



FORSVARET

Forsvarets høgskole

Sivil eller stridende?

*Sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt og folkerettslige
status i krig*

Cathrine Thorshaug-Wang

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Vår 2020

Forord

Jeg har kommet til veis ende, og jeg har bare lyst til å sette meg ned og gjøre det en gang til. Jeg føler meg så privilegert som har fått bruke tid på å fordype meg i et så spennende tema.

En spesiell takk til min veileder Arne Willy Dahl som har loset meg gjennom denne prosessen. Din kunnskap og erfaring har vært til uvurderlig hjelp.

Jeg vil også takke Generaladvokat Sigrid Redse Johansen og alle ved Generaladvokatens kontor for å ha tatt så godt imot meg. Takk til Ingeborg og Bødvar for stor tålmodighet når et tilsynelatende kort spørsmål har blitt til både en og to timers diskusjon, eller evig-lange mailrekker. Takk til Finn Arne for mange, lange og gode diskusjoner om verneplikt og tjenesteplikt, og takk til FD II-4 og FD V-3 for at dere har tatt dere tid til å både møtes og besvare mine henvendelser når jeg har tatt kontakt. Stor takk til min seksjonssjef Jann Millnar Eggen som har forstått at en masteroppgave ikke bare er noe man kan «tikke av», og som har tilrettelagt alt han kan. Det har medført at jeg har tilegnet meg mye mer kunnskap enn jeg ellers ville fått mulighet til, og som jeg nå kan gi tilbake til Forsvaret. Sist men ikke minst; en stor takk til ansatte ved biblioteket ved FHS, som alltid yter den beste service for oss studenter.

Jeg føler en stor ydmykhet for at jeg har så mange kunnskapsrike mennesker rundt meg som har latt meg få lære så mye om dette spennende faget dette året. Jo mer jeg har lest, desto mer har jeg forstått at jeg ikke vet – noe som igjen har motivert meg til å grave enda dypere.

Jeg håper jeg har lyktes i å sette sammen etablerte fakta til ny kunnskap, på en måte som gjør at oppgavens funn kan brukes i det videre i arbeidet med å revitalisere regelverket og tilpasse det til et moderne forsvar for en ny, men samtidig gammel problemstilling; krig.

Hamar, 21. mai 2020

Cathrine Thorshaug-Wang

Sammendrag

Temaet for denne studien er sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt og folkerettslige status i krig. Oppgaven avgrensers seg til internasjonale væpnede konflikter (IVK), og styrkeoppbygging med hjemmel i nasjonal suverenitetshevdelse ved krig i Norge. Oppgaven søker å avklare hva internasjonal humanitærrett (IHR) sier om hva som avgjør personellets status. I tillegg søker oppgaven å avklare hvilke bestemmelser som er gitt i nasjonale rettskilder, samt offentlige og forsvarsinterne dokumenter, for å se om disse er i henhold til de traktater og avtaler Norge har forpliktet seg til å følge. Videre analyseres nasjonale rettskilder, for å avklare hvorvidt sivilt ansatte i Forsvaret har plikt til å møte på jobb ved styrkeoppbygging og i krig.

I en lang periode har Norge, på lik linje med andre NATO-land, gått fra kald krig-fokus til et *out-of-area* fokus. Dette har medført at for mange ansatte i Forsvaret i dag, er operasjoner i ikke-internasjonale væpnede konflikter geografisk langt fra Norge det eneste operasjonskonseptet man kjenner. Når alliansen etter 2014 har dreiet fokus tilbake til *core-area* og nasjonal beredskap, oppleves det å være stor usikkerhet i Forsvaret rundt de sivilt ansattes plikter og folkerettslige status dersom krigen kommer til Norge. Forsvaret er i dag, av flere årsaker, avhengig av at de som jobber i Forsvaret til daglig også er tilgjengelige i krig. Temaet har derfor stor operativ aktualitet.

Analysen av internasjonale traktater, forarbeider til disse og juridisk litteratur, viser at det er personellets tilknytning til de væpnede styrker som bestemmer personellets primærstatus. Det innebærer at sivilt ansatte i det norske forsvaret er å anse som stridende i henhold til IHR, uavhengig av hvilke oppgaver personellet utfører. IHR anerkjenner samtidig at de væpnede styrker består av mange ulike avdelinger og oppgaver, og åpner derfor for at noen medlemmer kan gis nasjonal status som ikke-stridende. Dette endrer ikke deres primærstatus som stridende i henhold til krigens folkerett.

Når det gjelder tjenesteplikten, viser analysen av nasjonale rettskilder at de sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt i krig er uklar. I tillegg viser analysen at hverken gjeldende arbeidsavtale eller en eventuell arbeidspplikt gjennom beredskapslovgivningen, er tilstrekkelig for å pålegge personellet den tjenesteplikten Forsvaret er avhengig av for å opprettholde stridsevne i krig.

Summary

The subject of this thesis is the primary status of civilian employees of the Norwegian Armed Forces according to International Humanitarian Law, during International Armed Conflicts (IAC). It also aims to reveal if, or to which extent, civilian employees of the Norwegian Armed Forces are obliged to serve if the country is at war.

Modern armed forces consist of both military- and civilian employees. Because of high readiness and modern technology, the forces are dependent upon that all peacetime-employees are obliged to serve if the country should find itself at war.

After many years with an out-of-area focus, the NATO-alliance has now returned to an increased focus on national preparedness. The fact that most employees of the Armed Forces today have served only after the Cold War, and in non-international armed conflicts abroad, this return to core-area-operations has led to a lack of knowledge concerning management of civilian employees in international armed conflicts.

The study analyses International Humanitarian Law (IHL), Norwegian national legislation, national official documents, and internal documents and manuals of the Norwegian Armed Forces to clarify the personnel's status and their obligations to serve. The thesis also aims to clarify whether or not Norwegian laws and regulations, official documents and military manuals are consistent with the treaties and conventions Norway has committed itself to.

An analysis of IHL shows that it is a person's membership to the nation's armed forces that decides his or her primary status in IAC, regardless of the tasks the person is given. This means that the civilian employees of the Norwegian armed forces are combatants if Norway is at war. IHL recognises the fact that the forces consist of both fighting and non-fighting personnel. For that reason, every country is able to give some of the members of the armed forces a national status of non-combatant. This national status does not however, change their international status of combatant according to IHL.

With regards to the personnel's obligation to serve, the analysis of national legislation shows that civilian employees' duty to serve in times of war is unclear. The analysis also shows that the current employment contract given to civilian employees of the Armed Forces is insufficient in order to impose the duty of service the defense relies on to maintain operational capability at war.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Tema og aktualisering	1
1.2 Problemstillinger og rettslige spørsmål	2
1.3 Avgrensning.....	3
1.4 Metode og rettskildebilde	4
1.5 Definisjoner og begrep	9
2 Folkerettslige bestemmelser	12
2.1 Generelle prinsipper	12
2.2 Prinsippet om distinksjon.....	13
2.3 Stridende og sivile	15
2.4 Direkte deltakelse i fiendtligheter (DPH)	21
2.5 Sivile som følger de væpnede styrker	24
2.6 Delkonklusjon og sammendrag folkerettslige bestemmelser	27
3 Nasjonal rett og forsvarsinterne bestemmelser	29
3.1 Generelt.....	29
3.2 Verneplikt og tjenesteplikt	29
3.3 Militær straffelov og disiplinærloven	33
3.4 Beredskapslovgivningen og arbeidsplikt	36
3.5 Nasjonal rett om status og uniformering av sivilt ansatte i internasjonale operasjoner.....	38
3.6 Styrkedisponering av personer ansatt i sivile stillinger i Forsvarets produksjonsstruktur	40
3.7 Delkonklusjon og sammendrag nasjonal rett og forsvarsinterne dokumenter	46
4 Andre staters praksis	48
4.1 Danmark.....	49
4.2 Sverige	49
4.3 Tyskland	50
4.4 UK.....	50
4.5 USA	50
4.6 Oppsummering av andre staters praksis	51
5 Konklusjon	52
6 Anbefalte endringer i norsk rett og forsvarsinterne dokumenter	55
6.1 Forsvarsloven med forskrifter	55
6.2 Beredskapslovgivningen	56
6.3 Forsvarsinterne regelverk og dokumenter	56
7 Svar fra KMD og FD på spørsmål stilt ifm. arbeidet med oppgaven	58
7.1 Svar fra KMD på spørsmål vedrørende kgl. res. til tjenestemannsloven/statsansatteloven	58
7.2 Svar fra FD på spørsmål vedrørende forsvarsloven § 2 og tjenesteplikt for sivilt ansatte	58
8 Avsluttende kommentarer	60
Litteraturliste	61
Bøker og artikler	61
Internasjonale traktater, konvensjoner og offisielle dokumenter.....	63
Norske lover, forskrifter, forarbeider og offentlige dokumenter	65
Utenlandske militære manualer/tilsvarende	67
Forsvarsinterne dokumenter	68

1 Innledning

Utvalget vil ikke unnlate å peke på det ansvar en har å sikre personellet den beste beskyttelsen[...]. Personellet må under ingen omstendighet komme i den stilling at statusen er uklar.

Fra Nygaards-utvalgets innstilling. Om sivilt ansatte i Forsvarets folkerettslige status (NOU 1973:37, punkt 105).

1.1 Tema og aktualisering

Tema

Tema for denne oppgaven er sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt og folkerettslige status dersom Norge er i krig i internrettslig forstand.

Problemstillingen faller innenfor rettsområdet *internasjonal humanitærrett*, som regulerer hvordan væpnede konflikter skal utkjempes.

Aktualisering

Problemstillingen rundt bruk av sivilt ansatte i Forsvaret i krig var sist gang reist i 1987, i forbindelse med revisjonen av Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig. Det er altså over 30 år siden man har hatt fokus på dette personellets disponeringsplikt, folkerettslige status og anvendbarhet ved et eventuelt væpnet angrep på Norge. I denne perioden har Norge på lik linje med andre NATO-land gått fra kald krig-fokus til et *out-of-area* fokus, og for mange ansatte i Forsvaret i dag er operasjoner i ikke-internasjonale væpnede konflikter geografisk langt fra Norge det eneste operasjonskonseptet man kjenner.

Når alliansen etter 2014 har dreiet fokus tilbake til *core-area* og nasjonal beredskap er det nødvendig å revitalisere systemene og strukturene rundt mobilisering, og ikke minst øke etatens kompetanse på både juridiske og operasjonelle forhold som gjelder ved styrkeoppbygging og krig i mer tradisjonell forstand.

Norge har gjennom ratifisering av internasjonale avtaler og traktater forpliktet seg til å følge internasjonal humanitærrett (IHR) i de væpnede konfliktene vi er en del av. Norge har også gjennom sitt internasjonale engasjement gjennom flere år lagt seg på en linje hvor man ønsker å være av de stater som holder fast på krigens folkerett og dens grunnleggende prinsipper. Dette fremgår også av inneværende langtidsplan for forsvarssektoren (Prop 151S (2015-2016)). En av grunnsteinene i IHR er prinsippet om distinksjon. Dette prinsippets hensikt er å beskytte sivilbefolkningen gjennom kravet

om at stridende personer og militære gjenstander skal kunne skilles fra sivile personer og gjenstander.

Etter den kalde krigen har personellsammensetningen i Forsvaret endret seg. Endringen har skjedd i takt med økte kompetansekrav på grunn av den teknologiske utviklingen, men også på grunn av større grad av politisk styring. «Så militært som nødvendig, så sivilt som mulig» er i den sammenheng blitt et mantra som ikke bare peker på et pålegg om å benytte det sivile samfunn i størst mulig grad gjennom å kjøpe tjenester fra sivile leverandører, men også en føring om at også forsvarsetaten i større grad skal benytte sivil arbeidskraft. Sivilt ansatte har kompetanse Forsvaret trenger og som Forsvaret i dag ikke utdanner selv, og er også mindre kostnadskrevenne enn militært personell da Forsvaret kan ansette dem «ferdig utdannet». I dag er over 80% av de sivile stillingene i produksjonsstrukturen også en del av styrkestrukturen (Forsvaret, 2020). Det betyr at disse stillingene har oppgaver som det er kritisk at også utføres i krig, for at Forsvarets stridsevne skal opprettholdes.

Det oppleves i dag å være stor usikkerhet i Forsvaret om sivilt ansattes rettsstilling i krig. Usikkerheten omfatter både hvilken tjenesteplikt de sivilt ansatte i Forsvaret har, og hvorvidt personellet skal anses som sivile også i krig – med de konsekvenser det i så fall vil ha for Forsvarets operative evne. For Forsvarets operative evne er det av avgjørende betydning at også sivilt ansatte har en tydelig plikt til å fortsette i sin stilling også i krig og når krig truer. Samtidig har en slik tjenesteplikt liten til ingen verdi dersom man ikke har avklart personellens folkerettslige status, da dette vil kunne ha direkte innvirkning på hvilke oppgaver de kan gis. Dersom Norge ikke opererer i henhold til IHR medfører det at enkeltpersoner kan bli satt i en situasjon hvor de ved å følge gitte, men gale, retningslinjer kan bli straffeforfulgt for handlinger utført på vegne av staten. I tillegg kan Norge som stat kan bli holdt ansvarlig for folkerettsbrudd.

1.2 Problemstillinger og rettslige spørsmål

Hovedproblemstillingen for oppgaven er:

Hvilken folkerettslig primærstatus skal sivilt ansatte i det norske forsvaret ha i krig, og har de sivilt ansatte i det norske forsvaret plikt til å møte på jobb og utføre pålagte oppgaver dersom Norge er i krig?

For å kunne svare på denne problemstillingen er følgende underproblemstillinger helt sentrale:

-
- 1) Hva er med på å bestemme en persons primærstatus i henhold til internasjonal humanitærrett?
 - 2) Hva sier gjeldende norsk rett om sivilt ansatte i Forsvarets status i krig, og er gjeldende norsk rett i tråd med folkeretten?
 - 3) Har Forsvaret etter gjeldende rett hjemmel til å pålegge sivilt ansatte tjenesteplikt i krig og påvirker en eventuell slik tjenesteplikt den ansattes folkerettslige status?

Oppgaven søker å analysere hvorvidt sivilt ansatte i Forsvaret har folkerettslige status som sivile i krig, eller om personellet er å anse som medlemmer av de væpnede styrker og dermed er stridende i folkerettslig forstand. Oppgaven vil konsentrere seg om internasjonale væpnede konflikter (IVK), hvor Norge internrettslig er i krig, og hvor det beordres styrkeoppbygging med hjemmel i nasjonal suverenitetshevdelse. Videre vil oppgaven analysere hvilken plikt sivilt ansatte i Forsvaret har til å møte på jobb og utføre pålagte arbeidsoppgaver i krig. Oppgaven omhandler personer som har inngått en arbeidsavtale med Forsvaret om fast eller midlertidig ansettelse i sivil stilling i produksjonsstrukturen, og som etter ordlyden i gjeldende arbeidsavtale har en stilling som også er en del av styrkestrukturen. Analysen vil berøre arbeidsrettslige spørsmål der det er relevant for å belyse problemstillingen. Det er i oppgaven viktig holde begrepet *sivil* i folkerettslig forstand adskilt fra bruken av det norske ordet *sivil*, som i nasjonal terminologi er knyttet til yrkesmessig ansettelsesform og karrierevei.

Oppgaven vil analysere i følgende rettslige spørsmål for å besvare oppgavens problemstillinger:

- 1) Hva innebærer prinsippet om distinksjon?
- 2) Hvem er *medlemmer av de væpnede styrker* i henhold til internasjonal humanitærrett?
- 3) Hvem inngår i gruppen *sivile som følger de væpnede styrker*?
- 4) Hva innebærer begrepet *direkte deltakelse i fiendtligheter (DPH)*?
- 5) Hvilken tjenesteplikt har sivilt ansatte i Forsvaret i krig i henhold til gjeldende norsk rett?
- 6) Må tjenesteplikt for sivilt ansatte ha hjemmel i lov?
- 7) Påvirker en eventuell tjenesteplikt den sivilt ansattes primærstatus i krig?
- 8) På hvilken måte påvirker personellets primærstatus hvilke oppgaver en sivilt ansatt kan gis i krig med tanke på spørsmålet om DPH?

1.3 Avgrensning

Denne oppgaven omhandler personer som er fast eller midlertidig ansatt i sivile stillinger i det norske forsvarets produksjonsstruktur, og vil ikke omhandle personer ansatt hos kontraktører, underleverandører av disse, eller sivilt ansatte i forsvarssektoren utenfor Forsvaret. Den vil heller

ikke omhandle andre sivile som i krig vil kunne knyttes til de væpnede styrker. Oppgaven søker ikke å drøfte de privilegier som følger den folkerettslige status som sivil eller stridende, da det oppleves å være tilstrekkelig belyst i andre kilder. Oppgaven vil kun omhandle den delen av folkeretten som gir regler for maktbruk når en konflikt har oppstått, såkalt *jus in bello*, med fokus på om den enkelte er lovlig mål eller lovlig stridende. Prinsipper, spørsmål eller dilemma som berører menneskerettigheter og den alminnelige folkeretten forøvrig vil ikke tas med i betraktning, med mindre det er relevant for problemstillingen.

Forskjellene mellom det som kalles ikke-internasjonale væpnede konflikter (IIVK) og internasjonal væpnet konflikt (IVK) er et stort tema. Denne oppgaven vil i liten grad berøre denne diskusjonen, og drøfting og analyser vil i hovedsak omhandle IVK. Årsaken til denne avgrensningen er temaet for oppgaven, og dens fokus på bruk av sivilt ansatte som er styrkedisponert i Forsvarets styrkestruktur. Styrkestrukturens primæroppgave er nasjonalt forsvar av Norge (Forsvaret, 2012b). NATO alliansens artikkel 5 kan også utløse styrkeoppbygging i Norge dersom en alliert blir angrepet. Oppgaven diskuterer ikke artikkel 5-opppdrag spesielt, men artikkel 5-opppdrag som defineres som IVK vil kunne falle inn under oppgavens område. Styrkestrukturen kan også bli benyttet i forbindelse med interne kriser hvor Norges statssikkerhet er truet, en situasjon som ikke vil ha status som en internasjonal væpnet konflikt. Bruk av Forsvaret i nasjonale kriser er diskutert i annen nyere litteratur, i blant annet Sigmund Simonsens bok *Til forsvar av landet*, og vil ikke bli drøftet i denne oppgaven. Med referanse til diskusjonen etter «9.11», kan artikkel 5 også utløses uten at det er en stat som står bak angrepet, men oppgaven omfatter kun de tilfeller hvor alliansens artikkel 5 utløser en IVK og hvor Norge nasjonalrettslig er erklært i krig.

Oppgaven vil heller ikke omhandle såkalte internasjonale operasjoner spesielt, da de reglene som gjelder for IVK gjelder uavhengig av hvor geografisk striden finner sted. Det vil dog være forskjeller i hjemmelsgrunnlaget for å kunne beordre sivilt ansatte til internasjonale operasjoner, sammenliknet med styrkeoppbygging med bakgrunn i nasjonal beredskap og artikkel 5-operasjoner.

Etiske problemstillinger vil bli nevnt der hvor temaet reiser etiske utfordringer, men vil ikke drøftes nærmere.

1.4 Metode og rettskildesilde

Oppgaven omhandler både folkerett og nasjonal rett. Oppgaven vil redegjøre for gjeldende rett etter den såkalte rettsdogmatiske metoden, som innenfor jussen handler om å finne frem til gjeldende rett ved å «samle, bearbeide, systematisere og presentere rettsstoff» (Kjønstad, i Andresen, 2011).

Metodisk innebærer det å formulere en problemsstilling, gjøre rede for og veie de relevante rettskildematerialene og tilslutt oppstille en konklusjon. Man kan si at man bruker juridisk metode for å danne teori (Andresen, 2011).

Oppgaven vil i hovedsak ta stilling til de rettslige spørsmålene som de er i dag (de lege lata), men vil i siste del også anbefale noen nødvendige endringer på rettsområdet (de lege ferenda) sett ut fra oppgavens analyser.

I motsetning til rettskildeprinsippene i norsk rett, er prinsippene for hvordan folkerettslige rettsspørsmål skal løses fastsatt skriftlig. Prinsippene fremgår av Statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) artikkel 38, samt, for traktatrett, i Wienkonvensjonen fra 1969. ICJs statutter artikkel 38 første ledd bestemmer hvilke rettskildefaktorer som gjelder i folkeretten og angir hvilke som er primære og subsidiære kilder. De primære rettskildene er traktater og sedvanerett, mens juridisk teori og rettspraksis er sekundærkilder.

Selv om det er formelt sett kun ICJ som er bundet av disse statuttene, er artikkel 38 allment ansett for å være den gjeldende oversikten over rettskildene i folkeretten (Ruud & Ulfstein, 2018, s. 71). Folkerettens rettskilder er generelt sett noe annerledes enn de rettskildene vi har i norsk rett. Mens man i det norske rettssystemet har en overordnet lovgivningsmyndighet i Stortinget, er folkeretten basert på autonomi og stater som likeverdige parter uten noen overordnet instans. I folkeretten er derfor avtaler og konvensjoner sentrale, samt at sedvaneretten har en mye tyngre vektning enn i nasjonal rett. Selv om man i de senere år har fått domstoler hvis oppgave er å håndheve folkeretten, er systemet like fullt basert på statenes respekt for inngåtte avtaler og etablert sedvane. Listen over godkjente rettskilder i artikkel 38 er heller ikke hierarkisk bygget opp slik som man er vant til at nasjonale rettskilder er innordnet. Det er likevel slik at man metodisk først bør se om det foreligger avtaler mellom parter før man ser over til sedvanerett. Samtidig kan traktater og konvensjoner endres med bakgrunn i etablert sedvane. Det er viktig i den sammenheng å ta med at etablering av sedvanerett krever at praksis er i tråd med allmenn gjeldende rettsoppfatning (*opinio juris*). Det betyr at enkeltstaters handlinger med bakgrunn i en formening om «best practise», ikke kan danne ny sedvanerett. Omvendt er noen sedvanerettsregler såkalte *jus cogens*, sedvane som er så etablert at de normalt ikke kan fravikes gjennom nye avtaler eller konvensjoner, jf. Wienkonvensjonen artikkel 53. Nettopp prinsippet om distinksjon er et eksempel på en sedvane som i humanitærretten har status som *jus cogens* (Quéguiner, 2008, s. 171; Ruud & Ulfstein, 2018, s. 73).

Wienkonvensjonen av 1969 om traktatrett artikkel 31-33, gir regler for hvordan traktater og konvensjoner skal tolkes. Hovedregelen i konvensjonens artikkel 31 første ledd sier at «[...] A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose». Uttalelser fra ICJ tilsier at det er traktatens ordlyd som skal være utgangspunktet (objektiv tolkningsteori), men ordlyden *its object and purpose* i artikkel 31 peker på at også en mer teleologisk retning (fokus på formål) skal vektlegges (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 94). I tillegg presiserer artikkel 32 at forarbeider til traktaten og forholdene den ble inngått i skal hensyntas dersom man etter artikkel 31 finner betydningen av traktaten «[...] ambiguous or obscure; or [...] leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable».

Det er viktig å merke seg at Norge er et av landene som ikke har ratifisert denne konvensjonen. Konvensjonen er likevel ansett som en viktig føring for hva folkeretten inneholder og hvordan den skal tolkes (folkerettslig sedvanerett), og Norge er derfor slik sett bundet av hovedinnholdet i konvensjonen på tross av manglende ratifisering (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 75).

Folkerettslige rettskilder

International humanitarian law (IHL), på norsk oversatt til Internasjonal humanitærrett (IHR), er i denne oppgaven brukt synonymt med det som på folkemunne kalles humanitærretten eller krigens folkerett. Humanitærretten er folkerettens særlovgivning (*lex specialis*) for forhold som gjelder i krig, *jus in bello* (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 268).

IHR som rettsområde omfatter alle bestemmelser og regler for hvordan individer skal behandles i krig, samt hvilke metoder og våpen som ikke er tillatt. Genève- og Haag-reglene er de mest sentrale regelsettene innen humanitærretten. Genève-reglene består av Genèvekonvensjonene (GK) fra 1949 og tilhørende tilleggsprotokoller (TP) fra 1977, og gir bestemmelser om hvordan krigens ofre skal beskyttes. I tillegg foreligger det en Genèvekonvensjon fra 1864. Haag-reglene, hvor Haagkonvensjonene fra 1907 er de mest sentrale, regulerer i større grad selve striden gjennom forbud mot visse typer våpen og metoder. Unntaket er IV. Haagkonvensjon, kalt Landkregsreglementet, som blant annet også inneholder regler om hvem som er stridende. De to regelsettene går noe inn i hverandre, og innholdet i Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoller er i stor grad en blanding av regler fra de to ulike regelsettene (Ruud & Ulfstein 2018, s. 257; Johansen & Staib 2009, s. 185). Genèvekonvensjonene er det eneste regelverket i verden som alle verdens stater har forpliktet seg til å følge (rodekors.no).

For denne oppgaven er IV. Haagkonvensjon og III. Genèvekonvensjon de mest sentrale. Av tilleggsprotokollene til Genèvekonvensjonene er det første tilleggsprotokoll (TP1) som er relevant. I tillegg til de to etablerte regelsettene, er det for denne oppgaven også relevant å se på innholdet i blant annet Brusselsdeklarasjonen fra 1874 som i 1880 ble publisert som *Oxford Manuals on the law of war*. Innholdet i dette dokumentet var grunnlaget for arbeidet med Haagkonvensjonene i 1899 og 1907, og gir viktig innsikt i formålet til de reglene vi har i dag (Ipsen 2013, s. 95-97; Johansen & Staib, 2009, s. 175). I tillegg til publisert litteratur fra internasjonale forskere innen humanitærretten er Internasjonale Røde Kors (ICRC) sine uttalelser og dokumenter sentrale. Av disse er spesielt den såkalte sedvanerettsstudien (*Customary International humanitarian law*), retningslinjer for DPH (*Interpretative Guidance on the notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian law (IG)*), samt deres kommentarer til Genèvekonvensjonene og første tilleggsprotokoll relevante. Nye kommentarer er våren 2020 under utarbeidelse, men vil ikke bli publisert tidsnok til at de er tatt med i denne oppgavens drøftinger. For å se til andre staters praksis vil enkelte staters militære manualer innen humanitærrett benyttes som kilder, samt nasjonal lovgivning.

Relevante nasjonale rettskilder

Av nasjonal rett er det innenfor oppgavens tema gitt bestemmelser i særlovgivning. De mest sentrale rettskildene i denne sammenheng er forsvarsloven med forskrifter, militær straffelov og lov om militær disiplinærmyndighet. I tillegg er statsansatteloven, arbeidsmiljøloven og beredskapsloven relevante. I enkelte spørsmål vil det også være nødvendig å gå tilbake i lover som ikke lenger er i kraft samt forarbeidene til disse, for å se hva som har vært det historiske innholdet i en bestemmelse. I tillegg vil ulike stortingsdokumenter være relevante for å få innblikk i hvordan Stortinget har tatt stilling til ulike spørsmål i saken. Stortingsdokumenter er hierarkisk rangert over forskrifter, som er gitt ut av regjeringen eller andre i forvaltningen som er gitt kompetansen (Boe, 2016, s. 47).

Forholdet mellom nasjonal rett og internasjonal humanitærrett

Det norske rettssystemet er dualistisk, det vil si at man forutsetter at det nasjonale rettssystemet er et selvstendig rettssystem som er adskilt fra den internasjonale folkeretten. Prinsippet om dualisme innebærer at folkeretten kun kan få innvirkning i norske domstoler dersom den er tatt inn som en del av norsk rett, og et pålegg eller et forbud som skal håndheves i det norske rettssystemet kan ikke ha hjemmel direkte i folkeretten (Boe, 2013, s. 110 og 398; Ruud & Ulfstein, 2018, s. 59). Dette forsterkes av legalitetsprinsippet, som innebærer at ingen kan straffes uten hjemmel i lov (Boe, 2013, s. 190). På tross av dualismeprinsippet er det likevel ikke et tydelig skille mellom folkerett og norsk

rett, og folkeretten er i nyere tid blitt en gradvis viktigere rettskilde i norsk rett (Boe, 2013, s. 111). Dette skyldes i stor grad presumpsjonsprinsippet, som innebærer at man legger til grunn at norsk rett stemmer overens med folkeretten og at man skal søke å finne tolkningsalternativer som ikke strider med folkeretten. Dette prinsippet modererer forrangen til norsk lov med unntak av Grunnloven, som alltid skal tolkes autonomt, dvs. selvstendig (Ruud & Ulfstein, 2018, s. 68; Boe, 2016, s.47).

Offentlige dokumenter og forsvarsinterne regelverk

Offentlige dokumenter fra aktuelle fagdepartement er viktige å ta med for å få oversikt over de politiske føringene som er gitt, og som Forsvaret som underliggende etat til Forsvarsdepartementet (FD) er pålagt å følge. Forsvarets interne regelverk fastsetter bestemmelser for hvordan forvaltningen og operasjoner i Forsvaret skal gjennomføres, men er likevel i juridisk sammenheng som uformelle dokumenter å regne (Riis-Johannesen & Slettebø, 2015). For denne oppgaven er disse regelverkene sammen med dokumenter utgitt av Forsvarsstaben likevel funnet viktige å ta med, fordi de gir bestemmelser som Forsvarets avdelinger og personell er pålagt å følge.

Metodiske utfordringer og kildekritikk

Selv om analysene baserer seg på gjeldende konvensjoner og traktater, vil tolkningen av innholdet i stor grad støtte seg på juridisk teori, noe ICJ sine statutter kategoriserer som subsidiære kilder. Dokumenter utgitt fra for eksempel ICRC er ikke juridisk bindende tekster, men kvalifiserte vurderinger. Selv om man benytter litteratur fra anerkjente teoretikere, kan deres meninger likevel være omdiskuterte. Dette kan være en metodisk utfordring. Temaet oppgaven omhandler har i tillegg et begrenset utvalg publisert litteratur å støtte seg til, da forskning innen humanitærretten de siste ti-årene i stor grad har omhandlet spørsmål rundt IIVK, bruk av kontraktører og terroristers folkerettslige status. Selv om begrepet *stridende* har medført en av de største kontroversene innen IHR i nyere tid, har denne uenigheten i stor grad omhandlet irregulære styrker, og geriljakrigeres primær- og sekundærstatus.

Når det gjelder nasjonal rett, er det ingen juridisk litteratur å finne om sivilt ansatte i Forsvaret sin folkerettslige status i krig. Dette kan til en viss grad veies opp ved at det finnes en rekke eldre offentlige dokumenter fra den kalde krigen, som diskuterer sivilt ansattes tjenesteplikt og folkerettslige status. Det har ikke latt seg gjøre å finne relevante rettsavgjørelser. Hvilken status de ansatte har hatt i de konfliktene norske styrker har vært involvert i de senere årene, fremstår som uklart. Hvorvidt norske styrker faktisk har deltatt i IVK eller IIVK de senere årene er også et uavklart spørsmål (se diskusjon om dette i for eksempel Guldvog, 2011).

Oppgavens struktur

Oppgavens kapittel 2 søker å klargjøre hva som er gjeldende internasjonal traktatrett (de lege lata). Oppgaven vil analysere deler av den internasjonale humanitærretten, og belyse hva det betyr for sivilt ansatte i Forsvarets rettsstilling.

Deretter vil kapittel 3 gå inn på gjeldende nasjonal rett (de lege lata) og forsvarsinterne bestemmelser, samt relevante dokumenter utgitt av Forsvarsdepartementet. Særlig er bestemmelsene som omhandler den ansattes tjenesteplikt her viktig, samt å avklare om nasjonale og interne bestemmelser er samstemte seg imellom, og i tråd med IHR.

Oppgavens kapittel 4 vil redegjøre for hvordan enkelte andre stater forholder seg til sivilt ansatte, og i hvilken grad problemstillingen synes å være reist i andre land. Da dette temaet er nok til en hel komparativ oppgave i seg selv, vil dette kapittelet kun kort redegjøre for hva enkelte andre utvalgte staters manualer inneholder, for å gi et lite bilde på hvordan andre land formelt sett forholder seg til spørsmålet.

Kapittel 5 vil konkludere ut fra de funn som er gjort, før kapittel 6 går inn på hvordan nasjonal rett og forsvarsinterne bestemmelser bør være (de lege ferenda) for å være i henhold til gjeldende folkerett, og for å ivareta Forsvarets operative behov. Kapittel 7 inneholder de svarene som er mottatt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Forsvarsdepartementet (FD) på spørsmål reist i forbindelse med oppgaven, før kapittel 8 avrunder med avsluttende kommentarer.

1.5 Definisjoner og begrep

Sivilt ansatt

Med sivilt ansatt menes i denne oppgaven personer som har inngått en arbeidsavtale om fast eller midlertidig ansettelse i en sivil hel- eller deltidsstilling i Forsvarets produksjonsstruktur. Sivilt ansatte omfatter i denne oppgaven både personer som er ansatt i sivil stilling etter statsansatteloven (regulativlønnede) og personer som er ansatt i sivil stilling etter arbeidsmiljøloven (overenskomstlønte) (Forsvaret, 1987; Forsvarsdepartementet, 2018). Formuleringen *personer ansatt i sivile stillinger* vil bli brukt synonymt med begrepet *sivilt ansatt*.

DIF og BRA

DIF er forkortelse for *Driftsenhet i Forsvaret*. Forsvaret er under Forsvarssjefen inndelt i 14 driftsenheter med ulike oppdrag. Driftsenhetene har flere underavdelinger, såkalte BRA, som er forkortelse for *Budsjett- og resultatansvarlig avdeling*.

Produksjonsstruktur

Alle strukturelementer i daglig drift i Forsvaret nasjonalt og i utlandet i fredstid.

Styrkestruktur

Alle strukturelementer som inngår i komplett oppsetningsplan (KOP) med oppgaver innen nasjonal beredskap ved krise eller krig. Erstatte det tidligere brukte begrepet *mobiliseringsstyrke*.

Styrkeoppbygging

Med *styrkeoppbygging* menes i denne oppgaven klargjøring og aktivering av strukturelementer i Forsvaret, med hjemmel i Grunnloven § 26 første ledd.

Krig

Begrepet *krig* er ikke tydelig definert i internasjonale traktater og er derfor stadig gjenstand for debatt. Den definisjonen som ofte benyttes for å diskutere krigsbegrepet er den som er gitt i Oppenheims verk om internasjonal rett. Krig defineres her som «[...]the contention between two or more States through their armed forces, for the purpose of overpowering each other and imposing such conditions for peace as the victor pleases» (Galtung, 2018 s. 15; Frostad, 2011 s. 46).

Contention presiseres som a «violent struggle through the application of armed force» (Ibid.).

Alternativt kan begrepet defineres negativt som «den tilstand som inntreffer mellom stater når den normale fredstidsfolkerett suspenderes» (Berber, referert i Frostad, 2011, s. 46).

Begrepet *krig* er ofte å finne i eldre regelverk innen folkeretten. I nyere regelverk er begrepet krig i stor grad erstattet med begrepet *væpnet konflikt*, og reglene får fremdeles i all hovedsak anvendelse i konflikter mellom stater (Forsvaret, 2013, punkt 1.15; Ruud & Ulfstein, 2018 s. 258-259). I norsk rett brukes begrepet *krig* i for eksempel Grunnloven og forsvarsloven, og har en rekke internrettslige følger. Oppgaven vil derfor også benytte begrepet *krig*, og begrepet vil i denne oppgaven brukes synonymt med begrepet *internasjonal væpnet konflikt* og hvor Norge internrettslig er i krig. Dette som en konsekvens av oppgavens avgrensning mot IIVK, samt at oppgavens problemstilling forutsetter at myndighetene har beordret styrkeoppbygging til forsvar av landet. En formell krigserklæring mellom to stater er i dag ikke lenger nødvendig og er, med noen unntak, å anse som utdatert. Dette endrer dog ikke på konfliktens status som *krig* (Simonsen, 2019 s. 111; Ruud & Ulfstein, 2018 s. 259; Ot. prp. nr.80 (1980-1981), kap. 5; JDCC, 2004, punkt. 3.2).

Internasjonal væpnet konflikt (IVK)

Internasjonal væpnet konflikt er et nyere begrep innen IHR, og er en av to ulike former for væpnet konflikt som anerkjennes. For at en væpnet konflikt skal kunne defineres som IVK, forutsetter det at konflikten er mellom to eller flere stater (GK fellesartikkel 2; Johansen & Staib, 2009 s. 179).

Haagkonvensjonene, de fire Genèvekonvensjonene og første tilleggsprotokoll kommer til anvendelse ved IVK. Konflikter som ikke er mellom to eller flere stater kategoriseres i IHR som *ikke-internasjonale væpnede konflikter (IIVK)*. Andre tilleggsprotokoll inneholder regler for konflikter som kategoriseres

som *ikke-internasjonale*. I tillegg er fellesartikkel 3 i Genèvekonvensjonene som et minimum å regne, uansett type konflikt.

Status

Begrepet *status* peker i denne oppgaven på den kategorien en person tilhører i IHR, og vil i oppgaven også bli omtalt som *folkerettslig status*. Det er denne statusen som gir enkeltpersonen rettigheter og plikter under og etter konflikten, som for eksempel rettigheter som eventuell krigsfange og immunitet mot rettsforfølgelse. Deles inn i *primærstatus* og *sekundærstatus*.

Artikkel 5-operasjon

Henviser til Atlanterhavspakten artikkel 5, som sier at et væpnet angrep mot ett eller flere av medlemslandene er et angrep mot alle.

Oversatte engelske begrep

- **Combatant/Non-combatant** oversettes i norsk litteratur både som stridende, lovlig stridende og kombattant. I denne oppgaven vil begrepet *stridende* benyttes som oversettelse for *combatant*. Likeledes vil begrepet *ikke-stridende* brukes for kategorien som på engelsk kalles *non-combatant*. En person som deltar i fiendtligheter uten å ha rett til det i folkerettslig forstand vil omtales som *ulovlig stridende*.
- **Hostilities** oversettes på norsk både som stridigheter og fiendtligheter om hverandre. I denne oppgaven vil jeg bruke begrepet *fiendtligheter*, som er i henhold til *Manual i krigens folkerett* (Forsvaret, 2013, pnkt. 1-19).
- **Direct participation in hostilities (DPH)** vil i oppgaven oversettes med *direkte deltakelse i fiendtligheter*. Der hvor det er naturlig å benytte en forkortelse vil den originale forkortelsen *DPH* benyttes da det ikke eksisterer noen etablert forkortelse på norsk.
- **International Humanitarian Law (IHL) og Law of Armed Conflict (LOAC)** vil i oppgaven bli oversatt med *internasjonal humanitær rett*, forkortet *IHR*. IHR gir regler i krig, *jus in bello*, og må ikke forveksles med *Human Rights Law*, som også omfatter mer generelle menneskerettigheter. Det eksisterer noe uenighet om IHR er synonymt med det som kalles *krigens folkerett* (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 259), men i denne oppgaven har jeg valgt å likestille de to begrepene.
- **International Armed Conflict (IAC)** er i denne oppgaven oversatt med *internasjonal væpnet konflikt (IVK)*.
- **Non International Armed Conflict (NIAC)** er i denne oppgaven oversatt med *ikke-internasjonal væpnet konflikt (IIVK)*.
- **Object/objective (som i; civilian object/ military objective)** vil i oppgaven bli oversatt med *gjenstand*. Dette for å unngå forveksling med den norske militære bruken av ordet *objekt*.

2 Folkerettslige bestemmelser

2.1 Generelle prinsipper

Internasjonal humanitærrett, eller krigens folkerett, gir regler for selve krigføringen når en væpnet konflikt har brutt ut. Disse reglene (jus in bello) gjelder uavhengig av om reglene for å gå til krig (jus ad bellum) er fulgt, og er å anse som rettsregler (TP1 Preamble/forord). Det er staten som er rettssubjektet i humanitærretten, og regelverkets plikter pålegges dermed staten og statens representanter (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 30).

Humanitærrettens formål er å regulere krigføringen for å unngå unødvendige lidelser, gjennom å beskytte mennesker og gjenstander som ikke deltar direkte i krigen, samt å forby visse typer ammunisjon, våpen og operasjoner (Ruud & Ulfstein, 2018 s. 256-257). Generelt kan man si at krigens folkerett inneholder regler for hva som er lovlige krigføringsmål, -metoder og -midler. Ut fra disse reglene ligger det fire grunnleggende prinsipper som alle stater må ta høyde for i sin krigføring og planlegging av operasjoner: prinsippet om humanitet, prinsippet om militær nødvendighet, prinsippet om distinksjon og prinsippet om proporsjonalitet. Innholdet i prinsippene er å anse som sedvanerett og kommer til uttrykk både i Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller, samt ulike våpenkonvensjoner. Prinsippene gjelder for alle typer konflikter (Johansen & Staib, 2009, s.183-186).

De fire prinsippene kan ikke ses som adskilte fra hverandre, men må ses i sammenheng og veies mot hverandre. Skal krigføringen holde seg innenfor humanitærrettens regler, kreves det at partene kun angriper mål som er med på å svekke motstanderen med det formål å gjøre motstanderen stridsudyktig (militært nødvendige mål). Personer og gjenstander som ikke en del av konflikten, er dermed ikke lovlig å angripe. Partene må derfor kunne skille (distingvere) mellom personer som tar del i konflikten og personer ikke tar del i konflikten. For eksempel er sivilbefolkningen ikke et lovlig mål så lenge de ikke tar del i konflikten. Det samme gjelder for gjenstander, hvor gjenstander som har en betydning for konflikten må kunne skilles fra gjenstander som ikke har betydning for konflikten. Dette på tross av at hele samfunnet kan ses på som en del av krigsmaskineriet i totale kriger. Prinsippet om proporsjonalitet anerkjenner at det ikke er mulig å unngå skade på sivile personer og gjenstander, og bestemmer som følge av det at eventuelle sivile skader ikke skal være uforholdsmessig store sett i forhold til hva som er forventet av militær fordel ved å gjennomføre angrepet (Johansen & Staib, 2009, s. 182-186). Distinksjonsprinsippet er sentral for problemstillingen og vil derfor bli utdypet.

For å kunne gå nærmere inn på sivilt ansatte i det norske forsvarets status i humanitærretten, er det nødvendig å se nærmere på de ulike kategoriene som defineres i gjeldende traktatrett. Ut fra oppgavens problemstilling er det spesielt kategorien *de væpnede styrker, sivile og sivile som følger de væpnede styrker* som er relevante og som vil bli drøftet. Grupperinger som spioner, spesialstyrker, sivilforsvar og militser, samt spesielle forhold rundt luft- og sjøkrig vil ikke bli diskutert.

2.2 Prinsippet om distinksjon

Prinsippet om distinksjon har som intensjon å beskytte sivilbefolkningen fra krigens handlinger og elendighet, og har dype historiske røtter. Allerede i 1863, under den amerikanske borgerkrigen, ble behovet for å skille sivilbefolkningen fra de væpnede styrker fremhevet i den hensikt å beskytte de sivile. Reglene ble nedsatt i artikkel 14 og 15 i det som kalles *The Lieber Code* eller *The Lieber instructions*. Selv om det er blitt funnet tilsvarende regler som kan tidfestes tilbake til middelalderen (Painter, 1962, s. 244), er The Lieber Code ansett for å være det første forsøket på å etablere rettsregler for krig, og var grunnlaget for de internasjonale forhandlingene som fulgte.

Distinksjonsprinsippet ble første gang konvensjonsfestet i St. Petersburgdeklarasjonen av 1868, som i forordet slo fast at «[t]he only legitimate object which States should endeavour to accomplish during war is to weaken the military forces of the enemy».

Dette representerer det grunnleggende behovet for å definere hvem eller hva som kan vurderes til å være del av en militær kapabilitet, og som følgelig er et lovlig mål. Distinksjonsprinsippet er å anse som grunnsteinen i internasjonal humanitærrett (ICJ, 1996, s. 35, punkt 78; ICRC, 1987, note 1863; Quéguiner, 2008, s. 161). Det kan hevdes at prinsippet også har en høyere status enn bare sedvane, og har rang som jus cogens (Quéguiner, 2008, s. 171).

Distinksjonsprinsippet, kodifisert i artikkel 48 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene, pålegger partene i en konflikt å til enhver tid skille mellom sivilbefolkningen og sivile gjenstander på den ene siden, og stridende og militære gjenstander på den andre. Militære operasjoner skal kun rettes mot militære mål. Dette for å sikre at sivile personer og gjenstander beskyttes mot effektene av konflikten (Johansen & Staib, 2009, s. 185; Quéguiner, 2008, s. 161). For personelldimensjonen forutsetter dette at partene følger bestemmelsen gitt i første tilleggsprotokoll artikkel 44 tredje ledd, som pålegger stridende å skille seg tydelig fra sivilbefolkningen. Det er med andre ord de væpnede styrker som har ansvaret for å kunne distingveres fra sivilbefolkningen, ikke omvendt. Dette i samsvar med at sivile er negativt avgrenset til å være alle som ikke er en del av de væpnede styrker, jf. TP1 artikkel 50. Prinsippet er også slått fast i regel 1 i sedvanerettsstudien utgitt av ICRC (ICRC, 2005): «The parties to the conflict must at all times distinguish between civilians and combatants.

Attacks may only be directed against combatants. Attacks must not be directed against civilians [IAC/NIAC]».

Personellet som utfører oppgaver på vegne av statens væpnede styrker skal i henhold til distinksjonsprinsippet, tydelig kunne skilles fra de som ikke deltar i konflikten. Som hovedregel skal de væpnede styrker tydelig kunne skilles fra sivilbefolkningen ved bruk av uniformering (Johansen 2019, s. 128; Ruud 1985, s. 441). Dette fremgår av III. Genèvekonvensjon artikkel 4A, nr. 1 og 2 sett i sammenheng. Graden av uniformering er dog ikke regulert, men første tilleggsprotokoll artikkel 44 nr. 7 sier at artikkelen ikke har til hensikt å endre den alminnelig anerkjente statspraksis når det gjelder bruk av uniform for stridende som er tilknyttet de regulære, uniformerte væpnede styrker som tilhører en part i konflikten.

Samtidig er de væpnede styrker prinsipielt kun i stand til å respektere dette skillet, og å beskytte sivile, så lenge de ikke behøver å frykte angrep fra motstanderens sivilbefolkning. Det er derfor også en avgjørende faktor at sivilbefolkningen ikke deltar i fiendtligheter, og at ikke de væpnede styrker utgir sine medlemmer for å være sivile (Gasser & Dörmann, 2013, s. 232). Sivile personer og sivile gjenstander skal fjernes fra militære mål, jf. TP1 artikkel 58 bokstav a.

Moderne konflikter utfordrer prinsippet om distinksjon på flere måter. Majoriteten av væpnede konflikter vestlige land har vært involvert i de siste ti-årene, har vært konflikter hvor en eller flere av partene ikke representerer en stat og derav normalt ikke har vært uniformert i tradisjonell forstand. I tillegg har striden flyttet seg til urbane strøk og områder hvor sivilbefolkningen ha sitt daglige virke og hvile (Norheim-Martinsen, 2015, s. 9). En av de største utfordringene mot distinksjonsprinsippet i dag, er det store politiske presset i vestlige land om å «sivilisere» statens væpnede makt og konkurranseutsette kritiske kapasiteter (Johansen, 2019, s. 128; ICRC, 2009, s. 5). Motivasjonen bak denne utviklingen er tilstrekkelig tilgang på spesialkompetanse, samt å kunne redusere forsvarsbudsjettene (Heaton, 2005, s. 157; Turner & Norton, 2001, s. 109; Guillory, 2001, s.111). Spesielt har bruken av kontraktører til væpnede oppdrag skapt debatt, men også vestlige lands utbredte bruk av sivile innen spesielt logistikk, utfordrer prinsippet om distinksjon ved at skillet mellom konfliktens deltakere og sivilbefolkningen viskes ut. Spesielt er USA en aktør som i de senere årene har økt bruken av både sivile statsansatte og kontraktører. Når dette personellet i tillegg utfører oppgaver som er kritiske for oppdraget og hvor de av motstanderen vil oppleves å være stridende, utfordrer dette distinksjonsprinsippet (Heaton, 2005; Guillory, 2001; Turner & Norton, 2001). Militære strykers bruk av sivile personer setter den øvrige sivilbefolkningen i fare for å bli påført lidelser som følge av konflikten, hvilket de etter TP1 artikkel 51 skal beskyttes mot.

2.3 Stridende og sivile

De væpnede styrker

Som beskrevet pålegger distinksjonsprinsippet partene å skille de som deltar i konflikten og som derav er lovlige mål, fra sivilbefolkningen. For å kunne se nærmere på de sivilt ansatte i Forsvarets status, er det nødvendig innledningsvis å se nærmere på hvem som tilhører *de væpnede styrker* som er der man finner statens militære maktmiddel forøvrig. De væpnede styrker er definert i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 43. Denne artikkelen definerer i første ledd medlemmer av de væpnede styrker slik:

The armed forces of a Party to a conflict consists of all organized armed forces, groups and units which are under a command responsible to that Party for the conduct of its subordinates, even if that Party is represented by a government or an authority not recognized by an adverse Party. Such armed forces shall be subject to an internal disciplinary system which, inter alia, shall enforce compliance with the rules of international law applicable in armed conflict.

Andre ledd legger i tillegg til:

Members of the armed forces of a Party to a conflict (other than medical personnel and chaplains covered by Article 33 of the Third Convention) are combatants, that is to say, they have the right to participate directly in hostilities.

Artikkel 44 i samme tilleggsprotokoll legger i tredje ledd til følgende:

In order to promote the protection of the civilian population from the effects of hostilities, combatants are obliged to distinguish themselves from the civilian population while they are engaged in an attack or in a military operation preparatory to an attack [...].

Tredje Genèvekonvensjon artikkel 4A har en noe annen ordlyd i kravene til hva som regnes som de væpnede styrker:

- a) That of being commanded by a person responsible for his subordinates;
- b) That of having a fixed distinctive sign recognizable at a distance
- c) That of carrying arms openly
- d) That of conducting their operations in accordance with the laws and customs of war

Det som er viktig å merke seg er at både III. GK artikkel 4A og TP1 artikkel 43 har til hensikt å fastsette krav til hvilke irregulære styrker som kan betraktes som de væpnede styrker, og som dermed etter TP1 artikkel 43 andre ledd har rett til å delta i fiendtligheter, og derav ha primærstatus som stridende (ICRC, 2005, s. 15). Forsvaret er den norske stats væpnede styrker i kraft av sin eksistens, og behøver ikke tilfredsstille ytterligere krav (Heaton, 2005, s.169).

Innholdet i tredje Genèvekonvensjon om hvem som har stridende status er en videreføring av innholdet i artikkel 1 i IV. Haagkonvensjon (Landkrigsreglementet). Dette reglementet er å anse som

etablert sedvanerett og er gjeldende for alle stater uavhengig av ratifisering (Schindler & Toman, 2004, s. 55). Det er viktig å merke at kravet om uniformering eller merking ikke er å anse som konstituerende, men som indikativt (Meltzer, 2010, s. 845). Det innebærer at det ikke er uniformeringen som medfører at man kan kreve å være del av de væpnede styrker, men at de væpnede styrker skal uniformeres.

Sivile

De samme artiklene definerer også hvem som er sivile ved en antitetisk tolkning av bestemmelsen. TP1 artikkel 50 sier at: «A civilian is any person who does not belong to one of the categories of persons referred to in Article 4A (1), (2), (3) and (6) of the Third Convention and in Article 43 of this Protocol».

Det betyr at dersom en person ikke faller inn under definisjonen av de som er medlemmer av de væpnede styrker (eller ved såkalt *levée en masse*), har personen folkerettslig status som sivil, og har derav krav på beskyttelse som sivil (ICRC, 2005, regel 5). Ved å definere sivile på denne måten unngås muligheten for at enkeltpersoner ikke vil inneha en primærstatus.

Sivile har i henhold til artikkel 51 i første tilleggsprotokoll krav på beskyttelse mot fiendtligheter, og er ikke lovlige mål.

Primær- og sekundærstatus

Som det fremgår av analysen ovenfor anerkjenner internasjonal humanitærrett kun to primærstatuser i IVK; stridende og sivile. Det er heller ingen gråsoner mellom disse, noe som ble slått fast under arbeidet med første tilleggsprotokoll, hvor enkelte land fremmet ønske om å etablere en tredje kategori som *semi-combatant* (Turner & Norton, 2005, s.30; Guillory, 2001, s. 116). Dette slår også Quéguiner fast i *The principle of distinction* (2008, s. 166-167). Det eneste unntaket er ved såkalt *levée en masse*. Primærstatusen bestemmer ikke bare hvilket krav på beskyttelse en person har, men også i hvilken grad personen kan straffes for sine handlinger. En eventuell sekundærstatus som krigsfange (POW) er også, med noen unntak, knyttet til denne primærstatusen (Ipsen, 2013, s.79).

Stridende og ikke-stridende

Gjeldende traktatrett og historiske dokumenter

Hovedbestemmelsen for å avklare om en person har status som stridende eller ikke, ligger, som beskrevet, i TP1 til Genèvekonvensjonene artikkel 43 første og andre ledd. Denne artikkelen definerer *de væpnede styrker* og bestemmer at medlemmene av disse er å definere som stridende (med unntakene definert i andre ledd). Ordlyden i artikkelen kan fremstå som tydelig, men det er nettopp begrepet *stridende* og spørsmålet om hvem som er å anse som medlemmer av de væpnede styrker, de største uenighetene synes å ligge i Forsvaret i dag. Denne uklarheten er ytterligere

forsterket av ulik bruk av begrepet *stridende* og *ikke-stridende* innen etikken, men også i juridisk litteratur, hvor man kan se at religiøst- og medisinsk personell i noen tilfeller blir omtalt som ikke-stridende, samt at sivile blir innlemmet som en sub-kategori av ikke-stridende (se for eksempel Lazar, 2014; Gade, 2010; og problematisering av dette i Ipsen, 2013; s. 97 og i Heaton, 2005, s.172). Det er derfor interessant å se nærmere på hva begrepet *stridende* inneholder i IHR, og hva bestemmelsens opprinnelige intensjon var. For å få større innsikt i avtalenes innhold, er det nødvendig å se på forarbeidene til tilleggsprotokollen og tidligere regelverk, samt publisert litteratur fra anerkjente teoretikere på fagfeltet.

Allerede under Brusselkonferansen i 1874 gjorde man det første internasjonale forsøket på å definere begrepet *stridende*. I Brusseldeklarasjonen fra 1874 kan man i artikkel 9 og 11 lese forløperen til bestemmelsene om de væpnede styrker, som senere ble kodifisert i Haagreglementet og Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller (artikkel 10 er ikke tatt med her da den omhandler *levée en masse*, som ikke er et tema i denne oppgaven):

Who should be recognized as belligerents combatants and non-combatants

Art. 9. The laws, rights, and duties of war apply not only to armies, but also to militia and volunteer corps fulfilling the following conditions:

1. That they be commanded by a person responsible for his subordinates;
2. That they have a fixed distinctive emblem recognizable at a distance;
3. That they carry arms openly; and
4. That they conduct their operations in accordance with the laws and customs of war. In countries where militia constitute the army, or form part of it, they are included under the denomination ' army '.

...

Art 11. The armed forces of the belligerent parties may consist of combatants and non-combatants. In case of capture by the enemy, both shall enjoy the rights of prisoners of war.

Som det fremgår deklarasjonsteksten består de væpnede styrker ikke bare av stridende, men også av *ikke-stridende (non-combatants)*. Begrepet *ikke-stridende* er ikke videreført i ordlyden i tilleggsprotokollens bestemmelser, og det er derfor er interessant å se nærmere på om det har vært en intensjon om å fjerne begrepet, eller om det fremdeles er å anse som en del av gjeldende reglement.

Brusselkonferansen gjennomførte forhandlinger om disse artikkelene med bakgrunn i et utkast utarbeidet av den russiske delegasjonen. I dette utkastets seksjon 10 første punktum fremgår det at «[t]he armed forces of the belligerents may be composed of combatants and non-combatants» (Ipsen, 2013, s. 95). Ved å etablere de to kategoriene, anerkjente det russiske utkastet at de væpnede styrker består av ulike avdelinger med ulike roller, inkludert oppgaver av administrativ art. Ut fra datidens personellstruktur ble de ikke-stridende definert til å inkludere kategorier som

kvartermestere, juridisk personell og *other non-fighting personnel* (Ibid.). Hensikten med bestemmelsen var blant annet å gi alle medlemmer av de væpnede styrker sekundærstatus som krigsfanger (POW). Denne sekundærstatusen ble igjen presisert i seksjon 23 av samme utkast. Videre i utkastets seksjon 38 presiseres det at medisinsk- og religiøst personell ikke tilhører disse to kategoriene, men har status som nøytrale (Ipsen, 2013, s. 100). Dette i samsvar med artikkel 2 i Genèvekonvensjonen fra 1864. Dette fremgår også implisitt av tredje Genèvekonvensjon, som i artikkel 33 presiserer at dette personellet ikke skal ha status som POW, selv om deres status som nøytrale i ettertid har blitt noe modifisert.

Uenighetene i forhandlingene på dette temaet dreide seg om hvorvidt det var nødvendig at krigsfangestatusen for medlemmer av de væpnede styrker ble presisert to ganger, både i seksjon 10 og 23. Det ble derfor foreslått å fjerne seksjon 10 i sin helhet da flere stater mente at den ikke ga noe ekstra materielt innhold i det at begge kategoriene uansett var garantert sekundærstatus som POW. Videre mente delegatene at medisinsk og religiøst personell allerede var garantert sin nøytrale status gjennom Genèvekonvensjonen av 1864 (Ipsen, 2013, s. 100). Konklusjonen til Brusselkonferansen ble at man ikke ønsket å etablere *ikke-stridende* som en ny kategori i internasjonal humanitærrett, da dette kunne misforstås og bli tolket som sivile, det vil si personer som ikke har rett til å delta i fiendtlighetene. Man anerkjente at de væpnede styrker består av både personell som deltar i fiendtligheter og de som ikke gjør det, og at begge kategorier er like utsatt for krigens farer og elendigheter. Utfallet av forhandlingene ble artikkel 11, gjengitt ovenfor. I 1899 og 1907 ble den samme teksten videreført i henholdsvis artikkel 3 i II. Haagkonvensjon og i artikkel 3 i IV. Haagkonvensjon (Landkrigsreglementet): «The armed forces of the belligerent parties may consist of combatants and non-combatants. In the case of capture by the enemy, both have a right to be treated as prisoners of war».

Begge kategoriene (stridende og ikke-stridende) har i IHR, gjennom å være medlemmer av de væpnede styrker, rett til samme sekundærstatus som krigsfange. På grunn av at de også er utsatt for de samme farer og lidelser i krig og er lovlige mål, er det i ettertiden ikke sett noen grunn til å videreføre begrepet *ikke-stridende* i bestemmelsen (Ipsen, 2013, s. 99). I artikkel 43 i første tilleggsprotokoll er det derfor valgt å videreføre begrepet *stridende* for å dekke samtlige medlemmer. Det er likevel viktig å merke seg at en manglende videreføring av begrepet *ikke-stridende*, ikke innebærer noen materiell endring i forhold til gjeldende artikkel 3 i Landkrigsreglementet. Dette ble presisert under forhandlingene til Genèvekonvensjonene hvor det uten protester, ble slått fast at det fremdeles er slik at de væpnede styrker består av både stridende og ikke-stridende. Dette fremgår av

referatet fra tredje kommisjon: «It should, however, be noted that the term «members of armed forces» is all-inclusive and includes both combatants and non-combatants» (Federal Political Department Bern 1978, s. 390).

Ut i fra hvilke bestemmelser tredje Genèvekonvensjon artikkel 4A og første tilleggsprotokoll artikkel 43 viderefører, fremgår det av tidligere bestemmelser samt forarbeider, at det ikke har vært noen intensjon om å endre det materielle innholdet i hvem *de væpnede styrker* er (Ipsen, 2013, s. 96; Meltzer, 2010, s. 844). Det betyr at selv om ikke TP1 artikkel 43 nevner ikke-stridende spesielt, omfatter bestemmelsen likevel alle som er medlem av de væpnede styrker, uavhengig av hvilke oppgaver de utfører. Dette presiseres også i ICRC i *Interpretive guidance on the notion to [DPH] (IG)*: «Members of regularly constituted forces are not civilians, regardless of their individual conduct or the function they assume within the armed forces» (ICRC, 2009, s. 25).

Å bli definert som stridende i IHR innebærer at personen er gitt autorisasjon til å slåss på statens vegne innenfor humanitærrettens regler for krigføring. Denne autorisasjonen er ikke en personlig autorisasjon som en konsekvens av oppgaver, men en følge av tilknytningen til organet *de væpnede styrker*. De væpnede styrker er statens (rettssubjektets) verktøy og er underlagt internasjonal humanitærrett (Meltzer, 2010, s. 844). Med bakgrunn i at ikke-stridende personell også handler på statens vegne, utfører oppgaver som er nødvendige for krigføringen og vil bli opplevd som statens verktøy av en motstander, har dette personellet dermed samme primærstatus i IHR som de som deltar direkte i fiendtlighetene (Garraway, 2007, s. 325; Ipsen, 2013, s. 102; Distein, 2004, s. 27).

Ikke-stridende

I henhold til IHR har alle medlemmer av de væpnede styrker primærstatus som stridende i internasjonal humanitærrett, jf. TP1 artikkel 43. Personellet har således i henhold til krigens folkerett rett til å delta i fiendtligheter, de er lovlige mål, de har rett på status som krigsfanger og er beskyttet mot å bli straffet for sine handlinger så fremt man har handlet innenfor krigens folkerett (TP1 art. 43 (2); TP1 art. 44 (1); Heaton, 2005, s. 172-173; Ruud, 1985, s. 427). Når IHR likevel anerkjenner at det finnes både stridende og ikke-stridende medlemmer av de væpnede styrker, er det lagt til den enkelte stats nasjonale bestemmelser å definere hvilke stillinger eller oppgaver som ikke er å regne som stridende, og som derav på nasjonalt nivå ikke gis rett til å delta direkte i fiendtligheter. Dette er personell som faller under Brusselkonferansens begrep *non-fighting personnel*. Det er i litteraturen gitt flere eksempler på hvem dette gjelder i moderne militære personellstrukturer. Morten Ruud skriver under punkt 4.2 i sin artikkel *The term combatant an analysis* (1985):

Article 43 of the First Additional Protocol is very broad and includes both combatant and non-combatant members of the armed forces. In many armed forces large groups of personnel have so-called «civil» status and are engaged in tasks such as construction, accounting, research, supply, communication etc. In principle, this personnel are still regarded as members of the armed forces and therefore covered by the regulations in Article 43.

I boken *The handbook of international humanitarian law* skriver Knut Ipsen (2013, s. 97) at «[p]ersons who are members of the armed forces but who, by virtue of national regulations, have no combat missions, such as judges, government officials, and blue-collar workers, are non-combatants».

Det engelske begrepet *blue-collar workers* er personer som utfører praktisk arbeid slik som for eksempel vedlikeholdspersonell, teknisk personell og kjøkken-og renholdspersonell, - i motsetning til såkalte *white-collar workers* som har det som kan kalles kontorjobb.

I ICRC sine 1960-kommentarer til tredje Genèvekonvensjon, defineres ikke-stridende medlemmer av de væpnede styrker slik: «This category includes members of the various administrative branches of the armed forces[...]» (s. 45, punkt III).

IHR legger ingen føringer for hvilken statlig etat som gis kompetanse til å bestemme hvilke personellgrupper i de væpnede styrker som skal gis ikke-stridende status. Dette på lik linje med at det i henhold til III. GK. art. 4A første ledd, og TP1 art. 43 første ledd, også er den enkelte stats ansvar å avgjøre hvilke deler av statsapparatet som utgjør *de væpnede styrker* (Ipsen, 2013, s.98; Meltzer, 2010, s. 845; Heaton, 2005, s. 173).

Som allerede beskrevet, endres ikke personellets primærstatus i humanitærretten av en nasjonal status som *ikke-stridende*, da de uansett faller inn under bestemmelsene gitt i III. Genèvekonvensjon artikkel 4A og første tilleggsprotokoll artikkel 43. Personell som av sin stat gis status som ikke-stridende har derfor en «sovende» rett til å delta i fiendtligheter, og bibeholder derav beskyttelse mot å bli straffet for sine handlinger såfremt disse er innenfor folkeretten. Av dette følger det at ikke-stridende ikke kan settes i samme kategori som personer med primærstatus som sivile. Sivile er i TP1 artikkel 50 negativt avgrenset til å være dem som *ikke* tilhører de væpnede styrker.

De væpnede styrker som militære mål

TP1 artikkel 52 andre ledd bestemmer at

Attacks shall be limited strictly to military objectives. In so far as objects are concerned, military objectives are limited to those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage.

De væpnede styrker er å anse som et militært mål. Dette er et etablert prinsipp i internasjonal sedvanerett (Ipsen, 2013, s. 98). Artikkel 2 i IX. Haagkonvensjon slår fast at også de væpnede styrkers ulike fasiliteter er militære mål. Innholdet i TP1 artikkel 52 definerer at det, noe forenklet, kun er gjenstander som gir et effektivt bidrag til militære aksjoner og som vil innebære en avgjort militær fordel å ta ut, som er lovlige mål. Alt personell som representerer staten i en konflikt ved å være medlem av de væpnede styrker, må forventes at er gitt oppgaver som er nødvendige bidrag til de militære operasjonene (Ipsen, 2013, s. 99). Dette medfører at både stridende og ikke-stridende er lovlige mål i kraft av å være medlemmer av de væpnede styrker, og at distinksjonsprinsippet og kravet om uniformering gjelder for begge kategorier (Ibid). Tilstedeværelse av ikke-stridende på et militært mål medfører derfor heller ikke at motstanderen må ta hensyn til proposjonalitetsprinsippet ved gjennomføring av et eventuelt angrep (Ipsen, 2013, s. 99).

2.4 Direkte deltakelse i fiendtligheter (DPH)

Det er kun medlemmer av de væpnede styrker som har rett til å delta i fiendtligheter, jf. TP1 art. 43 (2). Første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 51 (3) slår i tillegg fast at personer med primærstatus som sivile mister sin rett til beskyttelse dersom de tar direkte del i stridighetene. Dette henger sammen med prinsippet om distinksjon som et av de grunnleggende prinsippene i krigens folkerett. Krigens folkerett forbyr ikke sivile å delta i fiendtligheter, men enkeltpersonene det gjelder vil miste sine privilegier som sivil og vil som følge av deltakelsen bli lovlige mål samt kunne bli straffet for å være ulovlig stridende (Johansen, 2019 s. 127; Guillory, 2001, s.123). Diskusjonen rundt sporadisk deltakelse, unntakene ved for eksempel *levée en masse* eller okkupasjon vil ikke bli drøftet i denne oppgaven. Bestemmelsen i TP1 er en videreføring av bestemmelsen gitt i fellesartikkel 3 Genèvekonvensjonene, hvor ordlyden er *persons taking no active part*. Endringen av ordlyden til *taking no direct part* i TP1 artikkel 51 (3) kan fremstå som en materiell endring, men dersom man ser på den franske versjonen brukes formuleringen *directement aux hostilités* i begge bestemmelsene (mine understrekinger). Rettspraksis viser også at den nye formuleringen ikke var ment å inneholde noen meningsforskjell, dette på tross av at for eksempel den såkalte Lugano-dommen bringer spørsmålet opp på agendaen igjen (Ringvold, 2014, s.29; Nerland, 2019, s.22-23).

Samtidig som IHR bygger på forutsetningen om at sivile ikke deltar i fiendtlighetene, gir hverken Genèvekonvensjonene eller tilleggsprotokollene klare definisjoner av hva som faller inn under *direkte deltakelse* (Dahl, 2008, s. 113; Gasser & Dörmann, 2013, s. 255; Guillory, 2001, s. 117-119). Diskusjonen om hva som skal defineres som direkte deltakelse har skapt debatt helt siden andre verdenskrig, og har til dels også vært preget av ulike politiske agendaer (Guillory, 2001, s. 119; Heaton, 2005 s. 178; Schwartzkopf, 2009). Den senere tids økende bruk av sivile kontraktører og

sivile statsansatte (*civilian government employees*) i oppgaver som tidligere var forbeholdt militære, utfordrer distinksjonsprinsippet mer enn noen gang. Det samme har fremmarsjen av IIVK (ICRC, 2009, s. 11-12). I mangel av en traktatfestet definisjon har ICRC gjennomført en studie hvis mandat ikke var å endre folkerettens innhold, men å klargjøre hva som ligger i begrepet DPH i moderne væpnede konflikter i den hensikt å styrke prinsippet om distinksjon (ICRC, 2009, s. 9). Resultatet av denne studien er ICRCs *Intepretive Guidance on the notion of direct participation in in hostilities under international humanitarian law* (IG), utgitt i 2009. Det er viktig å merke at IG er et uttrykk for ICRC sitt standpunkt og er ikke et rettslig dokument (Gasser & Dörmann, 2013, s. 255; ICRC, 2009, s. 9).

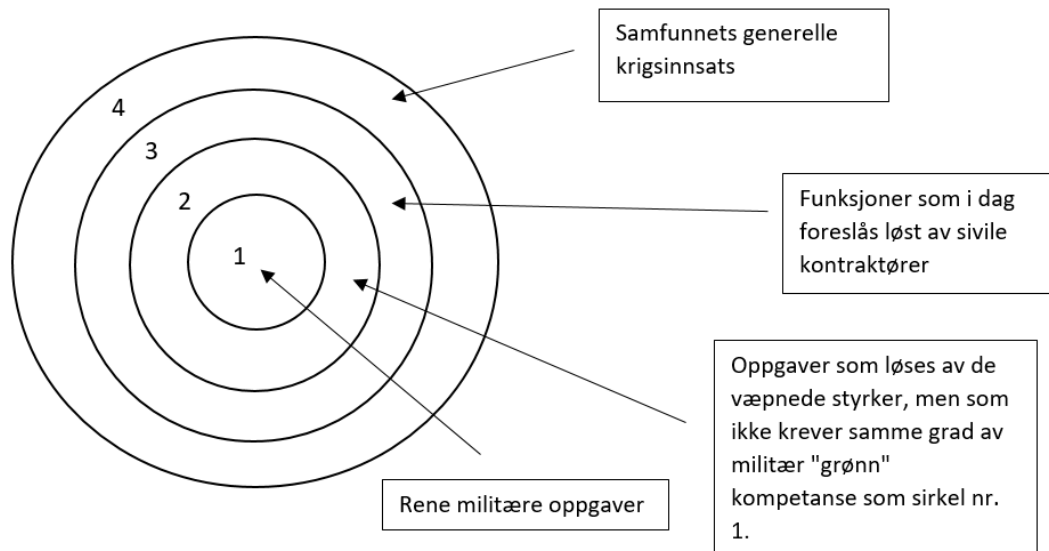
IG lister tre kriterier som alle må være oppfylt (kumulative) for at en handling skal kategoriseres som *direkte deltakelse* (ICRC, 2009 s. 16):

- 1) The act must be likely to adversely affect the military operations or military capacity of a party to an armed conflict or, alternatively, to inflict death, injury, or destruction on persons or objects protected against direct attack (threshold of harm), and
- 2) There must be a direct causal link between the act and the harm likely to result either from that act, or from a coordinated military operation of which that act constitutes an integral part (direct causation), and
- 3) The act must be specifically designed to directly cause the required threshold of harm in support of a party to the conflict and to the detriment of another (belligerent nexus).

Tidligere var geografi et av kriteriene som var tatt med i denne betraktningen, men med utviklingen av droner og fjernstyrte missil- og våpensystemer er det i dag bred enighet om at geografi i stor grad blitt et irrelevant kriterium (Guillory, 2001, s. 117).

På tross av denne opplistingen av kriterier er det fremdeles ingen bred enighet om hva som kvalifiserer som direkte deltakelse (Heaton, 2005, s. 177-180; Guillory, 2001, s. 119). I tillegg er det en pågående diskusjon om hvorvidt ICRCs tolkning av de ulike kravene er for bred eller for smal (Meltzer, 2010, s. 856; Guillory, 2001, s.117; Nerland, 2019, s. 24). Utfordringen er, noe forenklet, at det fremdeles er opp til hver enkelt stat å definere hva det ligger i å «kunne forårsake skade» (*adversely affect*), hvor langt man bør trekke «en direkte årsak» (*a direct causal link*), og hva det betyr at handlingen må være «gjennomført i den hensikt å skade» (*specifically designed to directly cause*) (for ulike synspunkter se for eksempel Meltzer, 2010, s. 856-877 og Nerland, 2019, s 27-28). Det kan synes som om det også ligger en politisk agenda hos enkelte stater i å ikke presse frem en enighet. Ved å tolke DPH smalt, kan statene benytte sivile kontraktører og sivile statsansatte i langt større utstrekning enn om man tolker spørsmålet om DPH bredere (Heaton, 2005, s. 186).

Det er et stort spekter av oppgaver og aktiviteter som skal utføres i krig, fra det som kalles samfunnets generelle krigsinnsats til soldaten i kamp. Disse kan deles inn i sirkler i en modell:



Egen modell – etter inspirasjon fra møte med FD II-4

Spørsmålet er hvor sirkelen for direkte deltakelse skal trekkes, og hvilke sirkler som skal inkluderes. Avgrensningen mot det som kalles *samfunnets generelle krigsinnsats* (figurens sirkel 4), er relativt godt etablert gjennom statspraksis og juridisk teori (ICRC, 1987, s. 618 note 1945; Dahl, 2008, s. 113). Den innerste sirkelen (sirkel 1) er direkte deltakelse i sin natur. Men skal også sirkel 2 inkluderes, eller eventuelt deler av den? Forsvarets manual i krigens folkerett sier at «i tillegg til bruk av makt inkluderer fiendtligheter også andre handlinger som må anses som en integrert del av militære operasjoner, for eksempel logistikk, kommunikasjon og planlegging» (Forsvaret 2013, punkt 3.30). Dette innebærer at deler av både sirkel 2 og 3 vil kunne være inkludert, noe som også utfordrer den planlagte bruken av sivile kontraktører (sirkel 3).

Et annet spørsmål er hvem sin mening som avgjør. Hensikten med å definere hvem som deltar direkte i fiendtligheter er å gjøre det mulig for motstanderen å reagere mot alle personer som utgjør en militær trussel (Meltzer, 2010, s. 862). Dersom motstanderens opplevelse er at personellet utfører oppgaver som kvalifiserer for DPH, men samtidig utgir seg for å være sivile, kan personellet ved en eventuell tilfangetakelse miste sin sekundærstatus som POW og risikere å bli behandlet som ulovlig stridende eller såkalte franktirører (Heinegg, 2013, s. 467; Dahl, 2008, s. 74; Heaton, 2005, s. 158; Guillory, 2001, s. 114). Stemmer i diskursen mener derfor det er hva motstanderen vil oppleve som

DPH, som må avgjøre hvilke oppgaver som inkluderes. Dette strider mot enkelte staters ønske om å tolke DPH smalt for å kunne bruke kontraktører bredt (Heaton 2005, s. 192).

Med den økende mengden av sivile som opererer sammen med de væpnede styrker, er diskusjonen om hva som skal medregnes som *direkte deltakelse* et av de største spørsmålene innen IHR i vår tid. Men spørsmålet om DPH er også et etisk spørsmål. Selv om stater som har sivile som oppleves å delta direkte i fiendtligheter ikke begår folkerettsbrudd, er det et tankekors at man er villig til å sette personellet i en situasjon hvor de både risikerer å bli lovlige mål uten å være trent og utstyrt for det, og ikke minst at de risikerer å bli tatt for å være ulovlig stridende og derav kunne straffeforfølges. Franktirør-virksomhet er noe av det som tradisjonelt straffes hardest i krig, og under siste verdenskrig ble personer som var tatt for dette henrettet på stedet etter såkalt standrett. Norge avskaffet standretten i 1979, men andre land praktiserer dette fremdeles i krig uten at det nødvendigvis er lovregulert (regulert av sedvane).

Selv om IHR slår fast at alle medlemmer av de væpnede styrker skal ha primærstatus som stridende, er spørsmålet om DPH likevel viktig fordi det vil være med å avgjøre hvilke stillinger som nasjonalt kan gis status som ikke-stridende. Personellet vil ikke miste sin status som stridende i folkerettslig forstand og skal uniformeres på lik linje som de som deltar direkte i fiendtligheter, men vil etter nasjonale bestemmelser ikke ha rett til å delta i fiendtligheter, og behøver dermed kun et minimum av militær grunnopplæring.

2.5 Sivile som følger de væpnede styrker

Analysen i kapittel 2.3 viser at sivilt ansatte i Forsvaret ikke kan ha primærstatus som sivile. Dette på grunn av sin tilknytning til de væpnede styrker. På grunn av at det er stemmer i diskursen i Forsvaret i dag som mener at sivilt ansatte i Forsvaret skal ha primærstatus som sivile i krig, er det interessant å se nærmere på hvem gruppen *sivile som følger de væpnede styrker* er. Dette fordi det er den kategorien de sivilt ansatte da isåfall ville måtte tilhøre.

Kategorien *sivile som følger de væpnede styrker* er definert i tredje Genèvekonvensjonen artikkel 4A (4):

Persons who accompany the armed forces without actually being members thereof, such as civilian members of military aircraft crews, war correspondents, supply contractors, members of labour units or of services responsible for the welfare of the armed forces, provided that they have received authorization from the armed forces which they accompany, who shall provide them for that purpose with an identity card similar to the annexed model.

Dette personellet har krav på sekundærstatus som krigsfanger (POW) på tross av sin primærstatus som sivil. Dette forutsetter at de faktisk er autorisert til å følge de væpnede styrker og at de er utstyrt med identitetskort. Det er i tillegg av avgjørende viktighet at sivile som følger de væpnede styrker ikke settes i en situasjon hvor de kan bli tvunget til å ta direkte del i stridighetene (DPH), eller hvor motstanderen kan sette tvil til deres faktiske sivile status. Dette vil medføre at personellet kan bli ulovlig stridende og vil miste sin sekundærstatus som POW (Ipsen, 2013, s. 104-105). De vil i tillegg kunne straffes for svik, det vil si drepe eller skade en motstander mens man utgir seg for å være sivil (Dahl, 2008, s. 78). Dersom avdelinger har med seg sivile som medfølgende pålegger man i tillegg, ihvertfall teoretisk sett, motstanderen å ta hensyn til prinsippet om proporsjonalitet ved et eventuelt angrep på avdelingen, jf. TP1 art. 57 (2a). Dette på grunn av det medfølgende personellens status som sivile, selv om de opererer sammen med en militær avdeling.

Hvem er personene som kan falle inn under denne gruppen? Manual i krigens folkerett lister opp tilsvarende eksempler som Genèvekonvensjonene, men legger i tillegg til messepersonell som et eksempel. Det er viktig å merke seg at denne listen hverken i Genèvekonvensjonen eller manualen er ment å være uttømmende. Det er likevel et kriterium som ligger i første setning av bestemmelsen: Den gjelder personer som ikke direkte tilhører de væpnede styrker (*without actually being members thereof*). Den første skranken i denne bestemmelsen er altså at personene må ha primærstatus som sivil for å kunne være *sivil som følger de væpnede styrker*. Som drøftet i kapittel 2, er sivile definert til å være de som ikke er medlemmer av de væpnede styrker, jf. TP1 art. 50. Som medlemmer av de væpnede styrker kan dermed sivilt ansatte i Forsvaret ikke defineres inn i gruppen *sivile som følger de væpnede styrker*.

Det andre vilkåret i bestemmelsen er at det kreves at de har samtykke fra de styrkene de følger (*provided that they have received authorization from the armed forces which they accompany*). Dette kravet peker også mot at gruppen omfatter personer som ikke ellers tilhører avdelingen og som må ha autorisasjon fra styrkene for å kunne følge disse. Det er slik sett vanskelig å se at en styrkedisponert sivilt ansatt i for eksempel Hæren skal falle inn under dette vilkåret, da vedkommende allerede er en del av samme avdelings styrkestruktur.

På den annen side brukes «medlemmer av arbeidsgrupper eller avdelinger som sørger for de væpnede styrkers velferd» (*members of labour units or of services responsible for the welfare of the armed forces*) som eksempel på hvem som faller inn under kategorien medfølgende. Dette blir i en rekke sammenheng i Forsvaret brukt som argument for at for eksempel ansatte på kjøkkenet skal ha primærstatus som sivile i krig. Dersom man vurderer personens primærstatus ut fra en vurdering av DPH, er man kan hende godt utenfor stridende tjeneste for dette personellet når de er i sin daglige

jobb inne i leiren. Dersom man ser på personens tilknytning til de væpnede styrker, vil en person som er ansatt i Forsvaret som kokk i Rena leir ikke kunne ha status som sivil i krig (Meltzer, 2010, s. 852). Personell som jobber i samme leir, men som er ansatt av for eksempel en kantineleverandør, vil derimot etter en slik vurdering ha primærstatus som sivil og vil kunne inngå i gruppen sivile som følger de væpnede styrker (Meltzer, 2010, s. 849).

«Contractors and civilian employees»

En rekke av eksemplene listet i III. Genèvekonvensjon artikkel 4A (4) gjengitt ovenfor, vil falle inn under gruppen man i dag omtaler som *kontraktører*. Kontraktører (*contractors*) vil som konsept ikke bli diskutert i denne oppgaven, men da de i internasjonal juridisk litteratur ofte omtales sammen med såkalte *civilian employees*, er det nødvendig å se på dem som gruppe for å avklare hvem dette er. I juridisk litteratur er det beskrevet at *contractors* og *civilian employees* ikke kan ivareta stridende oppgaver og ikke vil kunne gis primærstatus som stridende (se for eksempel Ipsen, 2013, s.105; ICRC, 2009, s. 37). For kontraktører er dette relativt opplagt da de har sitt ansettelsesforhold til en sivil leverandør (diskusjonen rundt bruk av væpnede kontraktører diskuteres ikke i denne oppgaven), men hvem er *civilian employees* i denne sammenheng?

ICRC bruker begrepet *private employees* om hverandre med *civilian employees*, under den betydning at de er sivile personer og ikke en del av de væpnede styrker (ICRC, 2009, s. 37-39). Britiske manualer definerer gruppen slik: «[civilian employees] are civilians who work for the armed forces [...] but are not enlisted in any armed force» (UK Armed Forces, 2015).

Dersom man ser på amerikansk praksis, som en av de store aktørene når det gjelder bruk av *civilian employees*, er ikke dette personellet fra private firmaer, men snarere ansatte i det amerikanske forsvarsdepartementet, US DoD, og tilhører det som heter *U.S Department of Defence Civilian Workforce*. Disse er definert som «non-military public sector employees of the United States federal government's departments and agencies» (US DoD, 1995; Turner & Norton, 2001, s. 4-6).

Storbritannia har også en tilsvarende praksis hvor deres såkalte *civilian employees supporting the armed forces* er i underkant av 65 000 sivilt ansatte i UK MoD (UK Gov, 2013). Fellesnevneren for begge er at de ikke er ansatt i statens forsvar, men er innleid til og faglig ledet av de væpnede styrker (Guillory, 2001, s. 138).

Som en følge av stadige kutt i forsvarsbudsjetter og økende behov for kompetanse som statens militære organisasjon ikke selv har, øker mengden sivile som gis status som medfølgende (Heaton, 2005, s. 200; Turner & Norton, 2001, s. 4-5). Dette er en stor folkerettslig utfordring. Når arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av personell tilhørende de væpnede styrker blir utført av

sivile, er det en økende risiko for at de blir satt til oppgaver som kan være innenfor definisjonen av direkte deltakelse. Det er også en økende tendens til at motstanderen oppfatter de sivile medfølgende som deler av de væpnede styrker (Heaton 2005, s 192- 193). Det er i dag flere forskere som stiller spørsmål om utviklingen av bruk av sivile har gått for langt, og som mener at denne praksisen er i strid med folkeretten. Konsekvensen av denne utviklingen er at det er blitt etablert en større gråsoner mellom sivilbefolkningen og stridens parter, noe som medfører en forringelse av sivilbefolkningens beskyttelse (ICRC, 2009, s. 5). Dette fremgår også av statistikk over tap i de senere års konflikter, som viser en signifikant økning i sivile tap i moderne konflikter sammenliknet med for eksempel andre verdenskrig (Ruud & Ulfstein, 2018, s. 271).

2.6 Delkonklusjon og sammendrag folkerettslige bestemmelser

Som analysen viser, er det i henhold til IHR personens tilknytning til de væpnede styrker som avgjør om en person har primærstatus som stridende eller ikke. Folkeretten anerkjenner likevel at et antall av de stridende har oppgaver som gjør at de på nasjonalt nivå kan gis status som ikke-stridende. For å avklare hvem som skal ha nasjonal status som ikke-stridende vil spørsmålet om DPH være avgjørende, men mer ut i fra et etisk og militærfaglig perspektiv enn et folkerettslig perspektiv, da nasjonal status som ikke-stridende ikke endrer personens status som stridende i folkerettslig forstand.

Personellet som utfører oppgaver på vegne av statens væpnede styrker, skal i henhold til distinksjonsprinsippet uniformeres slik at de tydelig kan skilles fra dem som ikke tilhører styrkene. Graden av uniformering er ikke definert i traktatretten, men følger i henhold til TP1 artikkel 44 (7) alminnelig anerkjent statspraksis. For norske styrker er uniformering fastsatt til å være «godkjent norsk uniform og nasjonalitetsmerke» (Forsvaret, 2013, punkt 3.13).

Samtidig er det deltakere i den pågående diskursen som mener at prinsippet om tilhørighet er utdatert, og at man i dag må ta stilling til DPH for å avgjøre hvorvidt en person er medlem av de væpnede styrker (se for eksempel diskusjon i Watkin, 2010 og i Meltzer, 2010). For IIVK kan dette perspektivet ha sine beveggrunner da den rettslige kategorien *stridende* ikke finnes i IIVK, og man derfor må definere hvem som er deltakere med dertil hørende rettigheter på en annen måte. Det samme gjelder for å definere irregulære styrker. Dette fremgår også av ICRCs IG hvor det fremgår at det er «[...]individuals whose continuous function it is to take a direct part in hostilities[...]» som utgjør styrkene til en ikke-statlig part, såkalte irregulære- eller uavhengige styrker, men da uten at det nødvendigvis gir personene primærstatus som stridende i IHR (ICRC, 2009 s. 27; Meltzer, 2010 s.

854). Punktet er omstridt med bakgrunn i at det kan synes å gi medlemmer av geriljastyrker i IIVK bedre beskyttelse mot angrep enn medlemmer av de væpnede styrker i IVK, men uten status som stridende i folkerettslig forstand vil de ikke være beskyttet mot straffeforfølgelse.

Det er viktig at folkerettens tolkninger moderniseres i takt med tiden man lever i, slik at den ikke blir utdatert og dermed ikke hensyntas. Samtidig er det noen utfordringer med å ta utgangspunkt i grad av deltakelse i fiendtligheter for å definere en persons primærstatus i IVK. Den største utfordringen med dette synet er at dersom graden av direkte deltakelse skal være kriteriet for å avgjøre en persons folkerettslig primærstatus, vil ikke dette bare medføre at de som *ikke* deltar direkte i fiendtligheter kan nyte privilegier som sivile. Det vil også medføre at de som *deltar* i konflikten uten å være medlemmer av de væpnede styrker, får primærstatus som stridende. Dette synet har vært lansert av enkelte forskere, men har møtt sterk motbør da det strider med både folkerettens intensjon og traktattekstens innhold (se for eksempel Garraway, 2007, s. 320 og 332 og Meltzer, 2010, s. 844). Igjen kan dette synet ha sin plass i debatten om irregulære styrker, samt i IIVK hvor man søker å avklare hvordan man skal kategorisere partene. For IVK og regulære statlige styrker synes derimot juridisk litteratur i stor grad å være enig om at det er formell tilknytning og ikke aktivitet som avgjør en persons status i IHR (se for eksempel Ipsen, 2013, s. 80; Garraway, 2007, s. 325; Meltzer 2010, s. 844).

Selv om krigens folkerett er basert på gamle regler, er det en intensjon som er styrende; nemlig å beskytte sivilbefolkningen ved å merke de væpnede styrker slik at man enkelt kan skille dem fra den sivile befolkningen. Spørsmålet bør derfor ikke være *om* man skal tydeliggjøre dette skillet, men hvordan man med moderne forsvarsstrukturer og personellsammensetninger kan tydeliggjøre dette skillet på best mulig måte. Med det utgangspunktet er det vanskelig å se at prinsippet om tilhørighet er utdatert. Tilhørighet er også et langt tydeligere kriterium enn spørsmålet om DPH, som i dag er mer uklart enn noen gang, blant annet på grunn av krigføringens enorme teknologiske utvikling.

3 Nasjonal rett og forsvarsinterne bestemmelser

3.1 Generelt

I denne delen av oppgaven er målet å avklare hvilken tjenesteplikt sivilt ansatte i det norske forsvaret har, ved å analysere gjeldende nasjonal rett. Deretter vil det følge en analyse av norske offisielle dokumenter og forsvarsinterne bestemmelser, hvor målet er å avklare hvorvidt de avklarer sivilt ansatte i Forsvarets status, og om politiske føringer og forsvarsinterne bestemmelser er i tråd med IHR.

Sivilt ansatte i det norske forsvaret er ansatt i stilling i den avdelingen i Forsvaret de jobber for. Dette kan være på DIF- eller BRA-nivå. Arbeidsgivermyndigheten er delegert til DIF-sjef, og innebærer at det er DIF-sjef som har «myndigheten til å tilsette og si opp sine arbeidstakere, til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet» (Forsvaret, 2014, s.4 og s.10). I fredstid er sivilt ansatte i Forsvaret som øvrige stats- og overenskomstansatte å regne, og skal forvaltes i henhold til de bestemmelser som er gitt i henholdsvis statsansatteloven og arbeidsmiljøloven (Forsvarsdepartementet, 2017; Forsvarsdepartementet, 2018; Forsvaret, 2019a; Forsvaret, 2019b). Et unntak er beordringsplikten enkelte sivile stillinger har til internasjonale operasjoner, jf. forsvarsloven § 49, forsvarstilsatteforskriften § 15, samt forskriftens vedlegg A.

3.2 Verneplikt og tjenesteplikt

Generelt om verneplikt og tjenesteplikt

Ved en styrkeoppbygging i den hensikt å forsvare Norge, er Forsvaret avhengig av at det personellet som er disponert i styrkestrukturen har en plikt til å møte i krig, og er tilgjengelige i henhold til avdelingens klartider. Plikten norske borgere har til å verne om landet, er i norsk rett regulert i forsvarsloven § 2 med hjemmel i Grunnloven § 119. Forsvarsloven § 2 første ledd definerer hvem som har tjenesteplikt: «Alle som har verneplikt, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret, har tjenesteplikt».

Samme paragraf andre ledd definerer verneplikten: «Verneplikten er den plikten som norske statsborgere og utenlandske statsborgere etter § 6 har til i fred og krig å gjøre tjeneste i Forsvaret hvis Forsvaret finner dem skikket til tjeneste».

§ 2 tredje ledd i definerer tjenesteplikten: «Tjenesteplikten er plikten til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler, i den stillingen og på det stedet Forsvaret bestemmer».

Forsvarsloven § 6 fastsetter hvem som er vernepliktige, hvor første ledd gir hovedregelen: «Norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra det året de fyller 19 år, til utgangen av det året de fyller 44 år[...].»

Tredje ledd legger til at: «Utenlandske statsborgere som oppholder seg i og har en fast tilknytning til Norge, kan bli pålagt verneplikt hvis ikke avtale med landet de er statsborgere av, er til hinder for det.[...].»

Verneplikt for kvinner er regulert i fjerde ledd av samme paragraf: «Verneplikten gjelder ikke for kvinner som er født før 1. januar 1997».

Særegne bestemmelser for verneplikt i krig er gitt i forsvarsloven § 16, og gir forskriftshjemmel ved å bestemme at:

I krig eller når krig truer, kan Kongen gi forskrift om at

- a) verneplikten inntreer fra fylte 18 år og varer til fylte 55 år
- b) vurderingen av hvem som er skikket til tjeneste, skal gjøres på andre måter enn det som følger av §§ 9 og 10
- c) de som tidligere ikke er funnet skikket til tjeneste, kan vurderes på nytt
- d) norske statsborgere som ikke oppholder seg i Norge, kan kalles inn til sesjon
- e) alle som kan kalles inn til tjeneste i Forsvaret, kan bli ilagt reiseforbud

Ut fra forsvarslovens bestemmelser er det regulert at alle norske borgere mellom 18 og 55 år, i krig og når krig truer, kan pålegges tjenesteplikt gjennom verneplikten. Dette gjelder også de som tidligere ikke er funnet skikket, samt utenlandske statsborgere med fast tilknytning til Norge.

Unntaket er kvinner født før 1. januar 1997. Forsvarsloven § 10 bestemmer at det er Forsvaret som bestemmer hvem som er skikket.

Lovregulering av tjenesteplikt i krig for sivilt ansatte i Forsvaret

Som allerede vist definerer Forsvarsloven § 2 hvem som har tjenesteplikt i Forsvaret. Foruten militært ansatte og de som allerede har verneplikt omfattes også *andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret* av tjenesteplikten. Hvem som har verneplikt og hvem som regnes som militært ansatte er definert i loven. Hvem *andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret* er, er dog ikke tydelig definert.

Forarbeidene til forsvarsloven, Prop. 102L (2015-2016) utdyper innholdet bestemmelsen to steder, i kapittel 6 og kapittel 16. Proposisjonens kapittel 6 *Innledende bestemmelser*, gjengir i punkt 6.1.2 høringsnotatets omtale av bestemmelsen. Her står det at «[t]jenesteplikten omfatter også den plikten som følger av frivillig kontrakt eller samtykke til styrkedisponering i Forsvarets styrkestruktur». Videre står det i samme punkt presisert at «[f]orslaget innebærer omformuleringer

av gjeldende rett, men fører ikke til materielle endringer». Samtidig står det også i siste avsnitt i punkt 6.1.4, *departementets vurdering*, at det skal presiseres uttrykkelig der hvor bestemmelsene skal gjelde sivilt tilsatte. Dersom man ser på den samme proposisjonens kapittel 16 *Merknader til de enkelte bestemmelser*, er ordlyden i omtalen av § 2 noe annerledes. Her står det at «[k]ontrakt om tjeneste i Forsvaret kan inngås med hjemmel i §§ 24, 25, 45 og 51» (merk: §§ 45 og 51 i lovforslaget er §§ 44 og 50 i gjeldende lov). Dette er bestemmelser som regulerer at Forsvaret kan inngå kontrakter med hhv. frivillige til HV, med kvinner som ikke er omfattet av allmenn verneplikt, med militært tilsatte og til internasjonale operasjoner. Denne opplistingen fremstår som uttømmende og kompliserer forståelsen av hvem § 2 omfatter fordi proposisjonens punkt 16.1 ekskluderer gruppen som samme dokument punkt 6.1.2 omfatter, nemlig personer uten verneplikt som inngår kontrakt om -, eller samtykker til styrkedisponering.

Tjenesteplikten var tidligere regulert i vernepliktsloven § 8. Denne bestemmelsen hadde følgende formulering når det gjaldt hvem som var omfattet av lovens plikter (første ledd andre punktum): «[...] Tilsvarende gjelder personell som ikke har alminnelig verneplikt etter denne lov, men som frivillig har inngått kontrakt om eller gitt skriftlig samtykke til styrkedisponering». Denne bestemmelsen i vernepliktsloven ble endret i 1990 gjennom Ot. prp. nr. 62 (1989-1990) og Innst.O.nr. 58 (1989-1990). I lovforslaget skriver man her i kommentaren til § 8 at endringen er foreslått for å: «[...]dekke det forholdet at Forsvaret sin mobiliseringsplan også benytter en rekke personer som ikke er vernepliktige, men som har inngått kontrakt om mobilisering i tilfelle krig». Videre beskriver samme proposisjon at dette gjelder kvinner, samt menn over vernepliktig alder. Innstillingen fra forsvarskomiteen inneholder ingen ytterligere kommentarer til denne bestemmelsen og sivilt ansatte nevnes ikke spesielt. Om dette er et resultat av at det ikke var nødvendig å lovregulere denne gruppen på denne tiden og hvorvidt listen var ment uttømmende, kan ikke leses ut fra forarbeidene. Hensikten beskrives likevel tydelig i sitatet gjengitt ovenfor; å dekke Forsvarets behov for å styrkedisponere personer som ikke er vernepliktige.

I henhold til lovspeilet til forsvarsloven er ikke innholdet andre punktum av første ledd i vernepliktsloven § 8 videreført. Den er heller ikke merket som *ikke videreført*. Det fremstår dermed som uklart hvorvidt det materielle innholdet i denne bestemmelsen er videreført i ny lov, og hvilke vurderinger som er gjort rundt hvem denne delen av vernepliktsloven § 8 omfatter i dagens forsvar.

Arbeidsavtale for sivilt ansatte i Forsvaret

Arbeidsavtalen for sivilt ansatte i Forsvaret, både regulativlønte og overenskomstlønte, har på side 2 i arbeidsavtalen en del om styrkedisponering og plikten til å fortsette å utføre sine arbeidsoppgaver i krig (Forsvaret, 2019c; Forsvaret, 2019d):

Dersom stillingen inngår i Forsvarets styrkestruktur, har arbeidstakeren plikt til å fortsette i stillingen ved styrkeoppbygging og i krig, eller når krig truer. Dersom arbeidstakeren tidligere har gjennomført militærtjeneste, kan han eller hun bli disponert i en annen del av Forsvarets styrkestruktur. Sivilt ansatte over 65 år er fritatt fra frammøteplikten i krig eller når krig truer og skal derfor ikke disponeres i styrkestrukturen. Det kan likevel inngås villighet for frivillig disponering etter fylte 65 år.

Avtalen har også en rubrikk hvor det skal krysses av dersom den konkrete stillingen inngår i Forsvarets styrkestruktur. Denne delen av arbeidsavtalen har vært praktisert i forståelse av at hjemmel i vernepliktsloven § 8 er videreført i forsvarsloven § 2, samt en generell hjemmel i avtaleretten. Som allerede diskutert fremstår hjemmelen i forsvarsloven noe uklar i gjeldende rettsbilde. Det som også fremstår som uklart, er denne frammøtepliktens forhold til retten til oppsigelse gitt i statsansatteloven § 22 og arbeidsmiljøloven § 15-3. Dette er ikke omtalt i gjeldende arbeidsavtaler for sivilt ansatte.

Om behovet for lovregulering

Samtidig er det naturlig å stille spørsmål om hvorvidt en tjenesteplikt for sivilt ansatte i Forsvaret må reguleres i lov, eller om det kan reguleres gjennom avtaleretten alene. Det er flere aspekter ved dette spørsmålet. Et aspekt er den ansattes rett til oppsigelse som er regulert i annen særlovgivning, et annet er hjemmel for å straffe den ansatte dersom den ikke oppfyller frammøteplikten, og et tredje er spørsmålet om tvangsarbeid regulert i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). I tillegg ligger det grunnleggende spørsmålet om en straffesanksjonert plikt til å være en del av de væpnede styrker i krig er så inngripende at det må være regulert i lov, jf. legalitetsprinsippet og behovet for å lovregulere det som kan ansees som et inngrep i privatpersoners rettsstilling.

Vedrørende retten til oppsigelse, er det liten tvil om at dersom denne retten skal bortfalle ved styrkeoppbygging og i krig, må forholdet reguleres i lov. Dette fordi retten til oppsigelse ligger hjemlet i lov. Alternativet er at Forsvaret må leve med at den ansatte kan si opp sin stilling når som helst, også dersom det iverksettes styrkeoppbygging. Konsekvensen av en slik praksis vil være at den ansatte ikke har noen tjenesteplikt i den forstand Forsvaret trenger for å være i stand til å løse sitt pålagte oppdrag i krig.

Dersom Forsvaret skal være sikret at sivilt ansatte fortsetter i sin stilling i krig, må det foreligge en straffesanksjonert fremmøteplikt også for dette personellet. Med tanke på legalitetsprinsippet må dette lovfestes. Ved å lovfeste en slik tjenesteplikt, følger også en lydighetsplikt (Johansen, 2019, s. 124). En klargjøring av den ansattes plikter og rettigheter ved styrkeoppbygging og i krig, bør også tydeliggjøres av etiske årsaker. Selv om den aktuelle tjenesteplikten for sivilt ansatte ikke er like inngripende som en tjenesteplikt for vernepliktige, medfører det likevel at de får samme status i krig. Virkeområdet for militær straffelov diskuteres nærmere i kapittel 3.3.

I tillegg har man etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 4 et menneskerettslig forbud mot tvangsarbeid, som medfører at unntak fra denne må lovfestes. *Tjeneste av militær art* er unntatt fra dette forbudet, jf. EMK art. 4 tredje ledd bokstav b. *Tjeneste av militær art* omfatter i denne bestemmelsen forhold som kommer inn under bestemmelser i Grunnloven § 119 og forsvarsloven. En eventuell tjenesteplikt for sivilt ansatte som ikke er vernepliktige faller dermed ikke inn under dette unntaket med mindre det hjemles i forsvarsloven § 2.

Frammøte- og tjenesteplikten i krig for sivilt ansatte i Forsvaret er slått fast i et ti-talls dokumenter fra Stortinget, Forsvarsdepartementet og Forsvarets ledelse gjennom en tidsperiode på 30 år fra 1956 til 1987 (Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1). For eksempel står det i et notat fra daværende FD II datert 26. mars 1976 (Forsvarsdepartementet, 1976a): «Her må det med en gang kunne fastslås at sivilt personell i kraft av tjenesteavtalen har plikt til å fortsette sin tjeneste, eller med andre ord mobilisering og krig suspenderer ikke denne tjenesteplikt».

På tross av dette har likevel denne plikten ikke materialisert seg som en tydelig lovregulert tjenesteplikt for sivilt ansatte, selv om vernepliktsloven § 8 inneholdt bestemmelser som av Forsvaret ble tolket i den retning. Svar fra FD på spørsmål om hjemmel for tjenesteplikt for sivilt ansatte i Forsvaret i forsvarsloven, er gjengitt i kapittel 7.

3.3 Militær straffelov og disiplinærloven

Med tanke på spørsmålet om hvorvidt sivilt ansatte i Forsvaret er pålagt en tjenesteplikt i krig, er det interessant å se hvorvidt det eksisterer et straffebed for brudd på en slik eventuell plikt.

Virkeområdet for militær straffelov er i all hovedsak militære forbrytelser og forseelser, begrenset til de personer er omtalt i lovens § 9 punkt 1-4, samt vilkårene etter samme lov § 5.

Sivilt ansatte i Forsvaret er ikke omtalt spesielt i militær straffelov, ei heller i forarbeidene. I den sammenheng er det viktig å merke seg at loven trådte i kraft i 1902, og Forsvarets organisasjon og personellstruktur har endret seg betydelig siden den gang. For å tolke innholdet i bestemmelsen, er

det derfor nødvendig å se til juridisk litteratur. For en analyse av når krigstidsbestemmelsene trer i kraft, se for eksempel *Den militære straffelov* (Dahl, 1989, s. 3-4).

I henhold til militær straffelov § 9 omfatter loven (punkt 4 og 5 er utelatt da disse gjelder krigsfanger, krigsforræderi og lovbrudd på krigsskueplassen):

1. alle ved rikets væpnede makt ansatte eller dertil hørende personer, unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen;
2. medfarende på skib, når skibet er på sjøtokt, samt i krigstid enn videre:
3. enhver, som i hvilkensomhelst egenskap gjør tjeneste ved den væpnede makt eller følger avdeling av samme, unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen;

Fleischer skriver følgende i sin kommentarutgave (Fleischer 1956): «Slik som § 9 nr. 1 er formet omfatter bestemmelsen de ved rikets væpnede makt ansatte eller dertil hørende personer uten hensyn til om disse er militære, sivilmilitære eller sivile og bestemmelsen omfatter både befal og menige». Bestemmelsen sonderer altså ikke mellom militære og sivile, og omfatter også sivilt ansatte i Forsvaret (Dahl, 1989, s. 5).

Gruppen *dertil hørende personer* i § 9 (1) omfatter alle som står i de militære ruller inkludert både daværende vernepliktig- og fast befal (Dahl, 1995; Fleischer, 1956). Når det gjelder hvem som kommer inn under bestemmelsens tredje punkt, vil det ifølge Fleischer være slik at de som *gjør tjeneste ved den væpnede makt* i all hovedsak vil falle inn under § 9 (1). Det er her de faktiske tjenesteforhold som er avgjørende, og det foreligger ingen krav om innrullering (Ibid). Når det kommer til hvem som omfattes av *følger avdeling av samme*, er det personer som i folkeretten omtales som sivile som medfølger de væpnede styrker (Fleischer, 1956).

Flere av bestemmelsene i militær straffelov gjelder kun for de som etter § 4 er definert som *krigsmænd*. Det vil, noe forenklet, si personer som har et militært tjenesteforhold (Fleischer, 1956). Selv om bestemmelsen omtaler *civilmilitære personer*, er dette en kategori som ikke lenger finnes i Forsvaret, og var heller ikke opprinnelig ment å omfatte sivilt ansatte (Ibid.). Ut fra gjeldende rett vil ikke sivilt ansatte i Forsvaret falle inn under kategorien krigsmenn i militær straffelov. Militær straffelov § 77 omhandler straff for overtredelse av tjenesteplikten, men denne bestemmelsen får kun anvendelse ovenfor de som i lovens § 4 er definert som krigsmenn.

Unntakene for *udskrivningsvæsenet* og *det militære rettsvesen* er i eldre kommentarutgaver beskrevet som fremdeles gjeldende (Fleischer, 1956; Dahl, 1995). Etter at utskrivningsvesenet mistet

sin selvstendige rolle i 1991 og ble organisatorisk flyttet direkte under Forsvarssjefen som Vernepliktsverket, er det mye som taler for at dette unntaket i dag kan anses som utdatert. Unntaket for det militære rettsvesen er ikke lenger relevant, da de organisatorisk er flyttet til Justis- og beredskapsdepartementet.

I vedlegg 7 til NOU 1973:37 skriver daværende Generaladvokat at «[...]den tilknytning til Forsvaret som etableres gjennom ansettelse, er i forhold til møteplikt og andre tjenesteplikter likeverdig, med den som følger av innføring i de militære ruller etter utskrivning». Med bakgrunn i denne plikten mente han videre at militær straffelov § 34 første ledd vil komme til anvendelse ovenfor også sivilt ansatte: «Den, som retsstridig forlader eller bliver borte fra det Sted, hvor det paaligger ham som militær Pligt at være tilstede, straffes med Bøder eller med Arrest».

Lovens § 34 andre ledd presiserer et strengere straffebud for de som er krigsmenn: «Er den skyldige Krigsmand, straffes han for saadant ulovligt fravær med Arrest eller med Fængsel indtil 3 Maaneder og, ifald hans Fravær varer mer end 7 Dage, med Arrest eller med Fængsel indtil 2 Aar»

Bestemmelsen i første ledd sonderer ikke mellom sivilt og militært personell, men den har et krav om at det skal være pålagt subjektet en militær plikt å være tilstede på et gitt sted. Det at andre ledd presiserer at det er et strengere straffebud for krigsmenn, åpner for at første ledd gjelder for andre enn krigsmenn, altså for personer som ikke har et militært tjenesteforhold.

I følge Dahl (1995) kan plikten i første ledd bygge på *beordring etter vernepliktsloven eller overenskomst, f.eks. verving*. Fleischer (1956) utdyper dette noe mer og skriver at

[v]anligvis vil plikten hvile på vernepliktslovens bestemmelser sammenholdt med tjenestebestemmelser og med de befalinger vedkommende har fått. Grunnlaget kan selvsagt også være verving eller annen overenskomst, verneplikten kan inntre til tid utenfor den vanlige, se vernepliktsloven § 4 jfr. § 20. Som alminnelig regel gjelder det for den som er antatt i henhold til overenskomst at han er underkastet de samme bestemmelser som andre militærpersoner så lenge tjenesteforholdet etter overenskomst står ved makt.

Ut fra Fleischers vurderinger vil sivilt ansatte omfattes av § 34 første ledd dersom de har inngått en avtale (*overenskomst*) om militær tjenesteplikt i krig. Uten en slik avtale fremstår det som lite sannsynlig at sivilt ansatte kommer inn under bestemmelsens anvendelse selv om de kommer inn under lovens virkeområde, jf. § 9. En gjennomgang av rettsavgjørelser knyttet til militær straffelov § 34 viser at samtlige saker som har vært opp i Høyesterett, er knyttet til manglende fremmøte til tjeneste av militær art med hjemmel i vernepliktsinstituttet (Lovdata).

Militær straffelov § 95 gir bestemmelser om skjerpede straffer i krig. Uten en avtale (overenskomst) om militær tjenesteplikt er det lite sannsynlig at denne bestemmelsen kan komme til anvendelse ovenfor sivilt ansatte, da bestemmelsen peker tilbake til § 34: «§ 95. For ulovlig Fravær (§ 34) kan den skyldige straffes med Fængsel indtil 3 Aar».

Brudd på lydighetsplikten straffes etter militær straffelov § 46. Denne bestemmelsen sonderer ikke mellom krigsmenn og andre, og omfatter slik sett alle som inngår i § 9 punkt 1-4 (Fleischer, 1956). Arbeidstakers lydighetsplikt henger som et grunnprinsipp i arbeidsrettslig forstand, sammen med pålagt arbeidsplikt. Dersom den sivilt ansatte ikke er pålagt arbeidsplikt i krig gjennom militær tjenesteplikt, er det dermed lite som taler for at militær straffelov § 46 kan benyttes dersom den ansatte ikke følger ordre og for eksempel forlater sitt arbeid.

Når det gjelder lov om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven), er rettsbildet noe klarere. Disiplinærloven regulerer bruken av disiplinær refselse. Refselse regnes ikke som straff i strafferettslig forstand, og omfatter disiplinære konsekvenser for den som bryter eller forsømmer militære tjenesteplikter eller militær skikk og orden. Refselse kan også benyttes mot personer som gjør seg skyldig i straffbare forhold på militært område, ovenfor militært personell eller i omgang med militært materiell, jf. disiplinærloven § 1.

I utgangspunktet kan refselse kun brukes *mot befal og menige i det militære forsvar*, jf. § 5. Ved behov for ordensstraff mot sivilt ansatte i Forsvaret i fred, må man dermed bruke hjemmel gitt i statsansatteloven § 25. Disiplinærlovens kapittel 12, jf. § 47, omhandler krigstidsbestemmelsene. Denne bestemmelsens første ledd inkluderer sivilt ansatte ved å bestemme at: «I krigstid gjelder følgende særregler: 1. Refselse kan foruten mot dem som går inn under § 3 i loven her anvendes mot enhver som kan straffes etter den militære straffelov § 9».

Med henvisning til analysen av innholdet i militær straffelov § 9, er det dermed å anse som sikker rett at sivilt ansatte i Forsvaret er omfattet av disiplinærlovgivningen i krig. Det betyr at sivilt ansatte som møter og er i jobb i sin avdeling i krig, er underlagt militær disiplinærmyndighet, men denne kan ikke erstatte militær straffelov med tanke på å straffe et manglende frammøte eller overholdelse av en eventuell tjenesteplikt.

3.4 Beredskapslovgivningen og arbeidsplikt

Når riket er i krig eller krig truer, gir beredskapsloven § 3 Kongen hjemmel til å gi bestemmelser av «lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet[...]». En av disse bestemmelsene er innføring av arbeidsplikt i krig. Denne arbeidsplikten er formalisert i en Kongelig Resolusjon (kgl.res.) fra 1984

om offentlige tjenestemenns rettsstilling under krig – krigsfare og liknende, og setter en rekke lovbestemmelser ut av kraft. Blant annet settes den tidligere tjenestemannsloven § 11 ut av kraft og fratrar dermed tjenestemannen retten til å si opp sin stilling. Resolusjonens punkt 5 pålegger i tillegg den ansatte en plikt til å overta annen stilling som han eller hun blir pålagt å ta, eller å utføre andre tjenesteplikter i tillegg til sine egne. Tjenestemannen kan også bli beordret til tjeneste andre steder i landet eller i utlandet. Manglende oppfylning av påleggene kan straffes med bøter eller fengsel etter beredskapsloven § 19 andre ledd.

Den kgl. res. om arbeidsplikt henviser til bestemmelser i tjenestemannsloven. Denne loven er satt ut av kraft og er erstattet av statsansatteloven. En oppdatert resolusjon er etterspurt til Kunnskaps- og moderniseringsdepartementet (KMD), men per i dag eksisterer det ingen kgl. res. med henvisning til nye lovbestemmelser. Forholdet til arbeidsmiljøloven (aml) fremstår også som uavklart i eksisterende kgl.res. I dag er en stor andel av de sivilt ansatte i Forsvaret såkalt overenskomstlønne, hvis rett til oppsigelse er regulert i aml § 15-3 (Forsvaret, 2019c). Hvordan et eventuelt pålegg om arbeidsplikt vil påvirke denne gruppen, fremstår derfor som uklart i gjeldende rett.

En annen faktor som også fremstår som uavklart, er på hvilket tidspunkt i oppbyggingen av en konflikt en eventuell arbeidsplikt for statsansatte vil kunne bli satt i kraft. Det fremstår også som uklart hvor høy terskelen for å beordre arbeidsplikt for alle statsansatte er, og hvorvidt den vil settes i kraft dersom kun deler av landet er berørt. Terskelen for å anvende beredskapslovgivningen er høy, og krever at det er en situasjon som truer statens eksistens, såkalt konstitusjonell nødrett (Johansen, 2019, s. 119). Dersom den ikke blir satt i kraft samtidig med ordre om styrkeoppbygging, vil det kunne være for sent for å dekke Forsvarets behov.

Arbeidsplikt gjennom beredskapslovgivningen pålegger alle statsansatte en generell arbeidsplikt, og det er derfor mye som tyder på at denne ikke vil kunne erstatte en militær tjenesteplikt gitt gjennom forsvarsloven. Dette blant annet fordi den ikke i tilstrekkelig grad knytter personellet til Forsvaret, og fordi straffebudet for frammøteplikt og lydighetsplikt i militær straffelov er knyttet til en militær tjenesteplikt.

Intensjonen med beredskapslovgivningens nødsfullmakter er å fange opp de behov som er vanskelig å forutsi, og som vil kreve en hurtig løsning når en situasjon oppstår. Det er slik sett vanskelig å se at det er hensiktsmessig å lene seg på beredskapslovgivningen i spørsmålet om tjenesteplikt for sivilt ansatte, da dette er forhold som er forutsigbart og som er fullt mulig å tydelig lovfeste i fred.

3.5 Nasjonal rett om status og uniformering av sivilt ansatte i internasjonale operasjoner

Folkerettslig status

Norsk lov har i dag ingen bestemmelser som omtaler anvendelse av sivilt ansatte i Forsvaret ved krig i nasjonalrettslig forstand. Forsvarsloven og forsvarstilsatteforskriften regulerer i gjeldende rett kun enkeltpersoners status og uniformering i forbindelse med internasjonale operasjoner (intops). Forsvarsloven § 50 gir hjemmel for å inngå kontrakt om tjeneste i internasjonale operasjoner, men omtaler ikke kontrakt for nasjonal beredskap. Forsvarstilsatteforskriften kapittel 4 *Beordring til tjeneste i internasjonale operasjoner*, jf. §§ 14 til 21, regulerer plikter, rettigheter og vern i forbindelse med internasjonale operasjoner. I tillegg er de stillingskategoriene som er omfattet av beordringsplikten til intops, listet i et eget vedlegg A til forskriften. Oppgavens problemstilling omhandler ikke intops som tema, men sivilt ansattes folkerettslige status i IVK. Selv om disse bestemmelsen står under et kapittel som omhandler intops, sier ordlyden at den regulerer forhold *i en væpnet konflikt Norge deltar i*. Det er derfor interessant å se på disse bestemmelsene for å analysere på hvilken måte lovgiver har forholdt seg til IHR i utformingen av lovverket. Spesielt er tilsatteforskriften § 16 interessant i denne sammenheng:

§ 16 Sivile med status som stridende

Sivile skal ha status som stridende når de skal gjøre tjeneste i stillinger som kan føre til at personen anses å ta direkte del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt Norge deltar i. Forsvaret avgjør hvilke stillinger i internasjonale operasjoner som sivile kan tilsettes i, og hvilke sivile som skal gis status som stridende.

Sivile som er stridende skal ha uniform, gis militær grad for sivile og kan bevæpnes.

Med utgangspunkt i analysen av IHR i kapittel 2, fremstår ordlyden og begrepsbruken i tilsatteforskriften § 16 uklar. TP1 artikkel 50 definerer sivile som de som ikke er medlemmer av de væpnede styrker. Bestemmelsens formulering [*s*]ivile med status som stridende, eller sivile som er stridende har en ordlyd som dermed fremstår som selvmotsigende. Dersom intensjonen i bestemmelsen er at personell som er sivilt i norsk arbeidsrettslig forstand, i en væpnet konflikt skal ha status som stridende i folkerettslig forstand, er dette i henhold til IHR, jf. analysen i oppgavens kapittel 2. Bestemmelsen i § 16 sier også at det er det er spørsmålet om direkte deltakelse (DPH), som avgjør om personen skal ha status som stridende eller ikke. Bestemmelsen tar ikke stilling til den ansattes tilknytning til styrken. Med referanse til analysen i kapittel 2, er denne delen av forskriftsbestemmelsen i strid med IHR.

Høringsnotatet til forskriften gir ingen ytterligere utredning rundt begrepsbruken i bestemmelsen. Den presiserer dog at «[b]estemmelsen omfatter tjeneste der Norge deltar i en væpnet konflikt, det vil si der norske styrker benyttes i utlandet». Det kan derfor synes som om lovgiver fremdeles har hatt fokus på *out-of-area* operasjoner i lovarbeidet. Samtidig skal Norge som sivilisert stat forholde seg til folkeretten, uavhengig av hvor den væpnede konflikten geografisk utspiller seg.

Uniformering

I paragrafens siste ledd bestemmes at personellet skal *gis militær grad for sivile*. Igjen gjør begrepsbruken at bestemmelsen blir uklar, da man i folkeretten ikke kan være militær og sivil på samme tid. Bruken av norske sivile grader i internasjonale operasjoner fremgår blant annet av *Bestemmelser for Hærens distinksjoner og andre uniformstegn* (Hæren, 2016), og er ifølge Personellforbundet utarbeidet i samarbeid mellom Forsvaret og de sivile fagforeningene (Personellforbundet, 2010). Det interessante med dokumentene som omhandler disse bestemmelsene, er at de folkerettslige implikasjonene med innføringen av et sivilt gradssystem ikke diskuteres. I stor grad refereres det kun til bruk av sivile grader i NATO og FN. På den annen side er dette naturlig dersom innføringen av sivile grader ikke er tiltenkt å vise til en folkerettslig status som sivil, men at den er tiltenkt å henvise til at personen er en del av de væpnede styrker, men i kraft av sivil yrkeskompetanse. Det faktum at distinksjonen benytter forkortelsen *CIV* fysisk påtrykket, er med på å ytterligere forsterke uklarheten om hva personellens folkerettslige status egentlig er tiltenkt å være.

Tilsatteforskriften § 16 er en videreføring av forskrift om internasjonal tjenestegjøring § 18 (merk: § 16 var § 23 i forslaget til ny forskrift) (Forsvarsdepartementet, 2016). Dersom man ser på ordlyden i den nå ikke lenger gjeldende § 18, sa denne at sivile som er å anse som direkte deltakende «[...]skal gis status som stridende, ikles uniform, gis militær grad og kan bevæpnes». I ny forskriftstekst har man skrevet at de samme personene «[...]skal ha uniform, gis militær grad for sivile og kan bevæpnes». Dersom dette innebærer at personene skal ha primærstatus som sivile, er endringen å anse som en materiell endring. Da det ikke er redegjort for en slik materiell endring i høringsnotatet, er det å anta at det ikke er en intensjon om å endre en etablert praksis med at sivilt ansatte skal gis folkerettslig status som stridende ved deltakelse i intops, men at ordlyden er endret på grunn av innføringen av sivile grader. Det er likevel slik at bruken av betegnelsen *sivil* i gjeldende forskrift, medfører at det er uklart hvorvidt lovgiver i tilstrekkelig grad har hensyntatt reglene gitt i internasjonal humanitærrett.

3.6 Styrkedisponering av personer ansatt i sivile stillinger i Forsvarets produksjonsstruktur

Generelt

På grunn av den teknologiske utviklingen og korte klartider, er man i dagens forsvar avhengig av at de personene som skal løse kjerneoppgavene i krig er de samme som utfører oppgavene i fred. Alle stillinger i Forsvarets produksjonsstruktur som også er nødvendige å videreføre i krig, er derfor i dag også en del av styrkestrukturen. Dette gjelder uavhengig av om stillingen er definert som sivil eller militær i produksjonsstrukturen. Det er DIF-sjef som har ansvaret for at alle ansatte som sitter i stillinger som også er en del av styrkestrukturen, er styrkedisponert (Forsvaret, 2019f). For sivilt ansatte fremgår denne plikten til å styrkedisponeres av arbeidsavtalens side 2 (Forsvaret, 2019c; Forsvaret, 2019d). For drøfting av arbeidsavtalens innhold og hjemmel for å kunne styrkedisponere personellet, se kapittel 3.2.

Stortingets og regjeringens retningslinjer om bruk av sivilt ansatte i Forsvaret i krig

I hele perioden fra 1956 til Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte kom ut i 1987, har det pågått en korrespondanse om bruk av sivilt ansatte i Forsvaret i krig mellom Forsvaret, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Generaladvokaten og det daværende Generalkrigskommisariatet (dokumenter finnes i Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 og hos Riksarkivet). Som en følge av at det ble opplevd å være så stor usikkerhet i Forsvaret om disponering av sivilt ansatte i krig, ble bruk av sivilt ansatte i krig også inkludert i det såkalte Nygaardsutvalget som ga sin innstilling i NOU 1973:37 (s. 13, punkt 23). Kvinnetjenesten var hovedtemaet i utredningen, men den inneholder også en rekke anbefalinger for forvaltning av sivilt ansatte i Forsvaret i krig, herunder folkerettslig status. Det er viktig å merke seg at selv om store deler av NOU'en omhandler sivilt ansatte generelt, er det likevel et kjønnsperspektiv i deler av utredningen og tilhørende dokumenter som bærer preg av tiden de er skrevet i, og en sterk politisk dragkamp om hvorvidt kvinner i det hele tatt skulle kunne være en del av Forsvaret (se for eksempel NOU 1973:37 s. 10, punkt 11; St. melding nr. 62 (1974-75); Innst. S. nr. 194 (1975-76)). Fordi kjønnsperspektivet ikke er relevant for denne oppgavens problemstilling, er de synspunkter i dokumentene som tydelig kan spores til denne debatten utelatt fra den videre drøftingen.

De øvrige dokumentene fra perioden omfatter sivilt ansatte i Forsvaret som gruppe, og har ikke et kjønnsperspektiv. Anbefalinger fra de ulike dokumentene fra denne perioden finner man igjen som bestemmelser i det gjeldende Forsvarssjefens direktiv om disponering av sivilt tilsatte i krig (Forsvaret, 1987).

Relevante dokumenter som er utgitt av departementet i nyere tid, det vil si etter 1987, omfatter *Direktiv om folkerettslig vurdering av våpen, krigføringsmetoder og krigføringsmidler* av 18. juni 2003 (Forsvarsdepartementet, 2003) og *Instruks for personellforvaltningen i Forsvarsdepartementet og underliggende etater* (Forsvarsdepartementet, 2018). Sistnevnte instruks inneholder bestemmelser om sivilt ansattes plikter i internasjonale operasjoner, men ingen av dokumentene inneholder bestemmelser eller føringer om sivilt ansattes plikter eller status ved nasjonal krise/krig eller artikkel 5-operasjoner.

Sivilt ansattes møteplikt i krig

Allerede i de første skrivene fra 1956 fremgår det at alt personell som har sitt faste arbeid i Forsvaret, har plikt til å fortsette i sine stillinger også i krig (Generaladvokaten, 1956). Det pekes på at det ville være i strid med forutsetningen for ansettelsen, dersom møte- og tjenesteplikten skulle falle bort i de situasjoner det er mest kritisk at alt ansatt personell er tilgjengelig. Dette i samsvar med forsvarskommisjonen av 1946, som anførte at denne plikten til å fortsette i sitt arbeid var å anse som en selvfølge (Forsvarskommisjonen 1946, del 2, s. 17). Manglende oppfylling av møteplikten, mente daværende generaladvokat å være sanksjonert som ulovlig fravær etter disiplinærlovgivningen og militær straffelov. På den annen side tar også daværende generaladvokat opp spørsmålet om en slik tjenesteplikt faktisk eksisterer, selv om man mener det er opplagt at det bør det. Han påpeker videre at dersom tjenesteplikten ikke er tilstede, kan man heller ikke avkreve den ansatte en erklæring om disponering, med den konsekvens at den ansatte må anse seg selv som oppsagt ved mobilisering.

I sitt interne notat fra 26. mars 1976 bekrefter daværende 2. avdeling i FD de sivilt ansattes tjenesteplikt i krig, ved å slå fast at «sivilt personell i kraft av tjenesteavtalen har plikt til å fortsette sin tjeneste, eller med andre ord mobilisering og krig suspenderer ikke denne tjenesteplikt». Departementet mener videre at brudd på denne møteplikten i krig, «medfører strafferettslige eller disiplinære forføyninger» (Forsvarsdepartementet, 1973). Mangelen på en faktisk lovhjemmel til å pålegge sivilt ansatte en tjenesteplikt i krig, kommentert i skrevet fra 1956, kommer ikke inn i korrespondansen igjen før i et skriv fra Generaladvokaten datert 30. november 1981, hvor behovet for å lovregulere tjenesteplikten for *ikke vernepliktig personell som er fast ansatt i Forsvaret* blir fremmet. Skrevet inneholder også et konkret forslag til bestemmelse som anbefales tatt inn i daværende vernepliktslov (Generaladvokaten, 1981).

I korrespondansen fra denne perioden slås det flere ganger fast at sivilt ansatte har en møte- og tjenesteplikt i krig. Det kan dog synes som om man slår dette fast ut fra et fornufts-perspektiv, snarere enn å avklare om en faktisk lovhjemmel til å pålegge personellet denne plikten foreligger.

Selv om problemstillingen rundt lovhjemmel ble tatt opp med jevne mellomrom, fremstår det som uklart hvorvidt det på noe tidspunkt materialiserte seg som en hjemmel fastsatt i lov. Fra Forsvarets side opplevde man å ha hjemmel i daværende vernepliktslov § 8, men sett i retrospekt kan ikke dette anses som sikker rett. Se diskusjon rundt spørsmålet om tjenesteplikt i kapittel 3.2.

Sivilt ansattes status

Når det gjelder de sivilt ansattes folkerettslige status synes det å herske en langt større usikkerhet hos flere av de involverte partene i den nevnte korrespondansen. I flere av skrivenne blir det lagt vekt på at personellet i krig vil jobbe side om side, og at alle vil bli opplevd å være en del av de væpnede styrker. Spesielt var frykten for at personellet skulle bli anklaget for franktirør-virksomhet tatt opp ved flere anledninger. Samtidig fremgår det av flere av skrivenne, og også i det såkalte Nygaardsutvalgets rapport, at det er stor usikkerhet om hvorvidt det er oppgavene den enkelte skal utføre eller tilhørigheten til Forsvaret, som skal avgjøre personellens status. Nygaardsutvalgets rapport sier i punkt 104 at alt personell som inngår i Forsvarets enheter, må gis militær status ved styrkeoppbygging (NOU 1973:37, s. 33). I enkelte punkter fremmes det likevel et syn om at personellet kan være sivilt medfølgende personell, med mindre krigsfunksjonen tilsier at det må gis militær status (NOU 1973:37, s. 9 punkt 4).

Konklusjonen på nærmere 30 års meningsutveksling angående sivilt ansatte i Forsvarets primærstatus i krig, fremgår av to skriv fra 1987 sendt til Forsvarets Overkommando fra hhv. Utenriksdepartementet og lovavdelingen i Justis- og politidepartementet (Utenriksdepartementet, 1987; Justis- og politidepartementet, 1987). Med referanse til IV. Haagkonvensjon (Landkrigsreglementet) og TP1 til Genèvekonvensjonene, slår lovavdelingen fast at alle medlemmer av de væpnede styrker er å anse som stridende. Det slås videre fast at de krigførende parters væpnede styrker kan bestå av både stridende og ikke-stridende uten at dette har noen folkerettslig relevans. Dette fordi også ikke-stridende medlemmer av de væpnede styrker har rett til å ta del i kamphandlinger uten å kunne straffeforfølges. «Det eneste avgjørende kriterium er den formelle tilknytningen («member») til forsvaret», står det å lese i skrevet. Unntaket er prester og sanitetspersonell som ikke har status som hverken stridende eller krigsfanger. I spørsmålet om sivilt ansatte i Forsvaret kan gis status sivile og dermed inngå i gruppen *medfølgende personell*, skriver Justis- og politidepartementet at det i Genèvekonvensjonene er

[..] uttrykkelig sagt at denne omfatter personer som følger de væpnede styrker uten direkte å tilhøre disse. Alle tilsatte i forsvaret betegnes som lovlig stridende i folkerettslig forstand, og dekkes direkte av de nye regler i tilleggsprotokollen artikkel 43 og 44. Dette innebærer at de også generelt må ha adgang til å benytte våpen og å delta i fiendtligheter uten av den grunn å bli ansett som franktirører.

Uniformering

På lik linje med spørsmålet om folkerettslig status, var det ikke før Utenriksdepartementet og Justis- og politidepartementet avklarte spørsmålet om uniformering i sine nevnte skriv til Forsvaret i 1987, at debatten ble avsluttet og FSJ direktiv ble utgitt. Da hadde også denne diskusjonen pågått i over 30 år. Det er likevel større enighet å spore om dette temaet sammenliknet med diskusjonen om personellens folkerettslige status.

Det synes også i Utenriksdepartementet å herske en viss tvil om hva som er anerkjent som et minstekrav når det gjelder uniformering, men man konkluderer med at det gjennom TP1 artikkel 44 nr. 7 «ikke tas sikte på å endre den alminnelig anerkjente statspraksis når det gjelder bruk av uniform for stridende som er tilknyttet de regulære, uniformerte væpnede styrker». Justis- og politidepartementet skriver i sitt skriv at det er gjeldende statspraksis som skal følges, og at plikten til å skille seg fra sivilbefolkningen «best kan skje nettopp ved bruk av uniform» (Utenriksdepartementet, 1987; Justis- og politidepartementet, 1987).

Bestemmelsene om uniformering gitt i FSJ direktiv fra 1987 diskuteres nærmere i eget punkt nedenfor i dette kapitlet.

Forsvarets manual i krigens folkerett

Forsvarets manual i krigens folkerett er skrevet av Forsvarets Høgskole på oppdrag fra Forsvarsdepartementet og har til «hensikt å reflektere det norske synet på hvordan reglene skal anvendes» (Forsvaret, 2013, s. 1). Den fastsetter også Forsvarssjefens krav til hvordan Forsvaret skal etterleve bestemmelsene gitt i krigens folkerett (Forsvarssjefen, 2013). Manualens redegjørelse for hvem som er medlemmer av de væpnede styrker og hvilken primær- og sekundærstatus disse skal ha i IVK, er i tråd med bestemmelsen gitt i III. Genèvekonvensjon og første tilleggsprotokoll. Manualen gir ingen ytterligere kommentarer eller føringer for anvendelse av sivilt ansatte, eller hvilke begrensninger som eventuelt er gjeldende for Norge.

Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig

Internt i Forsvaret er bestemmelsene for styrkedisponering av sivilt ansatte regulert i *Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig* fra 1987 (Forsvaret, 1987). Med revitaliseringen av mobiliseringsforsvaret og NATOs fokus på *core-area*, er en revisjon av direktivet planlagt gjennomført, men per i dag er det dokumentet fra 1987 som er gjeldende. Korrespondansen og høringsprosessen i forkant av ferdigstilling av direktivet er gjengitt ovenfor i dette kapitlet. I denne prosessen var Utenriksdepartementet og Justis- og politidepartementet

involvert for å sikre at dokumentet var i tråd med norske folkerettslige forpliktelser og tolkning av disse (Utenriksdepartementet, 1987; Justis- og politidepartementet, 1987). Føringerne fra de to departementene er redegjort for i delkapitlene ovenfor.

Direktivets punkt 4, definisjoner, beskriver i bokstav a hvem *sivilt tilsatte* er, og definerer det som: «[...]alle som fast eller midlertidig er tilsatt i Forsvaret i sivil hel- eller deltidsstilling på det tidspunkt mobilisering iverksettes, eller ved væpnet angrep på Norge, eller som tilsettes i sin stilling etter dette tidspunkt». Direktivet presiserer også at en ansettelse i sivil stilling i Forsvaret ikke endrer på personens vernepliktsforhold. Det er i samsvar med forsvarslovens definisjon av hvem som kan pålegges verneplikt, jf forsvarsloven § 6.

Sivilt ansattes status

I direktivets punkt 4 bokstav c, beskrives hvem som skal defineres som *lovlig stridende*:

Lovlig stridende personell er personell som i forhold til internasjonal lov har rett til å delta direkte i fientlighetene, ref Tilleggsprotokoll I til Geneve-konvensjonen, del III artikkel 43 og III konvensjonsartikkel 4 A (1) og (2). Alt personell som fast eller midlertidig inngår i KOP/KBR for Forsvarets avdelinger, herunder i mobreserve, sviktt tillegg, erstatningsavdelinger, nye avdelinger m v, men unntatt sanitetspersonell og prester, er lovlig stridende.

KOP/KBR er betegnelsen brukt på Forsvarets krigsstruktur og er synonymt med det man i dag kaller Forsvarets styrkestruktur. Direktivet presiserer at alt personell som inngår i Forsvarets krigsstruktur er lovlig stridende, med unntak av sanitets- og religiøst personell. Dette presiseres også i direktivets innledende punkt 7: «Med hensyn til internasjonale konvensjoner anses de sivile tilsatte som inngår i Forsvarets krigsorganisasjon som lovlig stridende i konvensjonens forstand. Dette innebærer at personellet skal være merket og utleveres internasjonalt krigsidentitetskort på linje med militært personell».

Dersom man ser på analysen i del 2, er denne forståelsen av hvem som er lovlig stridende og derav har primærstatus som stridende i tråd med IHR. Som direktivet henviser til, er det tilknytningen til statens væpnede styrker som gir denne primærstatusen. Dette er i tråd med føringerne gitt fra Justis- og politidepartementet, gjengitt ovenfor. Det direktivet mangler når det gjelder status er redegjøre for, diskutere og definere hvem som på nasjonalt nivå skal defineres som ikke-stridende. Direktivets bestemmelser om at religiøst- og medisinsk personell ikke skal ha status som POW er i tråd med deres spesielle status, jf. III. Genèvekonvensjon artikkel 33.

Uniformering

Direktivets punkt 4e sidestiller merking med militær uniform ved å si at «annet fastsatt og fastsittende synlig tegn – feks armbind sydd fast på jakke el», kan benyttes for å synliggjøre at de er

en del av det militære forsvar og derav skille seg fra sivilbefolkningen. Dette gjentas i direktivets punkt 21 (2). Ordlyden i dette punktet synes ikke å være i tråd med innspillene gitt fra Utenriksdepartementet og Justis- og politidepartementet, redegjort for tidligere i dette kapittelet. Merking som alternativ til uniform er ikke i henhold til gjeldende sedvane, hvor medlemmer av anerkjente militære styrker skal bruke uniform, og hvor annen merking i stor grad er forbeholdt motstandsbevegelser, irregulære styrker og militser (Ruud, 1985, s. 441; Ipsen, 2013, s. 308; Forsvaret, 2013, pnkt. 3-13). Selv om ikke IHR inneholder noen klare bestemmelser om graden av uniformering, viser TP1 artikkel 44 (7) til alminnelig anerkjent praksis ved å stadfeste at bestemmelsene «ikke har til hensikt å endre den alminnelig anerkjente statspraksis når det gjelder bruk av uniform for stridende som er tilknyttet de regulære, uniformerte væpnede styrker». Hvorvidt statspraksis er entydig i dette spørsmålet historisk sett, er det noe ulike meninger om (se for eksempel Generaladvokaten, 1956 og Justis- og politidepartementet, 1987), men det kan her være nyttig å skille mellom hva man planlegger med mens det ennå er fred, og hvilke nødløsninger som velges når krigens friksjon inntreffer.

I dag har Forsvaret et eget gradssystem for personell som er ansatt med bakgrunn i sin sivile kompetanse, såkalte sivile grader. Dette muliggjør uniformering av personellet i militær uniform og samtidig synliggjøre deres bakgrunn, uten at det setter deres folkerettslige status i tvil. Se kapittel 3.5 for diskusjon om gradssystemet for sivilt ansatte.

Sivilt ansattes møteplikt og tjenesteplikt i krig

Direktivets punkt 5 bestemmer at «sivilt tilsatte i Forsvaret har, i henhold til sine tilsetningsvilkår, plikt til å møte opp og fortsette i sin stilling ved mobilisering og krig». Direktivet presiserer at frammøteplikten gjelder uavhengig av om avdelingen må flytte geografisk, men atplikten ikke innebærer å kunne beordres til stridende tjeneste. Denne presiseringen innebærer implisitt en regulering av at sivilt ansatte er gitt nasjonal status som ikke-stridende, men det fremgår ikke direkte. Direktivet fremstår som svært tydelig på de sivilt ansattes plikter til å møte opp og fortsette i sin stilling ved mobilisering og krig. Det er dog uklart på hjemmelsgrunnlaget for denne plikten, samt pliktens forhold til daværende tjenestemannslov. Dette oppleves å være i tråd med hele korrespondansen fra perioden før direktivet ble utgitt, hvor det kan synes som om denne frammøteplikten ble slått fast ut fra at det var ansett som en selvfølge, og i den tro at man var sikret gjennom ansettelsesavtalen og beredskapslovgivningen.

Forholdet til militær straffelov og disiplinærloven

Direktivets punkt 24 redegjør for sivilt ansattes forhold til militær straffelov og disiplinærloven i krig, og presiserer med henvisning til milstrl § 9, at sivilt ansatte som inngår i, følger eller plikter å følge

militær avdeling i krig er alle underlagt militær straffelov og disiplinærloven. Det medfører riktighet at sivilt ansatte er omfattet av militær straffelovs virkeområde, men som analysen i kapittel 3.3 viser, er det krav om militær tjenesteplikt for at manglende frammøte kan straffes etter denne loven.

Øvrige forsvarsinterne regelverk og dokumenter

Regelverk

Frammøteplikten og tjenesteplikten som man i Forsvaret i dag forutsetter at sivilt ansatte har gjennom ansettelsesavtalen og forsvarsloven, er også materialisert i ulike interne dokumenter. Direktivet for styrkeoppbygging (SOS-direktivet) pålegger alle DIF-sjefer i Forsvaret å styrkedisponere alle ansatte som innehar stillinger som også er en del av styrkestrukturen. Bestemmelser om utskrivning og verneplikt (BUV) og reglement for disponering, varsling og innkalling av personell i forbindelse med styrkeoppbygging ved krise, konflikt eller krig (Reglement for styrkedisponering), regulerer blant annet styrkedisponering av sivilt ansatte med hjemmel i tidligere nevnte FSJ direktiv og arbeidsavtalen. Personellets folkerettslige status er ikke kommentert i noen av disse underliggende regelverkene.

Dokumenter utgitt av Forsvarsstaben

Forsvarsstaben ga i 2018/19 ut dokumentet *Rammer for anvendelse av sivil personellstøtte ved militære operasjoner i krise og krig* (Forsvaret 2019e). Dette dokumentet har som formål å fastsette rammer for bruk av sivilt personell i Forsvarets operasjoner (punkt 1.1). I definisjonen av hva som inngår i begrepet *sivil støtte*, sidestiller dokumentet sivilt ansatte i Forsvaret med sivilt ansatte i andre etater i forsvarssektoren, personell som følger rekvirert materiell og personell ansatt hos sivile kontraktører (punkt 2.0). Dokumentet presiserer i punkt 3.1 at «[a]lle sivile har likt krav på beskyttelse, uansett om de er ansatt i Forsvaret, sivile leverandører eller «alminnelige» sivile». Dette uten at det redegjøres for hvilke vurderinger som ligger bak, og hvilke folkerettslige bestemmelser som er tatt med i vurderingen. Med tanke på analysen i kapittel 2, fremstår dokumentet ikke å være i tråd med IHR.

3.7 Delkonklusjon og sammendrag nasjonal rett og forsvarsinterne dokumenter

Dette kapitlet har analysert både norske nasjonale rettskilder, offentlige dokumenter og forsvarsinterne regelverk. Kapitlet har søkt å klargjøre på hvilken måte gjeldende norsk rett regulerer hvilke plikter sivilt ansatte i Forsvarets er pålagt i krig og deres folkerettslige status. I tillegg har det vært en målsetning å avklare om de ulike offisielle dokumentene og de forsvarsinterne regelverkene er i tråd med IHR, med tanke på personellets folkerettslige status.

Forutsetningen for bemanning av Forsvarets styrkestrukturelementer er i dag at også sivilt ansatte er tilgjengelige for Forsvaret i krig, og at personellet har en plikt til å fortsette i sitt arbeid når det beordres styrkeoppbygging. Analysen av gjeldende rettsbilde viser at sivilt ansattes tjenesteplikt ved styrkeoppbygging og i krig er uklar. I FD sitt svar på hvorvidt forsvarsloven § 2 gir hjemmel for å pålegge sivilt ansatte tjenesteplikt, fremgår det at bestemmelsens intensjon er at sivilt ansatte skal omfattes av gruppen *andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret*. Det betyr at de gjennom sin arbeidskontrakt er pålagt tjenesteplikt i krig i Forsvaret (FD sitt svar er gjengitt i kap. 7). På tross av denne klargjøringen av lovgivers intensjon fra FD, er det likevel noen forhold som medfører at personellet per i dag ikke kan anses å ha en reell tjenesteplikt i krig. Dette er for det første at forsvarsloven § 2 fjerde ledd krever at det skal fastsettes eksplisitt i loven der hvor dens bestemmelser skal gjelde sivilt ansatte. For det andre står retten til oppsigelse fremdeles uavklart. Da denne er lovfestet i statsansatteloven og aml, må et bortfall av denne retten lovfestes. For det tredje løser ikke avklaringen behovet for en straffesanksjonert militær tjenesteplikt og lydighetsplikt i krig, da det blant annet på grunn av legalitetsprinsippet og EMK ikke er tilstrekkelig at dette avtales gjennom arbeidskontrakten alene. Dette også på grunn av at kravet for at militær straffelov skal kunne anvendes på manglende frammøte, er at personellet er pålagt en militær plikt. FD henviser i sitt svar til en generell arbeidsplikt i krig for statsansatte hjemlet i beredskapslovgivningen, men denne knytter ikke personellet til Forsvaret. Når det gjelder ansatte i Forsvaret, kan arbeidsplikten etter beredskapslovgivningen, både av operative og etiske årsaker, ikke anses å være en tilstrekkelig erstatning for en tjenesteplikt hjemlet i Forsvarsloven. I tillegg kommer selvfølgelig også utfordringen med at FDs avklaring av bestemmelsens intensjon ikke fremgår av forarbeidene til loven eller loven, og at en slik avklaring må komme fra Stortinget som lovgiver. Det faktum at tjenesteplikt gjennom verneplikt medfører at en stor andel av de sivilt ansatte kan pålegges tjenesteplikt i krig, kan ikke anses som tilfredsstillende for å dekke behovet for å avklare tjenesteplikten for sivilt ansatte i Forsvaret som gruppe.

Når det gjelder sivilt ansatte i Forsvarets rettsstatus i krig synes det som om lovgiver har hatt et entydig *out-of area* fokus i arbeidet med forsvarsloven med forskrifter. Som et resultat av dette, finnes det i dag ikke noen gjeldende lov- eller forskriftsregulering av de sivilt ansattes plikter og status dersom krigen kommer til Norge. Det finnes en bestemmelse i tilsatteforskriften som regulerer uniformering av sivilt ansatte i intops, men denne fremstår som uklar. Bestemmelsens definering av status ut fra oppgaver og ikke tilhørighet, oppleves å være i strid med IHR når det gjelder IVK. Det er dog flere regjerings- og stortingsdokumenter av eldre dato som inneholder føringer for hvordan sivilt ansatte i Forsvaret skal forvaltes i krig og hvilken folkerettslige status de skal ha, og som er i tråd med

gjeldende traktatrett. Som analysen viser var dette et stort tema i ti-årene frem til Forsvarssjefens direktiv for bruk av sivilt ansatte i krig ble utgitt i 1987. Resultatet av denne prosessen var at regjeringen i 1987 slo fast at sivilt ansatte i Forsvaret i Norge er å anse som medlemmer av de væpnede styrker, er lovlig stridende og skal uniformeres med anerkjent norsk militær uniform.

Når det gjelder forsvarsinterne dokumenter og regelverk, viser analysen at disse i stor grad er i henhold til IHR. Bortsett fra FSJ direktiv fra 1987, omtales ikke sivilt ansatte spesifikt i dokumentene og det er dermed uklart hvorvidt man har tatt stilling til problemstillingen. Et nyere dokument utgitt fra FST, fremstår som å være i strid med IHR ved å sidestille sivilt ansatte i Forsvaret med den øvrige sivilbefolkningen, uten at det redegjøres for bakgrunnen for denne konklusjonen.

Gjennomgangen av offentlige dokumenter, lover og forskrifter fra 1950 til i dag, viser at sivilt ansatte i Forsvarets plikter og folkerettslige status i krig har vært gjenstand for flere diskusjoner. Etter en lang prosess i tiårene etter andre verdenskrig, ble personellets status og plikter slått fast av regjeringen i 1987. Dette resulterte i FSJ direktiv for disponering av sivilt ansatte i Forsvaret ved mobilisering og krig, som ble utgitt samme år. Deretter gikk Norge inn i en fase med internasjonale operasjoner, med det resultat at når man nå er tilbake til fokus på nasjonal beredskap, fremstår de sivilt ansattes plikter og status i krig igjen som uklart for Forsvaret. Som analysen i kapittel 2 viser, er personellets folkerettslige status tydelig definert i IHR, men når det gjelder personellets tjenesteplikt, viser analysen i kapittel 3 at man ikke har lyktes i å klargjøre dette spørsmålet i forsvarsloven med forskrifter.

4 Andre staters praksis

Selv om norsk særlovgivning vil innvirke på hvordan ansatte i det norske Forsvaret skal forvaltes, er det likevel slik at IHR gjennom traktatene, gir føringene for hvem som er å regne som stridende. Samtidig er også sedvane en viktig del av IHR. Det er derfor interessant å se på hvordan andre vestlige land tolker disse bestemmelsene og hvordan de forholder seg til sivilt ansatte i sine forsvarsstrukturer. For å belyse oppgavens problemstilling, er fem land valgt ut for å få frem ulike lands tolkninger og bevissthet rundt spørsmålet. Landene er valgt ut av litt ulike årsaker; Danmark og Sverige er valgt på grunn av deres kulturelle og størrelsesmessige likhet til Norge, Tyskland er valgt ut på grunn av deres omdømme som en stat som har tydelige regelverk, og UK og USA er valgt ut på grunn av deres størrelse og maktposisjon, og utstrakte bruk av såkalte *civilian employees*. Analysen er i gjort gjennom å studere offisielt tilgjengelige manualer og dokumenter. I tillegg er ICRCs oversikt over enkelte staters praksis brukt som støtte.

4.1 Danmark

Danmarks forståelse av hvem som er å anse som medlemmer av de væpnede styrker, kan leses i deres manual i krigens folkerett. I manualens kapittel 5 punkt 2.1 fremgår det at:

Det har siden HLKR fra 1907 været anerkendt, at en stats væbnede styrker kan bestå af militært såvel som civilt personel. Danske væbnede styrker består af en række forskelligartede personalekategorier, der spænder fra kamptropper over kampstøtteelementer til logistiske og administrative enheder og personel. De er alle kombattanter. Også militærjurister, auditører, auditørfuldmægtige og civile i danske væbnede styrker, distinktioneret med krone og evt. egeløv, er medlemmer af danske væbnede styrker og dermed kombattanter. De er berettigede til at tage del i fjendtlighederne, om end nationale ordrer kan indeholde bestemmelse om, hvorledes disse og andre særlige personelgrupper skal bevæbnes, og hvornår og hvordan militær magt evt. skal kunne udøves. Fælles for disse grupper er, at de skal udstyres med et id-kort, der angiver deres kombattantstatus.

Disse integrerede civile er folkeretligt forskellige fra civile, der følger de væbnede styrker, men uden at være medlemmer heraf.

Som det fremgår av manualen, er alle sivilt ansatte i det danske forsvaret å anse som medlemmer av de væpnede styrker og har primærstatus som stridende i IHR. Manualen trekker også frem det faktum at nasjonale bestemmelser kan regulere hvorvidt de faktisk skal bevæpnes og delta (Forsvarsministeriet, 2016).

Når det gjelder hvem som kan defineres som sivile som følger de væpnede styrker, presiserer den danske manualen at sivilt ansatte i det danske forsvaret ikke må forveksles med sivile som er tilknyttet de væpnede styrker i den hensikt å følge det danske forsvaret i å løse sine oppgaver. Som eksempel på sistnevnte kategori nevnes lokale tolker, journalister, forskere, feltunderholdning, forfattere, politikere eller lignende. Det fremgår videre at det også kan være snakk om sivile samarbeidspartnere, som ansettes for å løse visse oppgaver, typisk vedlikehold eller annen logistikk (Forsvarsministeriet, 2016, punkt 2.4).

4.2 Sverige

Sveriges tolkning av IHR er nedfelt i forskrifts form i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

Forskriftens §§ 2 og 3 bestemmer at alle som tjenestegjør i «Försvarmaktens krigsorganisation» er å anse som stridende, med unntak av medisinsk og religiøst personell. I tillegg er en rekke andre kategorier som politi, tollere og medlemmer av organiserte motstandsbevegelser å anse som stridende (Riksdagen, 1995). Forskriften gir ikke noen tydelig innsikt i Sveriges syn på hvor de sivilt ansatte i landets forsvar faller inn. Det har heller ikke vært mulig å spore opp forarbeidene til forordningen. I ICRCs oversikt over ulike staters praksis, fremgår det at Sverige definerer stridende

som i TP1 artikkel 43 (2). Dette fremgår også av den svenske manual i humanitær rett, punkt 308 (Folkrättskomiteen, 2010).

4.3 Tyskland

Tysklands manual for krigens folkerett (Bundesministerium, 2013) definerer i punkt 312 at alle medlemmer av de væpnede styrker, med unntak av medisinsk og religiøst personell, skal ha primærstatus som stridende og har rett til å delta i fiendtligheter. Medisinsk og religiøst personell er i manualens punkt 337 og 338 gitt status som nøytralt personell med henvisning til landkriksreglementet, og skal ikke gis sekundærstatus som POW.

Sivile som følger de væpnede styrker, er definert i manualens punkt 333. Tysklands eksempler på hvilke kategorier som kan falle inn i denne gruppen er identisk med den som er gitt i III. Genèvekonvensjon artikkel 4A (4).

4.4 UK

Den britiske doktrinen (JCDD, 2004) er i punkt 4.2 *definition of combatants* tydelig på at alle medlemmer av de væpnede styrker er stridende, og har rett til å delta i fiendtligheter. Unntaket er medisinsk og religiøst personell med henvisning til TP1 artikkel 43 (2). Samtidig problematiserer manualen den ulike bruken av begrepet *combatant* og også forskjellen mellom *combatant* og *non-combatant*, men uten at man lykkes i å klargjøre det helt. Manualen konkluderer med at den følger definisjonen av stridende i TP 1, men samtidig kategoriserer den religiøst- og medisinsk personell som ikke-stridende (non-combatant), og fratrar de rettigheten til å delta i fiendtligheter. Manualen fremholder også at ikke-stridende kan straffeforfølges for sine handlinger og kun kan benytte våpen i selvforsvar. Manualens punkt 4.3.7 legger også gruppen *sivile som følger de væpnede styrker* inn i gruppen ikke-stridende (non-combatants).

4.5 USA

Den amerikanske *Law of war manual* (DoD, 2016) slår i punkt 4.5 fast at alt personell som er medlemmer av de væpnede styrker har primærstatus som stridende i kraft av sin tilhørighet: «Members of the armed forces of a State, including members of all groups that are part of the armed forces of a State, but excluding certain medical and religious personnel, receive combatant status (i.e., its rights, duties, and liabilities) by virtue of that membership». Her er den amerikanske manualen helt i tråd med III. Genèvekonvensjon artikkel 4A. Samtidig bruker manualen flere steder begrepet *non-combatant* i betydning av personer som ikke har rett til å delta i fiendtligheter.

Videre definerer manualens punkt 4.15.1 at sivile som følger de væpnede styrker inkluderer «[...]employees of the Department of Defense, employees of other government agencies sent to support the armed forces, and other authorized persons working on government contracts to support the armed forces».

USAs praksis har vært å tillate et stort antall sivile å følge de væpnede styrker (Ibid), og blir kritisert for å utvide gråsonen mellom sivile og stridende (se blant annet Turner & Norton, 2001). Ifølge manualen skal alle som er ansatt i det amerikanske forsvaret anses som stridende, mens de som omtales som «civilian employees» er amerikanske eller utenlandske statsborgere som er innleid direkte eller indirekte for å jobbe for det amerikanske forsvarsdepartementet (DoD, 1995, punkt 3.1). Dette personellet blir dermed kategorisert som medfølgende, og selv om disse bidrar direkte til å nå militære mål, velger USA likevel å beholde dem som sivile (DoD, 2016, fotnote 298). USA anerkjenner at deres praksis med vidstrakt bruk av kontraktører medfører at sivile vil bli opplevd som deltakere i fiendtlighetene, men løser dette ved å bevæpne de sivile heller enn å gå bort fra bruk av sivile (Heaton, 2001, s. 193). Dette er en stor utfordring med tanke på distinksjonsprinsippet.

4.6 Oppsummering av andre staters praksis

Som gjennomgangen viser, er det stor variasjon mellom statene i hvilken grad status og bruk av sivilt ansatte er diskutert og regulert. Det er også stor forskjell på hvem man kaller sivilt ansatte/*civilian employees*, og derav blir begrepsbruken en kilde til uklarhet. For eksempel tilhører de som omtales som *civilian employees* i UK og USA ikke landets forsvar, men er statsansatte under landenes respektive forsvarsdepartement.

Det er kun den danske manualen som tydelig presiserer sivilt ansattes status, selv om også de andre manualene er tydelige på at alle medlemmer av de væpnede styrker skal gis primærstatus som stridende i kraft av deres tilknytning. Den tyske manualen tydeliggjør også medisinsk og religiøst personells status som nøytrale.

Den britiske og den amerikanske manualen skiller seg signifikant fra de andre manualene ved at de definerer ikke-stridende (non-combatants) som en mellomgruppe mellom stridende og sivile. Dette er ikke i tråd med IHR, som opererer med to primærstatuser; *stridende* og *sivil*, hvor ikke-stridende er en nasjonal undergruppering av stridende, men som opprettholder sine privilegier som *stridende*.

På grunn av sin geografiske plassering, har både det amerikanske og britiske forsvarets manualer i stor grad et ekspedisjonært fokus. Selv om det ikke fremgår av de amerikanske manualene, er det likevel mye som tyder på at dersom det bryter ut krig på amerikansk jord, vil såkalte *civilian employees* vil bli innlemmet i de væpnede styrker, og dermed gitt status som stridende. Dette fordi

personellet omfattes av Uniform Code of Military Justice (UCMJ) dersom kongressen erklærer krig (Turner & Norton, 2001, s. 35). UCMJ er USAs juridiske regelsett i krig.

5 Konklusjon

Temaet for denne oppgaven har vært tjenesteplikten til sivilt ansatte i det norske forsvaret, og deres folkerettslige status og anvendbarhet under IVK, begrenset til hvis Norge er i krig i nasjonalrettslig forstand. Hovedproblemstillingen har vært å avklare hvilken folkerettslig primærstatus sivilt ansatte i det norske forsvaret skal ha i krig, og hvilken plikt personellet har til å møte på jobb og utføre pålagte oppgaver hvis en slik situasjon skulle oppstå.

I henhold til internasjonal humanitærrett har alle medlemmer av de væpnede styrker i IVK primærstatus som stridende i kraft av sin tilhørighet, uavhengig av hvilke arbeidsoppgaver de utfører. Det innebærer at alle ansatte i det norske forsvaret etter IHR er å anse som stridende i krig, med de rettigheter og plikter det medfører. Dette ble også ble slått fast i et skriv fra daværende Justis- og politidepartementet i 1987. Som følge av at IHR anerkjenner at de væpnede styrker består av mange ulike arbeidsoppgaver, er det gitt åpning for at staten på nasjonalt nivå kan bestemme at en andel av sine ansatte skal gis nasjonal status som ikke-stridende. Den nasjonale statusen som ikke-stridende endrer ikke personellens primærstatus som stridende i IHR, og personellet bibeholder en sovende rett til å delta i fiendtligheter. Dette er ikke å forveksle med medisinsk og religiøst personell, da disse har en spesiell status som kun omfatter disse personellkategoriene.

Når det gjelder hvem som skal gis nasjonal status som ikke-stridende, vil det være ut fra et spørsmål om direkte deltakelse i fiendtligheter (DPH). Det er dog viktig å merke seg at hensikten med vurderingen av DPH for dette personellet, ikke er for å bestemme om de har lov til å delta i fiendtligheter etter IHR eller om de skal uniformeres. Hensikten er kun å avklare hvem som skal gis nasjonale begrensninger i deltakelse, og derav hvilket militært kompetansenivå den enkelte ansatte må ha.

Som følge av at samtlige ansatte i Forsvaret har primærstatus som stridende i krig, skal også samtlige uniformeres i anerkjent nasjonal uniform. Gjennom en slik praksis ivaretar den norske stat distinksjonsprinsippet og unngår å bidra til å viske ut gråsonen mellom sivile og stridende, noe som er viktig for å beskytte sivilbefolkningen.

Som det innledende sitatet fra Nygaardsutvalget peker på er det Forsvaret sitt ansvar, som arbeidsgiver, å sikre personellet den beste beskyttelsen de kan få. Analysen viser at de sivilt ansatte i

Forsvaret vil få best beskyttelse ved å anerkjenne at de er en del av de væpnede styrker. Dette fordi personellet gis immunitet mot straffeforfølgelse for handlinger som under normale omstendigheter ville medført straff såfremt disse er utført i henhold til krigens folkerett. I tillegg gis personellet rett til sekundærstatus som krigsfanger, og kanskje det viktigste av alt; man unngår at personellet blir tatt for å være ulovlig stridende, eller franktirører, noe som erfaringsmessig medfører at personen er å regne som rettsløs.

Men: har de sivilt ansatte noen plikt til å møte på jobb og utføre pålagte arbeidsoppgaver ved styrkeoppbygging eller i krig? Tjenesteplikten til de sivilt ansatte i det norske forsvaret i krig har blitt diskutert flere steder i oppgaven. Denne avklaringen er ikke bare viktig for den enkelte ansatte, men også med tanke på forutsigbarheten for Forsvaret.

Det fremgår av en rekke historiske dokumenter at det har vært en forståelse av at sivilt ansatte har tjenesteplikt i Forsvaret gjennom sin arbeidsavtale. Denne forståelsen kan spores hos alle involverte instanser gjennom de mange årene dette har vært diskutert. Samtidig har det tilsynelatende aldri blitt utarbeidet en klar lovbestemmelse. Dette synes å være noe av utfordringen som man har dratt med seg gjennom hele perioden med vernepliktsloven, og også inn i forsvarsloven. Alle parter er enige om at sivilt ansatte må ha tjenesteplikt også i krig (se også FDs svar gjengitt i kap. 7), men dette synes aldri å ha materialisert seg i en faktisk lovbestemmelse. Dermed ender man opp i dag som i 1970, med at spørsmålet om en faktisk tjenesteplikt i krig for sivilt ansatte fremstår som uklart.

Som Sigrid Redse Johansen skriver i bokkappitlet *Nød kjenner ingen rett*, kan personell gjøres stridende gjennom verneplikt, ved militær ansettelse eller gjennom kontrakt (Johansen, 2019, s. 124). En kontrakt må i denne sammenheng pålegge personen militær tjenesteplikt i krig (Ibid.). Det er denne kontrakten, arbeidsavtalen for sivilt ansatte, Forsvaret har forutsatt at ivaretar dette kravet, og som dermed pålegger de sivilt ansatte en tjenesteplikt i krig. Som analysen viser er dette ikke sikker rett. Tjenesteplikt gjennom verneplikt vil heller ikke være tilstrekkelig, da det blant annet ikke omfatter alle i gruppen sivilt ansatte, samt skaper liten grad av forutsigbarhet både for den ansatte og for Forsvaret.

Analysen viser at spørsmålet om tjenesteplikt ikke påvirker den ansattes primærstatus i krig. Når den ansatte er tilstede og utfører pålagte arbeidsoppgaver i krig, er han eller hun i kraft av sitt ansettelsesforhold å anse som medlem av de væpnede styrker. I krig er også sivilt ansatte underlagt militær straffelov og disiplinærlovgivningen. Men; slik rettsbildet ser ut i dag, kan den sivilt ansatte i Forsvaret si opp sin stilling og velge å ikke møte ved styrkeoppbygging eller i krig, uten at dette kan

straffes på annen måte enn at vedkommende sies opp. Dette fordi det i gjeldende rett ikke foreligger noen klar hjemmel for å pålegge sivilt ansatte militær tjenesteplikt i krig. Skal denne tjenesteplikten være reell, må den også oppheve retten til oppsigelse. En eventuell arbeidsplikt med hjemmel i beredskapslovgivningen kan, av flere årsaker, ikke erstatte en militær tjenesteplikt for Forsvarets sivilt ansatte. Dette er blant annet fordi en slik arbeidsplikt kun pålegger personellet en arbeidsplikt på lik linje med øvrige statsansatte, og knytter ikke den ansatte til noen militær tjenesteplikt. Forsvaret har behov for personell som i henhold til IHR skal gis status som stridende, og en slik tjenesteplikt bør, både ut i fra etiske og juridiske forhold, hjemles i forsvarsloven som en militær tjenesteplikt. På generelt grunnlag må det også påpekes at det ikke bør anses som tilfredsstillende fra lovgivers side å la være å avklare og lovfeste forhold som kan forutses allerede i fred. Beredskapslovens nødsfullmakter er ment å fange opp de behovene som er vanskelig å forutsi, og som vil kreve en hurtig løsning dersom en situasjon oppstår. At man i noen grad har forutsett det uforutsigbare og har noen resolusjoner liggende klare kan være fornuftig, men det bør ikke være en «hvilepute» for å la være å avklare og lovfeste forhold som tilsier lovendring.

Opgaven analyserer ikke hvilke operative konsekvenser en manglende tjenesteplikt vil ha, men med bakgrunn i at 80 % av de sivile stillingene i Forsvaret er en del av styrkestrukturen, er det åpenbart at det vil være kritisk for Forsvarets operative evne dersom dette personellet ikke plikter å møte på jobb i krig, eller at de ikke kan utføre pålagte oppgaver fordi de er gitt feil folkerettslig status.

Med bakgrunn i oppgavens analyser anbefales det å tydeliggjøre og lovfeste sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt, slik at personellet gjennom sin arbeidskontrakt kan pålegges militær tjenesteplikt ved styrkeoppbygging og i krig, for ansettelsesforholdets varighet. I tillegg må den instans som gis kompetansen, definere hvem som kan gis nasjonal status som ikke-stridende. Som følge av tilknytningen til de væpnede styrker skal samtlige ansatte uniformeres med anerkjent norsk uniform, og gis grad for personell som er disponert med bakgrunn i sin sivile kompetanse. IHR stiller ingen krav til militær opplæring, men ut fra både et operativt og etisk perspektiv anbefales det at sivilt ansatte i Forsvaret gis tilstrekkelig militær grunnopplæring.

Ovenfornevnte avklaring vil sikre at Norge forholder seg korrekt til de traktater og konvensjoner staten har forpliktet seg til å følge, Forsvaret er sikret den kritiske kompetansen sivilt ansatte representerer i krig, samtidig som den enkelte ansattes rettslige status er tydeliggjort.

6 Anbefalte endringer i norsk rett og forsvarsinterne dokumenter

Med bakgrunn i funn som er gjort i arbeidet med denne oppgaven, anbefales følgende endringer i norsk lov og forsvarsinterne dokumenter.

6.1 Forsvarsloven med forskrifter

Som det fremgår av analysen i kapittel 3, er det flere forhold rundt de sivilt ansattes rettsstilling i krig som bør klargjøres i forsvarsloven med forskrifter. Dette gjelder forhold rundt den ansattes tjenesteplikt i krig og når krig truer, den ansattes primærstatus i krig og uniformering.

Forsvarsloven

Når det gjelder de ansattes tjenesteplikt, er forsvarsloven § 2 sentral. Som analysen i kapittel 3 viser, er forarbeidene til loven noe motstridende, og det fremstår i gjeldende rett som uklart hvorvidt sivilt ansatte faller inn under gruppen *andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret*.

Uklarheten forsterkes ytterligere av § 2 fjerde ledd, som bestemmer at loven kun gjelder sivilt ansatte i FD med underliggende etater der hvor det er presisert.

Det anbefales at forsvarsloven endres og tydeliggjør hjemmel for at Forsvaret kan inngå kontrakt om militær tjenesteplikt med personer som ansettes i sivile stillinger i Forsvarets produksjonsstruktur. I tillegg anbefales det at loven avklarer denne tjenestepliktens forhold til personellens rett til å si opp sin stilling etter statsansatteloven og aml, ved å bestemme at denne retten til oppsigelse faller bort ved styrkeoppbygging, i krig og når krig truer. Ved at sivilt ansatte pålegges en militær tjenesteplikt i krig, følger det også en straffesanksjonert fremmøteplikt etter militær straffelov §§ 34 og 95, samt at personellens status tydeliggjøres i henhold til IHR.

Dersom det er etater i forsvarssektoren som planlegges underlagt Forsvarssjefen i krig, bør det vurderes om disse etatenes sivilt ansatte også skal pålegges samme tjenesteplikt i krig som sivilt ansatte i Forsvaret.

Forsvarstilsatteforskriften

Forsvarstilsatteforskriften inneholder i dag 55 bestemmelser, hvorav 45 av dem, samt et vedlegg, omhandler internasjonale operasjoner. Forskriften inneholder ingen bestemmelser som omhandler sivilt ansattes rettigheter og plikter ved nasjonal krise eller krig i Norge, eller ved artikkel 5-operasjoner. Det anbefales at forskriften tar inn bestemmelser som utdyper sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt i krig og ved styrkeoppbygging. Dette avhenger av en tydeliggjøring av tjenesteplikten i

forsvarsloven § 2. I tillegg anbefales det at departementet tar stilling til hvorvidt listen over stillinger som skal gis nasjonal status som ikke-stridende bør ligge som vedlegg til forskriften, eller om dette kan reguleres i Forsvarsinterne dokumenter.

Det anbefales at forskriftens § 16 om uniformering og sivile grader skrives om, slik at bestemmelsens innhold blir tydeliggjort. Et grunnleggende problem i denne bestemmelsen, er at ordet *sivil* brukes på en slik måte at det kan forstås å ha to ulike betydninger; internrettslig ut fra en arbeidsrettslig vinkling (type ansettelse) og folkerettslig ut fra tilhørighet.

6.2 Beredskapslovgivningen

Som redegjort for i kapittel 3.4, mangler man i dag en oppdatering av den kongelige resolusjonen som pålegger arbeidsplikt i krig. Dette som følge av at tjenestemannsloven er satt ut av kraft og erstattet av statsansatteloven, og den kgl. res. fra 1984 inneholder dermed lovhenvvisninger til opphevede lovbestemmelser. Den gjeldende resolusjonen mangler også en regulering av retten til oppsigelse for overenskomstlønnede som har sin rett til oppsigelse hjemlet i arbeidsmiljøloven § 15-3. Det anbefales at KMD utarbeider en oppdatert resolusjon som regulerer arbeidsplikt i krig for statsansatte som også tar inn forholdet til aml, slik at også overenskomstlønnte kan pålegges arbeidsplikt på lik linje med andre statsansatte. For sivilt ansatte i Forsvaret kan ikke en slik arbeidsplikt erstatte en pålagt tjenesteplikt gjennom forsvarsloven, men en oppdatert kgl. res. er viktig i et totalforsvarsperspektiv. Se kapittel 7.1 for svar fra KMD på henvendelse i forbindelse med oppgaven.

6.3 Forsvarsinterne regelverk og dokumenter

Forsvarets manual i krigens folkerett

Manualen ble utgitt i 2013, og bærer i enkelte tilfeller preg av å være utarbeidet i en tid hvor internasjonale operasjoner var i fokus. Selv om folkeretten er lik uavhengig av hvor konflikten geografisk finner sted, er det likevel slik at det kan være forskjeller som følge av internrettslige forhold som bør adresseres spesielt, som for eksempel for situasjoner som følge av at man nasjonalt har beordret styrkeoppbygging i den hensikt å forsvare Norges eller alliertes suverenitet.

Forsvarets manual i krigens folkerett inneholder etter oppgavens analyser ingen feil, men bør i større grad presisere hvordan personell som er ansatt i sivile stillinger i produksjonsstrukturen skal forvaltes i krig, og derav presisere hvordan Norge tolker bestemmelsene gitt i folkeretten rundt hvem som skal gis nasjonal status ikke-stridende (*non-combatants*). Se punkt 4.1 for hvordan for eksempel den danske manualen har redegjort for temaet.

Arbeidsavtalen for sivilt ansatte

Arbeidsavtalene for sivilt ansatte anbefales å tydeliggjøre de sivilt ansattes tjenesteplikt på en bedre måte. I tillegg må kontraktene avklare forholdet til statsansatteloven og arbeidsmiljøloven med tanke på retten til oppsigelse, når dette blir regulert i forsvarsloven. Ut fra anbefalingen i punkt 6.1, anbefales det at personer som tilbys sivil stilling i Forsvarets produksjonstruktur, må inngå kontrakt om militær tjenesteplikt for arbeidsforholdets varighet. Det bør også utarbeides et vedlegg til arbeidsavtalen som utdyper den ansattes status i krig, og med dertil hørende rettigheter og plikter.

Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig

Forsvarssjefens direktiv må oppdateres og gi føringer for gjeldende forvaltning av sivilt ansatte i krig. Som det fremgår av drøftingen i kapittel 3.6, er det materielle innholdet i gjeldende direktiv, i stor grad i henhold til IHR. Eneste unntak er delen om uniformering. Når det gjelder hvilke stillinger som på nasjonalt nivå skal gis status som ikke-stridende, må det avklares hvorvidt dette kan fremgå av et forsvarsinternt direktiv eller om det bør ligge i forskrift. Som det fremgår av Utenriksdepartementets skriv fra 1987, skal et revidert direktiv og eventuelle andre dokumenter som tydeliggjør Norges offisielle tolkning av Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller, fremsendes den sveitsiske regjeringen som depositar, jf. TP1 artikkel 84. Nytt direktiv bør ikke utarbeides før tjenesteplikten i krig for sivilt ansatte er avklart gjennom forsvarsloven.

Regelverk som omhandler uniformsdistinksjoner for sivilt ansatte

TJ 12-3-2 Bestemmelse for Hærens distinksjoner og andre uniformstegn, punkt 4.8 Distinksjoner for sivilt personell i uniform, samt andre regelverk som regulerer samme, anbefales endret slik at det tydelig fremgår hva distinksjonene innebærer. Det anbefales også at utseende på selve distinksjonen endres ved at bokstavene *CIV* fjernes fra den fysiske distinksjonen for sivilt ansatte. Dette for å unngå misforståelser rundt personellens folkerettslige status. Se kapittel 3.5 for drøfting av temaet.

7 Svar fra KMD og FD på spørsmål stilt ifm. arbeidet med oppgaven

7.1 Svar fra KMD på spørsmål vedrørende kgl. res. til tjenestemannsloven/statsansatteloven

På spørsmål om hvorvidt en ny kongelig resolusjon til statsansatteloven er utarbeidet, svarte KMD følgende:

«Vi viser til epost 13. november 2019. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil takke for å ha blitt gjort oppmerksom på den manglende oppdatering av en kongelig resolusjon etter at tjenestemannsloven av 1983 ble erstattet av statsansatteloven i 2017. Vi vil vurdere resolusjonen nærmere etter en avklaring av formelle forhold knyttet til denne, inkludert hjemmelsgrunnlag og rette forvaltningsmyndighet.»

I forbindelse med samme korrespondanse ble det også sendt en mail til KMD med anmodning om at en oppdatert kgl.res. om arbeidsplikt må avklare forholdet til arbeidsmiljøloven § 15-3 som regulerer overenskomstløntes rett til oppsigelse.

KMD har ikke besvart denne henvendelsen.

7.2 Svar fra FD på spørsmål vedrørende forsvarsloven § 2 og tjenesteplikt for sivilt ansatte

I arbeidet med å avklare innholdet i forsvarsloven § 2 ble FD V-3 (seksjon for fellesjuridiske tjenester) kontaktet for å få deres tolkning av bestemmelsen og forarbeidenes innhold. På spørsmål om tjenesteplikten for sivilt ansatte svarte departementet følgende:

«[Jeg] skal forsøke å skape litt klarhet rundt tjenesteplikten generelt for de sivile. Men jeg kan innledningsvis bare starte med å si at opplistingen i lovproposisjonen til forsvarsloven § 2 ikke var ment å være uttømmende. Det var mange problemstillinger rundt begrepene tjenesteplikt og verneplikt som måtte løses ifm lovarbeidet og det innebar at noen steder ble teksten i proposisjonen uklar og kanskje ikke helt presis.

Forsvaret har i medhold av forsvarsloven § 2 og avtalelovgivningen adgang til å inngå kontrakter om tjenesteplikt i Forsvaret. Det ligger innfor avtalelovgivningen å kunne inngå kontrakter om tjenesteplikt, under forutsetningen av at kontraktsvilkårene klart går frem av kontrakten, og at partene samtykker.

Det er særskilt valgt å lovfeste inngåelse av visse kontraktsforhold, da disse innebærer særlig inngripende plikter for den enkelte og konsekvenser for tredjepart, som hovedarbeidsgiver, familie mv. Dette gjelder frivillig tjeneste for kvinner født før 1. januar 1997 (forsvarsloven § 25), frivillig tjeneste i Heimevernet (forsvarsloven § 24) og kontrakt om tjenesteplikt i internasjonale operasjoner. Kontrakt om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner innebærer et midlertidig ansettelsesforhold, i motsetning til inngåelse av kontrakt i medhold av §§ 24 og 25.

Tjenesteplikt etter forsvarsloven har også sivilt tilsatte i Forsvaret uten verneplikt, som gjennom sin arbeidsavtale har samtykket til at de skal fortsette i stillingen med sivil status ved styrkeoppbygging og krig. Dette betyr at den sivilt tilsatte plikter å møte på jobb og fortsette i sin stilling også i krig og når krig truer. Denne fremmøteplikten i krig er også regulert av kgl. res. av 2. november 1984 om tjenestemenns rettigheter og plikter under krig, krigsfare og liknende forhold. Dersom det fremgår av arbeidsavtalen at stillingen er en del av styrkestrukturen, skal vedkommende styrkedisponeres på samme måte som militært personell».

Spørsmålet vedrørende denne pliktens forhold til retten til oppsigelse i hhv. statsansatteloven og arbeidsmiljøloven står fremdeles ubesvart pr nå. Det samme gjør spørsmålet om hvordan departementet vil jobbe videre med spørsmålet om hvorvidt denne plikten skal hjemles i lov, jf. forsvarsloven § 2 (4).

8 Avsluttende kommentarer

I forbindelse med pandemien våren 2020 utarbeidet forsvarsdepartementet en lovproposisjon som ga Forsvaret større disponeringsrett over også sivilt ansatte (Prop 83L (2019-2020)). I dokumentet fremgår det at:

Sivilt tilsatte utgjør om lag en tredjedel av de tilsatte i Forsvaret, og Forsvaret har begrensede muligheter til å omdisponere dette personellet til å utføre andre arbeidsoppgaver dersom situasjonen skulle tilsi det (punkt 2.1).

Og:

Det er ikke en holdbar situasjon at om lag en tredjedel av de ansatte i Forsvaret ikke kan anvendes i samsvar med Forsvarets behov for å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon der dette er strengt nødvendig (punkt 3.4.2).

Selv om situasjonen våren 2020 var en pandemi, peker proposisjonen på et forhold som vil være minst like viktig i en sikkerhetspolitisk krise; alt personell ansatt i Forsvaret må forventes å være tilgjengelige dersom det er nødvendig for å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon.

Denne avklaringen er også viktig med tanke på forutsigbarheten for Forsvaret når det gjelder hvilke oppgaver personellet kan gis. Her er de sivilt ansattes folkerettslige status sentral. Den norske stat har, på tross av sin status som småstat, etablert seg som en humanitær stormakt. Norge bør derfor ikke være av statene som utfordrer distinksjonsprinsippet og internasjonal humanitærretts grunnprinsipper, ved å ha medlemmer av de væpnede styrker som utgir seg for å være sivile. Dette er også i henhold til prinsippene som er slått fast i forslag til ny langtidsplan (Prop 62S (2019-2020) punkt 7.2.3).

Både de sivilt ansattes tjenesteplikt og primærstatus er forhold som kan og bør avklares, og lovfestes i fred. Det er derfor ingen grunn til at staten skal hvile på beredskapslovens nødsfullmakter i disse spørsmålene. Ved å tydeliggjøre tjenesteplikten til sivilt ansatte i krig, samt gi personellet den primærstatusen de har krav på, gir man ikke bare personellet en bedre beskyttelse og en styrket rettssikkerhet, man øker også Forsvarets forutsigbarhet som igjen styrker operativ evne.

Litteraturliste

Bøker og artikler

Andresen, H. (2011). Rettsdogmatisk metode. Hentet fra:

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v11/undervisningsmateriale/FINF4002-rettsdogm-23-240311-ha.pdf>

Boe, E.M. (2013). *Innføring i juss* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Boe, E.M. (2016). *Grunnleggende juridisk metode* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Buflod, M., Sannes K.A. & Aasebø, K. (Red.). (2001). *Folkerettslig tekstsamling*. Oslo: Cappelen akademiske forlag AS.

Dahl, A.W. (1989). *Den militære straffelov*. Militærjuridiske småskrifter. Nr 9.

Generaladvokatembetet. Hentet fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012051608228?page=0

Dahl, A.W. (1995). Kommentarer til militær straffelov. I P. Lødrup, K. Kaasen & S. Tjomsland (Red.), *Forsvarslover, særtrykk fra Karnov 1995* (s. 1-29). Oslo: Karnovs forlag AS.

Dahl, A.W. (2008). *Håndbok i militær folkerett*. Oslo: Cappelen akademiske forlag AS.

Dinstein, Y. (2004). *The conduct of hostilities under the law of international armed conflict*. Cambridge: Cambridge university press.

Fleischer, C.J. (1956). *Den militære straffelov*. Kommentarutgave. Oslo: Tanum.

Frostad, M. (2011). Krigsbegrepet i nasjonal rett og enkelte beslektede straffeprosessuelle spørsmål. *Tidsskrift for strafferett*, 2011:01, 44-63.

Gade, E.K. (2010). Defining the non-combatant: how do we determine who is worthy of protection in violent conflict? *Journal of military ethics*, 9:3, 219-242.

Galtung, I.M.A. (2018). *Regjeringens plikt til å innhente Stortingets samtykke til norske militæroperasjoner. Særlig om Grunnloven § 26* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Oslo. Hentet fra: www.duo.uio.no

Garraway, Charles H.B. (2007). Combatants - substance or semantics. I M. Schmitt & J. Pejic (Red.), *International law and armed conflict: exploring the faultlines: essays in honour of Yoram Dinstein* (s. 317-334). Leiden: M. Nijhoff.

Gasser, H-P. & Dörmann, K. (2013). Protection of the civilian population. I D. Fleck. (Red.), *The handbook of international humanitarian law* (3. utg) (s. 231-320). Oxford: Oxford University Press.

Guillory, M.E. (2001). Civilianizing the Force: is the United States crossing the Rubicon? *Air Force Law review*, 2001:51, 111-142.

-
- Guldvog, E. (2011). *Krigere uten rettigheter? Enkeltpersoners rettslige status i ikke-internasjonale væpnede konflikter* (Mastergradsavhandling). Forsvarets Høgskole.
- Heinegg, W.H.V. (2013). The law of armed conflict at sea. I D. Fleck. (Red.), *The handbook of international humanitarian law* (3. utg) (s. 463-547). Oxford: Oxford University Press.
- Heaton, J.R. (2005). Civilians at war: Reexamining the status of civilians accompanying the armed forces. *The airforce law review*, 2005:57, 155-208.
- Ipsen, P. (2013). Combatants and non-combatants. I D. Fleck. (Red.), *The handbook of international humanitarian law* (3. utg) (s. 79-113). Oxford: Oxford University Press.
- Johansen, S. R. & Staib, J. T. (2009). *Jus og militærmakt*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Johansen, S.R. (2019). Nød kjenner ingen rett. Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 117-133). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Lazar, S. (2014). Necessity and con-combatant immunity. *Reveiw of International studies*, 40:1, 53-76.
- Melzer, N. (2010). Keeping the balance between military necessity and humanity: a response to four critiques of the ICRC's Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities. *New York University Journal of International Law and Politics*, 42:3, 831-916.
- Nerland, E.H. (2019). *Sivile som deltar direkte i fiendtligheter* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Bergen. Hentet fra: www.duo.uio.no
- Norheim-Martinsen, P.M. (2015). Trends and scenarios in international military operations. I P.M. Norheim-Martinsen & T. Nyhamar (Red.), *International military operations in the 21st century: global trends and the future of intervention* (s. 1-37). London: Taylor and Francis.
- Painter, S. (1962). *A History of the Middle Ages 284-1500*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Personellforbundet. (2010). «Nye» sivile grader. Hentet fra: <https://it-it.facebook.com/notes/personellforbundet/nye-sivile-grader/134992513182528>
- Quéguiner, J-F. (2008). The principle of Distinction: Beyond an Obligation of Customary International Humanitarian Law. I H. M. Hensel (Red.), *The Legitimate Use of Military Force. The Just War Tradition and the Customary Law of Armed Conflict* (s. 161-187). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Riis-Johannesen, I. & Slettebø, A.M. 2015. *Kurs i regelteknikk, Forsvarsdepartementet 15. oktober 2015*. Forskriftsenheten i Lovavdelingen, Justis og Beredskapsdepartementet.
- Ringvold, K. (2014). *Sivile tolkers rettsstilling i den internasjonale humanitære retten* (Mastergradsavhandling). Universitet i Oslo. Hentet fra: www.duo.uio.no
- Rodekors.no. *Regler i krig*. Hentet fra: <https://www.rodekors.no/vart-arbeid/regler-i-krig/genevekonvensjonene/>

Ruud, M. (1985). The term combatant an analysis. *The military law and law of war review*, 24:3-4, 425-448.

Ruud, M. & Ulfstein, G. (2018). *Innføring i folkerett* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Sarnorski, S.R. (1994). The Status Under International Law of Civilian Persons Serving with or Accompanying Armed Forces in the Field. *Army Lawyer*, 1994:260, 29-34. Hentet fra: https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1994.pdf

Schindler, D. & Toman, J. (2004). *The laws of armed conflicts: a collection of conventions, resolutions, and other documents* (4. utg.). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Schwartzkopf, J. (2009). Combatant or non-combatant? The ambiguous status of women in British anti-aircraft batteries during the Second World War. *War & Society*, 28:2, 105-131.

Simonsen, S. (2019). *Til forsvar av landet. Rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.

Turner, L. L. & Norton, L. G. (2001). Civilians at the tip of the spear. Civilian issues commanders encounter during deployments. *Air Force Law Review*, 2001:51, 1-110.

Watkin, K. (2010). Opportunity Lost: Organized Armed Groups and the ICRC "Direct Participation in the Hostilities" Interpretive Guidance, *New York University Journal of International Law and Politics*, 42:3, 641-695.

Internasjonale traktater, konvensjoner og offisielle dokumenter

Traktater og konvensjoner

Traktater og konvensjoner som er listet uten URL er hentet fra Buflod mfl. og fra ICRCs database på <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesHistoricalByDate.xsp> og <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByDate.xsp>.

Brusselsdeklarasjone (1874). *Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War*. Brussels, 27 August 1874.

Federal Political Department Bern. (1978). *Official records of the diplomatic conference on the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts*. Geneva (1974-1977), vol XV s 390. Hentet fra: https://www.loc.gov/law/mlr/pdf/RC-records_Vol-15.pdf

Genévekonvesjonen. (1864). *Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field*. Geneva, 22 August 1864.

III. Genévekonvensjon. (1949). *Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva, 12 August 1949.

II. Haagkonvensjon. (1907). *Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 29 July 1899.

IV. Haagkonvensjon. (1907). Landkrigsreglementet. *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 18 October 1907.

IX. Haagkonvensjon. (1907). *Convention (IX) concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War*. The Hague, 18 October 1907.

HWRAW. (1923). *Hague Rules concerning the Control of Wireless Telegraphy in Time of War and Air Warfare*. Drafted by a commission of Jurists at the Hague, December 1922 - February 1923.

ICJ. (1996). International Court of Justice. *Adversary opinion on the legacy of the threat or use of nuclear weapons*. ICJ rapport. Hentet fra: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>

Oxford Manuals. (1880). *The laws of war on land*. Oxford, 9. September 1880.

St. Petersburgdeklarasjonen. (1868). *Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight*. Saint Petersburg, 29. November / 11. December 1868.

Statute of The International Court of Justice (ICJ). Hentet fra: <https://www.icj-cij.org/en/statute>

The Lieber Code. (1863). *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*. 24. April 1863.

Tilleggsprotokoll 1 til Genèvekonvensjonene (TP1). (1977). *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*. 8. June 1977.

Wienkonvensjonen. (1969). *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Wien 23. mai 1969.
Hentet fra: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

ICRC-publikasjoner

ICRC. (1960). ICRC Commentary of 1960. *Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva, 12 August 1949. Hentet fra: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=ECA76FA4DAE5B32EC12563CD00425040>

ICRC. (1987). ICRC Commentary of 1987. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8

June 1977. *Protection of the civilian population*. Hentet fra: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=5E5142B6BA102B45C12563CD00434741>

ICRC. (2005). *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Henckaerts, J.M. & Doswald-Beck, L. [På norsk omtalt som Sedvanerettsstudien]. Hentet fra: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-icrc-eng.pdf>

ICRC. (2009). *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law (IG)*. Meltzer, N. Hentet fra: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>

Norske lover, forskrifter, forarbeider og offentlige dokumenter

Lover og forskrifter:

Hentet fra Lovdata.

Beredskapsloven. (1950). Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (LOV-1950-12-15-7).

Disiplinærloven. (1988). Lov om militær disiplinærmyndighet (LOV-1988-05-20-32).

EMK. Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30). Vedlegg 2, Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (EMK). Norsk oversettelse.

Forsvarsloven. (2016). Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m (LOV-2016-08-12-77).

Forsvarstilsatteforskriften. (2017). Forskrift om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (FOR-2017-06-24-997).

Grunnloven. (1914). Kongeriket Noregs Grunnlov (LOV-1814-05-17).

Kongelig Resolusjon av 2.11.1984. Offentlige tjenestemenns rettsstilling under krig - krigsfare og liknende. Forbruker- og administrasjonsdepartementet. (U.Off.).

Militær straffelov. (1902). Militær straffelov (LOV-1902-05-22-13).

Statsansatteloven. (2017). Lov om statens ansatte mv. (LOV-2017-06-16-67).

Tjenestemannsloven. (1983). Lov om statens tjenestemenn m.m. (LOV-1983-03-04-3). *Opphevet*.

Vernepliktsforskriften. (2017). Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (FOR-2017-06-16-779).

Vernepliktsloven. (1953). Lov om verneplikt (LOV-1953-07-17-29). *Opphevet*.

Forarbeider og stortingsdokumenter:

Sortert kronologisk etter utgivelsesår.

Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946. *Del 2: Rekruttering av personell til landets samlede forsvar*. Oslo: Johansen & Nielsen.

NOU 1973:37. *Kvinnetjenesten i Forsvaret*. Nygaards-utvalget. Stortinget. Hentet fra: www.nasjonalbiblioteket.no

St. meld. nr. 62. (1974-1975). *Kvinnetjenesten i Forsvaret*. Hentet fra: www.stortinget.no

Innst. S. nr.193 (1975-1976). *Innstilling fra forsvarskomiteen om kvinnetjenesten i Forsvaret*. Hentet fra: www.stortinget.no

Ot. prp. nr. 80 (1980–1981). *Om lov om endring i militær straffelov 22 mai 1902 nr 13*. Justis- og politidepartementet. Hentet fra: www.lovdatabasen.no

Ot. prp. nr. 62 (1989-1990). *Om lov om endring i lov av 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt*. Hentet fra: www.stortinget.no

Innst. O. nr. 58 (1989-1990). *Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om endring i lov av 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt (Ot. prp. nr. 62)*. Hentet fra: www.stortinget.no

Prop. 102L (2015-2016). *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Hentet fra: www.regjeringen.no

Prop. 151S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Hentet fra: www.regjeringen.no

Prop 62S (2019-2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Hentet fra: www.regjeringen.no

Prop. 83L (2019-2020). *Midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Hentet fra: www.regjeringen.no

Andre offentlige dokumenter

Forsvarsdepartementet. (1976a). *Vurdering av arbeidskraftbestparende tiltak samt utvidet bruk av kvinnelig arbeidskraft i Forsvaret*. Notat fra II. avd. Generaladvokatens arkiv, saksnummer 732.1 - Nasjonalt ansatte.

Forsvarsdepartementet. (1976b). *Vurdering av arbeidskraftbestparende tiltak samt utvidet bruk av kvinnelig arbeidskraft i Forsvaret*. Skriv fra FD II-7 til Forsvarets Overkommando. Journalnummer 4021/76/FD II 7. Riksarkivet.

Forsvarsdepartementet. (2003). *Direktiv om folkerettslig vurdering av våpen, krigføringsmetoder og krigføringsmidler*. FOBID.

-
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Forslag til ny forskrift om tjeneste for militært tilsatte, og sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater*. Høringsnotat. Hentet fra: www.regjeringen.no
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Instruks for personellforvaltningen i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarssektoren)*. FOBID.
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Verkstedoverenskomsten for Forsvaret 2018-2020*. FOBID.
- Generaladvokaten. (1956). *Sivilt personell ved mobilisering – erklæring om møteplikt – ansvar for overtredelse – folkerettslig status og beskyttelse*. Jnr. 20131/56/310.20. Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 - Nasjonalt ansatte.
- Generaladvokaten. (1981). *Anvendelse av sivilt personell i militære oppsetninger i krig*. Jnr. 827/9.1/81/OB/tw. Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 - Nasjonalt ansatte.
- Generaladvokaten. (1984). *Sivilt tilsatte – status og antrekk*. Arkivref. 514/84/7.3/9.1/OB/v1. Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 - Nasjonalt ansatte.
- Justis- og politidepartementet. (1987). *Anvendelse av sivilt tilsatte i Forsvaret i krig – forholdet til internasjonal lov*. Lovavdelingen. Arkivref. 1106/87 E MR/NIR/ih. Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 - Nasjonalt ansatte.
- Utenriksdepartementet. (1987). *Forslag til direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig – Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser*. Journalnr. 33824/I/87. Generaladvokatens arkiv, saksmappe 732.1 - Nasjonalt ansatte.

Utenlandske militære manualer/tilsvarende

Ulike lands praksis er også hentet fra: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou

Danmark:

Forsvarsministeriet. (2016). *Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale væpnede operationer*. Hentet fra: <https://www2.forsvaret.dk/omos/publikationer/Documents/Militærmanual%20AF%20SEPT%202016,%20opdateret%20version%202020.pdf>

Storbritannia:

- JDCC. (2004). *JSP383 The Joint Service manual of the law of armed conflict*. The Joint Doctrine & Concepts Centre, UK MoD. Hentet fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004Edition.pdf
- UK Armed Forces. (2015). *Armed Forces: Relevant civilian employees*. Hentet fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/392513/Armed_Forces_relevant_civilian_employees_v3_0_EXT.pdf
- UK Gov. (2013). *Human resources for civilians working for the Ministry of Defence*. Hentet fra: <https://www.gov.uk/guidance/human-resources-for-civilians-working-for-the-ministry-of-defence>

Sverige:

Folkkrättskommittén. (2010). *Svensk manual i humanitär rätt m.m.* SOU 2010:72. Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2010/10/201072/>

Riksdagen. (1995). *Totalförsvarets folkkrättsförordning*. Hentet fra: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/?q=f%C3%B6rordning+1995%3A645&st=2&sort=datum&sortorder=desc&p=1>

Tyskland:

Bundesministerium der Verteidigung. (2013). *Law of armed conflict*. Manual. Hentet fra: <https://www.bmvg.de/resource/blob/93610/ae27428ce99dfa6bbd8897c269e7d214/b-02-02-10-download-manual-law-of-armed-conflict-data.pdf>

USA:

US DoD. (1995). DODD 1400.31. *DoD Civilian Work Force Contingency and Emergency Planning and Execution*. Hentet fra: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=394>

US DoD. (2016). *Department of Defence law of war manual*. Revised 2016. Hentet fra: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=797480>

US Army. *Army civilian corps new employee handbook*. Hentet fra: <https://www.carson.army.mil/assets/docs/cpac/civilian-employee-handbook.pdf>

Forsvarsinterne dokumenter

Hentet fra FOBID (Forsvarets database for avtaler og regelverk).

Forsvaret. (1987). *Forsvarssjefens direktiv for disponering av sivilt tilsatte i Forsvaret ved mobilisering og krig*. Forsvarets Overkommando.

Forsvaret. (2012a). *Håndbok i regelteknikk*. Forsvarsstaben.

Forsvaret. (2012b). *Reglement for disponering, varsling og innkalling av personell i forbindelse med styrkeoppbygging ved krise, konflikt eller krig*. Vernepliktsverket.

Forsvaret. (2013). *Manual i krigens folkerett*. Forsvarets Høgskole.

Forsvaret. (2014). *Direktiv for HR-området*. Forsvarsstaben.

Forsvaret. (2019a). *Personalreglement for sivile statsansatte i Forsvaret*. Forsvarsstaben.

Forsvaret. (2019b). *Veiledning i forvaltning av sivile stats- og overenskomstansatte i Forsvaret ved ansettelse og oppsigelse*. Forsvarets personell- og vernepliktssenter.

Forsvaret. (2019c). *Arbeidsavtale for overenskomstlønte*. Forsvarets personell- og vernepliktssenter.

Forsvaret. (2019d). *Arbeidsavtale for sivilt ansatte etter statsansatteloven*. Forsvarets personell- og vernepliktssenter.

Forsvaret. (2019e). *Rammer for anvendelse av sivil personellstøtte ved militære operasjoner i krise og krig*. Forsvarsstaben.

Forsvaret. (2019f). *Direktiv for styrkeoppbygging (SOS-direktivet)*. Forsvarsstaben. (B).

Forsvaret. (2020). *Gradsstruktur og bærekraft. Tallgrunnlag fra FPVS på forhold som gjelder produksjons- og styrkestrukturen*. PPT brief FPVS. (B).

Forsvarssjefen. 2013. *Fastsettelse av Manual i krigens folkerett*.

Hæren. (2016). *TJ 12-3-2 Bestemmelse for Hærens distinksjoner og andre uniformstegn*.