vernepliktsmodeller.

Vernepliktsutvalgets arbeid har foregått parallelt med Forsvarssjefens utarbeidelse av et Fagmilitært råd for den kommende langtidsplan for Forsvaret. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge har også i perioden avgitt sin anbefaling «Et felles løft», om Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende utfordringer knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. De tre arbeidene har vært selvstendige, og har ikke lagt premisser for hverandre. Allikevel har vernepliktsutvalget tilstrebet en grad av felles situasjonsforståelse i forhold til de øvrige utredningene.

¹ Se vedlegg 1, Vernepliktsutvalgets sammensetning og mandat

² Se vedlegg 2, Vernepliktsutvalgets arbeid, besøk og møter

3 VERNEPLIKTEN OG SAMFUNNET

Verneplikten er både en bemanningsordning for Forsvaret og en samfunnstjeneste med betydning langt utover Forsvarets behov for personell.

3.1 JURIDISK GRUNNLAG

Verneplikten er hjemlet i Grunnloven, som fastslår at *«Enhver statens borger er i alminnelighet like forpliktet til i en viss tid å verne om sitt fedreland, uten hensyn til fødsel eller formue.»*³

Det følger av dette at vernepliktens hensikt er vern av fedrelandet. Verneplikten er derved også nært knyttet til de av Forsvarets oppgaver som krever evne til nasjonalt forsvar, inkludert i en alliansesammenheng.

De juridiske rammene for vernepliktsordningen fremkommer i vernepliktsloven⁴ og heimevernloven.⁵ I tillegg regulerer militærnektekterloven⁶ fritak fra verneplikt av overbevisningsgrunner. Tjenesteplikt i Sivilforsvaret og Politireserven er hjemlet i egne lovverk. Statens anledning til å illegge borgerne pliktmessig arbeid ut over dette er begrenset i menneskerettsloven.⁷

³ Grunnloven § 119, første ledd

⁴ Vernepliktsloven, Lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt

⁵ Heimevernloven, Lov 17. juli 1953 nr. 30 om Heimevernet

⁶ Militærnektekterloven, Lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner

⁷ Menneskerettsloven, Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Stortinget har i tillegg til fastsetting av det lovmessige grunnlaget for verneplikten også en viktig rolle gjennom årlige vedtak av betydning for praktiseringen av vernepliktsordningen. Blant annet gjelder dette den maksimale tjenestetid for ordinær vernepliktstjeneste samt årlig tjenesteplikt i Heimevernet.

Forsvarsdepartementet har under arbeid et utkast til ny forsvarslov. Hensikten med den nye loven er å samle bestemmelsene i vernepliktsloven, heimevernloven, forsvarspersonelloven og militærnektekterloven i én lov, som på en enklere og mer forståelig måte beskriver rettigheter og plikter knyttet til tjeneste i Forsvaret. Loven er også oppdatert med tanke på dagens faktiske organisering av Forsvaret. Høringsfristen for lovutkastet var 1. oktober 2015. De følgende vurderinger er imidlertid basert på eksisterende lovverk.

3.1.1 VERNEPLIKTSLOVEN

Vernepliktslovens formål er å sikre Forsvaret (med unntak av Heimevernet) tilgang på egnet personell. Enhver er utskrivningspliktig fra det år man fyller 18 år, dette inkluderer også plikt til å delta på sesjon. Vernepliktig alder er normalt fra 19 til 44 år, men til 55 år for befal. Tjenesteplikten for vernepliktige er inndelt i ordinær og ekstraordinær tjeneste. Stortinget fastsetter årlig den ordinære tjenesteplikten, som omfatter førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste mv. De senere år har Stortinget fastsatt at denne tjenesten til sammen kan være inntil 19 måneder. I utkastet til ny forsvarslov er det foreslått å ta tjenestetiden på 19 måneder

inn i loven. Stortinget har videre besluttet at lengden av førstegangstjenesten normalt er 12 måneder, med mulighet for differensiering mellom seks og 18 måneder.⁸ Ekstraordinær tjeneste i spesielle situasjoner og ved beredskap kan pålegges i tillegg, men normalt ikke av mer enn seks måneders varighet for hver tjenesteperiode. For krigstjeneste er det ingen tidsbegrensning.

Vernepliktsloven hjemler også fritak fra tjeneste for personell med andre viktige samfunnsfunksjoner i tilfelle krig. Det samme gjelder personell som av hensyn til rikets samlede forsvar bør gjøre tjeneste i Heimevernet, Politiet, Sivilforsvaret eller Handelsflåten. Vernepliktsloven angir dessuten at fordelingen av personell skal sikte på å tilgodese avdelingenes behov for faglært og høyere utdannet personell. Allikevel bør det tas hensyn til den utskrivningspliktiges eget ønske om våpenart og tjeneste.

I utgangspunktet gir vernepliktsloven norske borgere plikt til å tjenestegjøre der norske myndigheter finner det nødvendig, uansett hvor i verden tjenesten finner sted. I praksis er denne bestemmelsen imidlertid tolket innskrenkende, slik at den kun gjelder tjeneste i Norge eller tjeneste i utlandet som følge av våre internasjonale forpliktelser. En slik forpliktelse er blant annet Atlanterhavspaktens artikkel 5, men tjenesteplikten er ikke nødvendigvis begrenset til NATOs geografiske område.

Etter utvalgets vurdering inneholder ikke vernepliktsloven bestemmelser som vil kunne begrense utvalgets mulighet til å anbefale endringer i vernepliktsordningen. Tvert om gir vernepliktslovens bestemmelser et godt grunnlag for å dekke Forsvarets behov for personell og kompetanse, samtidig som den enkelte vernepliktiges ønsker om tjeneste også ivaretas så langt det er mulig.

Utvalget mener videre at en heving av vernepliktig alder eller tjenestetidens lengde ut over dagens nivå ville medføre en enda skjevere fordeling av byrdene knyttet til verneplikt. Utvalget mener derfor at det ikke er ønskelig å heve vernepliktig alder eller tjenestetidens lengde ut over vernepliktslovens nåværende nivå.

3.1.2 HEIMEVERNLOVEN

Bestemmelsene i heimevernloven vedrørende tjenesteplikt samsvarer i hovedtrekk med bestemmelsene i vernepliktsloven. Loven gir imidlertid hjemmel for å pålegge tjeneste i Heimevernet ut over de aldersbegrensninger som gjelder i vernepliktsloven, dersom det på det aktuelle stedet ikke er tilstrekkelig tilgang på yngre personell og frivillige. Tjeneste i Heimevernet kan også pålegges personer som av forskjellige grunner tidligere er fritatt for verneplikt.

Den årlige tjenesteplikten fastsettes av Stortinget. Den er i 2015 på inntil seks dager for korporaler og menige, mens befal og spesialister har ni dagers tjenesteplikt. Den frivillige innsatsstyrken kan i tillegg til dette øves inntil 30 dager pr. år.

Heimevernloven gir også hjemmel for å pålegge mannskapene tjeneste ut over den årlige tjenesteplikten, eksempelvis i forbindelse med naturkatastrofer, ulykker, vakthold og sikring for å begrense eller avverge anslag mv. rettet mot vesentlige samfunnsinteresser. I krig eller når krig truer er det ingen tidsbegrensning på anvendelsen av Heimevernet.

Heimevernloven gir dessuten anledning til å pålegge vernepliktige mannskaper inntil 14 dagers befalsopplæring i tillegg til tjenestetiden i Heimevernet. Personellet har også plikt til å motta høyere grad. Utvalget mener dette er viktige bestemmelser, da de andre forsvarsgrenene ikke lenger i samme grad som før overproduserer befal som kan overføres til Heimevernet. Heimevernet er derfor avhengig av å utdanne en betydelig

⁸ Forsvarsdepartementet, *Prop. 1 S (2014-2015)*, vedlegg 1

del av sitt eget befal gjennom kortvarige kurs for egnede vernepliktige mannskaper.

Det tradisjonelle skillet mellom fred, krise og krig er ikke like klart som tidligere. Det er derfor viktig at Heimevernet har evne til å bidra med ressurser også ved langvarige beredskapssituasjoner. Etter utvalgets oppfatning gir heimevernloven ingen begrensninger i tjenesteplikten som skulle være til hinder for løsning av denne type fremtidige utfordringer.

Utvalget har også merket seg at kun et lite antall Heimevernspersonell er disponert i stilling helt frem til slutten av vernepliktig alder. Selv om det i enkelte geografiske områder kan være noe mangel på personell til Heimevernet, virker lovens aldersgrenser for tjeneste i Heimevernet å være tilstrekkelige til at Heimevernets behov de fleste steder burde kunne imøtekommes uten større problemer.

3.1.3 MILITÆRNEKTERLOVEN

Militærnektekterloven gir etter nærmere kriterier anledning til fritak for tjeneste, dersom en vernepliktig ikke kan gjøre militærtjeneste av noen art uten å komme i konflikt med sin alvorlige overbevisning. Stortinget vedtok i 2012 å oppheve ordningen med sivil verneplikt for militærnektekere.⁹

Det kan på denne bakgrunn hevdes at verneplikten i realiteten er blitt frivillig, da vernepliktige ved å påberope seg samvittighetsgrunner vil kunne bli fritatt for enhver videre tjeneste. På den annen side har bortfallet av sivil verneplikt i praksis ikke medført vesentlige problemer. Antallet vernepliktige som søkte fritak av

samvittighetsgrunner gikk noe opp da sivil verneplikt ble avvirket i 2012, men har allikevel ligget på et relativt lavt og stabilt nivå.¹⁰

Utvalget mener det er grunnleggende at borgere i et demokratisk samfunn ikke tvinges til å handle i strid med sin samvittighet i spørsmål av fundamental karakter. Militærnektekterloven sikrer at personer med grunnleggende pasifistisk holdning ikke tvinges til å delta i det militære forsvaret av landet.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke behov for gjeninnføring av sivil verneplikt. Det relativt stabile antall personer som fritas av samvittighetsgrunner antas i hovedsak å være reelt begrunnet. I tillegg spiller det også inn at verneplikten jevnt over har høy anseelse i den begrensede del av ungdomskullene som gjennomfører militærtjeneste, og at praktiseringen av ordningen for mange innebærer et betydelig element av frivillighet.

3.1.4 MENNESKERETTSLOVEN

Statens mulighet til å pålegge innbyggerne pliktig tjeneste er begrenset av Grunnloven, menneskerettsloven og internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert.

Menneskerettsloven angir blant annet at «ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid».¹¹ Militær verneplikt er unntatt fra denne bestemmelsen, i tillegg til andre former for samfunnstjeneste som har til hensikt å sikre statens selvstendighet og eksistens. Sivil verneplikt som erstatningstjeneste for militær verneplikt er også unntatt. I tillegg er det unntak for «arbeid eller tjeneste som hører til vanlige borgerplikter». ILO

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Prop 10L (2011-2012) «Endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (avvikling av sivil verneplikt)», 11. november 2011. Innst. 158L (2011-2012) «Innstilling fra justiskomiteen om endringer i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militær-tjeneste av overbevisningsgrunner (avvikling av sivil verneplikt)», 31. januar 2012.

¹⁰ I 2013 og 2014 søkte henholdsvis 381 og 237 personer fritak av samvittighetsgrunner. Av disse søknadene ble henholdsvis 53 og 32 avslått. Av disse ble 2 avslag for 2013 og 2 avslag for 2014 klaget inn for Justis- og beredskapsdepartementet. Én søknad ble i 2013 tatt til følge etter klage.

¹¹ Menneskerettsloven, vedlegg 2, artikkel 4, 1999

konvensjonene 29 og 105 om tvangsarbeid gir også tilsvarende begrensninger.

Spørsmålet om innføring av en egen sivil samfunnstjeneste, forstått som en periode der staten pålegger innbyggerne pliktig samfunnsnyttig arbeid for andre formål enn å sikre statens selvstendighet og eksistens, ligger utenfor utvalgets mandat. Det vil allikevel behandles kort senere i punkt 3.4 «Verneplikts hensikt», da dette spørsmålet ved flere anledninger har vært oppe i den offentlige debatt om verneplikts framtid.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Vernepliktsloven og heimevernlovens bestemmelser gir et godt grunnlag for å dekke Forsvarets behov for personell og kompetanse, samtidig som den enkelte vernepliktiges ønsker om tjeneste også ivaretas så langt det er mulig.*
- ▶ *Av hensyn til en rimelig byrdefordeling er det ikke ønskelig å heve vernepliktig alder eller øke tjenestetidens lengde ut over det nåværende nivå.*
- ▶ *Det er ikke behov for gjeninnføring av sivil verneplikt.*

3.2 DET HISTORISKE PERSPEKTIVET

Verneplikt er en meget gammel institusjon. Også i Norge kan forløpere til ordningen spores meget langt tilbake i tid. Dagens vernepliktsordning bygger på systemet som ble etablert på 1950-tallet, blant annet med bakgrunn i erfaringene fra andre verdenskrig.

Allerede under andre verdenskrig startet den norske regjeringen i London planleggingen av Forsvarets gjenoppbygging etter krigen. Inspirert av den britiske mobiliseringen av både sivile

og militære ressurser ønsket regjeringen å innføre et totalforsvarskonsept basert på verneplikt.¹² På tross av at Norge hadde innført allmenn verneplikt allerede i 1814, hadde den økonomiske situasjonen alltid vært styrende for antallet som ble kalt inn til militærtjeneste. Idealet om at alle tjenestedyktige menn for en tid skulle verne om fedrelandet ble aldri praktisert fullt ut.

Med oppbyggingen av Forsvaret etter krigen økte også personellbehovet betydelig. Årskullene fra mellomkrigstiden og andre verdenskrig hadde stort sett ikke mottatt militær utdanning og var utilgjengelige for Forsvaret. Etter krigen var det derfor behov for å innkalle alle tjenestedyktige menn i hvert nytt årskull til førstegangstjeneste, for å fylle opp Forsvarets avdelinger. Sammen med betydelig støtte til oppbyggingen av Forsvaret, blant annet gjennom den amerikanske våpenhjelpen og NATOs infrastrukturprosjekter, ble det også økonomisk mulig å kalle inn alle tjenestedyktige menn. I perioden frem til 1970-tallet var det en faktisk overenstemmelse mellom Forsvarets behov for personell og idealet om allmenn verneplikt, i betydningen at alle tjenestedyktige menn gjennomførte førstegangstjeneste med etterfølgende disponering i mobiliseringsforsvaret og Heimevernet.

Fra 1970-tallet ble mobiliseringsforsvaret gradvis redusert. Forsvarets behov for utdanning av vernepliktige var derfor ikke like stort som tidligere. En økende andel av Forsvarets ressurser gikk dessuten med til drift av den omfattende styrkestrukturen. Målsettingen om at alle tjenestedyktige menn skulle kalles inn til tjeneste uavhengig av Forsvarets behov ble derfor en økende utfordring i denne perioden. Dette idealet sto sterkt både i samfunnet og i Forsvaret. Utfordringene med overskudd av personell ble ytterligere forsterket ved at man fra 1977 senket vernepliktig alder fra

¹² *Stubberud, Tore Asmund. «En moderne verneplikt». Upublisert rapport. Forsvarets personell- og vernepliktssenter. 2015.*

20 til 19 år,¹³ noe som medførte at Forsvaret over relativt kort tid måtte utdanne et helt årskull av menn i tillegg. Vernepliktsutvalget av 1974 leverte sin innstilling i 1979.¹⁴ Utvalget ble blant annet gitt i mandat å finne tiltak som kunne øke utnyttelsesgraden av de vernepliktige årskullene. Reduksjon av antallet vernepliktige i henhold til Forsvarets behov var enda ikke et tema.

Praksisen med å kalle inn flere enn det var behov for fortsatte utover 1980- og 1990-tallet. For mange vernepliktige innebar dette at de mistet et år med utdanning eller arbeid, uten at det forelå et reelt operativt behov. Forsvaret iverksatte i denne perioden enkelte tiltak som i realiteten hadde til hensikt å begrense mengden vernepliktige, blant annet ble kravene til tjenestedyktighet skjerpet. Mange opplevde dermed å bli dimittert, tilsynelatende uten en god grunn. Denne praksisen rammet også førstegangstjenestens anseelse. Fra 1999 til 2002 reduserte Forsvaret også inntaket til førstegangstjeneste, i realiteten i strid med Stortingets føringer.

Langtidsplanen for 2002-2005 innebar en vesentlig endring av Forsvarets innretning, fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar med fokus på internasjonale operasjoner og evne til krisehåndtering.¹⁵ Målsettingen om at alle tjenestedyktige skulle kalles inn til tjeneste ble satt til side. Forsvarets behov skulle være styrende og verneplikten skulle i større grad fungere som en rekrutteringsbrønn for verving og utdanning i Forsvaret. Dette medførte en gradvis reduksjon i antall vernepliktige i førstegangstjeneste ned mot om lag 8 000. Samtidig var antallet som hadde interesse av tjeneste i Forsvaret økt betydelig. Dette fikk stor betydning for seleksjonen. Der Forsvaret tidligere sorterte ut de som ikke klarte minimumskravene, kunne Forsvaret

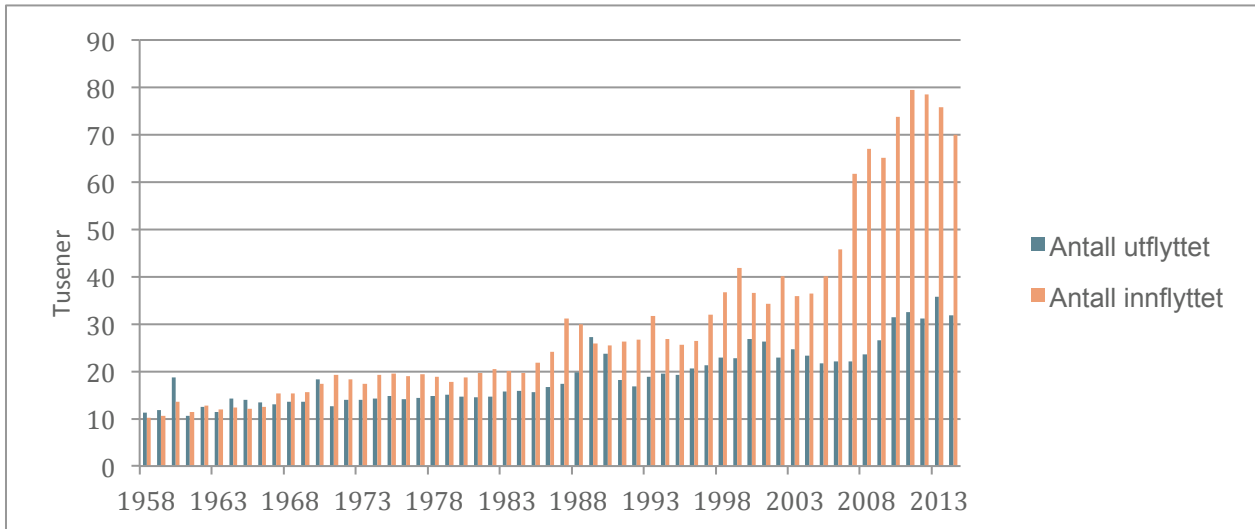
etter 2002 i større grad velge blant de best egnede og mest motiverte. Bruk av plikt ble mindre fremtredende enn tidligere, og stadig flere ble ikke kalt inn til tross for ønske om å gjennomføre førstegangstjeneste.

Foruten en kort periode under den andre verdenskrig var kvinner ikke omfattet av militær verneplikt. I 1985 ble frivillig førstegangstjeneste for kvinner innført, og antallet kvinner i førstegangstjeneste har siden steget jevnt. Fra samme år fikk kvinner adgang til alle typer militære stillinger. Det ble også satt stadig høyere mål (i prosent) for ønsket kvinneandel i Forsvaret. På tross av slike top-down målsettinger og tiltak, samt utnevning av flere kvinner til høyere stillinger på 2000-tallet, har kvinneandelen ikke nådd det ønskede nivå. Mange kvinner har også valgt å forlate Forsvaret under ulike omstillingsprosesser. I 2005 ble det innført frivillig sesjon for kvinner. Denne ble gjort pliktig i 2010, og fra 1. januar 2015 ble allmenn verneplikt for begge kjønn innført. Kvinneandelen i førstegangstjenesten ligger nå på et nivå rundt 17 prosent.

¹³ Vernepliktsloven, endring ved lov av 11. juni 1976 nr. 73

¹⁴ NOU 1979:51 Verneplikt. 1979

¹⁵ Forsvarsdepartementet. St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005



TABELL 1: Antallet inn- og utflyttinger av Norge pr. år

Utvalgets mandat fastsetter at Forsvarets behov skal være styrende for en fremtidig vernepliktsordning. Dette er en videreføring av Stortingets beslutning i 2001. Utvalget har imidlertid merket seg at idealet om allmenn verneplikt for alle fortsatt lever i den offentlige debatt, gjerne som følge av mer utvidede målsettinger enn dekning av Forsvarets behov for løsning av sine oppgaver. Utvalget mener Forsvarets behov også i fremtiden må være styrende for praktiseringen av verneplikten.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Vernepliktens viktigste hensikt er å bidra til Forsvarets operative evne. Med grunnlag i erfaringene fra etterkrigstiden er det derfor viktig at vernepliktsordningen ikke praktiseres på en måte som faktisk går ut over den operative evnen.*
- ▶ *Forsvarets behov må også i fremtiden være styrende for praktiseringen av verneplikten.*

3.3 DEMOGRAFISKE OG SAMFUNNSMESSIGE UTVIKLINGSTREKK

Samfunnet er i betydelig endring, blant annet som følge av økt sentralisering og urbanisering, innvandring samt endringer i ungdomskulturen og i synet på verdien av høyere utdanning. Dette har også konsekvenser for vernepliktsordningen.

3.3.1 INNVANDRING

Befolkningsmobiliteten har økt betydelig de siste tiårene. Mange flyktninger og asylsøkere søker beskyttelse fra områder med krig og konflikt. I tillegg har mobiliteten økt kraftig som følge av EØS-avtalen.

Normalt blir bare norske borgere pålagt verneplikt.¹⁶ Antallet vernepliktige norske borgere med innvandrerbakgrunn i henhold til Statistisk sentralbyrås definisjoner er stigende som følge av den økte mobiliteten på tvers av landegrensene. For 1997-årskullet, som også er det første årskullet som omfattes av allmenn verneplikt, er andelen ungdom med innvandrerbakgrunn

¹⁶ Vernepliktsloven, § 3, 1953

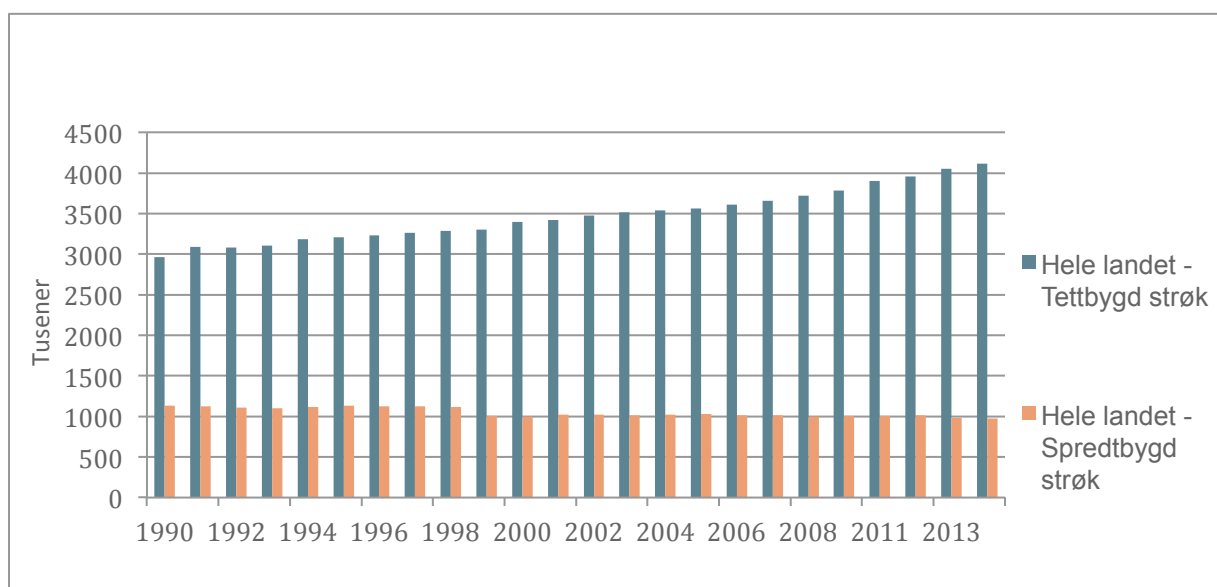
14 prosent.¹⁷ Hoveddelen av disse (nærmere 11 prosent) er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika eller Øst-Europa utenfor EU. Alle er imidlertid ikke norske statsborgere.

Den demografiske utviklingen reiser flere aktuelle problemstillinger. For det første er spørsmålet i hvilken grad de vernepliktige som innkalles til førstegangstjeneste er representative for befolkningen. Spesielt gjelder dette når motivasjon og villighet for tjeneste er et vektlagt kriterium for utvelgelsen av personell. Representativ rekruttering har både en samfunnsmessig side og en kompetansemessig side for Forsvaret. For det andre reiser utviklingen spørsmål knyttet til Forsvarets evne til å behandle alle borgere likeverdig uavhengig av bakgrunn, eksempelvis med tanke på sikkerhetsklarering. Til sist er spørsmålet om Forsvaret i tilstrekkelig grad legger tjenesten til rette for eventuelle spesielle behov som personell med annet enn tradisjonell norsk bakgrunn måtte ha.

3.3.2 SENTRALISERING OG MOBILITET INNENLANDS

Sentralisering og økt mobilitet innen landets grenser reiser også problemstillinger. Andelen av befolkningen som bor i spredtbygde strøk har sunket med 250 000 personer fra 1990 og frem til i dag, samtidig som antallet i byer og tettsteder har økt fra under tre millioner i 1990 til over fire millioner i samme tidsrom.

Sentraliseringen til byer og tettsteder er først og fremst en utfordring for Heimevernet. Heimevernets desentraliserte konsept er basert på rask responstid og lokalkunnskap. Dette forutsetter lokal tilstedeværelse. Heimevernet har også det territorielle landansvaret og må derfor være i stand til å kunne overvåke eller kontrollere hele landarealet i tilfelle krise og krig. Det er allerede nå vanskelig å få tak i nok personell med lokal forankring i noen av de minst befolkede områdene av landet, selv om ungdom fra disse områdene i større grad enn andre utvelges for avtjening av førstegangstjeneste.



TABELL 2: Utviklingen i antall bosatt i tett- og spredtbygde strøk

¹⁷ Statistisk sentralbyrå

Sentraliseringen til byer og tettsteder kan derved komme til å utfordre Heimevernets desentraliserte og lokale konsept, og fremtvinge et mer regionalt Heimevern der den nåværende tette knytningen til «heimtrakten»¹⁸ får en mer regional anvendelse. En annen mulig utvikling kan være behov for rekruttering til enkelte Heimevernsområder i andre deler av landet, eksempelvis blant utflyttere i de større byene. Allikevel har Heimevernet også en rekke viktige oppgaver i storbyene, der rekrutteringsgrunnlaget er godt.

3.3.3 UTVIKLINGSTREKK BLANT UNGDOM

I følge Ungdatas rapport fra 2014 går utviklingen blant ungdom på mange områder i en positiv retning.¹⁹

Ungdommen er mer veltilpasset enn tidligere ungdomskull, de trives bedre og gjør det bra på skolen. Foreldrene er viktigere støttespillere enn hva som var tilfellet for tidligere generasjoner. Det har de siste årene vært en nedgang i skulking på skolen, færre bruker rusmidler og det er mindre kriminalitet utført av ungdom. Dagens ungdom har generelt en positiv holdning til fremtiden både med tanke på egen og samfunnets utvikling.

På den annen side viser Ungdata-rapporten også at ungdom melder om flere psykiske plager nå enn tidligere. Et relativt stort antall ungdom gjennomfører ikke påbegynt videregående skole. Ungdom oppgir også at de generelt tilbringer mer tid hjemme og på digitale medier. Selv om antallet som oppgir at de trener regelmessig er noe høyere, trenes det ofte alene, gjerne på helsestudio. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) viser videre at en av fire nordmenn over 16 år er overvektige, og utfordringene knyttet til fedme forventes å øke i fremtiden.²⁰

Forsvaret nyter godt av utviklingen og av ungdommens positivitet, slik den blant annet fremkommer ved seleksjon for førstegangstjeneste. Utviklingen med hensyn til fysisk og psykisk helse, i tillegg til ungdommens evne til å klare seg i naturen under vanskelige forhold kan imidlertid på sikt gi utfordringer.

Et annet fremtredende trekk ved dagens ungdom er individperspektivet. Ungdom er sterkt opptatt av egne mål og muligheter, og er villige til å yte mye for å nå disse. Med tanke på verneplikten innebærer dette at ungdom ser på førstegangstjeneste som en utfordring de er villige til å akseptere dersom den framstår som mer attraktiv enn andre alternativer, eksempelvis videre utdanning.

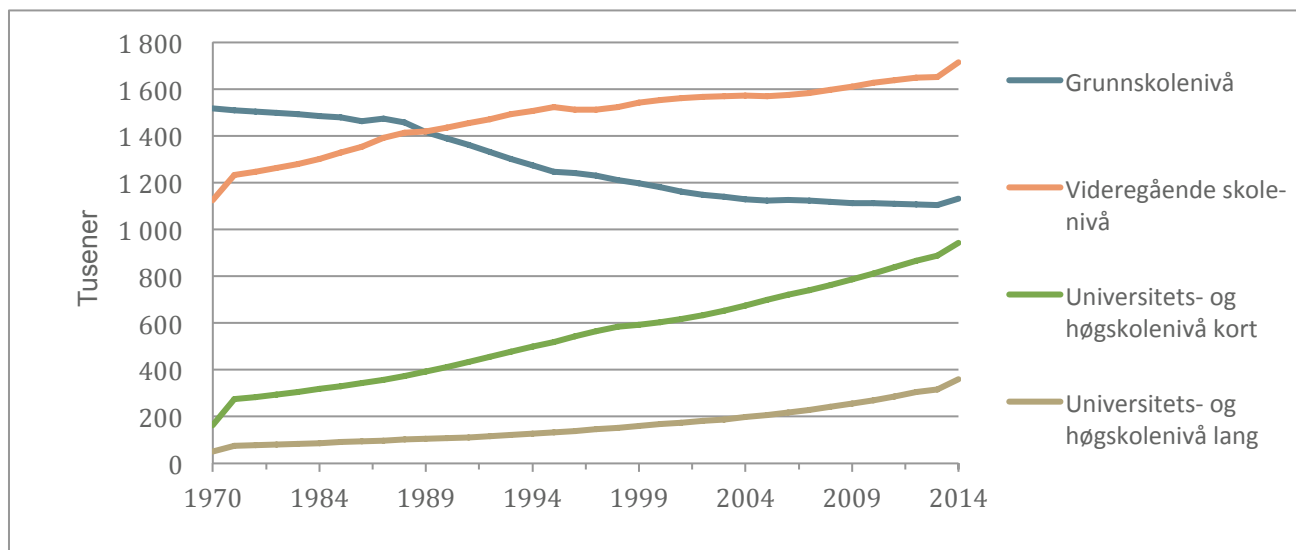
Utvalget mener derfor at Forsvaret i sterkere grad må vektlegge å fremstå som en attraktiv mulighet for vernepliktig ungdom, dersom det også i fremtiden skal lykkes å tiltrekke seg de best egnede fra hvert årskull. Dette gjelder både innholdet i tjenesten Forsvaret kan tilby, men også tjenestevilkår slik som tidspunkt for innkalling i forhold til studieåret ved sivile læresteder mv.

¹⁸ Heimevernloven, § 1, 1953

¹⁹ Ungdata nasjonale resultater 2013, NOVA Rapport 10/2014. <http://ungdata.no/id/27968.0>

²⁰ Guri Lien og Kari Røren Strand, «Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en

trendanalyse», FFI-rapport 2011/00327. Forsvarets forskningsinstitutt. 2011



TABELL 3: Utvikling i befolkningens utdanningsnivå, fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå

3.3.4 UTDANNING

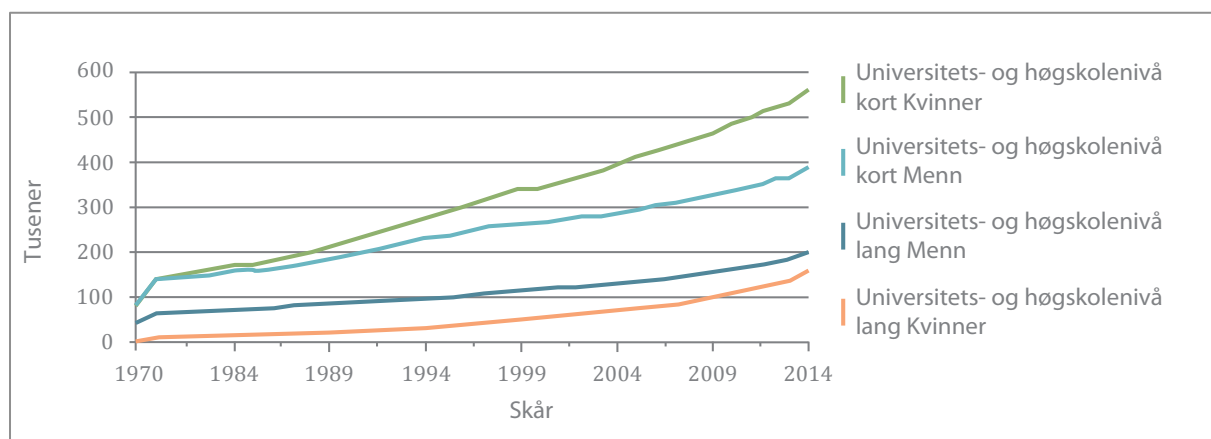
Tabell 3 viser at andelen av befolkningen med høyere utdanning har økt siden 1970-tallet. Videregående opplæring er nå det laveste utdanningsnivå for flertallet av dagens ungdom. Forsvaret har derved gjennom verneplikten god tilgang til mye relevant utdanning og kompetanse. Samtidig viser analysen fra Forsvarets forskningsinstitutt at kompetansesammensetningen i ungdomskullene endres. Ungdomskullene velger i mindre grad enn tidligere tekniske fag som Forsvaret kan ha bruk for, og blant dem som velger disse fagene er frafallet større enn tidligere.²¹ Dette kan på sikt gi rekrutteringsutfordringer for Forsvaret.

Ungdomskullene er også mer ambisiøse. Ofte jobber de svært målrettet for å få gode karakterer slik at de kan ta høyere utdanning etter videregående skole. Innpassing av førstegangstjeneste i et utdanningsløp kan være en utfordring. Det kan derfor påvirke interessen for Forsvaret negativt dersom Forsvarets tilbud ikke passer godt inn i den enkeltes planer for videre utdanning.

Forsvaret har i dag fire årlige innrykk av vernepliktige ved mange av sine avdelinger. Dette kan medføre at vernepliktig ungdom med 12 måneders førstegangstjeneste risikerer å miste tre til fire semestre før en fremtidig utdanning kan påbegynnes.

Tabell 4, viser utvikling i andel av befolkningen som tar høyere utdanning, fordelt på kjønn. Kvinner tar i større utstrekning enn menn høyere utdanning. Det er derfor sannsynlig at utfordringene nevnt over, knyttet til de vernepliktiges planer om høyere utdanning, blir enda mer aktuelle med innføringen av allmenn verneplikt.

²¹ Lien og Strand, «Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse», 2011



TABELL 4: Utvikling i andel av befolkningen som tar høyere utdanning, fordelt på kjønn

UTVALGET MENER:

- ▶ *Både av hensyn til samfunnets og Forsvarets behov er det viktig at utskrivning til tjeneste i Forsvaret vektlegger behovet for representativ rekruttering i forhold til befolknings sammensetningen.*
- ▶ *Heimevernets bemanningskonsept bør vurderes, for å se i hvilken grad det er mulig å avhjelpe mannskapsmangel i enkelte tynt befolkede områder gjennom en mer regional tilnærming eller andre tiltak. Dette vil også kunne redusere ulikhetene i praktiseringen av vernepliktsordningen for ungdom fra disse områdene.*
- ▶ *For å tiltrekke seg den best egnede ungdom må Forsvaret i sterkere grad vektlegge å fremstå som en attraktiv mulighet, blant annet ved å tilby utfordringer og muligheter for selvrealisering.*
- ▶ *Tjenestevilkår og innkallingstidspunkt i forhold til studieår mv. må også tilrettelegges bedre for den enkelte, dersom Forsvaret skal lykkes i konkurransen med andre tilbud og muligheter.*

3.4 VERNEPLIKTENS HENSIKT

Utvalgets mandat legger til grunn at allmenn verneplikt skal bestå også i fremtiden, og at praktiseringen av denne skal være basert på Forsvarets behov. Vernepliktens grunnleggende hensikt i det moderne samfunnet er allikevel gjenstand for løpende diskusjon. Det hersker stor bredde i synet på hva Forsvarets behov faktisk innebærer, samtidig som vernepliktens bredere samfunnsrolle fortsatt er et aktuelt spørsmål. Enkelte stiller også spørsmålstegn ved vernepliktens prinsipielle berettigelse i dagens norske virkelighet.

Utvalget mener at vernepliktens primære hensikt er å fremskaffe det personell og den kompetanse som kreves for løsning av Forsvarets oppgaver. Verneplikten er i sin natur en byrde samfunnet legger på befolkningen, i likhet med skattlegging og andre lovfestede borgerplikter. Slike byrder bør naturligvis ikke pålegges uten en god grunn, og ikke i større omfang enn formålet krever.

Allikevel er verneplikten noe langt mer enn en bemanningsordning for Forsvaret. Verneplikten har historisk sett hatt en viktig rolle i byggingen av Norge som en demokratisk stat, både gjennom den folkelige forankringen verneplikten har gitt

Forsvaret, men også som en integrerende faktor i samfunnet. Verdien av at den unge generasjon lærer disiplin, samhold, og får en felles forståelse av at vi har verdier det er verd å kjempe for fremheves tidvis også som primære hensikter ved verneplikten. Undersøkelser har vist at denne «oppdragerfunksjonen» tillegges stor vekt blant vernepliktig ungdoms foresatte.²² I henhold til dette rasjonalet bør førstegangstjenesten omfatte så mange som mulig av ungdomskullet, ikke bare den andelen Forsvaret har bruk for.

Andre fremholder at den militære verneplikten også bør sees som en samfunnstjeneste i videre forstand. Hensikten med denne kan variere fra holdningsskapning til behovet for en bredere bevissthet om beredskap og samfunnssikkerhet.

Utvalget mener at verneplikten, og spesielt førstegangstjenesten, gir mange sekundæreffekter av betydning for samfunnet og den enkelte. Dersom disse sekundæreffektene skulle gjøres til vernepliktsordningens primære rasjonale, ville det imidlertid gi Forsvaret et nytt samfunnsoppdrag av omfattende proporsjoner. Utvalget mener derfor at verneplikts hensikt må knyttes direkte til dens primære rasjonale, både for å unngå å pålegge befolkningen byrder ut over det nødvendige, men også for å unngå kostnadskrevende samfunnsoppdrag for Forsvaret som går ut over Forsvarets fastsatte oppdrag. Verneplikten har derved en hensikt så lenge den på en effektiv måte løser Forsvarets behov.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Verneplikten har en hensikt så lenge den på en effektiv måte løser*

²² En undersøkelse av Ipsos MMI for Forsvarets Mediesenter i 2014 viser at «oppdragelse» er et av hovedargumentene for førstegangstjenesten blant foresatte til ungdom (spesielt menn) født i 1997.

Forsvarets behov. Denne hensikten er ordningens primære rasjonale.

- ▶ *Anvendelse av verneplikt bør begrenses til det som er nødvendig for å imøtekomme Forsvarets behov, både for å unngå å pålegge befolkningen byrder ut over det nødvendige, men også for å unngå kostnadskrevende samfunnsoppdrag ut over de oppdrag som er fastsatt for Forsvaret.*

3.5 VERNEPLIKTENS LEGITIMITET

Det er hevdet at det kan være en legitimitetsmessig utfordring for verneplikten at Forsvarets behov nå ikke utgjør mer enn rundt 13 prosent av de vernepliktige årskull. Verneplikts legitimitet er etter utvalgets oppfatning ikke direkte knyttet til den prosentandel av årskullene som avtjener førstegangstjeneste. Dens legitimitet er først og fremst knyttet til at befolkningen oppfatter verneplikten som nødvendig for forsvaret av landet, at de vernepliktige oppfattes å gi et direkte bidrag til Forsvarets operative evne, og at de vernepliktige selv oppfatter tjenesten som meningsfull.

Verneplikts legitimitet er allikevel ikke upåvirket av rettferdighetsspørsmålet. Det er nærliggende å anta at den høye oppslutningen om verneplikten, til tross for at den nå bare gjelder en mindre del av ungdomskullene, også henger sammen med den betydelige grad av frivillighet som praktiseres ved inntak til førstegangstjeneste. Verneplikt og førstegangstjeneste oppfattes nå av mange mer som en mulighet enn en plikt.

Disse forholdene har den konsekvens at Forsvaret også i sin bruk av verneplikten må bygge opp om ordningens legitimitet, dersom det er et mål å bevare de videre positive effekter ordningen i dag gir på flere områder. Dersom behovet for antall vernepliktige reduseres til et såpass ubetydelig nivå at samfunnet med rimelig

sikkerhet kunne dekke behovet gjennom frivillighet, vil ordningens legitimitet i befolkningen over tid kunne undergraves. Det samme gjelder dersom verneplikts hovedhensikt omdefineres til å være en rekrutteringsmekanisme for verving og utdanning, et billig alternativ til vervede styrker e.l.

Dette har betydning også for verneplikts rolle i Forsvarets innretning. Et konsept der verneplikten i større grad blir en hovedbjelke i Forsvarets evne til å produsere operativ evne for hele spekteret av oppgaver vil bidra til å bygge dens legitimitet. Tilsvarende vil verneplikts legitimitet kunne lide dersom ordningen oppfattes å være av sekundær betydning, mer som en støttefunksjon i forhold til Forsvarets primære operative evner.

Med hensyn til den skjeve byrdefordelingen dagens praktisering av verneplikten medfører, er det også viktig at verneplikten så langt som mulig oppfattes som en attraktiv mulighet heller enn en byrde. Det må derfor i praktiseringen av ordningen ikke bare være fokus på Forsvarets behov, men også på å gjøre ordningen mest mulig attraktiv for den enkelte vernepliktige. Dette berører blant annet tjenestens innhold, kompensasjon og tjenestevilkår, status og at verneplikten er meritterende både i arbeidslivet og for videre utdanning.

Vernepliktsordningen må med andre ord brukes for at den skal bevare sin fremtidige legitimitet. Her kan det være snakk om spiral-effekter, der samspillet mellom Forsvarets utnyttelse og utbytte av ordningen gjensidig forsterker hverandre, enten i positiv eller negativ retning.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Vernepliktsordningen må brukes i henhold til sitt primære formål, dersom den skal oppfattes å være legitim også i fremtiden.*

som nødvendig for forsvaret av landet, at de vernepliktige oppfattes å gi et direkte bidrag til Forsvarets operative evne, og at de vernepliktige selv oppfatter tjenesten som meningsfull og meritterende.

- ▶ *Vernepliktsordningen må brukes i henhold til sitt primære formål, dersom den skal oppfattes å være legitim også i fremtiden.*

3.6 VERNEPLIKTENS ROLLE I SAMFUNNET

Selv om verneplikts hensikt først og fremst er knyttet til Forsvarets behov, er dens videre samfunnsmessige funksjon også av stor betydning.

3.6.1 SAMFUNNSKONTRAKTEN

Verneplikten er en viktig del av samfunnskontrakten, og henger slik også tett sammen med den norske samfunnsmodellen. Grunnlovens formulering «*Enhver stats borger er i alminnelighet like forpliktet til i en viss tid å verne om sitt fedreland, uten hensyn til fødsel eller formue.*»²³ er i denne sammenheng sentral. Vi stiller høye krav til ytelse og trygghet, men det er også høy aksept for at den enkelte har et ansvar for å bidra både til det offentlige og frivillige fellesskapet. Når det gjelder forsvaret av landet har dette tradisjonelt vært ansett ikke bare som en oppgave for staten, men også som en plikt den enkelte har til å bidra gjennom verneplikten.

Det stilles fra tid til annen spørsmål ved denne plikten til å bidra. Dels ut fra et likebehandlingsideal, der en plikt som ikke påføres alle heller ikke bør anvendes på noen. Det hevdes også at det fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er mer effektivt å betale det et vervet Forsvar av frivillige ville koste, innsatsforsvarets begrensede personellbehov tatt i

²³ Grunnloven § 119, første ledd

betraktning. Enkelte er også av den prinsipielle oppfatning at staten ikke bør kunne gripe inn i den enkeltes frihet ved å pålegge tvungen militær tjeneste.

Utvalget mener at likebehandling av alle med tanke på samfunnspålagte plikter ikke nødvendigvis er et allmenngyldig prinsipp. Samfunnets behov og den enkeltes evne til å bidra er også viktige faktorer. Plikt til å motta offentlige verv er eksempelvis ikke det samme som at alle må inneha slike verv. På den annen side tilsier allmenn rettferdighetssans at en plikt som ikke gjelder alle ikke bør anvendes vilkårlig, og at frivillighet derfor bør tillegges større vekt når plikten kun gjøres gjeldende for en begrenset del av befolkningen. Dette påvirker balansen mellom plikt og frivillighet, som behandles nedenfor.

Forsvarets behov skiller seg fra de fleste andre samfunnssektorer, ved at den operative evne bare i begrenset grad er etterspurt i det daglige. Forsvaret er først og fremst en krigsforebyggende beredskapsorganisasjon for de mest ekstreme situasjoner, der samfunnets grunnleggende sikkerhet eller verdier står på spill. Slike situasjoner oppstår meget sjelden, eller kanskje aldri. Men hvis de inntreffer vil de kreve full innsats av samfunnets samlede ressurser, inkludert innbyggernes arbeidskraft og kompetanse. Den demonstrerte evnen til å frembringe slik innsats av samfunnets samlede ressurser er også i seg selv krigsforebyggende.

Forsvarets behov er i norsk sammenheng derfor ikke bare et økonomisk spørsmål, men også et spørsmål om et potensielt meget omfattende behov for personell og kompetanse. Dette gjelder både for å demonstrere evne til samlet innsats dersom de grunnleggende verdier trues, men også for å kunne fremskaffe det faktiske behovet for personell og kompetanse om slike ekstreme situasjoner skulle inntreffe.

Utvalget vil også stille et prinsipielt spørsmål ved ideen om at staten bør sikre

forsvaret av landet og våre grunnleggende verdier utelukkende gjennom bevilgninger og bruk av ansatt personell, på linje med andre offentlige tjenester. Forsvaret av landet handler om samfunnets grunnleggende sikkerhetsbehov, og utøvelse av oppgaven vil kunne kreve av den enkelte både å ta liv og å ofre sitt eget. Utvalget mener at samfunnet i ytterste konsekvens må kunne kreve at den enkelte innbygger ikke bare må dele den økonomiske risikoen ved å forsvare landets sikkerhet, men også den fysiske risiko. I motsatt fall kan man risikere at den personlige risiko ved forsvar av den felles grunnleggende sikkerheten i varierende grad vil omfatte alle lag i samfunnet.

3.6.2 INTEGRERING

Verneplikten har historisk spilt en viktig integrerende rolle i samfunnet, ved at de fleste menn avtjente førstegangstjeneste under like vilkår uten hensyn til sosial, geografisk og kulturell bakgrunn eller politisk og religiøs oppfatning. Til tross for at verneplikt og førstegangstjeneste nå ikke lengre omfatter en like stor andel av årskullene, er denne samfunnsmessige effekten fortsatt viktig.

I dagens Norge er integrering av nordmenn som i henhold til Statistisk sentralbyrås definisjoner er av innvandrerbakgrunn et særlig aktuelt samfunnsmessig behov. Utvalget mener at Forsvaret gjennom verneplikten kan gi et viktig bidrag til å forhindre følelsen av «utenforskap».

3.6.3 MANGFOLD

Utvalgets mandat angir at vernepliktsordningen skal bidra til «hensiktsmessig mangfold». Fra Forsvarets synsvinkel vil mangfold være hensiktsmessig så lenge det bidrar til bredere og mer relevant kompetanse i organisasjonen. Mangfold blir slik et middel til å bedre Forsvarets kvalitet.

I en samfunnsmessig sammenheng vil dette begrepet imidlertid også inkludere mange

andre hensyn. Representativ rekruttering i forhold til befolkningen er viktig for oppslutningen om verneplikten og for Forsvarets forankring i samfunnet. En viktig samfunnsverdi er også like plikter og muligheter for alle. Dette må også vektlegges når Forsvaret tilstreber mangfold i rekruttering og personellsammensetning. Forsvaret må styrke arbeidet mot diskriminering på bakgrunn av etnisitet, religion, kjønn, seksuell orientering eller kjønnsuttrykk.

Forsvaret kartlegger ikke de vernepliktiges etniske eller religiøse bakgrunn. Det finnes derfor ikke statistikk som viser i hvilken grad Forsvarets rekruttering av vernepliktige er representativ i forhold til ulike innvandrergupper. Forskning antyder imidlertid at andelen av de vernepliktige i førstegangstjeneste der minst en av foreldrene er født i Asia, Afrika eller Sør-Amerika kan ligge rundt 5 prosent.^{24 25} Dette indikerer at gruppen er underrepresentert blant de vernepliktige i førstegangstjenesten, i forhold til denne gruppens prosentandel av de aktuelle årskullene. Dette er etter utvalgets mening bekymringsfullt. Utvalget mener Forsvaret gjennom forskning bør skaffe seg kunnskap om hvem som rekrutteres og aktivt jobbe for å rekruttere bredt.

Ulik religiøs tilhørighet er også en viktig del av mangfoldet. Retten til fri religionsutøvelse er gitt i menneskerettsloven og dessuten også omtalt i krigens folkerett. Retten omfatter blant annet «*frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse*». ²⁶ Verneplikt og militærtjeneste generelt vil

ofte av praktiske grunner kunne medføre begrensninger i den enkeltes mulighet til å utøve sin religion. For de som ønsker en slik mulighet er Feltpresttjenesten ment å tilrettelegge for at dette behovet kan ivaretas.

Utvalget mener at det i et stadig mer mangfoldig samfunn er viktig at Forsvaret legger til rette for religionsutøvelse for personell fra alle trossamfunn og religioner. Slik tilrettelegging kan innebære organisert religiøs aktivitet, mulighet for overholdelse av religiøse ritualer og tradisjoner, og for permisjoner ved religiøse høytider mv. I de tilfelle der det gjennomføres kollektive religiøse ritualer ved Forsvarets avdelinger, må de eksisterende fritaksmulighetene være reelle for dem som ikke ønsker å delta. Det er utvalgets oppfatning at Forsvaret viser stor vilje til å tilrettelegge for individuell religionsutøvelse, men den faktiske oppfølgingen av dette er også et holdningsspørsmål som krever kontinuerlig oppmerksomhet.

I et pluralistisk samfunn vil det også være verdimesig mangfold. Respekt og toleranse for enkeltmenneskers oppfatninger og verdier er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Dette må også prege Forsvarets kultur, både i møte med vernepliktige mannskaper og tilsatt personell. På den annen side har også Forsvaret behov for et sett med tydelige verdier. Forsvaret forvalter og utøver makt på vegne av staten. Det er helt avgjørende at slik bruk av makt er grunnfestet i et tydelig verdigrunnlag, i samsvar med norsk lov og politiske beslutninger. Slike verdigrunnlag er allerede fastsatt av Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen.^{27 28}

Utvalget mener at det i Forsvaret må være en kultur for respekt og toleranse for enkeltmenneskers forskjellige oppfatninger og verdier. Det er allikevel avgjørende for samfunnets tillit til Forsvarets forvaltning

²⁴ Henning Finseraas, «Etnisitet i Forsvaret: Resultater fra Brigade Nord», upublisert rapport på oppdrag fra FFI, som del av en større rapport som planlegges utgitt i november 2015.

²⁵ Forsvarets årsrapport 2014, Vedlegg «Likestillingsredegjørelse etter aktivitets- og redegjøringsplikten», 2015

²⁶ Menneskerettsloven, vedlegg 2 art. 6, 1999

²⁷ Forsvarsdepartementet, Forsvarssektorens verdigrunnlag, 2013

²⁸ Forsvarssjefen, Forsvarets verdigrunnlag, 2015

av makt at vernepliktige og alt annet personell er villige til å innordne seg de verdigrunnlag som er fastsatt for Forsvaret. Dette kan i noen tilfelle sette grenser for hvilke oppfatninger og verdier som kan tillates å komme til uttrykk i Forsvaret.

Et åpenbart og enkelt kvantifiserbart mangfold garanterer likevel ikke at et mangfold av kompetanse er representert. Enhver institusjon risikerer å rekruttere personell som ligner på hverandre på viktige områder. For Forsvaret må et hensiktsmessig mangfold derfor også innebære et underliggende mangfold. Ulike erfaringsbakgrunner og oppfatninger danner et underliggende mangfold og bidrar til bedre avgjørelser som gir operativ styrke.

3.6.4 FORANKRING AV FORSVARET

Verneplikten er ofte nevnt som en viktig faktor for Forsvarets forankring i befolkningen. Det er hevdet at verneplikts historiske funksjon som en demokratisk institusjon har vært todelt. For det første har verneplikten sikret at statens væpnede maktmidler har en direkte, demokratisk forankring i folket. Dette har igjen motvirket utviklingen av uheldige militære sub-kulturer, og sikret Forsvarets lojalitet i forhold til de folkevalgte organer. Den andre historiske funksjonen har bestått i militær opplæring av befolkningen, som både har hatt betydning for Forsvarets operative evne og videre samfunnsmessige effekter, som drøftet over. Spesielt gjaldt dette i tiden da verneplikten gjaldt et flertall av befolkningen, dog bare menn.

Utvalget mener at verneplikten fortsatt er et viktig bånd mellom samfunnet og Forsvaret. På det verdimesse området motvirker åpenheten verneplikten gir mot samfunnet utvikling av egne militære verdsett, unntatt fra offentlighetens oppmerksomhet. Verneplikten bidrar også til at en større del av befolkningen har et personlig forhold til forsvarer av landet, i tråd med diskusjonen av samfunnskontrakten over.

En sterk forankring av Forsvaret i befolkningen er ikke unikt for land med verneplikt. Også i enkelte land der den historiske tradisjonen er vervede militære styrker har Forsvaret høy anseelse og bred støtte i befolkningen. Imidlertid er det grunn til å hevde at nettopp norske styrkers forankring i samfunnet gjennom verneplikten har bidratt vesentlig til deres gode anseelse i internasjonale operasjoner. Norske vervede er rekruttert blant de beste vernepliktige. Det er god grunn til å anta at dette er en viktig årsak til at det eksempelvis ikke finnes kjente brudd på folkeretten fra norsk side etter 12 års innsats i Afghanistan.

3.6.5 BEHOVET FOR SIKKERHETSKLARERING

Den såkalte «klareringssaken» høsten 2014 utfordret Grunnlovens forutsetning om likebehandling av alle borgere. Vernepliktig ungdom der minst en av foreldrene hadde bakgrunn fra et land Norge ikke har sikkerhetsmessig samarbeid med fikk her brev fra Forsvaret, der det fremgikk at de av hensyn til en krevende klareringsprosess ikke ville bli kalt inn til førstegangstjeneste. Etter at saken fikk stor oppmerksomhet, blant annet i Stortinget, ble brevet trukket tilbake. Forsvaret har siden arbeidet for å bedre både rutiner og kapasitet for klareringer, men full likebehandling ligger av kapasitetsmessige grunner enda noe frem i tid.

Utvalget mener det er åpenbart at ikke alle norske borgere kan klareres for tjeneste i Forsvaret. Det er imidlertid av meget stor betydning at alle vernepliktige behandles individuelt og på en forutsigbar måte, innenfor et tilnærmet likt tidsrom. I den grad der er konkurranse om å få tjenestegjøre i Forsvaret er det viktig at plikter og muligheter oppfattes å være like for alle. Nødvendige forskjeller i klareringsprosedyrene knyttet til bakgrunn og individuelle forhold må ikke medføre forskjellsbehandling av vernepliktig ungdom, eksempelvis med hensyn til hvor

lenge etter sesjon de får anledning til å avtjene førstegangstjeneste.

Utvalget mener at hindringer av mer praktisk art, slik som manglende personell eller prosedyrer for å gjennomføre individuell behandling, også må ryddes av veien. Det kan under ingen omstendighet forsvares å bruke manglende klareringsressurser som grunn for forskjellsbehandling av norsk ungdom.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Verneplikten skaper fortsatt et viktig bånd mellom samfunnet og Forsvaret.*
 - ▶ *Verneplikten er en viktig del av samfunnskontrakten. Forsvaret av landet er ikke bare en oppgave for staten, men også en plikt den enkelte har til å bidra gjennom verneplikten. I ytterste konsekvens må samfunnet kunne kreve at den enkelte borger også deler den fysiske risiko ved forsvar av den felles grunnleggende sikkerhet.*
 - ▶ *Allmenn rettferdighetssans tilsier at verneplikten ikke må anvendes vilkårlig, når den kun anvendes overfor en begrenset del av årskullene. Frivillighet bør tillegges større vekt så lenge plikten kun gjøres gjeldende for en begrenset del av befolkningen.*
 - ▶ *Representativ rekruttering i forhold til befolkningen er viktig for oppslutningen om verneplikten og for Forsvarets forankring i befolkningen.*
 - ▶ *Forsvaret kan gjennom verneplikten gi et viktig bidrag til integrering av ungdom med innvandrerbakgrunn. Det er bekymringsfullt dersom denne gruppen ungdom er underrepresentert ved gjennomføring av førstegangstjeneste.*
- ▶ *I Forsvaret må det være en kultur for respekt og toleranse for enkeltmenneskers forskjellige oppfatninger og verdier. Det er allikevel avgjørende for samfunnets tillit til Forsvarets forvaltning av makt at vernepliktige og alt annet personell er villige til å innordne seg de verdigrunnlag som er fastsatt for Forsvaret.*
 - ▶ *I et stadig mer mangfoldig samfunn er det viktig at Forsvaret tilrettelegger for religionsutøvelse for personell fra alle trossamfunn og religioner.*
 - ▶ *Alle sikkerhetsklareringer av vernepliktige må behandles individuelt. Nødvendige forskjeller i klareringsprosedyrene knyttet til individuelle forhold må ikke medføre forskjellsbehandling av vernepliktig ungdom, eksempelvis med hensyn til hvor lenge etter sesjon de får anledning til å avtjene førstegangstjeneste.*
 - ▶ *Manglende ressurser til gjennomføring av sikkerhetsklarering kan under ingen omstendighet brukes som grunnlag for forskjellsbehandling ved seleksjon for tjeneste i Forsvaret.*

3.7 OPPSLUTNINGEN OM VERNEPLIKTEN

Verneplikten har generelt høy oppslutning i befolkningen. Den politiske oppslutningen om verneplikten er også høy, og ble understreket under Stortingets behandling av allmenn verneplikt for kvinner og menn høsten 2014.

Utvalget har i sine møter med Forsvarets sjefer, vernepliktige mannskaper og tillitsvalgte, også registrert entydig og sterk oppslutning om verneplikten.

3.7.1 OPPSLUTNINGEN I BEFOLKNINGEN

Utvalget har i løpet av sitt arbeid studert flere undersøkelser som måler befolkningens oppslutning om Forsvaret og verneplikten.^{29 30 31} Tall fra 2014 viser at 66 prosent av befolkningen har et godt inntrykk av Forsvaret, og over 60 prosent oppgir at de er tilhengere av verneplikt. Oppslutningen om allmenn verneplikt for begge kjønn har økt de senere årene, fra 41 prosent i 2013 til 63 prosent i 2014. Dette tyder på at befolkningen anser endringen som riktig. Undersøkelsen viser i tillegg at de som ikke ønsker å videreføre verneplikten også har et dårlig inntrykk av Forsvaret generelt.

Forsvarets mediesenter gjennomførte vinteren 2014-2015 målinger av kunnskaper om og holdninger til verneplikt. Målingene viste at det generelt er positive assosiasjoner til verneplikt, og at det var sammenheng mellom Forsvarets generelle omdømme og befolkningens oppslutning om verneplikten. Som følge av medieoppmerksomhet rundt to negative saker som omhandlet behandling av vernepliktige høsten 2014, kunne man

²⁹ Forsvaret, «Vernepliktsundersøkelsen», 2014

³⁰ Ipsos MMI, «Innbyggerundersøkelsen», 2014

³¹ Petter Køber, «Velger Forsvaret de rette ungdommene? – analyse av seleksjon, gjennomføring og frafall i førstegangstjeneste 2010 – 2014», FFI-rapport 2014/02174, Forsvarets forskningsinstitutt, 2015

registrere en kortvarig nedgang i Forsvarets omdømme. Denne effekten var imidlertid forbigående.

Tjenestens oppdragende funksjon ble trukket frem av mange foresatte som et viktig argument for førstegangstjenesten, spesielt blant foresatte for gutter. Mange trakk også frem samfunnsplikt og ansvar som viktige aspekt ved verneplikten. Omtrent halvparten av de spurte kjente til at allmenn verneplikt omfatter 1997-kullet og videre, men det var lite kunnskap om hva verneplikten i dagens Forsvar faktisk innebærer. De påfølgende undersøkelsene har vist at kunnskapen om allmenn verneplikt har økt i takt med medieomtale og kommunikasjonstiltak fra Forsvaret.

Utvalget mener at befolkningens oppslutning om verneplikten henger tett sammen med oppslutningen om Forsvaret. Videreføring og styrking av oppslutningen i befolkningen krever derfor ikke bare god informasjon til de vernepliktige, til foresatte og befolkningen for øvrig. Oppslutningen henger også sammen med den allmenne oppfatningen av hvordan Forsvaret behandler vernepliktige personell, og hvilke holdninger og verdier Forsvaret formidler.

3.7.2 OPPSLUTNINGEN BLANT DE VERNEPLIKTIGE

De vernepliktiges holdning til verneplikten måles årlig gjennom den såkalte vernepliktsundersøkelsen.³² Undersøkelsen er en frivillig, web-basert undersøkelse for vernepliktige i førstegangstjeneste. Den gjennomføres i tre deler - før, under og etter avtjent førstegangstjeneste. Resultatene fra undersøkelsen viser at de vernepliktige har et svært godt inntrykk av Forsvaret og at de trives i førstegangstjenesten. Det er stor oppslutning blant de vernepliktige om allmenn verneplikt, og hele åtte av ti menn i førstegangstjeneste oppgir at de ville valgt førstegangstjeneste om den var frivillig.

³² Forsvaret, «Vernepliktsundersøkelsen», 2014

Utvalget mener at de vernepliktiges opplevelse av førstegangstjenesten er meget viktig for deres oppslutning om verneplikten, ikke minst fordi de vernepliktiges motivasjon for å ønske tjeneste i mange tilfelle er drevet av ønsket om utfordringer og opplevelser. Meningsfull tjeneste, kombinert med god informasjon om de vernepliktiges betydning for Forsvaret og samfunnet, har trolig stor innflytelse på oppslutningen om verneplikten og Forsvaret.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Oppslutningen om verneplikten i befolkningen påvirkes av den generelle oppfatningen av Forsvaret, og av hvordan vernepliktige behandles i den tid de tjenestegjør.*
- ▶ *Oppslutningen om verneplikten blant de vernepliktige påvirkes både av de vernepliktiges egen opplevelse av tjenesten, og av den informasjon de får om rollen de spiller i å møte Forsvarets og samfunnets behov.*

3.8 VERNEPLIKTEN OG FORSVARETS OMDØMME

Utvalgets mandat angir at det også skal vurderes tiltak som kan bidra til å styrke Forsvarets omdømme. Forsvaret har de senere år gjennomført omdømmekampanjer med godt resultat. Omdømmet påvirkes imidlertid ikke bare av kommunikasjon, men også gjennom de verdene Forsvaret fremholder samt den relasjon og tillit befolkningen har til Forsvaret. Forsvaret har et godt omdømme i befolkningen og fikk i 2014 Ipsos MMIs omdømmepris.³³

Forsvarets omdømme påvirkes også av kontakten mange har med Forsvaret i forbindelse med sesjon og verneplikt. «Den gode historien», slik den positive opplevelsen fra tjenesten gjenfortelles til andre, er viktig for å styrke Forsvarets

omdømme. Meningsfull tjeneste, utfordrende oppgaver, respekt og individuell behandling fra de overordnedes side, kameratskap og godt miljø er nøkkelfaktorer her. Vernepliktsutvalget mener at det også er viktig for omdømmet at antallet vernepliktige begrenses til det som er nødvendig for å dekke Forsvarets behov.

I forbindelse med innføringen av allmenn verneplikt gjennomførte Forsvaret kommunikasjonstiltak for å opplyse de utskrivningspliktige ungdommene og deres foresatte om hva verneplikten innebærer, og hvordan de kom til å bli berørt av ordningen. Vernepliktsutvalget mener at dette var gode tiltak. Hovedhensikten var å opplyse de berørte om verneplikten, samtidig som denne type tiltak styrker Forsvarets omdømme og oppslutningen om verneplikten i befolkningen.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Kommunikasjonstiltak mot vernepliktig ungdom og deres foresatte bør videreføres også i fremtiden, for å sikre at disse har god informasjon om hva verneplikt og førstegangstjeneste innebærer og hvordan de vil bli berørt av ordningen.*
- ▶ *Forsvaret må ha fortsatt fokus på «den gode historien», som formidles av vernepliktige som opplever tjenesten meningsfull og relevant for Forsvarets oppgaver.*

3.9 FORHOLDET TIL NÆRINGS- OG ARBEIDSLIVET

Tatt i betraktning vernepliktens lengde, vil de fleste vernepliktige være i jobb samtidig som de er vernepliktige. Forholdet mellom verneplikt og arbeidsliv er viktig, på samme måte som forholdet mellom utdanning og verneplikt. Siden verneplikten er en lovpålagt samfunnsplikt går denne foran

³³ Ipsos MMI, <http://ipsos-mmi.no/node/1385>

den enkeltes forpliktelser overfor arbeidsgiver. Det er bare Forsvaret som kan gi fritak fra militærtjeneste til fordel for arbeid.

3.9.1 FØRSTEGANGSTJENESTE

Ansatte som blir innkalt til førstegangstjeneste har rett til å opprettholde arbeidsforholdet.³⁴ De fleste blir nå fordelt til tjeneste allerede ved sesjon del 2. Dette gir god forutsigbarhet både for den vernepliktige og for arbeidsgiver. Samtidig er det viktig at Forsvaret informerer begge parter om de plikter og rettigheter som finnes. Vernepliktsutvalget er ikke kjent med at det generelt er en stor utfordring for arbeidsgivere å frigi ansatte til førstegangstjeneste. Forutsigbarhet og god informasjon om rettigheter og plikter er imidlertid av stor betydning.

I enkelte tilfelle representerer førstegangstjenesten også en mulighet for arbeidsgiver, i og med at Forsvaret ofte kan tilby relevante stillinger for vernepliktige med spesielle fagutdanninger. På den måten kan førstegangstjenesten gi den ansatte ny erfaring og kompetanse på områder av interesse for arbeidsgiver.

For vernepliktige som skal søke arbeid etter endt førstegangstjeneste er tjenesteuttalelsen det viktigste formelle dokumentet man har med seg fra Forsvaret. De vernepliktiges tillitsvalgte har påpekt at denne ofte kan være mangelfull, spesielt med hensyn til beskrivelsen av oppgavene den enkelte har hatt, hvilken kompetanse vedkommende har opparbeidet seg og hvordan tjenesten faktisk har vært utført. Et viktig grunnlag for bedre tjenesteuttalelser vil etter de tillitsvalgtes mening være å utarbeide bedre stillingsbeskrivelser for de tjenestestillinger som fylles av vernepliktige. Det anbefales at tjenesteuttalelsen som gis fokuserer på

arbeidsoppgaver, resultater og innsats relevant for videre militær tjeneste. I tillegg må soldatene etter endt førstegangstjeneste få et kompetansebevis hvor det fremkommer hvilke oppgaver soldaten har hatt, opparbeidet kompetanse og relevans for sivile arbeidsgivere.

3.9.2 HEIMEVERNET OG TJENESTE I RESERVEN

En høy prosentandel søker hvert år fritak fra den årlige øvingen i Heimevernet. Jobbsituasjon gir i utgangspunktet ikke grunnlag for fritak fra tjeneste, selv om Forsvaret har anledning til å foreta skjønnsmessige vurderinger.

I samtaler utvalget har hatt med vernepliktige i Heimevernet, er det uttrykt at dagens øvingsbelastning i Heimevernet er håndterbar for de fleste. Øvingsmønsteret i Heimevernet innebærer for tiden at vernepliktige mannskaper øver i to av tre år i en øvingsssyklus, mens befal øver hvert år.

Forutsigbarhet er viktig for arbeidsgiverne. I land hvor reserver er en viktig del av landets forvar, tillegges dette stor vekt. Eksempelvis er det i Storbritannia innført et konsept for reservene der de får vite hvordan aktivitetsnivået skal være fem år frem i tid. Reservistene får ikke vite nøyaktig når de skal øve, men de kjenner antall dager per år.

Mange land har også ulike kompensasjonsordninger for arbeidsgivere som har reservister ansatt. Arbeidsgivere blir ikke bare fritatt for å betale lønn, men i noen tilfelle kan de ha krav på kontantutbetalinger eller støtte til å leie inn arbeidskraft når den ansatte tjenestegjør i Forsvaret. I Sverige er det blant annet inngått strategiske samarbeidsavtaler mellom Forsvaret og enkelte større selskaper. Dette medfører at reservepersonell arbeider i en bedrift i deler av året, mens han eller hun i andre deler av året er i tjeneste i Forsvaret. På den måten

³⁴ *Arbeidsmiljøloven, Lov av 17. juni 2005 nr. 62: «Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv», § 12-12*

deler man kostnadene samtidig som både bedriftens og forsvarrets behov dekkes.

Når det gjelder behovet for å motivere bedriftene til å ansette og legge til rette for reservister, viser erfaringer fra USA og Storbritannia at bedriftens omdømme er spesielt viktig. I disse landene er det ansett som status både å tjenestegjøre i reserven og å ha reservepersonell ansatt.

Vernepliktsutvalget mener det er gode muligheter til å gjøre tjeneste i Heimevernet og reserven mer attraktiv også i Norge, både for den vernepliktige og for arbeidsgiverne. Etter hvert som militærtjeneste blir oppfattet å være mer eksklusiv, vil dette også kunne påvirke holdningen hos arbeidsgivere.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Den vernepliktiges kompetanse og resultater fra førstegangstjenesten må dokumenteres på en slik måte at den blir mest mulig relevant for den vernepliktiges fremtidige søknader i det sivile arbeidsliv.*
- ▶ *Det bør vurderes tiltak for å styrke forståelsen for tjeneste i Heimevernet og reserven hos arbeidsgivere, spesielt der arbeidsgivere også kan ha nytte av den kompetansen Forsvaret gir den vernepliktige.*

3.10 VERNEPLIKTEN OG DET SIVILE UTDANNINGSSYSTEMET

Ungdom tar nå mer utdanning enn tidligere, og Ungdatas undersøkelse fra 2014 viser også at flere trives på skolen. Stadig flere planlegger høyere utdanning lenge før de er ferdige med ungdomsskolen. Skole og utdanning blir derfor også viktig for vernepliktsordningen, i og med at tidspunktet for sesjon, førstegangstjeneste og verneplikt kommer parallelt med dette. Derved vil utdanning kunne påvirke

ungdommens holdning til, og ønske om, førstegangstjeneste og verneplikt.

3.10.1 INFORMASJON OM ALLMENN VERNEPLIKT I SKOLEN

Valget mellom arbeid eller utdanning etter grunnskolen kommer relativt tidlig i tenårene. Mange har allerede bestemt seg i løpet av ungdomsskolen, og de aller fleste har en plan med den videregående opplæringen. Dette kan derfor påvirke motivasjonen for å gjennomføre førstegangstjeneste ganske tidlig.

Utvalgets samtaler med vernepliktige har vist at mange har lave kunnskaper om førstegangstjenesten før innrykk. God informasjon er viktig for at den enkelte skal kunne planlegge videre skolegang og arbeid.

Siden verneplikt er noe samfunnet pålegger den enkelte, mener Vernepliktsutvalget det er viktig at alle mottar informasjon om verneplikt og førstegangstjeneste i tide. Dette bør skje innenfor rammen av grunnskolen. Grunnskolen er en arena hvor det er mulig å informere hele årskull samlet, og den informasjonen som gis vil være relevant for alle i og med at verneplikten fra årskullet 1997 nå omfatter både kvinner og menn.

3.10.2 INFORMASJON OM FORSVARET OG FORSVARETS OPPGAVER I SKOLEN

Stortinget har på vegne av befolkningen gitt Forsvaret en viktig samfunnsoppgave, som også direkte berører befolkningen gjennom verneplikten. Samfunnet bruker en betydelig del av fellesskapets midler på Forsvaret.

Vernepliktsutvalget har inntrykk av at kunnskapen om Forsvaret i befolkningen kan være lav. Tatt i betraktning Forsvarets samfunnsrolle og de oppgavene og forventningene som er knyttet til Forsvaret, bør kunnskapsnivået være høyere.

Vernepliktsutvalget mener at et lavt kunnskapsnivå om Forsvaret ikke bare er

en utfordring for Forsvaret, men for hele samfunnet. Forsvaret utøver militærmakt på statens vegne, for å verne om norske verdier så vel som norsk territorium og suverenitet. Forsvaret har tradisjonelt hatt en folkelig forankring og med allmenn verneplikt kommer en stor andel av ungdomskullene i kontakt med Forsvaret gjennom sesjon og førstegangstjeneste. Dagens lærebøker formidler i liten grad de ulike sidene ved Forsvarets betydning. Kunnskap om hvorfor Norge har et militært Forsvar, hvilke oppgaver det har, Forsvarets utdanningsordninger og hvilken rolle verneplikten spiller bør derfor inngå i kompetansemålene for ungdomsskolens undervisning i samfunnsfag.

3.10.3 TILLEGGSPOENG FOR HØYERE UTDANNING VED GJENNOMFØRT FØRSTEGANGSTJENESTE

Det gis i dag to tilleggspoeng for opptak til høyere utdanning etter gjennomført førstegangstjeneste. Dette gis som en anerkjennelse for kompetansen de vernepliktige tilegner seg i løpet av førstegangstjenesten og en kompensasjon for den tiden den enkelte vernepliktige må bruke på forsvar av landet, mens andre kan gå videre med arbeid eller utdanning. Tilleggspoeng er viktig for anerkjennelsen av den innsatsen den enkelte har gjort. En slik ordning kan også virke som et incentiv til å motivere ungdom ytterligere for førstegangstjeneste.

Det gis også to tilleggspoeng for enkelte andre utdanninger, men det totale antallet tilleggspoeng kan ikke overstige to. Vernepliktige som har gjennomført førstegangstjeneste får derved ikke slike poeng for annen poenggivende utdanning.

Utvalget mener det er riktig og viktig å gi anerkjennelse til dem som gjennomfører førstegangstjeneste. Det er også rimelig at de vernepliktige gis en kompensasjon for tap av utdanningstid i forhold til andre jevnaldrende som samfunnet ikke pålegger denne plikten. Et flertall i utvalget mener dette kan gjøres ved å doble antallet poeng

for gjennomført førstegangstjeneste. Alternativt kan antallet slike poeng fortsatt være to, men bør komme i tillegg til andre tilleggspoeng. Utvalget mener det er viktig at denne debatten reises.

3.10.4 SYNKRONISERING AV SKOLESEMESTER OG INNRYKK/DIMISJON

Synkronisering av førstegangstjeneste og videre utdanning er en utfordring for mange. Spesielt gjelder dette dem som blir innkalt til tjeneste med innrykk i vinterkontingentene i januar og mars/april. Med 12 måneders førstegangstjeneste kan de vernepliktige i disse kontingentene som oftest hverken starte tjenesten direkte etter videregående utdanning, eller påbegynne videre utdanning direkte etter endt førstegangstjenesten. Dette kan medføre tap av opptil tre eller fire semestre av den fremtidige utdanningen.

Utvalget mener bedre muligheter for sømløs overgang mellom studier og førstegangstjeneste er viktig, slik at førstegangstjenesten ikke legger beslag på mer enn ett utdanningsår. Utvalget mener også at det sivile utdanningssystemet bør kunne bli mer fleksibelt, slik at oppstart og avslutning av studier ikke nødvendigvis må skje i forbindelse med sommerperioden.

Utvalget mener at bedre tilrettelegging av innkallingene i henhold til de vernepliktiges behov vil kunne bedre tilgangen på motivert personell. Vernepliktsutvalget er kjent med at det på vinterinnrykkene er færre motiverte soldater og mer bruk av plikt. Selv om Forsvaret av beredskapshensyn har behov for jevn tilgang av mannskaper gjennom året, bør innkallinger til førstegangstjeneste på andre tidspunkt enn juli og januar begrenses til det operativt strengt nødvendige.

3.10.5 SIVIL UTTELLING AV MILITÆR UTDANNING OG KURS

Selv om oppgavene i Forsvaret er militære, er utdanningen de vernepliktige får ofte

overførbar til det sivile. Eksempelvis ble det i 2015 gjennomført en vakt- og sikringsutredning i Forsvaret for å finne en felles standard for vakt og sikringsutdanningen. Dette prosjektet anbefalte blant annet at utdanningen i Forsvaret bør kunne gi godkjenning som sivil vekter.

Utvalget mener at den kompetansen de vernepliktige får i Forsvaret i større grad bør gi uttelling i sivilsamfunnet. Dette vil både kunne virke motiverende for den vernepliktige, og være en anerkjennelse av kompetansen som er oppnådd. Det vil også kunne bidra til en statusheving av førstegangstjenesten, og kunne virke attraktivt overfor en potensiell arbeidsgiver. Vernepliktsutvalget mener derfor at det i størst mulig grad må gis sivil uttelling for utdanning og kurs vernepliktige fullfører som en del av tjenesten i Forsvaret.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Informasjon om verneplikt og førstegangstjeneste bør gis til alle elever i grunnskolen.*
- ▶ *Utvalget mener det må formidles mer kunnskap om Forsvaret i skolen, og at samfunnsfagene i skolen vil være en egnet plattform for dette.*
- ▶ *Et flertall i utvalget mener antallet poeng for gjennomført førstegangstjeneste bør doubles. Alternativt kan antallet slike poeng fortsatt være to, men bør komme i tillegg til andre tillegspoeng.*
- ▶ *Muligheten for å gå direkte fra utdanning til førstegangstjeneste og tilbake til utdanning må bli bedre. Sivile utdanningsløp bør gjøres mer fleksible slik at de i mindre grad er bundet til semestre eller skoleår. Forsvaret bør på sin side begrense innkalling til førstegangstjeneste i kontingenter som ikke samsvarer*

med sivile studiemestere til det operativt nødvendige.

- ▶ *Det må legges til rette for bedre sivil uttelling for utdanning og kurs vernepliktige får i Forsvaret.*

3.11 TOTALFORSVARETS BEHOV KNYTTET TIL VERNEPLIKTEN

Anvendelse av plikt for å imøtekomme samfunnets beredskapsbehov er ikke begrenset til verneplikten. Bemanning av Sivilforsvaret og Politireserven er også basert på tjenesteplikt. Utskrivning til tjeneste i Sivilforsvaret er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven,³⁵ mens utskrivning til Politireserven er hjemlet i polititjenestepliktloven.³⁶ Kvinner har siden 1953 hatt tjenesteplikt i Sivilforsvaret og Politireserven på lik linje med menn.

Sivilforsvarets struktur består av 8 000 personell. I tillegg finnes også 8 000 personell som ikke er øvet eller trent, men som kan kalles inn til tjeneste i krigstid. Behovet for nytt personell varierer i størrelsesorden 550 – 750 pr. år. Personellet tilføres fra Forsvarets personell- og vernepliktssenters registre. Denne ordningen ser ut til å fungere tilfredsstillende, selv om prinsippet om at Forsvarets behov har prioritet i noen tilfeller gir utfordringer for Sivilforsvaret i områder der det kan være mangel på egnet personell. Overføringen til tjeneste i Sivilforsvaret kan skje etter sesjon del 1, del 2 eller etter fullført førstegangstjeneste, basert på Sivilforsvarets behov og den enkeltes erfaring og kompetanse.

Ved utvelgelsen av nytt personell legger Sivilforsvaret vekt på motivasjon. Det er også gjennomført forsøk med utlysning av stillinger, for å rekruttere frivillige som ønsker å påta seg tjenesteplikt. Slike forsøk

³⁵ *Sivilbeskyttelsesloven, Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*

³⁶ *Polititjenestepliktloven, Lov 21. november 1952 nr. 3 om tjenesteplikt i politiet*

er interessante, også med hensyn til eventuelt økt vektlegging av villighet og motivasjon i utvelgelse av vernepliktig personell for tjeneste i Forsvaret.

Det er med noen få unntak ikke krav til avtjent førstegangstjeneste eller militær utdanning før overføring til Sivilforsvaret, og kun et mindretall har slik bakgrunn. Nytt personell gis tre uker grunnleggende opplæring ved Sivilforsvarets eget beredskaps- og kompetansesenter. Utvalget mener derfor at personell som tidligere har avtjent førstegangstjeneste i Forsvaret av hensyn til rimelig byrdefordeling ikke bør pålegges tjenesteplikt i Sivilforsvaret, med mindre det er spesielle grunner til dette. Frivillige bør imidlertid ha mulighet til å søke seg til Sivilforsvaret etter avsluttet førstegangstjeneste.

Politireserven består av 800 personer. Stortinget vedtok i juni 2015 å videreføre Politireserven, men styrkens fremtidige oppgaver og organisering er for tiden til vurdering i Justisdepartementet. Det praktiseres et krav til gjennomført militær førstegangstjeneste for å tjenestegjøre i Politireserven.

De sivile beredskapsetatenes behov for personell og kompetanse er slik hjemlet i egne lovverk. I tillegg gjennomfører de utdanning av nytt personell i henhold til sine egne operative behov. Selv om det overfor utvalget er fremholdt at militær førstegangstjeneste generelt er en nyttig bakgrunn for tjeneste i Sivilforsvaret og et krav for Politireserven, ser det ikke ut til at de sivile beredskapsetatenes behov legger spesielle føringer for Forsvarets praktisering av verneplikten.

Vernepliktsutvalget har imidlertid registrert at tjenestevilkårene varierer for personell som avtjener pliktmessig tjeneste i Sivilforsvaret og i Forsvaret, spesielt i Heimevernet. Det er forskjeller både i godtgjøring/lønn og i skatteplikt. Dette er etter utvalgets mening uheldig, og det bør vurderes om all pliktig tjeneste for staten bør kompenseres etter like regler.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Av hensyn til rimelig byrdefordeling bør det unngås å skrive ut personell med tidligere avtjent førstegangstjeneste i Forsvaret for tjeneste i Sivilforsvaret, med mindre det er spesielle kompetansemessige grunner til dette.*
- ▶ *Tjenestevilkårene for vernepliktige i Forsvaret og tjenestepliktige i Sivilforsvaret bør så langt det er mulig være like.*

4 VERNEPLIKTEN OG FORSVARET

For Forsvaret er verneplikten først og fremst det grunnleggende bemanningskonseptet. Fra Forsvarets synsvinkel har verneplikten alltid hatt til hensikt å dekke militære behov, selv om verneplikten fra en samfunnsmessig synsvinkel også kan ha hatt andre rasjonale gjennom historien.

4.1 FORSVARETS INNRETNING

Forsvarets anvendelse av verneplikten har endret seg betydelig de siste 20 år, i tråd med endringene i Forsvarets innretning og oppgaver. Dagens innsatsforsvar har et begrenset personellbehov i forhold til årskullenes størrelse. Innføringen av allmenn verneplikt også for kvinner forsterker dette forholdet.

Så vel Forsvarsdepartementets rammeskrev til Forsvarssjefen vedrørende nytt fagmilitært råd, ³⁷ som anbefalingen fra Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, påpeker behovet for styrket operativ evne og kortere reaksjonstid fra Forsvaret. Ekspertgruppen påpeker videre at *«Forsvaret må ha en viss bredde, robusthet og fleksibilitet slik at Norge er forberedt dersom vi skulle bli stilt overfor andre prøvelser enn dem vi hadde tenkt kunne komme»*. ³⁸

Verneplikten utgjør i dag et vesentlig grunnlag for Forsvarets operative kapasiteter. Verneplikten er dermed ingen følgeeffekt av Forsvarets innretning. Snarere er den en av de sentrale innsatsfaktorene som til sammen utgjør Forsvarets innretning. Med tanke på fremtidens utfordringer og de behov blant andre Ekspertutvalget nevner over, er verneplikten en ressurs som i betydelig grad kan bidra til bedring av den operative evne som kreves for løsning av Forsvarets oppgaver.

Dette er av betydning for valg av innretning for Forsvaret. En innretning som utnytter verneplikten for bygging av operativ evne vil etter utvalgets mening styrke vernepliktens legitimitet. En innretning som reduserer verneplikten til en bemanningsordning for administrativ støttetjeneste, vakt- og sikringsoppdrag eller bare en rekrutteringsordning for videre verving og utdanning, vil på den annen side over tid kunne redusere vernepliktens legitimitet og bidrag til Forsvarets operative evne.

³⁷ Forsvarsdepartementet, «Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om Forsvarssjefens tilråding om den videre utviklingen av Forsvaret», 9. september 2014

³⁸ Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, «Et felles løft», side 16, 2015

UTVALGET MENER:

- ▶ *Verneplikten er en ressurs som i betydelig grad kan bidra til bedring av den operative evne som kreves for løsning av Forsvarets oppgaver.*
- ▶ *En innretning av Forsvaret som utnytter verneplikten for bygging av operativ evne vil styrke vernepliktens legitimitet og dens evne til å bidra til Forsvarets operative evne.*

4.2 FORSVARETS OPPGAVER OG SIKKERHETSPOLITISKE UTVIKLINGSTREKK

Som det grunnleggende bemanningskonseptet for Forsvaret, er verneplikten også en viktig del av grunnlaget for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver.³⁹ Verneplikten er i henhold til Grunnlovens § 119 primært begrunnet med behovet for operativ evne til forsvar av landet. Dette inkluderer også ivaretagelse av kollektivt forsvar i en alliansesammenheng.

Verneplikt som bemanningskonsept gir derved også visse begrensninger, både av juridisk og politisk karakter. Spesielt gjelder dette for Forsvarets evne til å løse oppgaven flernasjonalt krisehåndtering og

³⁹ *Forsvarets oppgaver: 1) Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet, 2) Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar, 3) Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig, 4) Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning, 5) Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter, 6) Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder, 7) Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner, 8) Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området, 9) Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver. (Prop 73. S/Innst. 388 S (2011-2012))*

fredsstøttende operasjoner. I denne typen oppdrag kan vernepliktige i praksis ikke uten videre benyttes med plikt. Slike oppdrag må derfor løses av vervet personell, med et ansettelsesforhold i Forsvaret.

Hvor stor denne andelen frivillig, vervet personell må være henger nøye sammen med de oppdrag Forsvaret er tildelt, den interne prioriteringen mellom dem og ambisjonsnivået for oppdragsløsning. Ambisjonsnivået for løsning av flernasjonalt krisehåndtering og fredsstøttende operasjoner er angitt av Stortinget.⁴⁰ Ambisjonsnivået innebærer at det *ikke* er en ambisjon at hele Forsvarets styrkestruktur skal kunne settes inn for flernasjonalt krisehåndtering og fredsstøttende operasjoner i utlandet samtidig. Selv om hele Forsvarets struktur med visse unntak er deployerbar,⁴¹ er det derved heller ikke et behov for at den må kunne bemannes med frivillig deployerbart personell (inkludert reserver) ut over det som følger av ambisjonsnivået.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen har variert betydelig siden opphøret av den kalde krigen. Fra 1990-tallet og langt ut på 2000-tallet var hovedfokus for NATO, og i perioder også for Norge, fredsbevarende operasjoner og internasjonal krisehåndtering.⁴² De senere år har den internasjonale sikkerhetssituasjonen igjen medført økt vektlegging av de mest krevende oppdrag knyttet til nasjonalt forsvar. Også i NATO er denne dreiningen fra internasjonal krisehåndtering mot kollektivt forsvar tydelig, under slagordet

⁴⁰ *Se beskrivelse av ambisjonsnivået i Prop 73 S (2011-2012) pkt. 5.3.2/opp-gave 7*

⁴¹ *Heimevernet, Hans Majestet Kongens Garde, Grensevakten og Kystvakten er ikke tenkt anvendt utenfor landets grenser, selv om elementer av dem under visse forutsetninger kan deployeres for internasjonale operasjoner*

⁴² *Forsvarsdepartementet, «Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning», 30. oktober 2002 angir eksempelvis blant annet at «høy prioritering av strategisk deployerbare kapasiteter med høy reaksjonsevne» skal legges til grunn for utviklingen av styrkestrukturen.*

«from deployed to prepared». Spesielt har denne utviklingen akselerert siden hendelsene i Ukraina i 2014.

Vektleggingen av Forsvarets evne til å bidra med styrker til internasjonal krisehåndtering de senere år har til dels gått på bekostning av evnen til å løse de mest krevende oppdrag knyttet til nasjonalt og kollektivt forsvar. Dette har også hatt konsekvenser for Forsvarets bruk av verneplikten, og også i noen tilfelle for bevisstheten om verneplikten grunnleggende rasjonale. I noen tilfelle har førstegangstjenesten primært vært ansett som rekrutteringsbrønn for nye kontingenter til internasjonale operasjoner, mens styrkeproduksjon for ivaretagelse av løpende beredskap og Forsvarets samlede evne til å løse de mest krevende nasjonale oppdrag har vært skadelidende.

De siste årenes utvikling har vist at prioriteringen mellom Forsvarets forskjellige oppgaver vil kunne endre seg raskt. Slike endringer vil erfaringsmessig også ofte være resultat av strategisk overraskelse. Det er derfor viktig at Forsvarets bemanningskonsept har evne til å møte de uventede behov i hele bredden av Forsvarets oppgavespekter på kort varsel, både med hensyn til kompetanse, volum, utholdenhet og deployerbarhet.

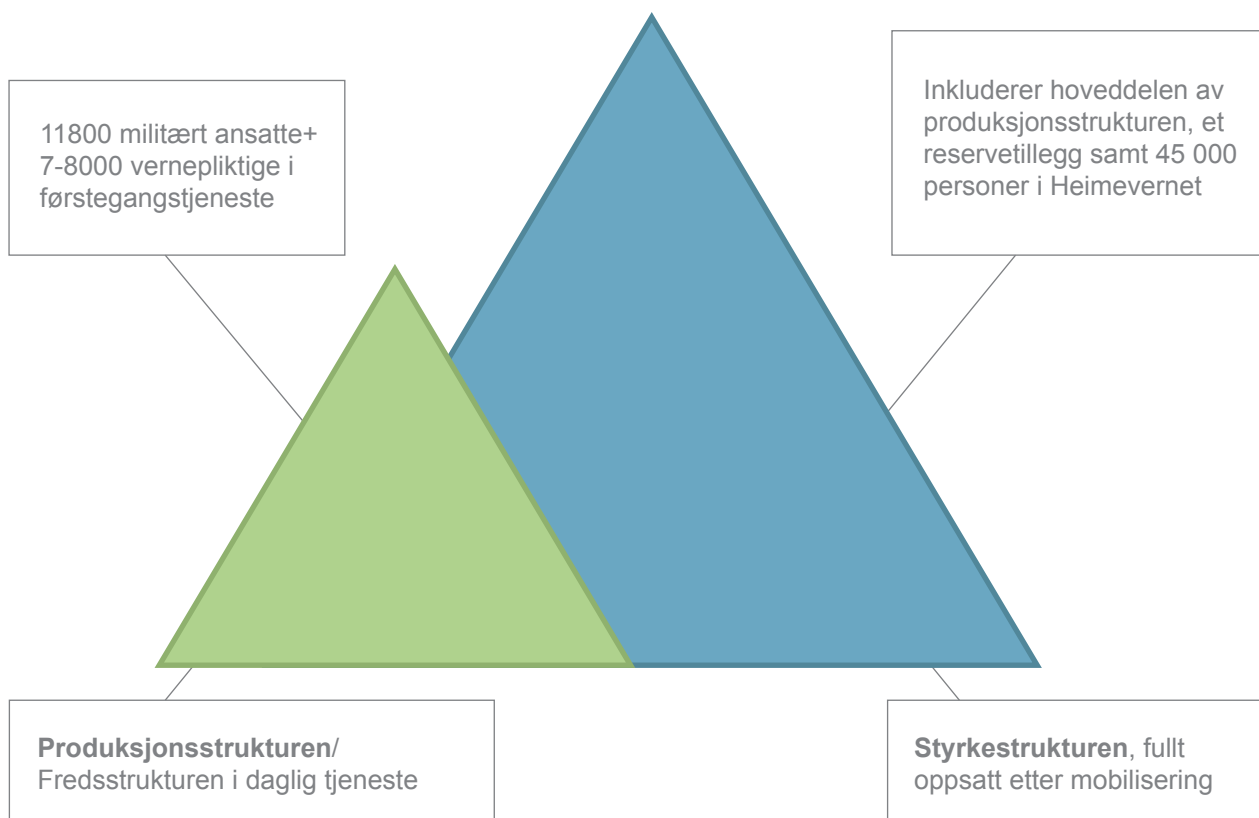
Verneplikt kan anvendes direkte for løsning av oppgave 1, 2, 3, 5, 6 og 9. For løsning av oppgaven flernasjonalt krisehåndtering gir kompetansen som fremskaffes gjennom verneplikten et godt rekrutteringsgrunnlag for frivillig personell til denne type oppdrag. Verneplikten er derved et velegnet bemanningskonsept for Forsvaret, med de oppgaver og det ambisjonsnivå som er gitt av Stortinget.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Prioriteringen mellom Forsvarets forskjellige oppgaver vil kunne endre seg raskt. Forsvarets bemanningskonsept må derfor ha evne til å møte fremtidige oppdrag i hele bredden av Forsvarets oppgaver på kort varsel, både med hensyn til kompetanse, volum, utholdenhet og deployerbarhet.*
- ▶ *Verneplikten som bemanningskonsept er velegnet for å løse alle Forsvarets oppgaver, slik de er fastsatt av Stortinget.*
- ▶ *Verneplikten som bemanningskonsept vil direkte eller indirekte også i fremtiden kunne sikre at Forsvaret har en balansert evne til å løse hele spekteret av oppgaver.*

4.3 VERNEPLIKTENS FUNKSJON I FORSVARET

Verneplikten er i dag grunnlaget både for bemanning av produksjonsstrukturen og den fullt oppsatte styrkestrukturen. Produksjonsstrukturen består av det personell som til daglig tjenestegjør i Forsvaret, og som ivaretar Forsvarets løpende fredsoperative oppgaver og stående beredskap. Hoveddelen av produksjonsstrukturen inngår også i styrkestrukturen, som er Forsvarets fulle operative struktur, fullt bemannet og i stand til å løse alle gitte oppdrag i henhold til avdelingens Komplette oppsetningsplan (KOP).



FIGUR 1: Forholdet mellom styrkestruktur og produksjonsstruktur

De senere år har hovedfokus for forbedring av Forsvarets operative evne ligget på styrking av produksjonsstrukturen. I en situasjon der evne til å løse de mest krevende oppgaver knyttet til nasjonalt forsvar må tillegges økt vekt, vil styrkestrukturens fulle operative evne også måtte prioriteres. Verneplikten vil kunne gi et sentralt bidrag til det økte behovet for bredde, utholdenhet, robusthet og fleksibilitet i styrkestrukturen.

Så vel produksjonsstrukturen som styrkestrukturen har dimensjonerende operative behov i forhold til vernepliktsordningen. I dagens innsatsforsvar er førstegangstjenesten derfor på ingen måte bare styrkeproduksjon for den mobiliserbare reserven i styrkestrukturen. Verneplikten er også et viktig grunnlag, direkte eller indirekte gjennom verving, for innsatsforsvarets stående operative evne.

Vernepliktsutvalget har i sitt arbeid registrert enkelte utfordringer knyttet til verneplikts anvendelse i Forsvaret. Det er for det første store forskjeller i forsvarsgrenenes vektlegging av Forsvarets ulike oppgaver. Dette innvirker på det operative formålet med utdanningen av vernepliktige, med varierende vektlegging av utdanning for produksjons- eller styrkestruktur. Fokus på evne til styrkeoppbygging til full operativ evne varierer mellom forsvarsgrenene.

For det andre er evne til styrkeoppbygging til full operativ evne, med unntak av Heimevernet, i all hovedsak en ikke øvet størrelse. Forsvarets øvelser involverer med unntak av Heimevernet sjelden eller aldri mer enn produksjonsstrukturen.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Verneplikten må fortsatt inngå som en sentral komponent i forsvarskonseptet. Økt reaksjonsevne og bedring av Forsvarets operative evne for løsning av alle fastsatte oppdrag vil kreve økt fokus på styrkestrukturens samlede operative evne. Dette inkluderer også produksjonsstrukturens daglige operative evne.*
- ▶ *Styrkestrukturen må øves slik at kvaliteten bedres, den er gripbar og gir utholdenhet, uten at det medfører en reduksjon i produksjonsstrukturen.*
- ▶ *Verneplikten må utnyttes bedre som grunnlag for styrkestrukturens operative kapabiliteter. Verneplikten vil på denne måten kunne gi vesentlige bidrag til bedret fremtidig beredskap og operativ evne.*

4.4 FORSVARETS BEHOV

Vernepliktsutvalgets mandat angir at Forsvarets behov skal være retningsgivende for utvalgets anbefalinger. Forsvarets behov er i denne sammenheng først og fremst å sikre tilgang på det personell og den kompetanse som kreves for å kunne løse Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig. Verneplikten er derved først og fremst et spørsmål om samfunnets behov for sikker og forutsigbar bemanning av Forsvaret for hele oppgavespekteret, og ikke en økonomisk vurdering.

Verneplikten er slik nært og direkte knyttet til Forsvarets operative evne. Dette samsvarer også med Grunnlovens intensjon, slik den fremkommer i § 119. Verneplikten bør derfor ikke utnyttes som kilde til billig arbeidskraft i stillinger som ikke kan begrunnes med klare operative behov.

Forsvarets behov for personell til førstegangstjeneste kjennetegnes for dagens forsvar av to grunnleggende forhold:

- ▶ *Behovet for vernepliktige er relativt begrenset i forhold til årskullenes størrelse.*
- ▶ *De vernepliktige det er behov for trenger utdanning og kompetanse som reflekterer at innsatsforsvaret i større grad enn tidligere er en kompetanseorganisasjon.*

Når det gjelder tilgang på kompetent og motivert personell er Forsvaret i dag i en unik situasjon i forhold til mange andre land som følge av verneplikten. Det relativt begrensede personellbehovet Forsvaret nå har på ca. 13 prosent av årskullene for førstegangstjeneste, kan dekkes etter utvelgelse blant de best egnede og mest motiverte delene av årskullet. Heimevernet og reserven tilføres årlig et tilstrekkelig antall vernepliktig personell i forhold til dagens ambisjonsnivå og oppgaver. En betydelig andel av søkere til militære skoler kommer fra helt eller delvis gjennomført førstegangstjeneste. Sluttlig kan Forsvaret ansette vervede blant de beste av et stort antall vernepliktige søkere med gjennomført 12 måneders førstegangstjeneste.

Det finnes i dag ingen realistiske alternativer til verneplikt for dekning av Forsvarets personellbehov, med mindre det gjøres store reduksjoner i Forsvarets struktur, oppgaver og ambisjonsnivå. Det blir viktig å bygge opp om ordningens oppslutning og legitimitet, spesielt ved å benytte den i henhold til sin primære funksjon, «å verne om sitt fedreland» gjennom produksjon av operativ evne, dersom de videre positive effekter av ordningen skal bevares for fremtiden.

Stortinget vedtok i juni 2015 en ny militærordning for Forsvaret.⁴³ Ordningen medfører at en større andel av Forsvarets ansatte personell vil være befal og spesialister, i tillegg til vervede grenaderer og matroser. En mindre andel av personellet vil være offiserer. Dette vil medføre et større behov for rekruttering av personell med grunnlag i førstegangstjenesten. Høy kvalitet og god seleksjon av de best egnede for avtjening av førstegangstjeneste vil i fremtiden bli enda viktigere for Forsvarets mulighet til å rekruttere ansatte i de nye personellkategoriene med god kvalitet.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Det finnes i dag ingen realistiske alternativer til verneplikt for dekning av Forsvarets personellbehov, med mindre det gjøres store reduksjoner i Forsvarets struktur, oppgaver og ambisjonsnivå.*
- ▶ *Den nye militærordningen vil medføre et større behov for rekruttering av personell med grunnlag i førstegangstjenesten. Høy kvalitet og god seleksjon av de best egnede for avtjening av førstegangstjeneste vil i fremtiden bli enda viktigere for Forsvarets mulighet til å rekruttere ansatte av god kvalitet i de nye personellkategoriene.*
- ▶ *Førstegangstjenesten er et viktig rekrutteringsgrunnlag for videre tjeneste i Forsvaret.*

4.5 INNFØRINGEN AV ALLMENN VERNEPLIKT

Stortinget innførte allmenn verneplikt for kvinner og menn i oktober 2014. De første kvinner fra årskullet 1997 vil møte til

⁴³ Forsvarsdepartementet, Prop. 111 LS (2014-2015) *Ordningen for militært tilsatte (militærordningen)*, 2015

tjeneste med plikt sommeren 2016. Det er forventet at kvinneandelen blant de vernepliktige vil øke som følge av dette, men det er foreløpig uklart i hvilken grad praktisering av kriterier som motivasjon, fysiske krav mv. vil øke andelen kvinner.

Førstegangstjeneste og verneplikt for kvinner har hittil vært basert på frivillighet. Andelen av frivillige kvinner i førstegangstjeneste har fra 2010 til 2014 økt fra 8 prosent til 17 prosent. På befalsskolene var 20 prosent av elevene kvinner i 2014. En stor andel av de kvinnene som avtjener eller har avtjent førstegangstjeneste oppgir at dette var en positiv opplevelse for dem, og interessen for førstegangstjeneste øker blant unge kvinner.

Utfordringer ved innføringen av allmenn verneplikt blir ofte begrenset til et spørsmål om tilpasset personlig bekledning og utrustning (PBU) og kaserneforhold (EBA). Det er vernepliktsutvalgets oppfatning at de kulturelle utfordringene knyttet til innføringen av allmenn verneplikt i varierende grad er erkjent i Forsvaret. Fra flere hold har utvalget blitt presentert for et bilde av at det ikke eksisterer spesielle kulturelle utfordringer, eller at de utfordringer som måtte finnes er håndterbare. Det hevdes at uheldige hendelser kan betraktes som refleksjoner av samfunnet generelt eller uheldige enkeltepisoder, mer enn som uttrykk for en kultur i Forsvaret.

Det er imidlertid utvalgets oppfatning at det er behov for betydelige forbedringer når det gjelder kvinners forhold i Forsvaret. Særlig viktig blir dette når kvinner fra 2016 får plikt til å avtjene førstegangstjeneste. Det er nødvendig at man på alle nivå tar inn over seg at det er nødvendig å ta grep, og at disse haster.

Spesielt gjelder dette ledelse og lederutdanning. Ledere på lavere nivåer bruker mye tid sammen med de vernepliktige den tiden de avtjener førstegangstjeneste. Deres holdninger og evne til å avdekke og stoppe

diskriminerende adferd er avgjørende for de vernepliktiges første møte med Forsvaret. De legger også grunnlaget for hvilken adferd de førstegangstjenestegjørende som fortsetter en karriere i Forsvaret bærer med seg videre. Det må ikke overlates til den enkelte soldat å si ifra og sette grenser. Det er et lederansvar å skape en ikke-diskriminerende kultur, og å sette tydelige grenser for hvilken adferd som er akseptert, og Forsvaret må sette sine ledere i stand til å ta dette ansvaret. Det er utvalgets oppfatning at det finnes potensial for forbedring på dette området.

På enkelte områder har det vist seg at kvinner for å oppnå aksept har måttet tilpasse seg den dominerende mannskulturen, i stedet for å bli akseptert på egne premisser. Et eksempel på dette kan være den pågående diskusjonen om fysiske krav. Utvalget har i sine møter med vernepliktige kvinner, og på et åpent møte om temaet på Heggelia, erfart at mange unge kvinner i Forsvaret mener de fysiske kravene for menn og kvinner bør være like. Det oppgis blant annet som grunn for dette at kvinner ellers vil bli oppfattet som mindreverdige soldater. Det er etter utvalgets mening et betydelig problem dersom kvinner for å bli ansett som likeverdige i alle sammenhenger måles opp mot de standarder som gjelder for menn. Dette gjelder både formelle og uformelle krav.

Uformelle sosiale krav kan eksempelvis være knyttet til oppførsel og språkbruk. Dette er først og fremst et holdningsproblem, der verdien av kjønnsmessig mangfold kommer i bakgrunnen til fordel for «objektive testkrav» på formelle områder som fysisk yteevne eller uformelle sosiale krav knyttet til forskjellige subkulturer.

Innføringen av allmenn verneplikt vil kunne medføre at kvinner ikke i like stor grad som tidligere vil være motivert for, eller akseptere, å tilpasse seg kravene i Forsvarets mannsdominert kultur. Det vil

derfor være av enda større betydning enn tidligere å utvikle en kultur i Forsvaret som verdsetter og utfordrer både kvinner og menn på deres egne premisser. Dette vil inkludere økt forståelse for at enkeltpersoners individuelle bidrag på en rekke områder til sammen danner avdelingenes operative evne. Det er derfor ikke et mål at alle, hverken kvinner eller menn, skal være så like som mulig i alle forhold.

Dette innebærer også at kvinner og menn på en del områder der det er objektive fysiske krav til utførelsen av tjenesten, ikke alltid vil ha like forutsetninger for å tjenestegjøre. Det er derfor grunn til å anta at man også i fremtiden vil kunne se forskjeller i kvinneandel mellom de forskjellige avdelingstyper, avhengig av tjenestens egenart i de respektive avdelinger. Dette må imidlertid ikke medføre skjult forskjellsbehandling mellom kvinner og menn, eksempelvis med hensyn til mulighetene for videre utdanning og karriere i Forsvaret.

De kulturelle og praktiske utfordringene henger nøye sammen. Utvalget har imidlertid også registret at det fortsatt, etter 37 år med kvinner i Forsvaret, er utfordringer med tilpasset PBU for kvinner. Dette er et betydelig problem for dem det angår. Dette blir ofte fremstilt som forsyningsproblemer, men er i realiteten et holdningsspørsmål.

Utvalget vil sterkt understreke at det ikke er akseptabelt at Forsvaret av økonomiske eller forvaltningsmessige hensiktsgrunner unnlater å fremskaffe PBU som er tilpasset kvinner. Det samme gjelder kaserneforhold som ikke er tilstrekkelig tilpasset fremtidens andel av kvinner i Forsvaret.

Utvalget oppfatter slik det har gitt uttrykk for her, at kvinner i Forsvaret møter både kulturelle og praktiske utfordringer. Det er viktig å understreke at dette ikke må sees på som to separate problemstillinger. Dette må sees i sammenheng og det er grunn til å tro at de påvirker hverandre gjensidig. At man

ikke prioriterer å få på plass enkle praktiske løsninger må delvis forklares med holdninger. Samtidig gir det signaler som også er holdningsdannende, eller i det minste legitimerer negative holdninger til kvinner i Forsvaret, når slike prioriteringer ikke blir gjort.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Ved innføringen av allmenn verneplikt må Forsvarets kultur og holdninger tas på alvor av ledere på alle nivå. Eksisterende holdninger til kvinner må gjennomgås. Det må sees kritisk på språkbruk, særlig gjelder dette en type seksualisert språkbruk som ikke hører hjemme i et moderne samfunn.*
- ▶ *Forsvarets utvikling av gode soldater og godt befal må inkludere forståelse for at kvinner er en styrke for avdelingene, ikke en svakhet.*
- ▶ *Ledere på alle nivå må innprentes at fastsetting av normer, regler og utvikling av holdninger i tilknytning til allmenn verneplikt er et lederansvar. Dette må gjennomsyre opplærings situasjonen, trening og øvelser.*
- ▶ *Det er viktig at alle gis god opplæring i Forsvarets kjerneverdier, og hva disse betyr for den enkelte med hensyn til likestilling, kjønnsroller m.m. Forsvarets kjerneverdier på disse områdene må gjenspeile lover, regler og holdninger i samfunnet for øvrig.*
- ▶ *Forsvaret må umiddelbart sørge for at PBU og EBA tilpasses økt kvinneandel i forbindelse med innføringen av allmenn verneplikt.*

4.6 FYSISKE KRAV FOR TJENESTE I FORSVARET

Fysiske krav som grunnlag for seleksjon til førstegangstjeneste behandles også i avsnitt 5.1 «Utskrivning og seleksjon» nedenfor.

Når det gjelder hvilke fysiske krav som skal stilles for tjeneste i Forsvaret foregår det for tiden en revisjon av de fysiske testordningene i Forsvaret. Inntil nå har det vært generelle fysiske tester for personell i Forsvaret, med differensierte krav for menn og kvinner. For enkelte tjenestestillinger eller avdelinger har det også vært skjerpede krav til fysisk yteevne.

Utvalget er kjent med at en anbefaling til revidert fysisk testordning for Forsvaret er til behandling.⁴⁴ Anbefalingen foreslår innføring av fysiske minimumskrav for utholdenhet og styrke for alle militære stillinger. For de fysisk mest krevende stillingene vil kravene være fullt ut styrt av stillingens arbeidskrav. For de minst krevende stillingene vil kravene i større grad ha til hensikt å motivere den enkelte til å holde seg i god fysisk form. Dette innebærer at kravene i de minst krevende stillingene vil differensieres på kjønn, slik at det fullt ut tas hensyn til de fysiologiske forskjellene mellom kvinner og menn. For stillinger på mellomnivåene foreslås det også kjønns- og aldersdifferensierte krav, men med gradvis redusert hensyntaken til kjønns- og aldersrelaterte forskjeller jo mer krevende stillingen er.

Anbefalingen er fortsatt til behandling, og arbeidet med fastsetting av de konkrete kravene til fysisk yteevne er enda ikke gjennomført. I praksis antas det imidlertid at de fleste stillinger for vernepliktige vil komme til å ligge på mellomnivået. Dette innebærer at vernepliktige kvinner i stigende grad vil møte hardere fysiske krav enn menn i forhold til de normale

⁴⁴ *Forsvarets høgskole-Norges idrettshøgskole/Forsvarets institutt, Anbefaling om revidert fysisk testordning for Forsvaret, 2014*

fysiologiske forskjeller, jo høyere på skalaen den aktuelle stillingen er plassert. Det er derfor en mulighet for at mange, eller endog de fleste, vernepliktige kvinner relativt sett vil møte hardere fysiske minstekrav enn sine mannlige kolleger.

Utvalget har gjennom sitt arbeid registrert at enkelte unge kvinner i Forsvaret er tilhengere av like fysiske krav for kvinner og menn. I motsatt fall er oppfatningen blant mange at kvinner ikke vil bli ansett som likeverdige soldater eller befal. På den annen side viser undersøkelser at kun 11 prosent av kvinnelige befal og vervede støtter dette synspunktet.⁴⁵ Hoveddelen av så vel kvinner som menn støtter helt eller delvis kjønnsdifferensierte fysiske krav.

Vernepliktsutvalget er innforstått med at det finnes en rekke tjenestestillinger i Forsvaret som krever fysisk styrke og utholdenhet ut over generelle minstekrav. Utvalget mener derfor at det ikke er urimelig at det settes slike fysiske krav til tjenestestillinger der det faktisk er behov for høyere fysisk yteevne. Det er en fare for at slike krav vil kunne settes høyere enn nødvendig, og i større omfang. Kravene kan derfor i realiteten blir ekskluderende med tanke på andre kvalifikasjoner som også kan være viktige for evne til å løse den aktuelle stillingens oppgaver. Utgangspunktet for etablering av krav må være avdelingenes operative behov, som vil favne langt bredere enn det en objektiv fysisk test isolert sett kan måle.

Ensidig fokus på spesielle eller skjerpede fysiske krav vil spesielt kunne slå negativt ut for kvinner, som risikerer å bli utelukket fra operative avdelinger eller hele tjenestefelt som følge av dette. Disse avdelingene vil da kunne miste verdifull kompetanse på andre områder. Utvalget mener derfor det er en fare dersom fysiske krav vil settes høyere enn nødvendig, og i for stort omfang. Store grupper kvinner vil i tilfelle kunne bli ekskludert fra tjeneste i

betydelige deler av Forsvaret. Dette vil igjen kunne innebære urimelige karrieremessige begrensninger for kvinner, i tillegg til at Forsvaret vil gå glipp av mye verdifull kompetanse. Utvalget mener derfor at fastsetting av fysiske arbeidskrav må vurderes helhetlig i forhold til andre kompetansekrav når den enkelte kvinne eller mann vurderes mot aktuelle stillinger.

Fysiske tester på sesjon del 2 anbefales nyttet som en indikator og et kjønnsdifferensiert minstekrav på fysisk kapasitet for fordeling til tjenestestilling i tildelt avdeling.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Fastsetting av fysiske arbeidskrav på midlere og høyere nivå begrenses til det strengt nødvendige, og vurderes helhetlig i forhold til andre kompetansekrav når den enkelte kvinne eller mann vurderes mot aktuelle stillinger.*
- ▶ *Fysiske tester på sesjon del 2 anbefales nyttet som en indikator og et kjønnsdifferensiert minstekrav på fysisk kapasitet for fordeling til tjenestestilling i tildelt avdeling.*

4.7 VERNEPLIKTIG AKADEMISK BEFAL (VAB)

Ordningen med vernepliktige akademisk befal omfatter personer med sivil utdanning på masternivå eller høyere, som avtjener sin tjenesteplikt som befal i sin profesjon etter avsluttet utdanning. Disse gis utdanning i grunnleggende militære ferdigheter, etterfulgt av et offiserskurs og deretter fagutdanning. Etter dette blir de disponert i tjeneste der det er behov for dem i Forsvaret. Dette befalet får lønn under tjenesten og offisersgrad. De har den samme ordinære tjenesteplikt som andre vernepliktige (19 måneder). I noen tilfelle har Forsvaret søkt om å få benytte hele

⁴⁵ Forsvarets høgskole, *Anbefaling om revidert fysisk testordning for Forsvaret, Vedlegg 6*

tjenesteplikten som førstegangstjeneste. Dette skjer som oftest etter villighet.

Det er varierende grad av interesse for ordningen blant de aktuelle vernepliktige yrkeskategoriene. Blant faggrupper som eksempelvis leger er interessen lav, her er det også problemer med å fylle Forsvarets behov for personell. For andre faggrupper der arbeidsmarkedet er mer presset, eksempelvis jurister, er interessen for ordningen stor og det er flere interesserte enn Forsvaret har plasser til.

Forsvaret er en kompetanseorganisasjon med mange faggrupper og stort behov for ulike typer kompetanse. Dette gjelder ikke bare sivil akademisk utdanning på masternivå eller høyere.

Vernepliktsutvalget mener at VAB-ordningen kan utnyttes enda bedre for å dekke et bredere spekter av kompetansebehov, samtidig som den vernepliktige får yrkespraksis og militær utdanning. Ordningen bør derfor kunne utvides til også å gjelde sivile utdanninger på lavere nivå enn mastergrad, og flere utdanningskategorier enn det som i dag omfattes av ordningen der Forsvaret har behov for dette.

I enkelte tilfeller brukes ordningen som rekrutteringsmekanisme for tilsetting i Forsvaret. Interesserte som har gjennomført førstegangstjeneste før de begynte på sin sivile utdanning er nå utelukket fra ordningen, da førstegangstjenesten allerede er avtjent. Dette har i noen tilfelle vist seg å utelukke svært motivert personell. Spesielt er dette uheldig i den grad ordningen brukes som rekrutteringsmekanisme for videre tilsetting i Forsvaret. Det bør derfor åpnes for at interesserte med relevant utdanning bør kunne søke seg til tjeneste som vernepliktig akademisk befal etter villighet, selv om førstegangstjeneste tidligere er avtjent før utdanningen ble påbegynt.

UTVALGET MENER:

- ▶ *VAB-ordningen bør utvides til også å gjelde sivil utdanning på lavere nivå enn mastergrad, og omfatte flere utdanningskategorier i henhold til Forsvarets behov.*
- ▶ *VAB-ordningen må være åpen også for frivillige som allerede har avtjent førstegangstjeneste.*

4.8 PILOTPROSJEKTER

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere iverksatte pilotprosjekter i sammenheng med fremtidig vernepliktsordning. Det foreligger ingen oversikt over hvilke prosjekter dette omfatter, men utvalget har identifisert fire pågående prosjekter av spesiell interesse:

- ▶ *Jegertroppen/kvinnelig spesialsoldat i Forsvarets spesialstyrker*
- ▶ *Innkalling av 50 prosent kvinner og 50 prosent menn til førstegangstjeneste ved Luftvern bataljon Ørland*
- ▶ *Kjønnsblandede forlegningsrom*
- ▶ *18 måneders førstegangstjeneste*

Da prosjektene fortsatt er pågående, er de heller ikke ferdig evaluerte. Vurderingen av disse vil derfor i hovedsak være basert på utvalgets inntrykk underveis i arbeidet.

4.8.1 JEGERTROPPE/KVINNELIG SPESIALSOLDAT

Forsvarets spesialkommando etablerte i 2014 en egen jegertropp for kvinner. Initiativet kom fra avdelingen selv, som følge av at operative erfaringer tilsa behov for den kompetanse kvinner kan tilføre i en rekke operative sammenhenger. Den primære målsettingen med utdanningen var ikke nødvendigvis å skape grunnlag for fremtidig rekruttering av kvinnelige

spesialjegere, men å øke bredden i tilgjengelig kompetanse for Forsvaret og fremtidige spesialoperasjoner.

Forut for inntaket ble et større antall kvinner som hadde demonstrert gode fysiske ferdigheter på sesjon del 2 kontaktet med invitasjon til å søke om opptak. En rekke av disse hadde tidligere oppgitt på sesjon at de ikke var motivert for å gjennomføre frivillig verneplikt. Flere av disse lot seg imidlertid motivere av utfordringen og søkte allikevel opptak til utdanningen. Av 319 søkere ble 68 tatt ut til rekruttskole. Etter en krevende utdanning og omfattende seleksjon fullførte 10 kvinner utdanningen sommeren 2015, hvorav åtte signerte kontrakt for videre tjeneste eller påbegynte videre utdanning i Forsvaret.

De foreløpige erfaringer med prøveordningen er oppgitt å være meget positive. Utvalget mener at ordningen på en utmerket måte demonstrerer behovet for og verdien av kompetansemessig mangfold i Forsvaret. De gode erfaringer med ordningen skyldes etter utvalgets mening at Forsvarets spesialkommando har fokusert på likebehandling, trenbarhet, gjeldende operative krav og nye muligheter heller enn på begrensninger, eksempelvis de fysiologiske forskjellene i fysisk yteevne mellom kvinner og menn.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Jegertroppen/kvinnelig spesialsoldat demonstrerer på en utmerket måte behovet for og verdien av kompetansemessig mangfold i Forsvaret.*
- ▶ *Ordningen demonstrerer hva som kan oppnås når man fokuserer på muligheter fremfor begrensninger for kvinners operative tjeneste i Forsvaret.*

4.8.2 50 PROSENT KVINNER OG 50 PROSENT MENN VED LUFTVERN BATALJON/ØRLAND

Luftforsvaret innledet sommeren 2014 på eget initiativ et forsøk med inntak av like mange kvinnelige som mannlige vernepliktige til førstegangstjeneste ved Luftvern bataljon Ørland. Forsøket har vært under forberedelse fra 2012, og hadde til hensikt å bidra til økt kvinneandel i Luftforsvaret.

Under utvalgets besøk til Ørland hovedflystasjon ble det fremhevet at erfaringene så langt var gode. Etter avsluttet førstegangstjeneste sommeren 2015 er noen foreløpige erfaringer at i overkant av 40 prosent av mannskapene ønsket videre tjeneste i Forsvaret. Av de som oppnådde verving eller videre utdanning var fordelingen omtrent lik mellom kvinner og menn. En betydelig del av mannskapene søkte også befalsskole, av disse var det en overvekt av kvinner. Luftforsvaret har også gjort en rekke andre erfaringer som i tiden fremover vil analyseres i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt.

Etter utvalgets mening viser de foreløpige erfaringene at de vernepliktiges opplevelse av førstegangstjenesten har stor innvirkning på motivasjonen for å søke videre tjeneste eller utdanning. Det gjenstår å se om denne tendensen også vil gjelde i samme omfang når førstegangstjeneste fra årskullet 1997 også blir pliktig for kvinner. Øvrige konklusjoner vil kunne trekkes etter at forsøket er analysert grundigere.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Den foreløpige erfaringen er at en høy andel kvinner i førstegangstjeneste også vil kunne medføre rekruttering av et høyere antall kvinner for verving eller videre utdanning.*

4.8.3 KJØNNSBLANDEDE FORLEGNINGSROM

Ved flere avdelinger forlegges menn og kvinner på samme forlegningsrom. Prøveordningen kom opprinnelig opp som følge av lokale ønsker. Utvalget har studert ordningen, blant annet ved besøk på Heggelia og på Ørland. Ordningen blir fremhevet som en positiv faktor for miljø og samhold på kaserner og i avdelingene. Ordningen er også oppgitt å være frivillig, men det er allikevel opplyst til utvalget at det eksempelvis i Hærens brigadesystem ikke er noen vernepliktige som aktivt har ønsket å bo på separate rom for menn eller kvinner.

Selv om mange ønsker å bo på kjønnsblandede forlegningsrom og er godt fornøyd med ordningen, har utvalget også funnet eksempler på at ordningen ikke har vært frivillig. Kvinner blir derved direkte eller indirekte pålagt å oppgi deler av sin personlige sfære i bytte mot aksept i laget eller troppen. Det er heller ikke gitt at alle menn er komfortable med de begrensninger denne ordningen medfører for dem. Det er utvalgets oppfatning at felles forlegningsrom må være frivillig, for begge kjønn, og at garderobe- og sanitærforhold der slike ordninger praktiseres som et minimum må tilrettelegges slik at personlige behov kan imøtekommes uten at normale personlige grenser utfordres.

Dersom sosialt press eller avdelingenes praktisering av ordningen ikke sikrer reell frivillighet, vil ordningen også kunne være til hinder for større mangfold ved at vernepliktige med kulturell bakgrunn eller personlige overbevisninger som ikke aksepterer en slik ordning utelukkes fra tjeneste. For menn er dette allerede en problemstilling, for kvinner vil dette i nær fremtid også bli aktuelt når kvinner fra 2016 er underlagt samme verneplikt som menn.

UTVALGET MENER:

- *Der kjønnsblandede rom praktiseres må det herske reell individuell valgfrihet, både for kvinner og menn. Forsvaret må også tilstrebe holdninger blant ledere og mannskaper på alle nivå som muliggjør reell valgfrihet.*

4.8.4 18 MÅNEDERS FØRSTEGANGSTJENESTE

Ved enkelte avdelinger, blant annet i Grensevakten og ved Militærpolitikompaniet i Brigade Nord, er det gjennomført en prøveordning med 18 måneders førstegangstjeneste for vernepliktige. Ordningen har vært frivillig, og innebærer at den vernepliktige etter avtjent førstegangstjeneste ikke pålegges videre tjeneste i reserven eller Heimevernet, som følge av at den fastsatte ordinære tjenesteplikten på 19 måneder i praksis er oppbrukt. Både Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret har overfor utvalget vært positive til prøveordningen. En slik ordning vil fra styrkeprodusentenes synsvinkel kunne gi større kontinuitet ved enhetene, og samtidig også bedre nytteforholdet mellom utdanning og operativ tjeneste. En vurdering av førstegangstjenestens lengde er gitt i avsnitt 5.2.2 «Kompetansebehov og førstegangstjenestens lengde» nedenfor.

Utvalget har møtt vernepliktige som gjennomførte de siste seks måneder av prøveordningen på Heggelia, og har også samtalt med vernepliktige på Ørland og Haakonvern om deres interesse for en slik ordning. Inntrykket fra samtalen med de vernepliktige er at interessen var til stede dersom utfordringene var attraktive, men at mange var tilbakeholdne av hensyn til konsekvensene for videre utdanning og sivil arbeid. Blant dem som gjennomførte prøveordningen var tilbakemeldingene blandet. Blant annet var enkelte tjenestemessige forventninger ikke oppfylt som forespeilet. De vernepliktige hadde heller ikke oppfattet noen endring i status etter fullført 12 måneders tjeneste. Dette sto

til dels i kontrast til enkelte av deres kamerater som var gått over i vervet stilling, med helt andre lønns- og tjenestevilkår. Utbyttet for den enkelte ved å påta seg seks måneders frivillig ekstra førstegangstjeneste kunne derfor være noe uklart.

Utvalget mener ordningen med 18 måneders førstegangstjeneste kan innebære fordeler, i de tilfelle der operative behov faktisk gjør et slikt tjenestemønster fordelaktig. Det kan imidlertid ikke anbefales å innføre en slik ordning for et fåtall vernepliktige uten at tjenestevilkår og oppgaver tilpasses den betydelige ulempen det er for den vernepliktige å være fraværende fra arbeidsliv eller videre utdanning i opptil to år. Dersom ordningen innføres som et ressursbesparende alternativ til verving eller tilsetning av personell vil den også komme i konflikt med en rekke andre hensyn som gjelder forholdet mellom partene i arbeidslivet.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Det kan ikke anbefales å innføre 18 måneders førstegangstjeneste for et fåtall vernepliktige uten at tjenestevilkår og oppgaver tilpasses den betydelige ulempen det er for den vernepliktige å være fraværende fra arbeidsliv eller videre utdanning i opptil to år.*
- ▶ *Der 18 måneders førstegangstjeneste benyttes må denne være basert på frivillighet.*

4.9 VERNEPLIKT OG FRIVILLIGHET

Samspeilet mellom plikt og frivillighet fremstår som unikt ved den norske vernepliktsordningen. Plikten er etter utvalgets mening en av de viktigste bærebjelker i ordningen. For det første er det vanskelig å se for seg hvordan styrkestrukturens behov for trenet og øvet personell kan fremskaffes på en forutsigbar

måte gjennom frivillighet. For det andre er det indikasjoner på at plikten har en normativ betydning som øker graden av frivillighet. Dette er illustrert blant annet ved at kvinneandelen gikk markert opp etter at pliktig sesjon for kvinner ble innført i 2010. Andelen kvinner fra 1997-kullet som indikerte interesse for tjeneste ved sesjon del 1 gikk også opp etter at allmenn verneplikt ble innført i 2014.

Til tross for at plikten ligger til grunn for innkalling til tjeneste, registrerer utvalget at vernepliktige både i førstegangstjeneste og i Heimevernet i hovedsak er positive til tjenesten.⁴⁶ Det kan eksempelvis være en byrde, personlig og/eller arbeidsmessig, å gjennomføre årlig øving i Heimevernet. Mange finner allikevel tjenesten både interessant og meningsfull, selv om de ikke ville deltatt om tjenesten var frivillig. Av de som avtjener førstegangstjeneste oppgir om lag 80 prosent at de trives i tjenesten. En tilsvarende prosent av menn oppgir etter fullført førstegangstjeneste at de trolig ville ønsket å tjenestegjøre dersom tjenesten var frivillig.

Med hensyn til førstegangstjeneste er det for tiden et betydelig overskudd av ungdom som ønsker tjeneste i forhold til det begrensede antallet Forsvaret har behov for. Allikevel mener utvalget at plikten spiller en viktig rolle, både for å sikre muligheten til å kunne velge ut de best egnede blant et stort antall motiverte, men også for å ivareta Forsvarets behov for spesiell kompetanse, geografisk bakgrunn mv. Plikten er også av betydning for Forsvarets mulighet til å fylle mindre attraktive inntak gjennom året.

Undersøkelser har vist at de vernepliktiges motivasjon kan variere i begge retninger i løpet av vernepliktstiden, fra sesjon til avsluttet tjeneste i reserven/Heimevernet. Eksempelvis ble 30 prosent av kvinner og mer enn 40 prosent av menn som oppga på sesjon del 1 at de ikke var motivert for tjeneste, allikevel vurdert til å være

⁴⁶ Forsvaret, «Vernepliktsundersøkelsen», 2014, samt Heimevernets egne målinger

motiverte på sesjon del 2.⁴⁷ Erfaringene med frivillig førstegangstjeneste for kvinner frem til 1996-årskullet har også vist at nærmere 50 prosent av de som ble fordelt til frivillig førstegangstjeneste ved sesjon del 2 ombestemte seg før innrykk. Ofte skyldes dette mer attraktive tilbud om utdanning eller arbeid. Det høye antallet søknader om fritak fra årlig trening og øving i Heimevernet indikerer også at slik trening og øving vanskelig kunne gjennomføres uten plikt. Også i forhold til arbeidsgivere har plikten en funksjon, ved at fravær for førstegangstjeneste, innsats eller årlig trening i Heimevernet/reserven ikke bare blir et forhold mellom arbeidsgiver og den enkelte ansatte.

Utvalget mener imidlertid at dagens samspill mellom plikt og frivillighet bør og kan videreutvikles. Slik ordningen nå praktiseres, medfører den blant annet at mye motivert ungdom ikke når opp i konkurransen om tjeneste, ofte vurdert på et relativt tynt grunnlag fra sesjon del 1. Mange blir skuffet og får inntrykk av vilkårlig behandling i denne prosessen, hvilket over tid kan tenkes å få negative konsekvenser for Forsvarets omdømme. En større vektlegging av frivillighet ved utvelgelse for førstegangstjeneste vil være positivt, eksempelvis ved at personell som etter sesjon del 1 ikke går videre til sesjon del 2, likevel gis mulighet for sesjon del 2 etter søknad. En slik mulighet eksisterer allerede for søknad til utdanning i Forsvaret, der det ikke er en forutsetning for søknad at personellet er innkalt til sesjon del 2. En økning av antallet som gjennomfører sesjon del 2 ville, i tillegg til å gi interesserte en bedre mulighet til å kvalifisere seg, også kunne bedre Forsvarets mulighet til å selektere den beste og mest motiverte del av ungdommen for førstegangstjeneste og verneplikt.

Etter Vernepliktsutvalgets mening vil en utvidet ordning med mulighet for søknad

mot konkret stilling, avdeling eller tjenestested i førstegangstjenesten virke positivt. Vernepliktsutvalget har registrert at ungdom ofte har et individperspektiv. Den enkeltes muligheter i Forsvaret fremheves, fremfor samfunnets kollektive behov for de vernepliktiges innsats. Dette perspektivet kan utnyttes bedre dersom den enkeltes ønsker i enda større grad legges til grunn for dekningen av Forsvarets behov.

Etter fullført førstegangstjeneste bør de vernepliktige få mulighet til å søke på stillinger i reserven/Heimevernet, etter samme mønster som for søknad om verving. Tradisjonell disponering bør imidlertid fortsatt kunne brukes for å dekke styrkestrukturens behov, i den grad dette ikke kan dekkes ved frivillighet.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Plikten er en bærebjelke i vernepliktsordningen, og er grunnleggende for Forsvarets mulighet til å dekke styrkestrukturens behov for trent og øvet personell på en forutsigbar måte.*
- ▶ *Samsillet mellom plikt og frivillighet bør og kan utvikles videre, ved at frivillighet tillegges større vekt ved utvelgelse og seleksjon for tjeneste.*
- ▶ *Motivert og interessert ungdom bør gis bedre mulighet til å kvalifisere seg for uttak til førstegangstjeneste, samtidig som Forsvaret bør gis bedre mulighet til selektere den beste og mest motiverte del av ungdommen for førstegangstjeneste og verneplikt.*

⁴⁷ *Køber, «Velger Forsvaret de rette ungdommene? – analyse av sesjon, gjennomføring og frafall i førstegangstjeneste 2010 – 2014». 2015*

4.10 ANDRE LANDS ERFARINGER MED VERNEPLIKT

En rekke land anvender fortsatt verneplikt, selv om hoveddelen av europeiske land har avvirket ordningen etter opphøret av den kalde krigen.

Av spesiell interesse er anvendelsen av verneplikt i våre nordiske naboland. De fire nordiske land som har militære styrker har alle valgt forskjellige tilnærminger til praktisering av verneplikten.

4.10.1 DANMARK

Danmark praktiserer fortsatt verneplikt, selv om det danske forsvaret ikke har andre nasjonale oppgaver enn overvåkning, suverenitetshevdelse og redningstjeneste. Det danske forsvarets hovedoppgave er å kunne bidra med styrker til flernasjonale operasjoner, spesielt under ledelse av NATO, FN eller koalisjoner. Verneplikten var foreslått avvirket i Danmark, men ble senest videreført i 2012 som del av det tverrpolitiske Forsvarsforliket for 2013 – 2017.⁴⁸

Alle operative kapasiteter i det danske forsvaret er basert på ansatt eller frivillig personell, med unntak av de kongelige særtjenester (Den kongelige livgardes vagtkompani, Gardehusarregimentets Hæsteskadron og Kongeskibet Danebrog). Det danske forsvaret er i hovedsak en stående styrke, uten nevneverdige reserver. Det danske Hjemmeværet består av en aktiv styrke på 15 000 frivillige, i tillegg til en passiv reserve. Avtjent førstegangstjeneste er ikke et krav for tjeneste i Hjemmeværet, som derved selv gjennomfører kortvarig grunnleggende soldatutdanning for nye frivillige uten tidligere tjeneste.

Alle danske menn (ca. 38 000 pr. årskull) innkalles til sesjon, benevnt «Forsvarets

dag». Danske kvinner har ikke møteplikt, men blir invitert til å delta. Av disse møter årlig ca. 1 400 opp til Forsvarets dag. 22 000 menn og 1 100 kvinner klassifiseres deretter som egnede for tjeneste. Danmark praktiserer *vernerett* for alle skikkede, dog ikke ut over den politisk fastsatte kvoten på 4 200 vernepliktige i førstegangstjeneste pr. år. I praksis medfører dette at interesserte må vente i kø før de kan avtjene førstegangstjeneste. Ventetiden fra Forsvarets dag til oppstart av førstegangstjeneste ligger for tiden rundt et og et halvt år.

Førstegangstjenesten består av fire måneder grunnleggende soldatutdanning. Fra denne styrken verves det årlig 1 500 – 2 000 personer til de operative styrkene, der det gis åtte måneder videre «reaksjonsstyrkeutdanning» med lønn, før de vervede eventuelt kan deployeres til en internasjonal operasjon. Normalt følger en slik deployering av seks måneders varighet etter avsluttet reaksjonsstyrkeutdanning. Etter perioden ute kan man inngå kontrakt som profesjonell soldat eller avslutte tjenesten for en videre sivil karriere.

Av de som ikke verves etter grunnleggende soldatutdanning overføres årlig ca. 1 000 personer til de kongelige særtjenester for ytterligere fire til åtte måneders førstegangstjeneste. Disse, samt personell som ikke disponeres etter den grunnleggende soldatutdanningen, overføres etter avsluttet tjeneste til en såkalt totalforsvarsstyrke på 9 000 personer. Totalforsvarsstyrken er hverken organisert, øvet eller utrustet. Den er heller aldri benyttet etter at den ble opprettet som en del av et politisk kompromiss i 2005.

Det tilstrebes å benytte frivillige så langt det er mulig, men for en liten del av behovet er dette ikke tilstrekkelig. Der det ikke er nok frivillige, utvelges vernepliktige ved loddtrekning på Forsvarets dag. Det danske forsvaret gjennomfører bevisst *ikke* utvelgelse av de best egnede mannskaper for førstegangstjeneste, dels som følge av prinsippet om *vernerett* og dels som følge

⁴⁸ <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/Forsvaret-ital/forsvarsforlig/forligstekst/Pages/Forligstekst.aspx>

av at loddtrekning anses å være en mer demokratisk ordning fordi den behandler alle likt. Av samme årsaker kan heller ikke personer med kriminelt rulleblad eller andre forhold som gjør dem mindre egnet for tjeneste i Forsvaret uten videre avvises fra militær opplæring gjennom førstegangstjenesten.

Den danske Beredskapsstyrelsen (tilsvarende Sivilforsvaret) har stående styrker med meget kort utrykningstid bemannet med vernepliktige. Beredskapsstyrelsen innkaller på egen hånd ca. 420 vernepliktige pr. år for ni måneders førstegangstjeneste.

Danmarks begrensede anvendelse av verneplikten er derved, med unntak av de kongelige særtjenester, i all hovedsak en rekrutteringsmekanisme for løpende verving til de operative styrkene. Forsvaret er hovedsakelig innrettet for å ivareta produksjon av styrkebidrag til fremtidige og løpende internasjonale operasjoner. Anvendelsen av verneplikten reflekterer dette.

4.10.2 FINLAND

Finlands forsvar er primært innrettet for nasjonalt forsvar. Som en alliansefri stat er det heller ikke lagt til grunn at andre land vil bidra i forsvaret av Finland. Omstillingen fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar er derved ikke gjennomført på samme måte som eksempelvis i Norge eller Sverige. Som følge av økonomisk nødvendighet er det nylig gjennomført en omstrukturering, men den finske krigsstrukturen består fortsatt av 230 000 personer. Disse er fordelt på operative reserveenheter med høy beredskap, territorielle styrker og lokalvern. Kun mindre avdelinger i hæren, spesialstyrkene, luftforsvaret og marinen har stående beredskapsoppdrag med stadig tjenestegjørende styrker. Finland har ikke et eget heimevern.

Vernepliktens hovedhensikt er derved bemanning av den omfattende

krigsstrukturen. Alle skikkede menn innkalles til førstegangstjeneste. Av et årskull på 34 000 menn gjennomfører om lag 25 000 (73 prosent) førstegangstjeneste pr. år. Hoveddelen av fritak skyldes helsemessige årsaker eller overbevisningsgrunner. Personer med fritak av overbevisningsgrunner gjennomfører 12 måneders sivilteneste. Kvinner har siden 1995 kunnet påta seg frivillig verneplikt. Antallet kvinner som gjennomfører førstegangstjeneste er i 2015 noe over 800.

Førstegangstjenestens lengde er differensiert. Det er to årlige inntak, i juli og januar. Om lag halvparten av de vernepliktige avtjener seks måneders førstegangstjeneste. For en del spesialister er tjenestelengden ni måneder. Vernepliktige som utvelges for underoffisers- eller offiserskurs har 12 måneders tjenestelengde. Utdanningen av vernepliktige foregår i stående utdanningsbrigader og enkelte andre avdelinger. Utdanningsavdelingene produserer ikke enkeltsoldater, men hele avdelinger. De vernepliktige overføres derfor direkte til reservestyrkene som en hel avdeling. Videre repetisjonsøvelser og annen tjeneste vil derved foregå med de samme soldater og det samme vernepliktige befal man gjennomførte førstegangstjenesten med. Av denne årsak er det for tiden liten eller ingen overproduksjon av personell fra førstegangstjenesten med tanke på reservestyrkenes behov.

Hyppighet og varighet av repetisjonsøvelser varierer etter avdeling og prioritet. Menige kan pålegges inntil 40 dagers repetisjonstjeneste. Spesialister og befal henholdsvis 75 og 100 dager i løpet av vernepliktstiden. I tillegg gjennomfører den frivillige Forsvarsutbildningsforeningen omfattende frivillig trening, regulert ved lov og delvis finansiert av det finske forsvaret. 32 000 personer gjennomfører årlig rundt 78 000 frivillige treningsdager fordelt på et stort antall kurs.

Finland har over mange år også vedlikeholdt styrkebidrag til en rekke internasjonale operasjoner, både under ledelse av FN, NATO og EU. Disse styrkebidragene rekrutteres blant frivillige i den betydelige mengden av utdannet personell i reservestyrkene. En stående beredskapsstyrke og konkrete kontingenter for pågående operasjoner settes opp av en dedikert brigade med ansvar for internasjonale styrkebidrag. Det er også mulig å gjennomføre førstegangstjeneste her med fokus på internasjonale operasjoner. Hovedregelen er misjonsspesifikk verving for denne type oppdrag.

Finland har i motsetning til Norge og mange andre europeiske land opprettholdt et konsept der behovet for teknologisk overlegenhet og deployerbarhet på bekostning av volum ikke har vært like styrende. I stedet har man prioritert evne til territorielt forsvar av hele landet og teknologi på et nivå som er godt nok til å kunne påføre en fiende tilstrekkelige tap i tilfelle Finland står overfor angrep eller en territoriell trussel.

Finlands vernepliktsmodell avviker mye fra den norske modellen, men må forstås på bakgrunn av landets strategiske situasjon, forsvarets oppgaver og prioriteter.

4.10.3 SVERIGE

Riksdagen besluttet i 2010 å gjøre verneplikten «sovende» i Sverige. Årsakene til dette var flere, blant annet at den svenske Försvarsmaktens årlige personellbehov var sunket til ca. 8 000 personer av et årskull på rundt 120 000 kvinner og menn. Videre hadde man etter en lengre periode med uklarhet om prioriteringen av det svenske forsvarets oppgaver kommet frem til at fremtidens hovedutfordringer ville ligge i bidrag til flernasjonale operasjoner i utlandet. Allikevel var forsvaret av Sverige fortsatt også en oppgave. Riksdagen konkluderte på denne bakgrunn med at det svenske forsvarret i hovedsak måtte være

ekspedisjonært, og at det var lite hensiktsmessig å kombinere dette med bruk av verneplikt. Det var ikke tverrpolitisk enighet om denne beslutningen, som ble fattet med få stemmers overvekt i Riksdagen.

Verneplikten er derved ikke avskaffet i Sverige. Fem av regjeringens medlemmer har ved behov fullmakt til å gjeninnføre hele eller deler av verneplikten uten behandling i Riksdagen. Denne fullmakten ble benyttet høsten 2014, da det ble besluttet å gjeninnføre plikt til å delta i repetisjonsøvelser for vernepliktige som hadde avtjent førstegangstjeneste før ordningen ble suspendert i 2010. De første repetisjonsøvelser som igjen inkluderer pliktig personell gjennomføres høsten 2015.

Alle svenske borgere er fortsatt pliktige til å fylle ut et såkalt «beredskapsunderlag» på internett det året de fyller 18 år, ikke ulik den norske sesjon del 1. Denne plikten gjelder fra 2010 også kvinner. Her kan også motivasjon for tjeneste angis. De som ønsker tjeneste i forsvaret har inntil nå deretter kunnet søke opptak på en tre måneder lang grunnleggende militær utdanning. Utdanningen er felles og lik for alle uansett om man skal søke videre officers- eller befalsutdanning, eller om man skal til den svenske Armén, Flygvapnet, Marinen eller Hemvärnet (enkelte i det svenske Hemvärnet gjennomfører en kortere grunnutdanning). Det har hittil vært rundt 30 000 søkere til 3 000 slike utdanningsplasser årlig. Etter den grunnleggende utdanningen kan de 2 400 som fullfører søke videre officers- eller spesialistutdanning, verving i full stilling eller som reservist. Det har også vært mulig å avslutte tjenesten etter grunnleggende utdanning uten videre forpliktelser, noe om lag 40 prosent erfaringsmessig har valgt. De som har inngått kontrakt om verving har deretter gjennomført fagutdanning av seks til åtte måneders varighet med normal lønn før de overføres til operativ tjeneste.

Siden verneplikten ble suspendert har det ikke vært problemer med å verve

tilstrekkelig antall stadig tjenestegjørende personell til å dekke forsvarets behov. Det er allikevel en del vakanser i denne personellkategorien, blant annet av økonomiske grunner. Av flere årsaker, blant annet manglende søkning, har det imidlertid ikke vært mulig å nå målsettingene for verving av personell til reservestyrkene.

Riksdagen vedtok i juni 2015 en ny langtidsplan for det svenske forsvaret.⁴⁹ Planen innebærer et markert skifte fra innsatsforsvar mot et forsvar med tydeligere innretning mot nasjonale oppgaver. Som del av dette er det også gjort endringer i personellsystemet. Den grunnleggende militære utdanningen skal fortsatt være frivillig, men vil nå også omfatte fagutdanningen for de respektive stillinger. Den vil derfor utvides til inntil 12 måneder før eventuell verving. Velger man å avslutte tjenesten etter denne utdanningen vil man gå inn i en ny personellkategori med plikt til å inngå i reserveavdelinger. Også tidligere ansatt personell vil nå kunne disponeres i denne nye personellkategorien med verneplikt. I praksis medfører endringen at alle som søker opptak til den frivillige militære grunnutdanningen kan bli pålagt verneplikt etter endt utdanning. Denneplikten varer i 10 år fra siste gang vedkommende ble øvet, til og med fylte 47 år. Vernepliktig personell vil ikke være deployerbare uten villighet. Ordningen vil innføres fra 1. januar 2016.

Den svenske regjeringen har med bakgrunn i langtidsplanen fra juni 2015 også besluttet å igangsette en utredning av det fremtidige personellsystemet i det svenske forsvaret, inkludert spørsmålet om fremtidig bruk av verneplikt. Den svenske forsvarsministeren har antydnet at det kan være aktuelt med en

blanding av ansatt personell og vernepliktige.⁵⁰

Det svenske Hemvärnet omfatter 22 000 frivillige, og har oppgaver og organisering som i noe større grad enn i Norge grenser mot lokalvern. Primært er frivillige hittil rekruttert blant personell som har gjennomført fire måneders grunnleggende militær utdanning eller er tidligere ansatte i det svenske forsvaret. Det er imidlertid også mulig å gå inn i Hemvärnet ved å gjennomføre et eget to uker langt grunnkurs etterfulgt av kortvarig videre fagutdanning dersom man er medlem av en av Sveriges frivillige forsvarsrelaterede organisasjoner.

Den svenske personellstrukturen fra 2010 reflekterte det svenske forsvarets behov for ekspedisjonær kapasitet. Det har imidlertid vist seg vanskelig å nå de opprinnelige målene for bemanning av forsvarsstrukturen utelukkende ved bruk av frivillig personell. Samtidig har de sikkerhetspolitiske endringene etter 2014 medført økt fokus på behovet for nasjonalt forsvar. I denne sammenheng har det vist seg hverken mulig eller nødvendig å holde alt personell på deployerbar status.

4.10.4 VURDERING AV ANDRE LANDS BRUK AV VERNEPLIKT

Felles for de fleste land som fortsatt benytter verneplikt er at de har en strategisk situasjonsforståelse og militære oppgaver som vektlegger nasjonalt forsvar. For de NATO-allierte som ikke lengre praktiserer verneplikt, er det et felles trekk at nasjonale sikkerhetspolitiske kriser med omfattende militære konsekvenser ikke lengre vurderes å være aktuelle. Oppgavene for disse landenes militære styrker fokuserer i hovedsak på evne til å stille styrkebidrag til flernasjonale operasjoner, eksempelvis under ledelse av NATO, EU, FN eller i koalisjoner. Evne til internasjonal

⁴⁹ *Försvarsdepartementet, «Regjeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020», 2015. <http://data.riksdagen.se/fil/D7F6A914-0016-4DA6-9C1D-7FA559F67F17> og <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/ny-forsvarspolitisk-inriktning/>*

⁵⁰ *Se blant annet <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article212198> 22.ab. 6. aug 2015*

krisehåndtering har de senere år vært fokus for disse landenes kapabilitetsutvikling, selv om bidrag til flernasjonale operasjoner for kollektivt forsvar i NATO de siste par år igjen også er blitt viktigere.

I hvilken grad verneplikt anvendes internasjonalt er derved, som i Norge, i hovedsak en refleksjon av landenes strategiske situasjon og de prioriterte oppgaver for landenes militære styrker.

Danmark, Finland, Sverige og Norge har til dels valgt svært forskjellige vernepliktsmodeller. Dette reflekterer tydelig forskjellene i landenes sikkerhetspolitiske forutsetninger, med de følger dette har for struktur og innretning av landenes militære styrker. Når det gjelder erfaringer av spesiell relevans for norske forhold, mener Vernepliktsutvalget at de svenske erfaringene med forholdet mellom vervet og vernepliktig struktur kan være av spesiell interesse for Norge. Selv om det er betydelige forskjeller i de norske og svenske forutsetningene, er det et felles trekk at det årlige personellbehovet ligger vesentlig under årskullenes størrelse samtidig som det også er likheter i de fastsatte oppgavene for de militære styrkene. De svenske erfaringer med blant annet anvendelse av frivillighet sammen med verneplikt vil derfor kunne være av interesse også for norske forhold.

UTVALGET MENER:

- ▶ *De fleste land som fortsatt benytter verneplikt har en strategisk situasjonsforståelse og militære oppgaver som vektlegger nasjonalt forsvar.*
- ▶ *Spesielt de svenske erfaringene med fremtidig anvendelse av frivillighet i kombinasjon med verneplikt vil kunne være av interesse også for norske forhold.*

5 VERNEPLIKTSORDNINGEN

Den eksisterende vernepliktsordningen er resultatet av en rekke større og mindre endringer de senere år. I det følgende gis en gjennomgang av ordningen, med spesiell vekt på områder der det kan være behov for videre utvikling. Utvalget har også gjennomført analyser av flere tenkelige alternativer for en fremtidig vernepliktsordning. Disse analysene belyser mulige operative, personellmessige og økonomiske konsekvenser av forskjellige vernepliktsmodeller og enkelttiltak.

Dagens vernepliktsmodell omfatter utskrivning/sesjon, førstegangstjeneste og etterfølgende disponering i Forsvarssjefens styrkebrønn eller Heimevernet. Vernepliktsmodellen er tilpasset Forsvarets struktur og oppgaver, og henger slik også tett sammen med Forsvarets bruk av ansatt personell og den nylig vedtatte militærordningen.⁵¹

5.1 UTSKRIVNING OG SESJON

Sesjonsplikten har siden 2010 omfattet både kvinner og menn. Fra samme tidspunkt ble ordningen også todelt, med en sesjon del 1 og del 2. Den todelte sesjonsordningen har vært vellykket på flere områder, og har blant annet medført redusert frafall før fremmøte til førstegangstjeneste og økt kvinneandel både på sesjon og i førstegangstjenesten. Direktefordeling av den utskrivningspliktige til tjenestested og et bestemt innrykkstidspunkt ved avslutningen av sesjonsdagen, samt styrket bruk av erfarne sesjonsoffiserer har vært en nøkkel til forbedringene i sesjonsordningen. Allikevel er utskrivning og sesjon etter

utvalgets mening et av områdene der det er rom for vesentlige forbedringer.

De vernepliktige årskull omfatter for tiden om lag 63 000 personer. Av disse har Forsvaret de siste par årene rapportert et årlig behov på om lag 8 500 vernepliktige for førstegangstjeneste. Gode rutiner og hensiktsmessige kriterier for utvelgelse av dette personellet er av stor betydning. Forsvarets behov skal dekkes på best mulig måte, samtidig som det også er viktig å sikre hensiktsmessig mangfold, likeverdige muligheter for alle og best mulig motivasjon hos de som velges ut for tjeneste.

Sesjon del 1 innebærer at hele årskullet avgir en elektronisk egenerklæring, normalt i det året man fyller 17. Deretter blir rundt 20 000 av de utskrivningspliktige utvalgt for sesjon del 2. Del 2 innebærer oppmøte på et av Forsvarets sesjonssentre, der den enkelte i løpet av en dag testes, gjennomgår legeundersøkelse, mottar informasjon og eventuelt direktefordes til førstegangstjeneste.

Egenerklæringen på sesjon del 1 gir svar på 55 spørsmål om blant annet skoleresultater, sosiale vaner, helse, treningsvaner og spesielle hobbyer av interesse for Forsvaret, i tillegg til den enkeltes egen vurdering av egnethet og motivasjon. Undersøkelsen er pliktig, og basert på egenrapportering. Forsvaret kan imidlertid etterspørre dokumentasjon på medisinske tilstander eller annet ved behov. Forsvaret mottar normalt svar fra mer enn 95 prosent av årskullene.

⁵¹ *Militærordningen, 2015*

5.1.1 SELEKSJONSKRITERIER

Videre seleksjon fra sesjon del 1 til sesjon del 2 baseres på oppnådd poengsum og en vurdering. Med hensyn til *frivillighet og motivasjon* har analyse av sesjonsdata vist at 24,1 prosent av kvinner og 54,1 prosent av menn fra årskullet 1995 ved sesjon del 1 oppga et ønske om tjeneste i Forsvaret.^{52 53} Av disse ble 60 prosent av kvinner og 45 prosent av menn selektert videre for sesjon del 2. Samlet ble om lag 5 – 6 000 menn og drøyt 2 000 kvinner som hadde oppgitt ønske om tjeneste ved sesjon del 1 ikke selektert videre for sesjon del 2. På den annen side ble 10 prosent av de kvinner som oppga å være umotiverte for tjeneste og 14 prosent av umotiverte menn allikevel innkalt til sesjon del 2. Dette utgjorde mer enn 2 000 kvinner og i underkant av 2 000 menn. En andel av dette personellet var av spesiell interesse for Forsvaret, eksempelvis på grunn av fagutdanning eller geografisk hjemsted.

Kvinneandelen blant de 20 000 som kalles inn til sesjon del 2 har de siste par år ligget på 40 prosent, men rundt 40 prosent av disse igjen har inntil nå meddelt at de ikke ønsker videre tjeneste. Av de resterende vil erfaringsvis om lag 20 prosent av de frivillige kvinner og 25 prosent av menn ikke tilfredsstillende minstekravene til helse eller anvendelighet. Av feltdyktige menn og frivillige, feltdyktige kvinner er inntil nå mer enn 90 prosent fordelt til førstegangstjeneste etter sesjon del 2.

Fordelingprosenten blant motiverte menn i 1994-årskullet var 97 prosent, mens den for umotiverte menn var 64 prosent. Selv om andelen umotiverte menn på dette punkt i prosessen ikke har ligget på mer enn rundt 20 prosent, innebærer dette at mer enn 1 000 menn som ved sesjon del 2 vurderes til å være umotiverte allikevel årlig kalles inn til førstegangstjeneste. I tillegg til

faktorene nevnt over spiller Forsvarets behov for personell i vinterkontingenter her en rolle, da det erfaringsmessig er færre interesserte til disse. Da verneplikt for kvinner inntil nå har vært frivillig, er det så langt ikke innkalt umotiverte/ikke frivillige kvinner. Det kan forventes at dette vil endre seg med virkning fra 2015, som følge av innføringen av allmenn verneplikt.

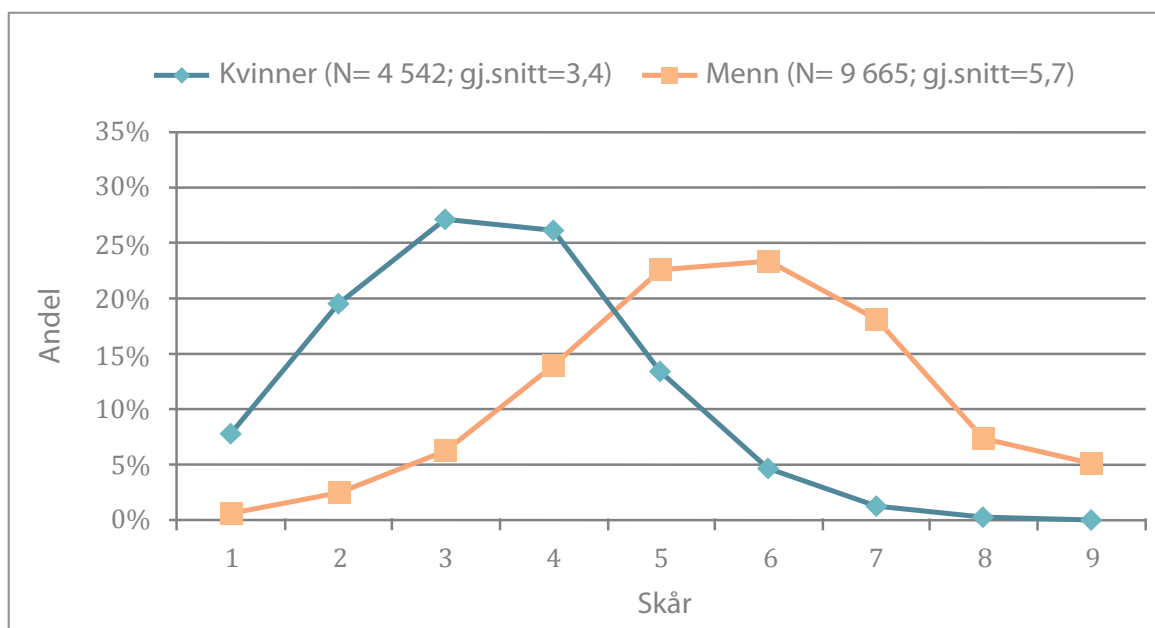
Et annet seleksjonskriterium er *fysisk yteevne*. Ved sesjon del 1 oppgir de utskrivningspliktige informasjon om treningsvaner, yteevne osv. Dette teller med i fastsettingen av den enkeltes poengsum og videre seleksjon for sesjon del 2. På sesjon del 2 testes fysisk styrke og utholdenhet. Kravene er like for kvinner og menn. Resultatene avviker derfor betydelig, som følge av de fysiologiske forskjellene mellom kjønnene (tabell 5 og 6).

Den felles karakterskalaen for kvinner og menn gjør at differensieringen blir relativt unyansert for kvinner. Analyse av sesjonsdata har imidlertid ikke vist nevneverdige forskjeller i utvelgelsen av motiverte og feltdyktige kvinner som følge av resultatene fra fysiske tester. For kvinner er de fysiske testene derfor i praksis ikke et seleksjonskriterium, mens de for menn i noen grad reduserer andelen som utvelges på de laveste karakternivåene. Allikevel blir en relativt høy andel menn med laveste karakter på fysiske tester allikevel fordelt til tjeneste.

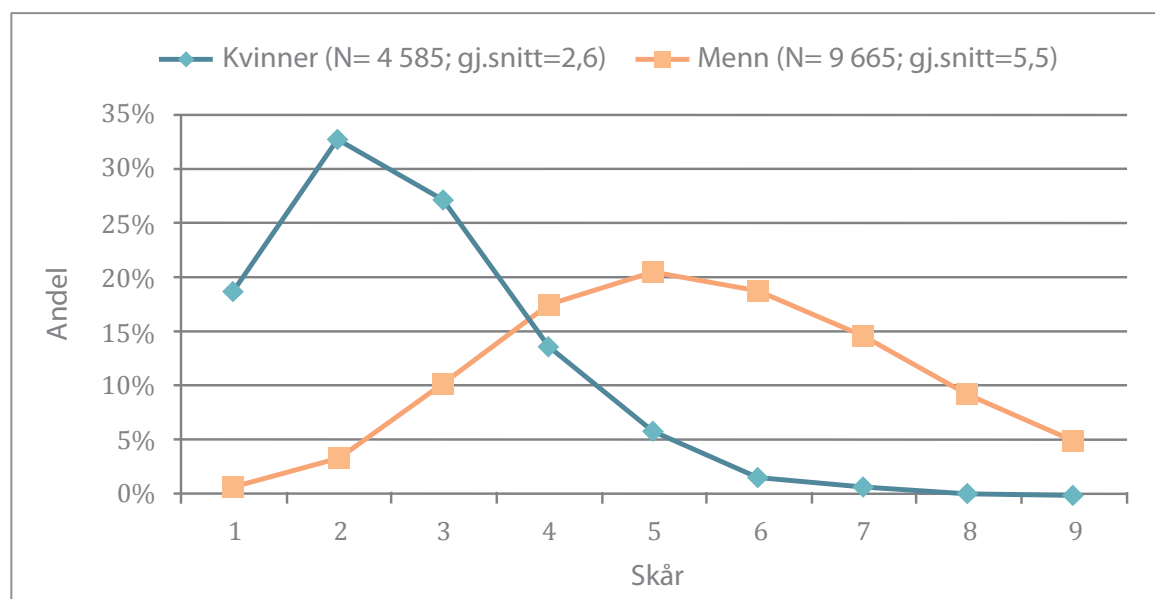
Når det gjelder de fysiske kravenes utforming og hensikt, og sammenhengen med de fysiske kravene som senere stilles i førstegangstjenesten, vises det til behandlingen i pkt. 4.6, Fysiske krav for tjeneste i Forsvaret.

⁵² Køber, «Velger Forsvaret de rette ungdommene?», 2015

⁵³ Petter Køber og Kari Røren Strand, «Første møte med Forsvaret – en kvantitativ analyse av data fra sesjon i 2012», FFI-rapport 2013/01850, Forsvarets forskningsinstitutt. 2013



TABELL 5: Fordeling av kondisjon på grunnlag av fysisk test for kvinner og menn født i 1994 på sesjon del 2 i normalperioden med antall (N) personer og gjennomsnitt



TABELL 6: Fordeling av muskelstyrke på grunnlag av fysisk test for kvinner og menn født i 1994 på sesjon del 2 i normalperioden med antall (N) personer og gjennomsnitt

Allment evnenivå blir også testet ved sesjon del 2. For avtjening av førstegangstjeneste er kravet minst karakter 3 på en skala til 9. For befalsutdanning er minstekravet 5. For utskrivningspliktige som oppnår minst

karakter 3 er det ingen vesentlige forskjeller i fordelingsandel som følge av allment evnenivå. Til tross for at minstekravet er karakter 3, blir om lag en tredel av de

utskrivningspliktige med karakter 2 eller lavere allikevel utskrevet til tjeneste.

Analyse av sesjonsdata har vist at det er en høyere andel menn (74 prosent) enn kvinner (59 prosent) som oppnår karakter 5 eller bedre på denne testen. Dette til tross for at kvinner har rapportert et noe høyere karaktersnitt fra ungdomsskole. Årsakene til disse forskjellene er uklare.

Geografisk tilhørighet tillegges også i enkelte tilfeller vekt ved fordeling til førstegangstjeneste, spesielt der vedkommende kommer fra områder med utilstrekkelig rekruttering til Heimevernet.

Et *intervju med sesjonsoffiseren* avslutter sesjon del 2. Etter en helhetlig vurdering vil den utskrivningspliktige eventuelt fordeles til førstegangstjeneste, i de fleste tilfelle med konkret avtale om avdeling og innrykkestidspunkt. Alternativt blir den utskrivningspliktige ikke innkalt til førstegangstjeneste, og fordelt til den såkalte tjenestereserven.

5.1.2 VURDERING

Vernepliktsutvalget mener erfaringene med den todelte sesjonsordningen fra 2010 i hovedsak er positive, og har bidratt vesentlig til en mer effektiv gjennomføring av utskrivning og seleksjon, så vel som økt kvinneandel i førstegangstjenesten. Det er imidlertid betenkelig at antallet som utvelges for sesjon del 2 tilsynelatende ikke er nevneverdig større enn det som kreves for å fylle behovet for et tilstrekkelig antall feltdyktige. Selv om dette på grunn av innføringen av allmenn verneplikt vil kunne endre seg noe med virkning fra sesjon del 2 i 2015/16, innebærer dette at den reelle seleksjonen skjer på bakgrunn av en relativt begrenset egenrapportering i det elektroniske spørreskjemaet på sesjon del 1. Den høye fordelingsprosenten på mer enn 90 prosent av feltdyktige fra sesjon del 2 innebærer at heller ikke motivasjon på dette punkt i prosessen i realiteten tillegges betydelig vekt.

Utvalget mener at hensikten med utvelgelse og seleksjon for førstegangstjeneste må være å finne de best egnede for å dekke Forsvarets behov, samtidig som den negative byrden for den enkelte reduseres så langt det er mulig ved å utnytte den enkeltes motivasjon og interesse for tjeneste. Motivasjon er en viktig faktor i vurderingen av egnethet. Det er derfor uheldig at et betydelig antall motiverte ikke får anledning til å gjennomgå tester og seleksjon ved sesjon del 2, samtidig som et større antall mindre motivert personell skrives ut til tjeneste.

Det er også et forhold at motivasjon varierer gjennom utskrivningsprosessen. Innkalling av et større antall vel kvalifiserte, men mindre motiverte personer til sesjon del 2 vil også kunne tenne motivasjonen hos flere av disse. Selv om Forsvarets behov for personell og kompetanse i siste instans må være styrende, er det utvalgets oppfatning at utskrivning og seleksjon kan bli betydelig bedre, både for Forsvaret og den enkelte, dersom en større andel av den motiverte og egnede ungdommen får reell mulighet til å konkurrere om plassering i førstegangstjeneste på sesjon del 2.

I tilfelle sesjon del 2 i større grad enn nå blir en reell seleksjon, også blant de feltdyktige, mener utvalget at dagens seleksjonskriterier virker relevante. Imidlertid er det av stor betydning at krav til fysisk yteevne og allment evnenivå settes slik at de gir et reelt grunnlag for differensiering på individuelt nivå, uansett kjønn. Samtidig må kravene fortsatt anvendes med en viss grad av skjønn, slik at de ikke blir ekskluderende med tanke på annen kompetanse som den enkelte kvinne eller mann vil kunne bidra med.

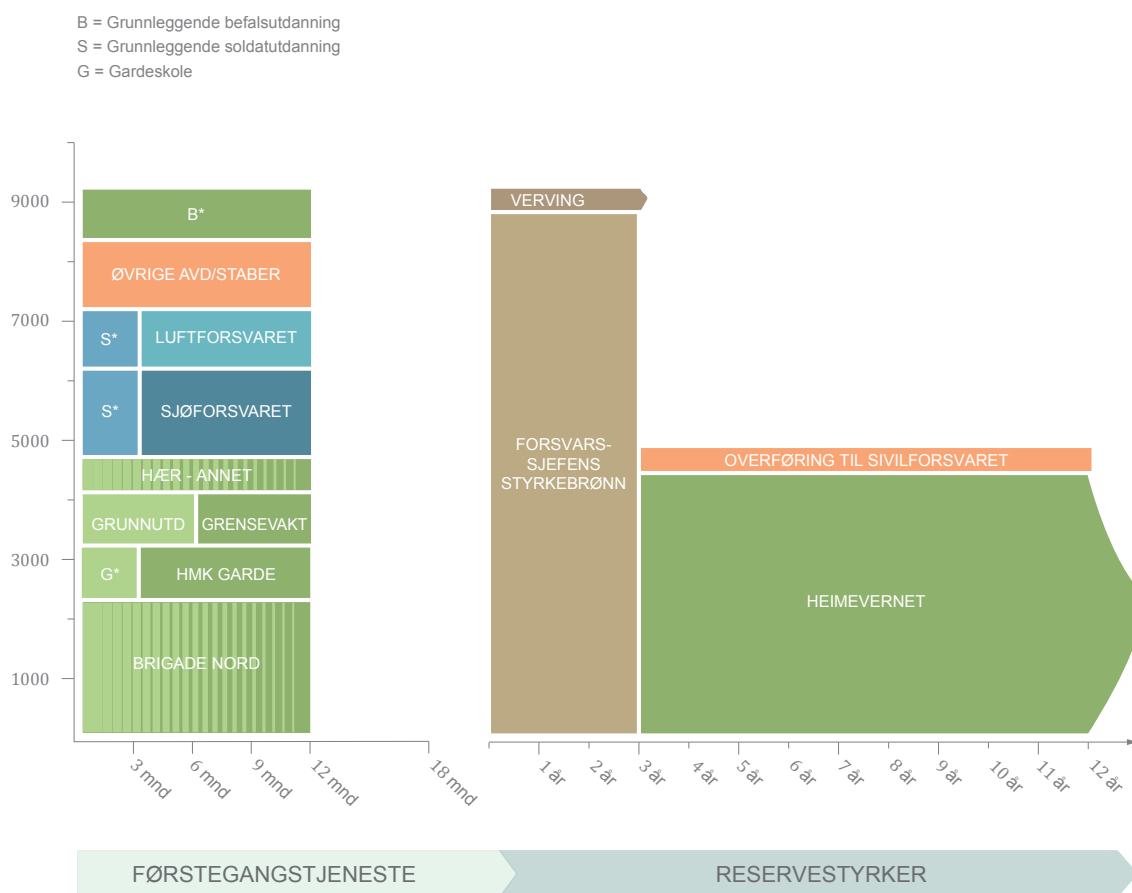
UTVALGET MENER:

- ▶ Hensikten med utvelgelse og seleksjon for førstegangstjeneste må være å finne de best egnede for å dekke Forsvarets behov, samtidig som den negative byrden for eventuell arbeidsgiver og den enkelte reduseres så langt det er mulig ved å utnytte den enkelte vernepliktiges motivasjon og interesse for tjeneste.
- ▶ Utvelgelse og seleksjon av personell bør i enda større grad vektlegge utvelgelse av de best motiverte for tjeneste.

- ▶ Antallet som kalles inn for sesjon del 2 er ikke tilstrekkelig til å muliggjøre reell seleksjon og utvelgelse av de best egnede og mest motiverte for førstegangstjeneste. I realiteten fordeles nå mer enn 90 prosent av de feltdyktige til tjeneste, uansett motivasjon.

5.2 FØRSTEGANGSTJENESTEN

Førstegangstjenesten spiller i dagens ordning en sentral rolle for Forsvarets evne til å løse de løpende oppdrag og ivareta den stående beredskap. I tillegg produserer førstegangstjenesten det personell og den kompetanse som kreves for bemanning av hele styrkestrukturen, inkludert reserven og Heimevernet.



FIGUR 2: Dagens vernepliktsmodell - sammenhengen mellom påbegynt førstegangstjeneste og etterfølgende disponering i Forsvarssjefens styrkebrønn og Heimevernet

5.2.1 ANTALLET VERNEPLIKTIGE

Forsvaret er nå tilbake til en situasjon der det kreves samtidig fokus både på løsning av løpende fredsoppdrag, ivaretagelse av stående beredskap og på evne til styrkeoppbygging. Så vel produksjonsstrukturens som styrkestrukturens behov er derved dimensjonerende for antallet vernepliktige som kalles inn til førstegangstjeneste hvert år.

Slik vernepliktsordningen praktiseres i dag, er det i første rekke den stående del av Forsvaret (produksjonsstrukturen) som dimensjonerer personellbehovet. Dette behovet dreier seg eksempelvis om bemanning av Grensevaktene, H.M. Kongens Garde, Kystvakten, Sjøforsvarets fartøy og Luftforsvarets operative baser for løsning av de normalt pågående oppdrag og operasjoner. Førstegangstjenesten er også sentral for Forsvarets evne til å vedlikeholde pålagt beredskap og produsere styrkebidrag til pågående operasjoner, eksempelvis i Hærens brigadesystem. Denne evnen er ikke begrenset til den enkelte vernepliktiges personlige trenings- og øvingsnivå, men gjelder i enda større grad avdelingenes evne til å vedlikeholde systemkompetanse og evne til samhandling på avdelingsnivå.

Styrkeprodusentenes årlige rekvisisjoner av vernepliktige dimensjoneres av operative behov innenfor de årlige budsjetttrammene. Antallet som fullfører førstegangstjeneste har vært svakt synkende gjennom flere år, og har de senere år ligget ned mot 7 000.⁵⁴ Flere av styrkeprodusentene har overfor utvalget gitt uttrykk for at de gjerne skulle hatt flere vernepliktige i førstegangstjeneste dersom økonomien hadde tillatt det.

Da den helhetlige styrkestrukturens personell- og kompetansebehov i varierende grad er definert, er behovet for utdanning til reserven og Heimevernet i mindre grad dimensjonerende for antallet i førstegangstjeneste. Det kan enkelt sies at

reserven og Heimevernets behov nå tilsynelatende dekkes av strømmen av personell og kompetanse som kommer ut av utdanningen for produksjonsstrukturens løpende behov. Dette fungerer til en viss grad, da det med dagens praktisering av verneplikten er en overproduksjon av personell i førstegangstjenesten i forhold til Heimevernets og reservens behov.

5.2.2 KOMPETANSEBEHOV OG FØRSTEGANGSTJENESTENS LENGDE

Forsvarets behov for personell er begrenset i forhold til de vernepliktige årskull. Samtidig er Forsvaret i større grad enn tidligere en kompetanseorganisasjon. Dette reflekteres i høyere krav til utdanning og kompetanse, også for vernepliktige mannskaper.

Utvalget registrerer at styrkeprodusentenes utdanning av vernepliktige i hovedsak er rettet mot eget behov, og i liten grad tar hensyn til Heimevernets eller reservens behov for kompetanse. Slik utvalget ser det, tilføres det hvert år et tilstrekkelig antall personell til reserven/Heimevernet fra førstegangstjenesten. Men det er behov for bedre sammenheng mellom den kompetansen som tilføres gjennom førstegangstjenesten og den kompetanse som er påkrevet i styrkestrukturen, spesielt i Heimevernet.

En hoveddel av de vernepliktige som gjennomfører førstegangstjeneste i dag avtjener 12 måneder tjeneste. De fleste styrkeprodusenter har oppgitt til utvalget at denne tjenestelengden er nødvendig for de fleste stillinger. Både for å få direkte operativ nytteverdi i produksjonsstrukturen fra den grunnleggende soldatutdanningen på tre til seks måneder, men også i mange tilfelle for å oppnå tilstrekkelig høyt treningsnivå på avdelingsnivåer som tropp, kompani, bataljon eller stasjon og fartøy. Grunnleggende soldatutdanning gjennomføres delvis på egne rekruttskoler utenfor styrkestrukturen (eksempelvis KNM Harald Haarfagre og Gardeskolen), eller den gjennomføres i avdeling. Lengden

⁵⁴ Forsvarets årsrapport 2014

på denne individuelle utdanningen varierer fra to til tre måneder opp til seks måneder, før overføring til operativ tjeneste.

Både av hensyn til kostnadene for Forsvaret og for den enkelte er det ikke ønskelig å gi personellet lengre førstegangstjeneste enn nødvendig. Differensiert lengde på førstegangstjenesten vil åpne muligheter for bedre tilpasning både til Forsvarets behov og til individets egne behov og ønsker.

Fra styrkeprodusentenes side er det ikke fremkommet et sterkt ønske om seks måneders førstegangstjeneste. Heimevernet og Luftforsvaret har under visse forutsetninger uttrykt muligheter for å kunne benytte slikt personell i enkelte funksjoner.

Vakt og sikring er tidvis nevnt som et område der seks måneders førstegangstjeneste vil kunne nyttes. Det er oppgitt at antallet vernepliktige med vakt og sikring som primærfunksjon i førstegangstjenesten nå ligger rundt 1 800 pr. år. Gitt at utdanning av en person med vakt og sikring som primærfunksjon er oppgitt å ta fire måneder, vil en tjenestelengde på seks måneder kun gi to måneder operativ effekt av en slik utdanning i produksjonsstrukturen.

Det er fra noen styrkeprodusenter uttrykt ønske om mer bruk av 18 måneders førstegangstjeneste for enkelte spesielle kategorier. Dette vil øke den operative nytteverdien av den grunnleggende soldatutdanningen, og er også oppgitt til en viss grad å kunne erstatte behovet for vervet personell. Spesielt kan dette være aktuelt for stillinger der det er behov for lang grunnleggende opplæring, slik som fartøysbesetninger, enkelte spesialister i Hæren mv. En begrenset, frivillig prøveordning med slik tjeneste er gjennomført i Hæren og i Sjøforsvaret.

Stortinget fastsetter årlig tjenesteplikten for vernepliktige. Denne har hittil ligget på 19 måneder samlet tjenesteplikt for førstegangstjeneste og etterfølgende

tjeneste i reserven. Dette innebærer at personell med 18 måneder førstegangstjeneste for praktiske formål ikke kan gis etterfølgende disponering i reserven, inkludert i Heimevernet, dersom denne reserven skal kunne øves. Men utvalget mener at de som har fullført 18 måneders førstegangstjeneste har god kompetanse som grunnlag for videre ansettelse i Forsvaret og verving av personell til de operative enhetene.

For funksjoner der det også er behov for produksjon av personell for reserven/Heimevernet er det derfor også behov for en andel personell med 12 måneder eller kortere førstegangstjeneste. Vernepliktsutvalget har i samtale med aktuelt personell funnet varierende grader av tilfredshet med 18 måneders førstegangstjeneste. Dette er blant annet knyttet til den åpenbare forskjellen i tjenestevilkår mellom personell som verves etter 12 måneders førstegangstjeneste og personell som gjennomfører de siste seks av 18 måneder førstegangstjeneste. Utvalget mener derfor at tjenestetillegget de siste seks måneder av 18 måneders førstegangstjeneste bør økes vesentlig. Utvalget mener 18 måneders førstegangstjeneste må være frivillig for den enkelte.

Antallet vernepliktige som gjennomfører førstegangstjeneste styres i dag gjennom tildeling av antall tjenestegjørende dager. Dersom dette tallet ikke økes, vil 18 måneders førstegangstjeneste medføre at behovet for vernepliktige reduseres med 33 - 40 prosent i forhold til 12 måneders tjeneste. Dersom en slik endring medfører en betydelig reduksjon av antallet som avtjener førstegangstjeneste vil dette kunne påvirke vernepliktens legitimitet i befolkningen.

Det er vernepliktsutvalgets oppfatning at 12 måneders førstegangstjeneste også i fremtiden må være det normale. Denne tjenestelengden reflekterer for de fleste stillinger en rimelig balanse mellom behovene for grunnleggende

soldatutdanning og operativ nytteeffekt i produksjonsstrukturen. Samtidig gjør 12 måneders tjenestelengde det mulig å dekke behovet for etterfølgende disponering av personell i reserven/Heimevernet.

Utvalget mener videre at gjennomgående førstegangstjeneste bør nyttes der det er mulig, da denne ordningen reduserer frafallet i løpet av førstegangstjenesten og generelt får gode tilbakemeldinger fra styrkeprodusenter og vernepliktige.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Antallet vernepliktige som hvert år gjennomfører førstegangstjeneste må styres av operative behov. Antallet vernepliktige i produksjonsstrukturen bør ikke reduseres, men derimot økes dersom det er et operativt behov for dette knyttet til løsningen av Forsvarets oppgaver.*
- ▶ *Differensiert lengde på førstegangstjenesten med seks, 12 eller 18 måneder bør videreføres, i henhold til Forsvarets behov. 12 måneders førstegangstjeneste skal imidlertid også i fremtiden være det normale.*
- ▶ *18 måneders førstegangstjeneste må være frivillig for den enkelte. Tjenestetillegget må i de siste seks av 18 måneders førstegangstjeneste i tilfelle økes vesentlig.*
- ▶ *Produksjonen av personell og kompetanse i førstegangstjenesten må ikke overstige Forsvarets behov.*
- ▶ *Gjennomgående tjeneste bør opprettholdes der det er mulig, uavhengig av førstegangstjenestens lengde (seks, 12 eller 18 måneder).*

5.3 DISPONERING I RESERVEN OG HEIMEVERNET

5.3.1 FORSVARSSJEFENS STYRKEBRØNN

Etter avtjent førstegangstjeneste disponeres personellet etter dagens ordning i Forsvarssjefens styrkebrønn. Forsvaret, med unntak av Heimevernet, baserer sin evne til styrkeoppbygging på ferdig utdannet personell i denne styrkebrønnen. Styrkebrønnen omfatter også den såkalte hærreserven.

Hvor lenge personellet disponeres i Forsvarssjefens styrkebrønn etter fullført førstegangstjeneste varierer. I prinsippet disponeres personell i samme stilling første år etter fullført førstegangstjeneste. Andre og tredje år disponeres man i tilsvarende stilling. Deretter overføres et nødvendig antall til Heimevernet, eventuelt til en udisponert reserve. Styrkebrønnen tilføres med dagens volum på førstegangstjenesten om lag 7 000 personer pr år, inkludert 4 500 til Heimevernet. I praksis har det vist seg at tiden fra avtjent førstegangstjeneste til innkalling til Heimevernstjeneste kan komme opp i fem til åtte år for enkelte. Det antallet vernepliktige som hvert år fullfører førstegangstjeneste overstiger med andre ord reserven/Heimevernets årlige behov for personell.

Det er en betydelig svakhet at soldater og befall i Forsvarssjefens styrkebrønn ikke øves, da personellet i styrkebrønnen anses å holde tilstrekkelig treningsnivå den korte tiden de er disponert i stilling der. Med noen få unntak innebærer dette at styrkeoppbygging og øving i Forsvaret med fullt oppsatt avdeling aldri gjennomføres.

Dette er etter utvalgets oppfatning en klar svakhet, da avdelingenes operative evne ikke bare avhenger av enkeltpersoners treningsnivå, men også krever samtrening på avdelingsnivå. Fra Heimevernets synsvinkel er det også en utfordring at den lange tiden fra førstegangstjeneste til

overføring ofte medfører et betydelig tap av kompetanse hos den enkelte vernepliktige.

I et forsvarskonsept der evne til styrkeoppbygging for de mest krevende oppgaver og høyere reaksjonsevne blir mer sentralt, er dagens ordning med Forsvarssjefens styrkebrønn *ikke* egnet.

Det er vernepliktsutvalgets oppfatning at ordningen må erstattes av en identifisert reserve i hver forsvarsgren, bestående av trent vernepliktig personell disponert i alle stillinger som med en del unntak ikke er besatt av stadig tjenestegjørende, ansatt personell.⁵⁵ Reserven må øves jevnlig sammen med sin avdeling til et tilstrekkelig nivå, eksempelvis som for Heimevernet med en uke pr år i gjennomsnitt for menige mannskaper. Det bør også tilstrebes at den enkelte vernepliktige har en høyest mulig grad av kontinuitet fra førstegangstjeneste til reserven, gjerne med disponering i samme avdeling og i samme/tilsvarende stilling.

Hoveddelen av personellet vil som følge av dette overføres direkte fra førstegangstjeneste til Heimevernet. Dette vil gi kompetansmessige fordeler for Heimevernet, men også innsparinger blant annet ved at personlig bekledning og utrustning (PBU) kan følge den vernepliktige direkte fra førstegangstjenesten.

5.3.2 KOMPETANSEBEHOV

Som følge av konseptet med disponering i Forsvarssjefens styrkebrønn før overføring til Heimevernet vil de fleste vernepliktige oppleve manglende kontinuitet mellom tjenesten de utførte i førstegangstjenesten og den stilling de etter hvert gis i styrkestrukturen, i hovedsak i Heimevernet. Disponering i Forsvarssjefens styrkebrønn har for de fleste ingen praktisk konsekvens,

med unntak av at mange mottar et disponeringskort fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter. For enkelte vernepliktige er kompetansen de ble tilført i førstegangstjenesten heller ikke tilstrekkelig for disponering i Heimevernet.

Det kan derfor virke som om det i dagens ordning ikke produseres tilstrekkelig kompetanse gjennom førstegangstjenesten i forhold til behovene i reserven og Heimevernet. En mer optimal bruk av vernepliktsordningen bør derfor sikte på at den kompetanse som tilføres i førstegangstjenesten også dekker behovet i den helhetlige styrkestrukturen, i tillegg til det operative behovet i produksjonsstrukturen under førstegangstjenesten.

UTVALGET MENER:

- ▶ *I et forsvarskonsept der evne til styrkeoppbygging for de mest krevende oppgaver og høyere reaksjonsevne blir mer sentralt, er dagens ordning med Forsvarssjefens styrkebrønn ikke egnet.*
- ▶ *Forsvarssjefens styrkebrønn erstattes av en identifisert reserve i hver forsvarsgren, bestående av trent vernepliktig personell. Reserven må øves jevnlig sammen med sin avdeling til et tilstrekkelig nivå, eksempelvis som for Heimevernet med en uke pr år i gjennomsnitt for menige mannskaper.*
- ▶ *Det bør tilstrebes at den enkelte vernepliktige har en høyest mulig grad av kontinuitet fra førstegangstjeneste til reserven, gjerne med disponering i samme avdeling og i samme/tilsvarende stilling.*

⁵⁵ *Avdelinger der løsning av primæroppdragene er basert på vernepliktig bemanning i førstegangstjeneste, eksempelvis Kystvakt, Grensevakt og HMKG vil kunne ha begrenset behov for en slik reserve.*

- ▶ *Personell som ikke utvelges for tjeneste i reserven, overføres etter førstegangstjenesten direkte til Heimevernet.*
- ▶ *Det bør bli bedre samsvar mellom den kompetansen som tilføres de vernepliktige i førstegangstjenesten og det operative behovet de skal fylle ved senere disponering i Heimevernet eller reserven.*

5.4 ALTERNATIVUTREDNINGER

Vernepliktsutvalget har som del av sitt arbeid vurdert flere alternativer for en fremtidig vernepliktsordning. Alternativene har hatt til hensikt å identifisere de beste løsningene for en fremtidig vernepliktsordning, innenfor et bredt spekter av muligheter. Utvalget er i dette arbeidet gitt betydelig støtte fra blant andre Forsvarets forskningsinstitutt.

5.4.1 ALTERNATIVE VERNEPLIKTSMODELLER

Utvalget fastsatte i januar 2015 en beskrivelse av fire alternative modeller for en fremtidig vernepliktsordning. Modellene var ment å gi grunnlag for helhetlig analyse og konsekvensutredning ved Forsvarets forskningsinstitutt, og skulle blant annet ivareta mandatets oppdrag om å utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Modellene er utformet for å belyse alternative innretninger av vernepliktsordningen, både med hensyn til førstegangstjenesten og etterfølgende disponering i reserven eller Heimevernet.

- ▶ *Modell 1* innebærer i hovedsak videreføring av dagens tjenestemønster for førstegangstjenesten, med delvis oppsatte stående avdelinger, fartøy og stasjoner/baser. Forsvarets enheter løser oppdrag og produserer beredskap som nå, men den samlede

styrkestrukturens operative gripbarhet og reaksjonsevne er styrket ved at Forsvarssjefens styrkebrønn er erstattet av en øvet reserve i hver forsvarsgren. Reservene inkluderer også en mindre, frivillig styrke for å sikre tilstrekkelig evne til deltakelse i internasjonale operasjoner. Personell til Heimevernet overføres direkte etter førstegangstjenesten.

- ▶ *Modell 2* illustrerer hvordan antallet vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste kan økes innenfor samme årsverksramme som nå, ved å innføre seks måneders førstegangstjeneste for en andel av årskullene. Også modell 2 har en identifisert reserve, men denne øves ikke som følge av hyppigere utskifting av trent personell. For å muliggjøre grunnleggende soldatutdanning av et større antall vernepliktige har stående beredskapsavdelinger lavere bemanning enn i dagens modell.
- ▶ *Modell 3* illustrerer hvordan antallet vernepliktige årsverk kan reduseres samtidig som antallet førstegangstjenestegjørende pr. år holdes på dagens nivå. Modellen har et variert tjenestemønster, med førstegangstjeneste fra seks til 18 måneder. Modellen inkluderer en identifisert og øvet reserve.
- ▶ *Modell 4* illustrerer en vernepliktsmodell med fire måneders førstegangstjeneste for et betydelig høyere antall vernepliktige, innenfor omtrent samme årsverksramme som i dag. Et meget begrenset antall gjennomfører 12 måneder førstegangstjeneste, for å sikre tilgang av trent personell til forsvarsgrenenes reserve.

	Antall personer i førstegangstjeneste pr år ⁵⁶	Personellbehov for reserve/HV pr år	Ikke disponert i reserven/HV	Overproduksjon pr år ⁵⁷
Modell 1	9 205	5 900	3 305	0
Modell 2	13 770	7 100	6 670	6 670
Modell 3	9 185	6 050	3 135	1 685
Modell 4	22 420	9 400	13 020	13 020

TABELL 7: Personell og kompetanseflyt

En mer detaljert beskrivelse av modellene inkludert de viktigste variabler er vedlagt rapporten (vedlegg 3).

5.4.2 VURDERING AV MODELLENE

FFIs analyse av modellene har identifisert en rekke momenter av betydning for vernepliktsordningen. De operative konsekvensene for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i de fire modellene er videre kvalitetssikret i samarbeid med Forsvarsstaben, styrkeprodusentene, Forsvarets personell- og vernepliktssenter samt Vernepliktsrådet. Det følgende lister noen viktige funn:

5.4.2.1 Personell- og kompetanseflyt

Forsvarets behov knytter seg både til bemanning av den stående produksjonsstrukturen og til bemanning av den samlede styrkestrukturen. Tabell 7 identifiserer personellstrømmene mellom førstegangstjeneste og reservestyrken/Heimevernet i de forskjellige modellene.

Personell som ikke disponeres i reserven/Heimevernet i modell 1 har i hovedsak bidratt til operativ evne i løpet av 12 måneders førstegangstjeneste. Det er derved ikke overproduksjon av personell og kompetanse i modell 1. I de øvrige modellene gjennomfører et betydelig antall vernepliktige grunnleggende soldatutdanning i hoveddelen av seks eller fire måneders førstegangstjeneste. Disse gir få eller ingen bidrag til operativ evne under selve førstegangstjenesten. Hensikten med denne utdanningen blir derved primært å fylle behovet i reserven/Heimevernet, der det ikke er tilstrekkelig tilgang på personell som av operative grunner har gjennomført 12 måneders førstegangstjeneste. Produksjon ut over reserven/Heimevernets behov blir derved overproduksjon. Der 18 måneders førstegangstjeneste inngår, er dette personellet heller ikke ansett som disponible for reserven/Heimevernet.

5.4.2.2 Grunnlag for verving

Førstegangstjenesten er også grunnlaget for verving. Forsvarets behov for vervede ligger årlig mellom 300 – 400 personer. Dersom det tas som en forutsetning at grunnlaget for verving er fullført 12 eller 18 måneders førstegangstjeneste gir modellene følgende rekrutteringsgrunnlag (tabell 8).

⁵⁶ Inkluderer ikke elever ved grunnleggende befalsutdanning (GBU)

⁵⁷ Antallet er et anslag, basert på en forutsetning om at alle som gjennomfører 12 eller 18 mnd førstegangstjeneste ved operativ avdeling bidrar til produksjon av operativ evne/beredskap i førstegangstjenesten. Disse utgjør derved ikke et overskudd, selv om de ikke disponeres i reserven/HV etter avtjent førstegangstjeneste

	Rekrutteringsgrunnlag for verving ⁵⁸	Årlig behov for vervede	Vurdering
Modell 1	9 205	300 - 400	Meget god
Modell 2	3 860	300 - 400	Tilstrekkelig
Modell 3	3 605	300 - 400	Tilstrekkelig
Modell 4	1 840	300 - 400	Ikke tilfredsstillende

TABELL 8: *Grunnlag for verving*

5.4.2.3 Forsvarets behov for seks/fire måneders førstegangstjeneste

Heimevernet oppgir at seks måneders førstegangstjeneste kan være tilstrekkelig for tjeneste i Heimevernet, selv om 12 måneders førstegangstjeneste er ønskelig. Heimevernet er imidlertid avhengig av å utdanne en hoveddel av sitt befall fra egne rekker (HV-befal). For rekruttering til denne kategorien vil seks måneders førstegangstjeneste ikke være tilstrekkelig.

De øvrige forsvarsgrenene anslår potensialet for seks måneders førstegangstjeneste til noen hundre årsverk. For hoveddelen av vernepliktige stillinger kreves 12 måneder førstegangstjeneste. Også for vakthold og sikring som primærfunksjon oppgir forsvarsgrenene at seks måneders førstegangstjeneste i de fleste tilfelle ikke er tilstrekkelig. Grunnleggende soldatutdanning for denne kategorien er oppgitt å ta fire måneder, hvilket gir lav operativ nytteeffekt av utdanningen gjennom seks måneders førstegangstjeneste. Slik førstegangstjeneste vil derved generere et utdekket behov for vakthold og sikring ved Forsvarets installasjoner i den daglige tjeneste, men mindre antallet vernepliktige årsverk økes vesentlig.

Med unntak av Luftforsvaret, som under visse omstendigheter anser at fire måneders førstegangstjeneste før overføring til Luftheimevernet kan være tilstrekkelig for opptil 150 spesialister pr. år, anser ingen styrkeprodusenter at fire måneders førstegangstjeneste kan dekke utdanningsbehovet for vernepliktige.

Analysen av modell 2, 3 og 4 har vist at modellene hadde en for optimistisk vurdering av i hvor stor grad det er mulig å benytte seks måneders førstegangstjeneste for å fylle Forsvarets behov (se vedlegg 3).

5.4.2.4 Prosentvis andel av årskullene

Den prosentvise andel av årskullene som gjennomfører førstegangstjeneste varierer fra 14 til 36 prosent i modellene. Hvis Forsvaret velger en modell med høyere prosentandel enn dagens nivå, påvirker dette sannsynligheten for at andelen umotiverte soldater øker. Hvis andelen umotiverte soldater i førstegangstjenesten øker, kan dette redusere mange av de positive effektene man nå ser som følge av at førstegangstjenesten av mange oppfattes som en attraktiv mulighet snarere enn en negativ plikt. De vernepliktiges tillitsvalgte vektlegger dessuten at tjenesten må være meningsfull, fylle et operativt behov og ikke medføre at den enkelte pålegges tjeneste utover Forsvarets behov.

⁵⁸ *Rekrutteringsgrunnlaget vil kunne påvirkes positivt dersom det gis mulighet for at kandidater med 6 eller 4 mnd førstegangstjeneste eventuelt kan søke verving tidlig, for overføring til 12 mnd tjenesteløp*

5.4.2.5 Operativ evne

Modellenes operative evne er vurdert i forhold til dagens vernepliktsordning, ut fra de følgende kriterier:

- ▶ *Hvordan er operative avdelinger/enheter bemannet i forhold til dagens modell?*
- ▶ *Hvordan er forventet evne til oppsetting innen pålagt beredskapstid for avdelinger som produserer beredskap, sammenlignet med dagens modell?*
- ▶ *Hvordan tilfredsstillere modellene beredskaps- og kapabilitetskravene knyttet til Forsvarets ni oppgaver, slik de fremkommer i Forsvarets forskningsinstituttts scenarioportefølge?⁵⁹*

Det følgende gir et kort sammendrag av modellenes operative evne:

- ▶ *Modell 1 gir økt operativ evne, ved at den i tillegg til å opprettholde dagens vernepliktige bemanningsnivå i produksjonsstrukturen også inkluderer en trent og øvet reserve for samtlige stillinger som ikke er bemannet med ferdig utdannet personell i det daglige. Modellen vurderes med ett spesielt unntak å kunne oppfylle beredskaps- og kapabilitetskravene knyttet til Forsvarets oppgaver.*
- ▶ *Modell 2 gir redusert operativ evne, spesielt som følge av redusert stående bemanning i Hæren (både i brigaden og HMKG/Grensevakten). Et betydelig antall offiserer/befal må overføres fra operative avdelinger til grunnleggende soldatutdanning. Baseforsvar og Heimevern vil også få redusert operativ evne som følge av*

overgang fra 12 til seks måneders førstegangstjeneste for disse kategoriene. I tillegg vil reserven ikke øves i denne modellen. Modellen oppfyller på en dårligere måte beredskaps- og kapabilitetskravene knyttet til Forsvarets oppgaver.

- ▶ *Modell 3 gir redusert operativ evne, spesielt som følge av vesentlig redusert antall personell i Hærens brigadesystem. Baseforsvar og Heimevern vil også få redusert operativ evne som følge av overgang til 6 måneders førstegangstjeneste. Modellen oppfyller ikke beredskaps- og kapabilitetskravene knyttet til Forsvarets oppgaver, men vil med et vesentlig hevet øvingsnivå for reserven ut over det modellen legger til grunn ha potensial for å kunne oppfylle disse.*
- ▶ *Modell 4 gir marginal operativ evne, da Forsvarets avdelinger, fartøy og enheter i hovedsak ikke vil være bemannet med vernepliktige i det daglige. En stor del av Forsvarets faste personell vil overføres fra operative avdelinger til grunnleggende soldatutdanning. Det er også et spørsmål om modellen muliggjør opprettholdelse av en trent reserve. Modellen tilfredsstillere ikke beredskaps- og kapabilitetskravene som kan knyttes til Forsvarets oppgaver.*

5.4.3 ØKONOMI

Vernepliktsutvalget er gitt i oppdrag å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utvalget skal også vurdere forslag som innebærer redusert ressursbruk på området. Kostnadene knyttet til vernepliktsmodellene er derfor beregnet, med vekt på de direkte variablene materiell (drift og vedlikehold), personell og øving. Det følgende viser differansekostnader i forhold til dagens vernepliktsordning (millioner kroner) (tabell 9).

⁵⁹ Disse kapabilitetskravene er basert på FFIs vurderinger av en egenutviklet scenarioportefølge. Denne scenarioporteføljen reflekterer Forsvarets ni oppgaver.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Materiell (drift og vedlikehold)	0	- 150	- 270	- 330
Personell	0	+ 20	- 300	+ 60
Øving	+ 250	0	+ 250	+ 250
Økte/reduerte kostnader	+ 250	- 130	- 320	- 20

TABELL 9: Økonomi

KOMMENTARER:

- ▶ *Modell 1 – den økte kostnaden er i hovedsak knyttet til øving av full styrkestruktur, inkludert trening av forsvarsgrenenes reserve i gjennomsnitt en uke pr år. I tillegg øving av en deployerbar, frivillig reserve i hver forsvarsgren i tre uker pr år i gjennomsnitt. Disse reservene erstatter Forsvarssjefens styrkebrønn.*
- ▶ *Modell 2 – innsparingene skyldes i hovedsak at antallet vernepliktige i Hæren er redusert med nærmere 1 800 årsverk. Disse årsverkene er blant annet konvertert til 3 600 seks måneders løp med grunnleggende utdanning for Heimevernet, som har lavere kostnad enn vernepliktige årsverk i brigadesystemet. I tillegg inngår ikke øving av reserven i modell 2.*
- ▶ *Modell 3 – innsparingene er i hovedsak knyttet til at antallet vernepliktige årsverk spesielt i Hærens brigadesystem er redusert med 1 200, til fordel for 3 100 seks måneders løp med grunnleggende utdanning for vakt & sikring og Heimevern. Grunnet reduksjon med*

ca. 1 700 vernepliktige årsverk i forhold til referansemodellen gir modellen en betydelig innsparing i personellkostnader. Reserven skal øves, som for modell 1.

- ▶ *Modell 4 – det er økte kostnader knyttet til øving av reserven, som for modell 1 og 3. Det er betydelige innsparinger i materielldrift og -vedlikehold, da Forsvarets enheter i hovedsak ikke er bemannet i det daglige, som følge av at hoveddelen av vernepliktig og fast personell driver fire måneders grunnleggende soldatutdanning. Økt behov for EBA-investeringer er ikke beregnet, men vil anslagsvis kunne dreie seg om 3 – 4 mrd kroner.*

5.5 VERNEPLIKTSMODELL MED VEKT PÅ REKRUTTERING FOR VERVING

Vernepliktsutvalget har også ønsket å vurdere operative og økonomiske konsekvenser av en modell der vernepliktens hensikt i betydelig større grad er å skape grunnlag for verving av personell til de operative enheter, samt produksjon av personell for Heimevernets behov. I en slik modell vil de operative avdelingene med unntak av HMKG og Grensevakten være

bemannet med ansatt personell, ikke ulikt vernepliktsmodellen Danmark praktiserer.

Modellen legger til grunn at antallet vernepliktige i førstegangstjeneste skal være omtrent som i dag, men at førstegangstjenestens lengde med unntak av HMKG og Grensevakten kun er fire måneder. Forsvarets stående struktur skal videre være bemannet på samme nivå som i dag, men med vervet eller fast tilsatt personell. For å vedlikeholde et slikt bemanningsnivå forutsettes det i modellen at det vil være behov for å verve 2 000 nye grenaderer og konstabler pr. år, dersom det antas at gjennomsnittlig tjenestetid øker til fire år for vervede.

En slik modells operative evne er vurdert til å være vesentlig bedre enn dagens vernepliktsordning, hovedsakelig fordi de fleste stillinger bemannet av vernepliktige i førstegangstjeneste er erstattet med ansatt personell. Heimevernet vil imidlertid tilføres vernepliktige med kun fire måneders førstegangstjeneste. De økte kostnadene ved en slik ordning vil beløpe seg til rundt kr. 3 mrd pr. år, hovedsakelig som følge av økte lønns- og personalkostnader. De økte behovene for investeringer i forlegning og messe vil i tillegg kunne komme opp i så mye som kr. 25 mrd, med årlige ekstra driftsutgifter i størrelsesorden kr. 1 mrd pr. år.

Dersom det legges til grunn en noe mer nøktern forutsetning om at bare enkelte avdelinger bemannes med vervede, vil kostnadene kunne reduseres til kr. 1 mrd ekstra pr. år, i tillegg til økt behov for investering i forlegning og messe med kr. 6,5 mrd og tilhørende driftsutgifter i overkant av kr. 250 mill. Antallet vervede i produksjonsstrukturen er her forutsatt å være 40 prosent, mens 60 prosent av mannskapene fortsatt ville være vernepliktige i førstegangstjeneste.

Etter vernepliktsutvalgets oppfatning illustrerer beregningene at en vernepliktsmodell etter dansk modell ikke er gjennomførbar i Norge, med mindre

Forsvarets stående struktur og antallet som gjennomfører førstegangstjeneste pr. år reduseres dramatisk. Selv til en betydelig økt kostnad vil det etter utvalgets oppfatning ikke være mulig å løse Forsvarets oppgaver med en slik begrenset utnyttelse av verneplikten.

5.6 VERNEPLIKTSMODELL MED VEKT PÅ TOTALFORSVAR

Utvalget har også ønsket å vurdere forslag i den offentlige debatt, der verneplikten tenkes gitt en utvidet rolle i totalforsvarssammenheng. I en slik modell ville et betydelig høyere antall personer gis en kortvarig førstegangstjeneste i Heimevernet, før de enten overføres til videre tjeneste i Forsvaret eller går tilbake til det sivile samfunnet. De ville her kunne bidra med økt totalforsvarskompetanse i et bredt spekter av offentlige, private og frivillige sammenhenger.

Det kan her legges til grunn at antallet som gjennomfører fire måneders grunnleggende soldatutdanning økes til 20 000 personer. Av disse fortsetter 8 000 i Forsvaret for dekning av Forsvarets løpende behov gjennom ytterligere åtte måneders tjeneste. De ekstra kostnadene ved en slik ordning vil beløpe seg til rundt kr. 450 millioner pr år i økte tjenestetillegg, i tillegg til økte investeringsbehov i forlegning tilvarende ca. kr. 1,1 mrd. Videre vil det bli behov for anslagsvis 250 nye instruktører. Med mindre disse tilføres som nye årsverk, vil dette måtte overføres fra den operative strukturen.⁶⁰

Etter utvalgets oppfatning er de positive effektene for totalforsvaret gjennom en slik ordning vanskelige å vurdere. Det er derfor også vanskelig å vurdere om de betydelig økte kostnadene ved en slik ordning, også for den enkelte vernepliktige, faktisk vil ha målbare effekter. En slik ordning ville også

⁶⁰ Som for beregning av investeringer i «Vernepliktsmodell med vekt på rekruttering for verving» baserer tallene seg på Forsvarsbyggs planleggingstall

dekke behov utenfor Forsvarets oppgaver, og slik innebære at Forsvarets ressurser i betydelig grad må anvendes på nye oppgaver utenfor Forsvarets behov.

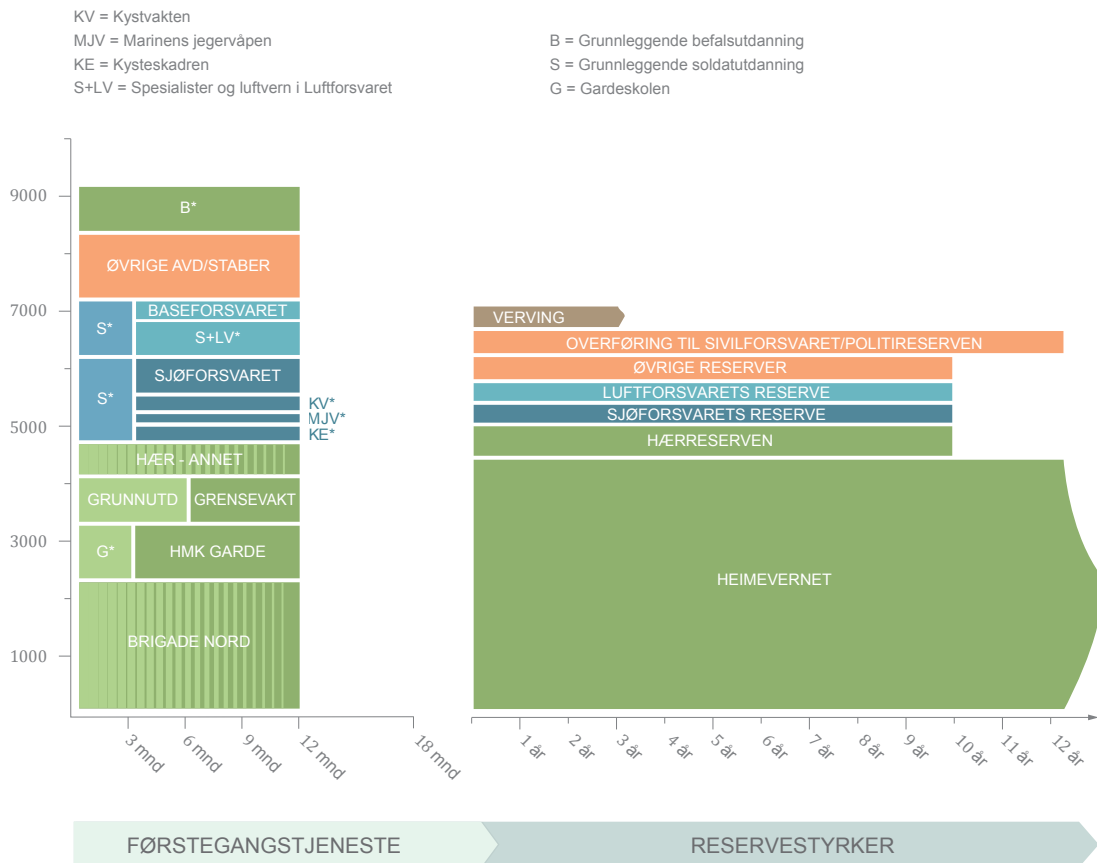
6 ANBEFALING OM EN MODERNISERT OG VIDEREUTVIKLET VERNEPLIKTSORDNING

Vernepliktsutvalget anbefaler at verneplikten fortsatt må inngå som en sentral komponent i forsvarskonseptet. Økt reaksjonsevne og bedring av Forsvarets operative evne for løsning av alle fastsatte oppdrag vil kreve økt fokus på styrkestrukturens samlede operative evne. Dette inkluderer også Forsvarets stående beredskap og operative evne. Skal dette oppnås må:

- ▶ *Forsvarssjefens styrkebrønn legges ned. I stedet anbefales det å opprette en identifisert og trenet reserve i hver forsvarsgren, som er stor nok til at den enkelte avdeling/stasjon/fartøy kan bemannes med trenet og samøvet personell innenfor den enkelte enhets beredskapstid.*
- ▶ *Hele styrkestrukturen øves slik at kvaliteten bedres, den er gripbar og gir utholdenhet, uten at det medfører en reduksjon i Forsvarets stående operative evne og beredskap.*
- ▶ *Verneplikten utnyttes bedre som grunnlag for styrkestrukturens operative kapabiliteter. Dette vil kunne gi vesentlige bidrag til bedret fremtidig beredskap og operativ evne.*

Vernepliktsutvalget anbefaler derfor en fremtidig vernepliktsmodell basert på 12 måneders førstegangstjeneste som det normale, etterfulgt av direkte disponering i reservestyrkene eller Heimevernet. Dersom Forsvarets behov tilsier det, bør seks eller 18 måneders førstegangstjeneste også kunne nyttes. 18 måneders førstegangstjeneste bør i tilfelle være frivillig.

Vernepliktige i blant annet Hærens brigadesystem gjennomfører normalt 12 måneders gjennomgående tjeneste ved stående avdeling. Avdelingene er tilnærmet fullt oppsatt til enhver tid, men deres operative tilgjengelighet med den vernepliktige bemanningen vil variere gjennom året i henhold til tidspunkt i utdanningsprogrammet. Evne til styrkeoppbygging for løsning av avdelingens oppdrag innenfor den angitte beredskapstiden bør sikres gjennom en øvet og ferdig utdannet reserve. Spesielt med tanke på behovet for å sikre evne til flernasjonale krisehåndtering og bidrag til internasjonale fredsoperasjoner på kort varsel bør en andel av reserven også inngå frivillig kontrakt, og øves på et høyere nivå i inntil tre uker pr. år. Denne kapasiteten vil som en sideeffekt også gi økt operativ evne for nasjonale oppdrag.



FIGUR 3: Anbefalt fremtidig vernepliktsmodell. 12 måneders førstegangstjeneste er det normale, men modellen åpner også for seks og 18 måneders førstegangstjeneste i henhold til Forsvarets behov

Avdelinger og enheter som løser sine oppdrag som del av Forsvarets daglige operative virksomhet, slik som Hans Majestet Kongens Garde, Grensevakt og Sjøforsvarets seilende fartøyer samt en rekke spesialister i blant annet Luftforsvaret og Sjøforsvaret bør også normalt gjennomføre 12 måneders førstegangstjeneste, men med en egen grunnutdanning av to til seks måneders lengde før overføring til operativ tjeneste.

Den anbefalte vernepliktsmodellen sikrer at avdelingene i Forsvaret i hovedsak er fullt oppsatt til enhver tid. Dette vil bidra til høyere operativ evne, spesielt på enhets- og avdelingsnivå, enn et konsept basert på større andel av reserver. Samtidig medfører utdanning av vernepliktige gjennom førstegangstjenesten ved stående avdeling at hoveddelen av grenaderer/konstabler, befal og offiserer kan tjenestegjøre i sin

primære stilling i styrkestrukturen, fremfor som instruktører ved separate øvingsavdelinger.

Modellen er en videreføring av dagens vernepliktsmodell, men vil etter utvalgets mening ha vesentlig styrket operativ evne gjennom økt fokus på den helhetlige styrkestrukturens bemanning og øvingsnivå.

6.1 UTSKRIVNING OG SESJON

Den todelt sesjonsordningen som ble innført fra 2010 bør videreføres, blant annet med forutsigbar fordeling til tjenestested, tidspunkt for innkalling og lengde på tjenesten allerede på sesjon del 2. Seleksjon og utvelgelse bør imidlertid forbedres, ved at frivillighet og motivasjon i langt større grad vektlegges ved uttak til

førstegangstjeneste. Et større antall motiverte søkere bør gis anledning til å konkurrere om de plassene Forsvaret har tilgjengelig for gjennomføring av førstegangstjeneste. Dette vil kunne gi Forsvaret tilgang på mer motivert og bedre egnede personell, samtidig som byrdene for den enkelte vernepliktige reduseres ved at de best motiverte i større grad selekteres for tjeneste.

Utvalget anbefaler disse forbedringene av sesjonsordningen:

- ▶ *Antallet som kalles inn til sesjon del 2 bør økes til halvdelen av årskullet, da dagens antall på 20 000 utskrivningspliktige pr. år ikke muliggjør reell seleksjon ved utskrivning til førstegangstjeneste. Dette vil gi Forsvaret bedre mulighet til seleksjon av de best egnede og mest motiverte, samtidig som en større andel av de utskrivningspliktige som oppgir interesse og motivasjon på sesjon del 1 får mulighet til å kvalifisere seg for tjeneste.*
- ▶ *Motivert ungdom som ikke velges ut for sesjon del 2 bør gis mulighet til å søke om å få gjennomføre sesjon del 2, etter samme mønster som for søknad om utdanning i Forsvaret.*
- ▶ *Seleksjonskriteriene ved sesjon del 2 bør forbedres. Utvelgelsen av personell bør i større grad vektlegge kriterier som gjennomført og pågående utdanning, oppnådde resultater, deltakelse i idrett og frivillig aktivitet mv. Motivert ungdom bør i større grad få mulighet til å dokumentere sine kvalifikasjoner formelt gjennom en søknadslignende prosess. Dette kan supplere eller erstatte den relativt overflatiske egenrapporteringen av kvalifikasjoner i sesjon del 1 som nå er grunnlaget for utvelgelse av personell til førstegangstjeneste.*

- ▶ *Utskrivningspliktige bør gis mulighet til å kunne søke på og konkurrere seg til konkrete stillinger, avdelinger eller tjenestesteder, samtidig som Forsvaret også beholder mulighet til å disponere personell i samsvar med Forsvarets behov.*

Kostnadene ved disse endringene kan anslås til kr. 15 - 20 millioner pr år, fordelt på økte personell- og driftskostnader samt behov for 10 - 12 nye stillinger ved Forsvarets personell- og vernepliktssenter. I tillegg vil det kunne påløpe kostnader til kapasitetsutvidelse ved sesjonssentrene. Sesjonssentrene er i dag dimensjonert for inntil 25 000 utskrivningspliktige pr. år.

6.2 FØRSTEGANGSTJENESTE

Utvalget anbefaler at førstegangstjenesten primært bør nyttes for å bidra til Forsvarets stående operative evne og beredskap. Utdanning for administrative støttefunksjoner, reserven og Heimevernet i løpet av førstegangstjenesten må ikke gå på bekostning av denne, og må så langt som mulig bygge på det personell og den kompetanse som utvikles i førstegangstjenesten ved operative avdelinger.

Produksjonen av personell og kompetanse i førstegangstjenesten må ikke overstige Forsvarets behov, enten i de stående styrkene eller i reserven/Heimevernet. Det må også være tilstrekkelig antall som gjennomfører førstegangstjeneste til å sikre tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag av kvalifisert personell for verving og eventuell videre militær utdanning.

Antallet vernepliktige som hvert år gjennomfører førstegangstjeneste må styres av operative behov. Antallet vernepliktige i produksjonsstrukturen må økes dersom det er et operativt behov for dette knyttet til løsningen av Forsvarets oppgaver.

12 måneders førstegangstjeneste bør i fremtiden være det normale, men

differensiert tjenestelengde med seks eller 18 måneders førstegangstjeneste bør også kunne benyttes i henhold til Forsvarets behov. Utvalget mener at 18 måneders førstegangstjeneste i tilfelle må være frivillig.

Utvalget anbefaler at de gode erfaringene med gjennomgående førstegangstjeneste ved avdeling bør videreføres der det er mulig, spesielt for avdelinger som i den daglige tjenesten hovedsakelig produserer beredskap. For avdelinger og enheter der løsning av løpende fredsoppdrag er det normale, eller der den enkelte stilling krever avsluttet grunnutdanning før tiltredelse, bør grunnleggende soldatutdanning fortsatt gjennomføres ved separat rekruttskole. Dette kan gjelde blant annet Hans Majestet Kongens Garde, Grensevakten, Kystvakten og Sjøforsvarets seilende fartøy, i tillegg til en rekke andre spesialiserte tjenestestillinger. Utvalget anbefaler imidlertid at nærheten mellom rekruttskole og etterfølgende tjenestestilling gjøres så tett som mulig, både geografisk og innholdsmessig, blant annet for å redusere det relativt høye frafallet av personell ved denne utdanningsmodellen.

Antallet inntak av vernepliktige pr. år må tilpasses Forsvarets operative behov, samtidig som de negative virkninger for de vernepliktige reduseres så langt det er mulig. Det bør derfor tilstrebes å gjennomføre ikke mer enn to inntak pr. år, i henholdsvis juli og januar. På denne måten vil de vernepliktige bedre kunne gå inn og ut av sivil utdanning uten unødig tap av tid før og etter førstegangstjenesten. Gjennomføring av flere inntak pr. år må i tilfelle være operativt begrunnet, og ikke være begrunnet av ressurs hensyn, slik som utnyttelse av forlegningskapasitet ved rekruttskoler mv.

Førstegangstjenesten må, spesielt mot slutten av tjenestetiden, i større grad tilføre de vernepliktige den kompetanse de vil ha behov for i sin neste stilling i reserven eller Heimevernet. Det bør tilstrebes størst mulig

grad av kontinuitet mellom førstegangstjeneste og etterfølgende disponering, eksempelvis ved disponering i samme avdeling og tilsvarende stilling i reserven der det er mulig.

6.3 DISPONERING I RESERVEN OG HEIMEVERNET

Utvalget anbefaler at den nåværende Forsvarssjefens styrkebrønn legges ned. I stedet opprettes en identifisert og trent reserve i hver forsvarsgren, som er stor nok til at den enkelte avdeling, stasjon eller fartøy kan bemannes med trent og samøvet personell innenfor den enkelte enhets beredskapstid. Den ordinære vernepliktige reserven bør øves som del av sin avdeling, eksempelvis i gjennomsnitt en uke pr. år, mens den frivillige deployerbare reserven eksempelvis bør øves i gjennomsnitt inntil tre uker pr. år

Personell som ikke fordeles til tjeneste i reserven, overføres etter førstegangstjenesten direkte til Heimevernet. Dette vil gi Heimevernet tilgang på fersk militær kompetanse, samtidig som det også oppnås besparelser ved at en del personlig bekledning og utrustning kan følge den vernepliktige direkte fra førstegangstjenesten til Heimevernet.

Utvalget anbefaler også at de vernepliktige bør få mulighet til å søke på og konkurrere seg til stillinger i reserven eller Heimevernet etter fullført førstegangstjeneste. Som et minimum bør den enkelte gis mulighet til å fremme ønsker for slik tjeneste.

6.4 FRIVILLIGHET OG PLIKT

Utvalget anbefaler at samspillet mellom plikt og frivillighet må utvikles videre, på en måte som bevarer verneplikten samtidig som Forsvarets og den enkeltes behov dekkes på en best mulig måte.

Plikten til å tjenestegjøre i Forsvaret er etter utvalgets oppfatning fortsatt en bærebjelke for Forsvarets evne til å løse sine oppdrag. Verneplikten sikrer Forsvaret tilgang til en betydelig mengde personell og kompetanse. Samtidig har ordningen en viktig normativ effekt, så vel for de vernepliktige som for samfunnet. Uten verneplikt er det sannsynlig at interessen for å tjenestegjøre, både under førstegangstjeneste og i reserven/Heimevernet ville vært lavere. Til tross for at Forsvarets behov for personell er begrenset i forhold til de vernepliktige årskullene, er Forsvarets behov fortsatt av et slikt omfang at det er lite realistisk å dekke dette på annen måte enn gjennom verneplikt.

Samtidig har blant annet innføringen av allmenn verneplikt økt den allerede betydelige forskjellen mellom antallet personer i hvert årskull og Forsvarets behov for personell. Det er derfor etter utvalgets mening åpenbart at innføringen av allmenn verneplikt også åpner nye muligheter for å vektlegge frivillighet og motivasjon som utvalgskriterium i langt sterkere grad enn hittil. Spesielt gjelder dette for utvelgelse til førstegangstjeneste.

Motivasjon og frivillighet kan imidlertid ikke tillegges like stor betydning på alle punkter i den vernepliktiges tjenesteløp. Spesielt vil tjeneste i reserven og Heimevernet etter avsluttet førstegangstjeneste for mange være en byrde. Verneplikten signaliserer imidlertid også i denne fasen overfor blant annet arbeidsgivere at tjenesten i Forsvaret er en samfunnsplikt, og ikke et forhold utelukkende mellom den vernepliktige og arbeidsgiver. Selv om frivillighet og motivasjon vektlegges sterkere ved utvelgelse til førstegangstjeneste, må det derfor samtidig være klart for den enkelte at villighet til tjeneste også innebærer en forpliktelse til fremtidig tjeneste i reserven eller Heimevernet så lenge man er i vernepliktig alder.

6.5 ALLMENN VERNEPLIKT

Innføringen av allmenn verneplikt med virkning fra årskull 1997 innebærer en vesentlig endring i vernepliktsordningen. Vernepliktsutvalget forventer at ordningen vil bidra til økt kvinneandel i Forsvaret.

Utvalget mener at kvinner og menn bør behandles likt ved seleksjon og utskrivning til tjeneste, eksempelvis ved at frivillighet og motivasjon ikke tillegges hverken større eller mindre vekt som utvalgskriterium for noen av kjønnene. Samtidig må utvelgelsen av vernepliktige for førstegangstjeneste ta hensyn til de objektive forskjeller mellom kjønnene, eksempelvis ved fastsettingen av fysiske krav. I den grad fysiske krav skal benyttes som seleksjonskriterium for utvelgelse til tjeneste må kravene differensieres, for å gi et objektivt bilde av den enkeltes fysiske yteevne ut fra den enkeltes forutsetninger.

Dersom det blir aktuelt å fastsette stillingsspesifikke, kjønnsnøytrale fysiske krav for tjeneste i særskilte avdelinger eller tjenestestillinger må slike krav begrenses til objektive, operative behov. Det må etter utvalgets mening unngås at fastsetting av slike krav blir unødig ekskluderende med tanke på annen kompetanse som kvinner eller menn som ikke når opp i de fysiske testene kunne ha tilført i den aktuelle stilling. Fysiske minstekrav knyttet til tjenestilling eller avdeling bør derfor praktiseres med en betydelig grad av skjønn, for å sikre best mulig bredde og mangfold i avdelingenes kompetanse.

Ved innføringen av allmenn verneplikt vil antallet vernepliktige kvinner i førstegangstjeneste med stor sannsynlighet øke. Som for menn, vil det blant disse antakelig også være større bredde i motivasjonen for tjeneste. Dette understreker etter utvalgets mening behovet for ytterligere innsats for å tilrettelegge for kvinners tjeneste i Forsvaret.

UTVALGET MENER:

- ▶ *Ved innføringen av allmenn verneplikt må Forsvarets kultur og holdninger gis vesentlig større oppmerksomhet, i særdeleshet av ledere på alle nivå. Forsvarets utvikling av gode soldater og godt befal må inkludere forståelse for at kvinner er en styrke for avdelingene, ikke en svakhet.*
- ▶ *Ledere på alle nivå må innprentes at fastsetting av normer, regler og utvikling av holdninger i tilknytning til allmenn verneplikt er et lederansvar. Det må legges særlig vekt på å unngå språkbruk og trening som oppfattes som direkte kvinnediskriminerende.*
- ▶ *Forsvaret må umiddelbart sørge for at personlig bekledning og utrustning samt kaserneforhold tilpasses økt kvinneandel i forbindelse med innføringen av allmenn verneplikt. Der kjønnsblandede rom praktiseres må det herske reell individuell valgfrihet, så vel for kvinner som for menn.*

6.6 OPERATIV EVNE OG BEREDSKAP

Den anbefalte vernepliktsordningen vil gi vesentlig bedret operativ evne, hovedsakelig som følge av at Forsvarets avdelinger vil ha en identifisert og øvet reserve i alle stillinger som kreves for å møte de pålagte beredskapskrav. Ordningen vil også være egnet for avdelinger med høyere beredskap enn andre, men spesielt høyt beredskapsnivå vil i noen tilfelle kunne kreve et høyere øvingsnivå for reserven.

6.7 KOSTNADER

Den anbefalte vernepliktsordningen vil innebære en kostnad ut over dagens nivå på kr. 250 millioner. I tillegg kommer en

kostnad på kr. 15 – 20 millioner knyttet til forbedringer i sesjonsordningen. Kostnaden er i hovedsak knyttet til økt behov knyttet til trening og øving av reservestyrkene, inkludert den frivillige, deployerbare reserven. Utvalget vil imidlertid påpeke at denne kostnaden er kvantifisert med utgangspunkt i de forutsetninger utvalget har lagt til grunn. Det faktiske behovet for omfang og trening av reservestyrkene og Heimevernet vil være et fagmilitært spørsmål, som utvalget ikke har forutsetninger for å ha en detaljert mening om. Den angitte økte kostnaden på kr. 250 millioner må sees på bakgrunn av dette, og vil kunne økes eller reduseres basert på det ambisjonsnivå som legges til grunn for omfang og øving av reservestyrkene og Heimevernet.

Utvalget har i henholdt til sitt mandat også vurdert alternative vernepliktsordninger som ville kunne medføre reduserte kostnader. Som vist over og i vedlegg 3 ville en vernepliktsmodell som i modell 2, 3 eller 4 kunne medføre besparelser. Disse besparelsene ville i hovedsak være en følge av et betydelig redusert antall vernepliktige ved operative avdelinger, hvilket blant annet i Hærens brigadesystem ville medføre en vesentlig overgang fra stående avdelinger til reserveavdelinger og kadre. Bemanning på Sjøforsvarets fartøy og Luftforsvarets stasjoner ville også måtte reduseres. Samtidig ville et betydelig antall stillinger måtte overføres fra operativ tjeneste til grunnleggende soldatutdanning for personell med seks eller fire måneder førstegangstjeneste. Dette vil for en relativt begrenset innsparing ha betydelige negative konsekvenser både for styrkestrukturens systemkompetanse og den stående beredskap. Slike reduksjoner i de stående avdelingenes bemanning og operative evne til fordel for styrkeproduksjon for reservestyrkene og Heimevernet kan derfor ikke anbefales.

VEDLEGG 1:

VERNEPLIKTSUTVALGETS SAMMENSETNING OG MANDAT

Vernepliktsutvalget ble oppnevnt ved regjeringsvedtak 11. september 2014. Utvalgets sammensetning har vært:

- ▶ *Ordfører Jonni Helge Solsvik, Høyre, (leder)*
- ▶ *Sentralstyremedlem Elisabeth Løland, Kristelig Folkeparti*
- ▶ *Storingsrepresentant Marit Nybakk, Arbeiderpartiet*
- ▶ *Tidligere stortingsrepresentant Per Ove Width, Fremskrittspartiet*
- ▶ *Seniorforsker Nina Græger, Norsk Utenrikspolitisk Institutt*
- ▶ *Tidligere forbundsleder Peter Andre Moe, arbeidstakerorganisasjonenes representant*
- ▶ *Brigader Anne Rydning, Forsvarssjefens representant*
- ▶ *Sjefsforsker Frank Brundtland Steder, Forsvarets forskningsinstitutt*

Forsvarsdepartementet har stilt et sekretariat til rådighet for utvalget, bestående av oberst Knut Are Seierstad (leder) og seniorrådgiver Lars Petter Ellefsen.

Regjeringen fastsatte samme dato følgende mandat for utvalget:

«Utredningen er en direkte oppfølging av målsetningen i regjeringsplattformen om å modernisere og utvikle førstegangstjenesten i tråd med Forsvarets

behov. Regjeringsplattformen viser til at dette også vil bety en videre profesjonalisering av de operative avdelinger. Verneplikten som institusjon, er den plikten alle norske statsborgere har til å gå i tjeneste til forsvar av Norges interesser, og inngår som en del av våre felles prioriterte oppgaver. Vernepliktsordningen består av utskrivningsplikten (sesjon del 1 og 2), førstegangstjeneste og HV- og repetisjonstjeneste, samt at de vernepliktige står til rådighet for styrkeoppbygging (mobilisering) og tjeneste i krise og krig.

Den 14. juni 2013 besluttet Stortinget å innføre verneplikt for kvinner. «Kjønnsnøytral verneplikt innføres i Norge. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til nødvendige lovendringer snarest mulig, slik at kjønnsnøytral verneplikt kan innføres.» I denne beslutningen ligger det nye føringer for verneplikten, men den gir også mulighet for å tenke nytt rundt ordningen. Verneplikten har vært diskutert de senere årene. Dette skyldes i stor grad utviklingen til et mer moderne og høyteknologisk forsvar med et nytt operasjonsmønster. Forsvarets behov for et fåtall vernepliktige, samtidig som rekrutteringsmassen utvides til også å gjelde kvinner, kan gi utfordringer for ordningens legitimitet og bruk av plikt. En ny tid med blant annet et endret trusselbilde, endrede demografiske mønstre og for øvrig et samfunn i rask endring, stiller nye krav til de vernepliktige, deres kompetanse og dermed også innholdet i verneplikten.

Derfor er det behov for å utrede muligheten for å modernisere og videreutvikle vernepliktsordningen.

HENSIKT OG LEVERANSER

Målsettingen i regjeringsplattformen omfatter først og fremst en gjennomgang av førstegangstjenesten. Endringer vil imidlertid påvirke og ha konsekvenser for hele vernepliktsordningen. Derfor skal utvalget ikke behandle førstegangstjenesten isolert, men vurdere hele vernepliktsordningen. Prinsippet om verneplikt for menn og kvinner skal ligge fast, og Forsvarets behov skal være styrende i utredningen.

Hensikten med utredningen er todelt. Den skal (1) vurdere de fagmilitære, forsvarspolitiske og samfunnsmessige perspektivene ved verneplikten, og (2) anbefale en fremtidig vernepliktsordning basert på Forsvarets behov.

Samfunnsperspektivet er en viktig del av verneplikten og må derfor stå sentralt i utredningen. Utvalget må utrede en modernisering og utvikling av verneplikten på en bred og helhetlig måte, og spesifisere de kulturelle og demografiske forhold som virker inn på verneplikten. Lovmessige forhold skal også være en del av utredningen.

Forsvarets behov skal være retningsgivende for anbefalingene til utvalget. Fremtidens vernepliktsordning skal bidra til:

- ▶ å dekke bemanningsbehovet til Forsvaret
- ▶ å dekke bemanningsbehovet til totalforsvaret, herunder de beredskapsstrukturene samfunnet er avhengig av
- ▶ å styrke Forsvarets operative evne

- ▶ god rekruttering av kvalifisert personell til offiserer, befal og vervede i Forsvaret
- ▶ hensiktsmessig mangfold blant personellet i Forsvaret
- ▶ effektivisering av vernepliktstjenesten og synliggjøring av dette
- ▶ Forsvarets legitimitet og representativitet
- ▶ å styrke Forsvarets omdømme
- ▶ å legge til rette for en meritterende og hensiktsmessig tjeneste for soldatene

Utvalget skal innhente informasjon om erfaringer fra andre sammenlignbare lands ordninger. Videre bør utvalget se utredningen i sammenheng med de utredningene Forsvaret har gjort de siste årene knyttet til vernepliktsordningen, blant annet de pilotprosjektene som er iverksatt og gjennomført. Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utredningen skal videre ta utgangspunkt i de økonomiske og administrative rammene som ligger til grunn for forsvarsbudsjettet. Utvalget skal også vurdere forslag som innebærer redusert ressursbruk på området.

RAMMER

Forsvarets behov defineres ut fra hva som gir best operativ evne. Forsvaret har behov for riktig kompetanse på rett sted til rett tid. Utredningen skal i størst mulig grad supplere arbeidet med personell og kompetanse som pågår i forsvarssektoren, blant annet oppfølgingen av Meld. St. 14 – Kompetanse for en ny tid - (2012 – 2013). Anbefalingene som fremmes bør så langt det er mulig ta hensyn til de pågående og planlagte omstillingsprosessene i Forsvaret som kan ha innvirkning på den

fremtidige personellstrukturen. Utvalget skal selv vurdere behovet for å engasjere ytterligere ekspertise.

Utvalget skal være eksternt og politisk ledet med til sammen åtte medlemmer, hvorav to representanter fra regjeringspartiene, en fra mellompartiene og en fra opposisjonen. I tillegg skal utvalget bestå av en representant for forsvarssjefen, to fra relevante forskningsmiljø og en representant fra arbeidstakerorganisasjonene. Forsvarsdepartementet stiller sekretariat til utredningen, og utgiftene til utvalget dekkes innenfor forsvarsbudsjettets rammer. Utvalget skal levere sin rapport til Forsvarsdepartementet ett år etter konstituering.»

VEDLEGG 2:

VERNEPLIKTSUTVALGETS ARBEID, BESØK OG MØTER

Vernepliktsutvalget ble konstituert 31. oktober 2014, og har gjennomført ni arbeidsmøter i tillegg til reiser, besøk og åpne folkemøter. Utvalget har i løpet av arbeidet hatt to møter med Forsvarsministeren og ett møte med Forsvarssjefen.

Det er gjennomført reiser, møter og besøk til:

- ▶ *Forsvarets personell- og vernepliktssenter (Oslo), inkludert besøk ved sesjonssenter Oslo*
- ▶ *Hæren (indre Troms)*
- ▶ *Sjøforsvaret (Haakonsværn orlogsstasjon)*
- ▶ *Luftforsvaret (Ørland hovedflystasjon)*
- ▶ *Heimevernet (Terningmoen)*
- ▶ *Vernepliktsrådet/Tillitsmannsordningen (Oslo)*
- ▶ *Forsvarets forskningsinstitutt (Kjeller)*
- ▶ *Justisdepartementet og Direktoratet for sivilt beredskap (Tønsberg)*

Utvalget har under besøkene lagt vekt på dialog med ledelse så vel som tillitsmenn og vernepliktige mannskaper. Utvalget har som del av dette blant andre møtt generalinspektørene for Hæren, Luftforsvaret og Heimevernet samt stabssjefen i Sjøforsvaret.

Utvalget har gjennomført to åpne folkemøter med spesielle tema:

- ▶ *«Kvinner og Forsvaret – er det fortsatt utfordringer?» på Heggelia i Måselv. Ca. 300 deltakere, hovedsakelig vernepliktige og grenaderer/befal fra Hæren. Møtet ble arrangert i samarbeid med Hæren og Tillitsmannsordningen (TMO).*
- ▶ *«Verneplikten – fortsatt en del av samfunnskontrakten?» på Litteraturhuset i Oslo. Det var paneldeltakere fra samtlige Stortingspartiets politiske ungdomsorganisasjoner, med ett unntak. Møtet samlet ca. 150 deltakere, og ble strømmet på internett. Møtet var arrangert i samarbeid med Den norske Atlanterhavskomiteé.*

Ved begge folkemøter var det lagt opp til omfattende elektronisk dialog med publikum gjennom tekstmeldinger og sosiale ytringsplattformer. Det har også vært mulig å gi innspill på utvalgets egen webside vernepliktsutvalget.no, samt på Forsvarets facebook-side. Flere av utvalgets medlemmer har deltatt i disse web-baserte diskusjonene.

Utvalget har videre mottatt orienteringer fra blant andre:

- ▶ *Ombudsmannen for Forsvaret*
- ▶ *Forsvarsdepartementet/Sikkerhetspolitisk avdeling (utviklingen i forsvarsstrukturene i europeiske*

NATO-land og den sikkerhetspolitiske utvikling)

- ▶ *Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge*
- ▶ *Prosjektgruppen for utarbeidelse av Forsvarssjefens fagmilitære råd*
- ▶ *Forsvarets mediesenter (Forsvarets innsikts- og informasjonsarbeid)*
- ▶ *Sjefen for Krigsskolen (fysiske tester i Forsvaret)*
- ▶ *Brigadepresten/Brigade Nord (mangfold i Hæren med vekt på religiøs betjening)*
- ▶ *Forsvarets Personell og Vernepliktssenter (historisk vurdering av praktiseringen av verneplikt, med vekt på de siste 20 år)*
- ▶ *Forsvarsstaben/Personellstaben (vernepliktig akademisk befal)*
- ▶ *Forsvarets Spesialkommando (forsøksprosjekt jegertroppen/kvinnelig specialsoldat)*
- ▶ *Forsvarets kompetansesenter logistikk (prosjekt felles utdanning i vakthold og sikring)*

Utvalgets sekretariat har sluttlig gjennomført informasjonsinnhenting i møter med de danske og svenske forsvarsdepartementene, samt et møte med den finske forsvarsattachéen i Norge.

VEDLEGG 3: UTREDEDE VERNEPLIKTSMODELLER

Vernepliktsutvalget fastsatte på et tidlig tidspunkt i arbeidet fire forskjellige vernepliktsmodeller. Modellene var ikke selvstendige alternativer for en fremtidig vernepliktsordning, men hadde til hensikt å gi grunnlag for analyse av operative, administrative og økonomiske konsekvenser av alternative tilnærminger. Dette vedlegget beskriver modellene i noe mer detalj, med vekt på de viktigste variablene som ble lagt til grunn for hver enkelt modell.

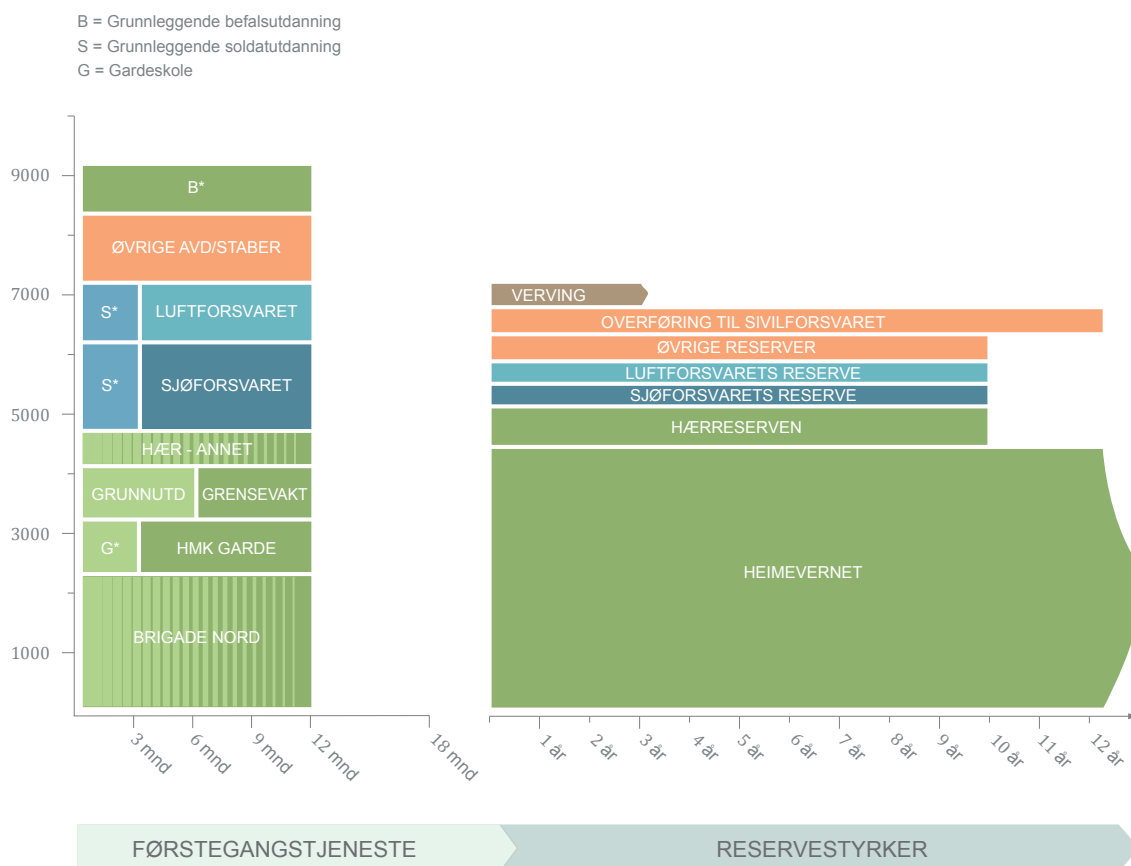
Viktige variabler er blant annet antall vernepliktige som gjennomfører førstegangstjeneste pr. år, tjenestemønster, førstegangstjenestens lengde og etterfølgende disponering i reserven eller Heimevernet. Modellene tar også hensyn til hvilke funksjoner de vernepliktige faktisk skal fylle i styrkestrukturen, så vel i førstegangstjenesten som i den etterfølgende disponering. Dette gir grunnlag for vurdering av blant annet i hvilken grad modellene fyller Forsvarets behov, og til hvilken kostnad.

Vurderingen av modellenes operative, administrative og økonomiske konsekvenser er i hovedsak begrenset til førstehånds effekter. En mer detaljert analyse av mulige andre- og tredjehånds effekter vil kunne detaljere bildet ytterligere, men vil med liten sannsynlighet endre konklusjonsbildet vesentlig. Dagens vernepliktsordning er brukt som referansemodell. Vurderingen av modellene er gjort relativt til referansemodellen.

En forutsetning for vurderingene av modellene har vært at Forsvarets oppgaver, operative behov og styrkestruktur

videreføres også i fremtiden, uten *radikale* endringer.

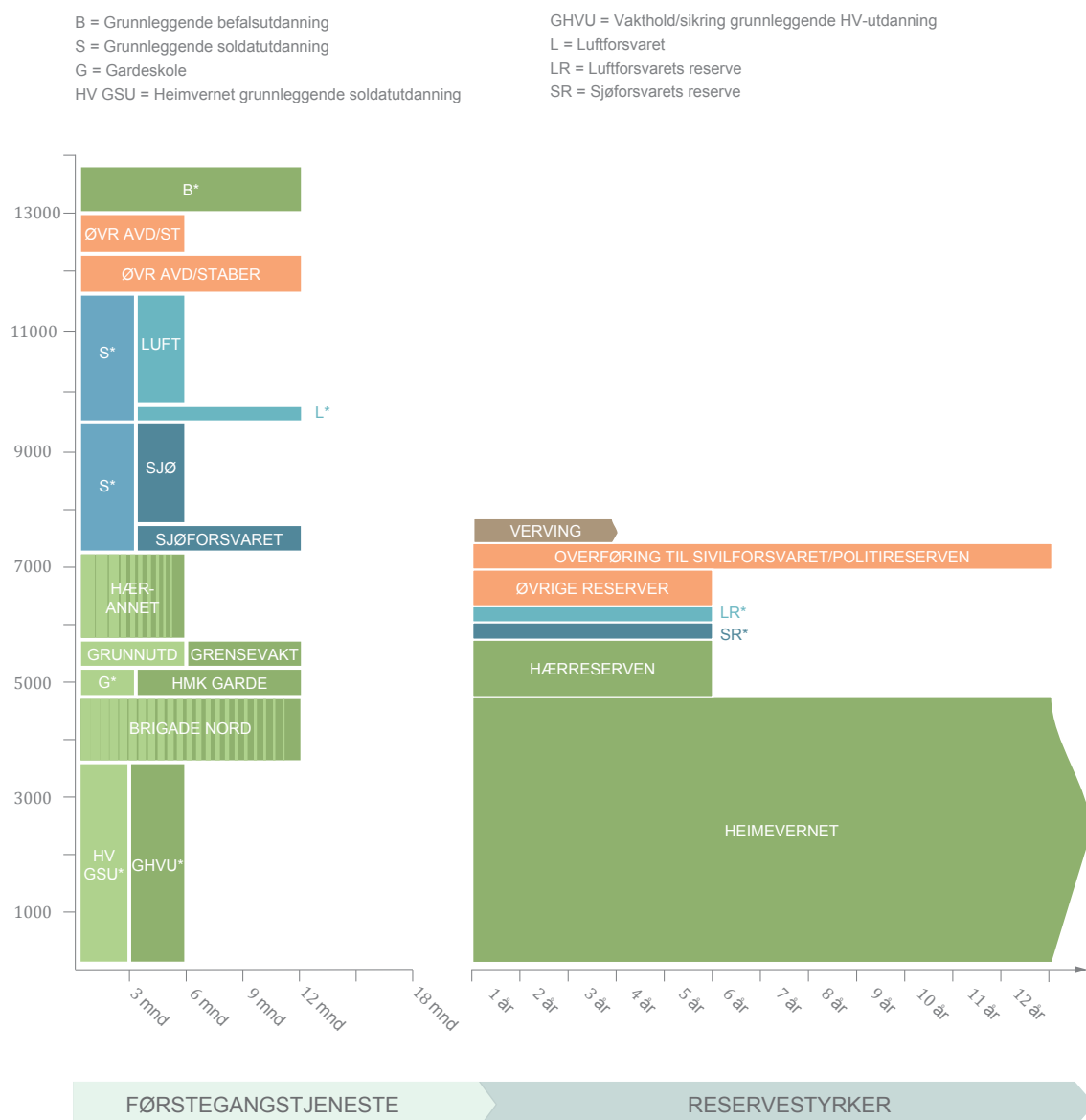
MODELLBESKRIVELSER



MODELL 1

Modell 1 innebærer i hovedsak videreføring av dagens tjenestemønster for førstegangstjenesten, med delvis oppsatte stående avdelinger, fartøy og stasjoner/baser. Forsvarets enheter løser oppdrag og produserer beredskap som nå, men den samlede styrkestrukturens operative gripbarhet og reaksjonsevne er styrket ved at Forsvarssjefens styrkebrønn er erstattet av en øvet reserve i hver

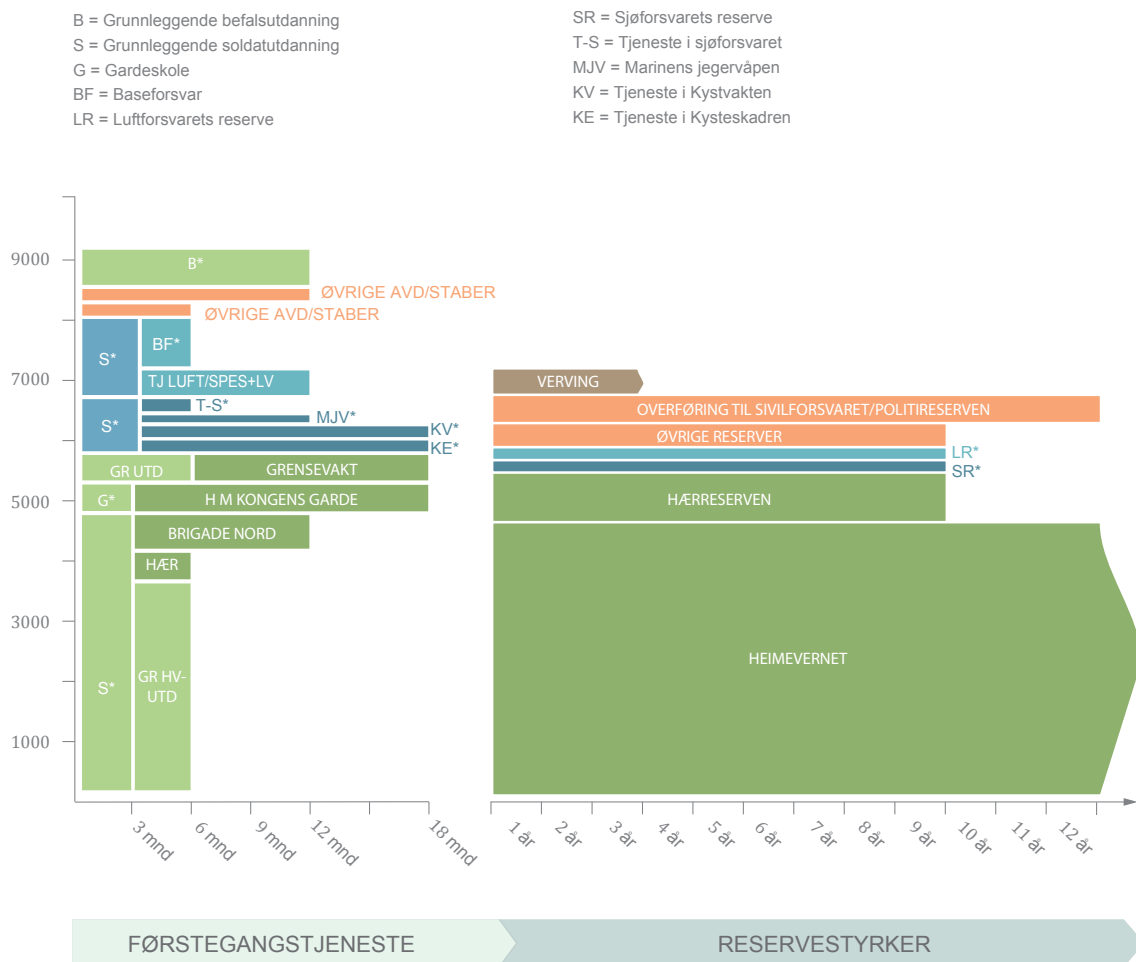
forsvarsgren. Reserven forutsettes øvet i gjennomsnitt en uke pr. år. I tillegg inkluderer reserven en mindre, frivillig styrke som øves inntil tre uker pr. år for å sikre tilstrekkelig evne til deltakelse i internasjonale operasjoner. Personell til Heimevernet overføres direkte etter førstegangstjenesten.



MODELL 2

Modell 2 har til hensikt å vurdere hvordan antallet vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste kan økes innenfor dagens årsverksramme, ved å innføre seks måneders førstegangstjeneste for en andel av årskullene. Modellen innebærer at den samlede belastningen ved verneplikten

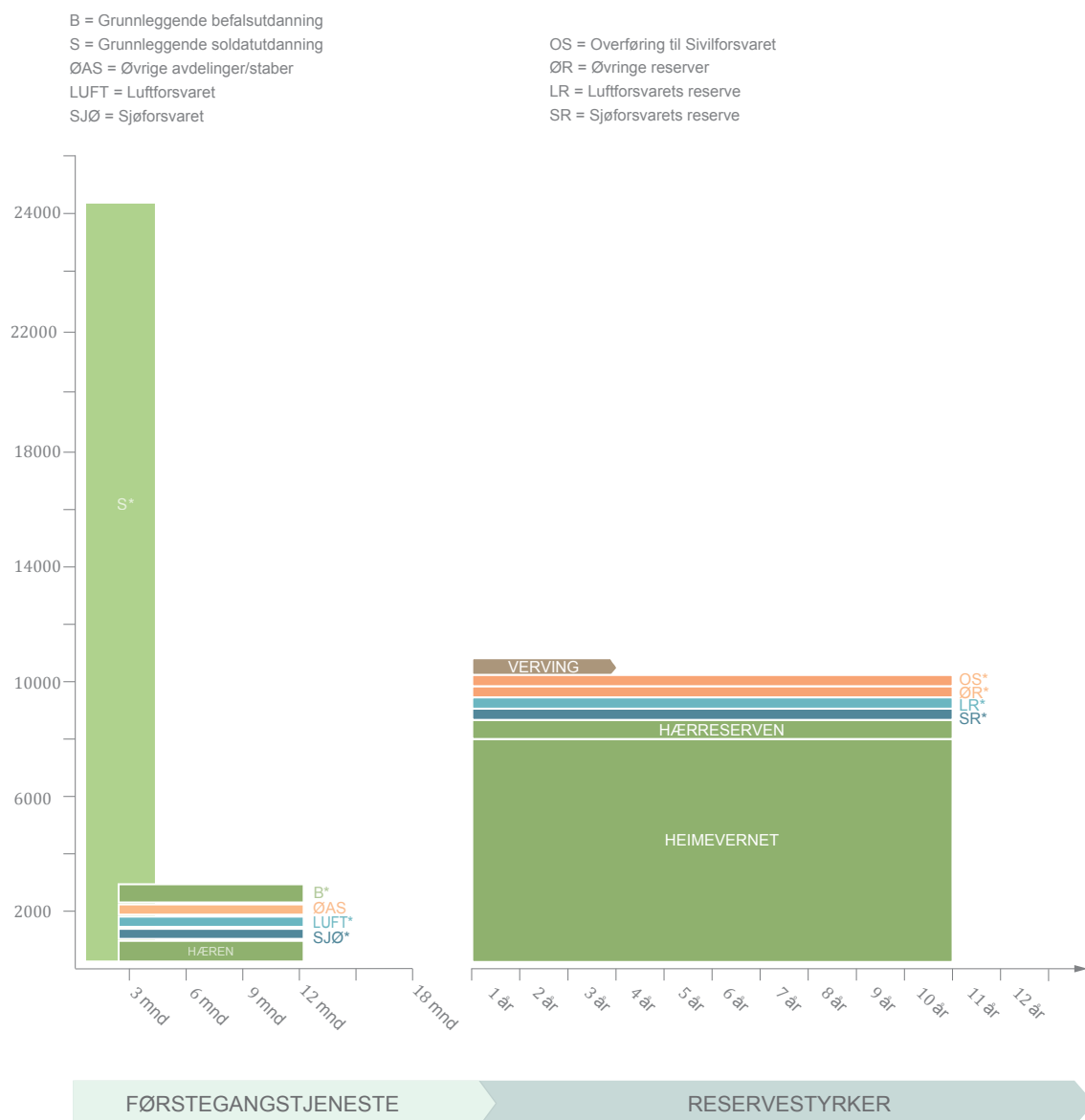
fordeles på flere. Også modell 2 har en identifisert reserve, men denne øves ikke som følge av hyppigere utskifting av trenet personell. For å muliggjøre grunnleggende soldatutdanning av et større antall vernepliktige har stående beredskapsavdelinger lavere vernepliktig bemanning enn i dagens modell.



MODELL 3

Modell 3 illustrerer hvordan antallet vernepliktige årsverk kan reduseres samtidig som antallet førstegangstjenestegjørende pr. år holdes på dagens nivå. I avdelinger som løser fredsoperative oppdrag vil en andel av de vernepliktige gjennomføre 18 måneders førstegangstjeneste, uten videre disponering i reserven/Heimevernet.

Samtidig vil et betydelig antall vernepliktige kun gjennomføre seks måneders førstegangstjeneste, i hovedsak med sikte på å fylle behov i Heimevernet. Avdelinger som i hovedsak produserer beredskap vil være oppsatt med lavere antall personell enn i dagens modell. De frigjorte årsverk ved stående avdelinger benyttes i hovedsak til utdanning av personell til Heimevernet innenfor seks måneders førstegangstjeneste. Modellen inkluderer en identifisert og øvet reserve.



MODELL 4

Modell 4 illustrerer en vernepliktsmodell med fire måneders førstegangstjeneste for et betydelig høyere antall vernepliktige, innenfor omtrent samme årsverksramme som i dag. Et meget begrenset antall gjennomfører 12 måneder førstegangstjeneste, for å sikre tilgang av trent personell til forsvarsgrenenes reserve.

OVERSIKT OVER DE VIKTIGSTE VARIABLER

De fire vernepliktsmodellene Vernepliktsutvalget fastsatte som grunnlag for FFIs analyse og konsekvensutredning hviler på et sett detaljerte parametere.

Et utvalg av de viktigste variablene er listet her:

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Førstegangstjenestens lengde	12 mnd	6 – 12 mnd	6 – 18 mnd	4 (- 12) mnd
Antall vernepliktige i førstegangstjeneste pr. år	9 205	13 770	9 185	22 420
Antall vernepliktige årsverk	9 205	9 205	7 510	9 220
Prosentvis andel av årskullene som gjennomfører førstegangstjeneste	14 %	22 %	14 %	36 %
Antall vernepliktige i noen utvalgte hovedkategorier:				
▶ Hær/brigadesystemet (12 mnd)	2 200	1 260	1 000	500
▶ Hær/HMKG og Grensevakten (18 mnd)			1 000	
▶ Hær/HMKG og Grensevakten (12 mnd)	1 840	1 000		500
▶ Hær/vakt & sikring m.m. (12 mnd)	775			
▶ Hær/vakt & sikring m.m. (6 mnd)		1 550	300	
▶ Sjø/Kysteskadren (18 mnd)			240	
▶ Sjø/Kysteskadren (12 mnd)	400	400		200
▶ Sjø/Kystvakten (18 mnd)			210	
▶ Sjø/Kystvakten (12 mnd)	345	345		345
▶ Sjø/baseforsvar m.m. (12 mnd)	710			
▶ Sjø/baseforsvar m.m. (6 mnd)		1 420	300	
▶ Luft/spesialister (12 mnd)	580		700	100
▶ Luft/spesialister (6 mnd)		1 160		
▶ Luft/baseforsvar (12 mnd)	300			
▶ Luft/baseforsvar (6 mnd)		600	800	
▶ HV førstegangstjeneste (6 mnd)		3 600	3 100	
▶ Grunnleggende soldatutdanning (4 mnd)				19 800

VERNEPLIKTSUTVALGETS MEDLEMMER



JONNI HELGE SOLSVIK (LEDER)

Ordfører, Høyre



ELISABETH LØLAND

*Sentralstyremedlem, Kristelig
Folkeparti*



MARIT NYBAKK

Storingsrepresentant, Arbeiderpartiet



PER OVE WIDTH

*Tidligere stortingsrepresentant,
Fremskrittspartiet*



NINA GRÆGER

*Seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk
Institutt*



PETER ANDRE MOE

*Tidligere forbundsleder,
arbeidstakerorganisasjonenes
representant*



ANNE RYDNING

Brigader, Forsvarssjefens representant



FRANK BRUNDTLAND STEDER

*Sjefsforsker, Forsvarets
forskningsinstitutt*

Kilder:

Tabell 1, 2, 3, 4; Statistisk sentralbyrå
Tabell 5, 6; Forsvarets forskningsinstitutt



Last ned PDF-versjon:
VERNEPLIKTSUTVALGET.NO
