



Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Vår referanse
2024/3-4

Dato
13.09.2024

Rapport etter tilsyn 25. og 26. april 2024

1 INNLEDNING

- (1) Den 25. og 26. april 2024 gjennomførte Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret tilsyn hos Cyberforsvaret (CYFOR) på Jørstadmoen i Lillehammer kommune.
- (2) Tilsynet var meldt, se vedlegg 1, og fulgte et program som CYFOR og Ombudsnemnda var enige om på forhånd, se vedlegg 2.

2 OMBUDSNEMNDAS OPPFATNING PÅ BAKGRUNN AV OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

- (3) På bakgrunn av observasjoner og mottatte opplysninger under tilsynet – se del 3 nedenfor – vil Ombudsnemnda særlig fremheve:
- (4) Ombudsnemnda mener det er et kritisk behov for tilfredsstillende velferdsfasiliteter og treningsfasiliteter i Jørstadmoen leir. Behovet er ikke på langt nær dekket i dag. Nemnda viser til møtet med den tillitsvalgte for soldatene i CYFOR, se **punkt 3.4** nedenfor.
- (5) Ombudsnemnda viser til **punkt 3.2** nedenfor om den personellrelaterte bygningsmassen i Jørstadmoen leir og beskrivelsene av de systematiske utfordringene som ligger i Forsvarsbygg-modellen. Disse beskrivelsene slutter nemnda seg til.
- (6) Ombudsnemnda mener det er viktig at CYFORs beskrivelse av samvirket med Nasjonal sikkerhetsmyndighet følges opp av forsvarspolitiske myndigheter, se **punkt 3.1.6** nedenfor. Nemnda er bekymret på bakgrunn av beskrivelsen av et regime som er innrettet slik at det skaper «byråkratisk» sikkerhet – det vil si at sikkerheten ikke er reell – og unødvendige begrensninger i Forsvarets operative evne.
- (7) Ombudsnemnda er på ny fortalt at personellet opplever at Forsvaret omtaler interne omstillinger på en måte som ikke stemmer overens med virkeligheten, og at dette tærer på personellets tro på systemet. Nemnda viser til **avsnitt 18** nedenfor.

- (8) Ombudsnemnda merker seg at CYFOR har sett seg nødt til å «omgå» HR-reformen ved å opprette egne HR-lederstøttestillinger, for å dekke sitt behov for HR-tjenester. HR-reformen og dennes virkning for CYFOR er beskrevet i **avsnitt 16** nedenfor.
- (9) Ombudsnemnda merker seg at CYFORs hovedverneombud ønsker å bli inkludert i den daglige ledelse og utvikling av CYFOR i større grad, med henvisning til hvordan dette foregår i Hæren, se **punkt 3.5** nedenfor.

3 ET UTVALG AV OMBUDSNEMNDAS OBSERVASJONER OG MOTTATTE OPPLYSNINGER UNDER TILSYNET

3.1 Overordnet om Cyberforsvarets personell og virksomhet

3.1.1 Om personellstruktur og ståtid

- (10) Stabssjef CYFOR fortalte Ombudsnemnda at CYFOR består av 1 100 tilsatte samt 50–60 fast innleide konsulenter. Av de tilsatte er 45 % militært tilsatt og 55 % er sivil tilsatt. At en såpass stor del av personellstrukturen er sivil, har tvunget seg fram på grunn av redusert tilgang på militære arbeidstagere samt behov for spesiell kompetanse innen IKT, IT, informasjonssikkerhet og cybersikkerhet.
- (11) CYFOR opplever utfordringer med hyppig utskiftning av personell med viktig kompetanse. Erfaringen er at det er vanskelig å holde personellet i Forsvaret lenger enn 1–2 år. Sivile teknikere i CYFOR får tilbud om 300 000 kr mer i årslønn i sivil sektor.
- (12) I tillegg til årslønn opplever CYFOR at «pensjonssaken», det vil si hvilken inntekt som skal være pensjonsgivende for personellet, og hvilken fremtidig pensjon som skal gis personell med særaldersgrense, er viktig for å beholde personellet lenger.
- (13) Som et incentiv for å holde på personellet lenger, legger CYFOR opp til at personellet skal få utdanne seg ved sivile utdanningsinstitusjoner gjennom å gi stipend til dette og gjennom tilrettelegging for at det skal la seg gjøre å kombinere de sivile studiene med arbeidshverdagen i CYFOR. Erfaringen er at personellet opplever slike tiltak som et betydelig gode, og at det stimulerer til lenger ståtid.
- (14) CYFOR opplever at også tjenestens innhold er viktig for å beholde personellet lenger. CYFOR har gjort seg den erfaringen at cyberteknikerne står lenger enn ingeniørene. Det er god sammenheng med innholdet i utdanningen som tekniker og jobben som tekniker. Det er det i mindre grad for ingeniørene, som brukes i ikke ubetydelig grad til å dekke opp for underskuddet på teknikere. CYFOR kjenner til at flere DIF-er (driftsenheter i Forsvaret) har denne utfordringen.

3.1.2 *Om bruken av – og tjenesteplikten til – sivilt tilsatte i Forsvaret*

- (15) Den store andelen sivilt tilsatte innebærer en utfordring: CYFOR skal levere sine tjenester og operasjoner i fred, krise og krig, og norsk tolkning av krigens folkerett – til forskjell fra tolkningen i Danmark og Tyskland, for eksempel – innebærer at Forsvaret ikke kan bruke sivilt tilsatte fullt ut i krise og krig, i motsetning til militært tilsatte. En annen, tilstøtende problemstilling ligger i at sivilt tilsatte i Forsvaret ikke kan pålegges tjenesteplikt. De kan, med andre ord, si opp når de vil – for eksempel i krise og krig.

3.1.3 *Om HR-reformen i Forsvaret og omstillingsprosesser*

- (16) HR-omstillingen i Forsvaret, som går ut på å sentralisere HR-ressurser og prosesser, er ett av «modernisering og effektivisering»-tiltakene som har pågått, og som fremdeles pågår, i Forsvaret og forsvarssektoren. Det er en stor belastning og utfordring for CYFOR at HR-personellet ble overført til FPVS og fikk smalere oppgaveportefølje enn tidligere, samtidig som CYFOR gjennomfører en rekke andre «modernisering og effektivisering»-tiltak og «F24»-tiltak (se avsnitt 22 flg. nedenfor), som nettopp krever omfattende og effektiv HR-understøttelse. Det var med andre ord uheldig at man gjennomførte både HR-reformen og økonomireformen som et av de første, store «modernisering og effektivisering»-tiltakene for CYFOR.
- (17) CYFOR ser det som nødvendig å opprette lederstøttestillinger med fokus på HR og økonomi for å løse de utfordringer som de nevnte tiltakene innebærer for dem.
- (18) Ved CYFOR har man gjort seg den erfaring at Forsvarets omstillinger ofte presenteres unyansert utad. Forsvarsledelsen peker på gevinstrealisering i form av innsparinger, særlig gjennom kutt i årsverk, uten samtidig å fortelle at det eksisterer en rekke oppgaver som fremdeles skal gjøres lokalt (i driftsenheten), med færre ressurser. Når narrativet utad er at omstillingen eller reformen har vært et vellykket tiltak, mister personellet tillit til tiltaket og i verste fall til «systemet», altså Forsvaret.

3.1.4 *Om arbeidet mot og håndtering av saker om mobbing og seksuell trakassering*

- (19) CYFOR har et eget varslingsmottak, som ledes av sjef Sikkerhetsavdeling for Cyberforsvarsstaben og der både jurist og HMS-rådgiver deltar.
- (20) Det har vært registrert relativt få saker om mobbing og seksuell trakassering («MOST») ved CYFOR. I sakene man mottar, er det viktig for CYFOR å sørge for kontradiksjon fra den omvarsledes side. De få sakene man har mottatt, har vært meget krevende å håndtere, selv om CYFOR opplever at det er rom for å avgrense slike saker mot det som ikke er et kritikkverdig forhold i arbeidsmiljølovens forstand. CYFOR ser fram til at et eget kompetansesenter hos Forsvarets personell- og vernepliktssenter, skal bli etablert.

- (21) For å forebygge «MOST»-relaterte overtramp, holder CYFOR, blant annet, undervisning for tilsatte, studenter og soldater om holdninger og varslingssystemet. I undervisningen fremheves det at det er trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

3.1.5 Om utredningsarbeidet «Forsvarssektoren 24»

- (22) Forsvarssektoren 24 («F24») er et utredningsarbeid i regi av Forsvarsdepartementet, som blant annet handler om å endre og forbedre IKT-feltet i forsvarssektoren i løpet av 2024. Dette arbeidet treffer CYFORs oppdrag direkte.

- (23) Om «F24» ble Ombudsnemnda fortalt:

«De ulike 'F24'-initiativene må ses i sammenheng med hverandre og med det som besluttes i gjennomføringsplanen for den nye langtidsplanen for forsvarssektoren. De ulike 'F24'-initiativene, og 'F24'-IKT spesielt, må bidra til å rydde opp i roller, ansvar og myndighet ('RAM') og redusere byråkrati. Vi må få til reelle synergier på tvers av forsvarssektoren, redusere dobbeltarbeid og kraftsamle forsvarsmiljøer – for eksempel ved å slå sammen fagmiljøer som i dag utfører beslektede eller identiske oppgaver henholdsvis i FMA IKT og i Forsvaret.»

3.1.6 Om utfordringer som Cyberforsvaret opplever i samvirket med Nasjonal sikkerhetsmyndighet

- (24) Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er ansvarlig for å stille krav, å kontrollere og å veilede slik at CYFORs virksomhet tilfredsstiller sikkerhetsloven. Om dette ønsker CYFOR å fremheve:

- Forsvaret er avhengig av NSM som en sterk nasjonal fagmyndighet innen forebyggende sikkerhet. CYFOR opplever hovedsakelig samarbeidet og dialogen med NSM som god. Det er likevel flere problemstillinger ved samvirket mellom NSM og CYFOR som bør få oppmerksomhet. På grunn av enkelte sider ved NSMs arbeidsform og praksis, opplever CYFOR stadig å komme i situasjoner som reduserer det forsvarlige sikkerhetsnivået og Forsvarets operative evne.
- Kravet som NSM setter til innholdet i søknader om sikkerhetsgodkjenning av informasjonssystemer, er detaljrikt, og NSMs saksbehandlingstid av slike søknader er lang. Dette medvirker til at CYFOR ikke evner å opprettholde godkjenninger på enkelte av sine systemer.
- CYFOR mener det vil være hensiktsmessig å legge om til en sikkerhetsstyring av IKT i Forsvaret som er integrert i virksomheten, og ikke som nå, der sikkerhetsstyringen er knyttet til et eksternt organ i form av NSM. CYFOR ser i den forbindelse hen til utviklingen innen luftfart, petroleum og finans, som i større grad lar det være opp til virksomheten å sørge for at et tilfredsstillende sikkerhetsnivå kan dokumenteres. Det gjør også gjeldende sikkerhetslov, men

CYFOR opplever fremdeles å måtte forholde seg til den gamle sikkerhetsloven, for å innfri NSMs krav.

- CYFOR opplever å bli pålagt å følge NSMs «G-veiledere», som er veiledere om grunnprinsipper innen digital sikkerhet og sikkerhetsstyring. CYFORs oppfatning er at flere av disse veilederne er utdaterte. Det er derfor lite hensiktsmessig å følge dem, noe som dessuten krever store ressurser både hos CYFOR og NSM, uten at Forsvaret oppnår et styrket sikkerhetsnivå.
- Problemstillingen har også en side til NATO-kravene som må oppfylles for å oppnå interoperabilitet med allierte styrker.
- CYFOR mener at ressursene til sikkerhetsgodkjenning i uforholdsmessig stor grad går med til dokumentasjon i stedet for det faktiske sikkerhetsnivået. Det er en «byråkratisk sikkerhet» man da oppnår, i stedet for en reell sikkerhet.
- I henhold til sikkerhetsloven skal NSM veilede virksomheten. CYFOR opplever at denne veiledningen mangler: Det har skjedd flere ganger at NSM har avslått CYFORs søknad om sikkerhetsgodkjenning på grunn av krav som CYFOR ikke var kjent med. Dermed får man en saksbehandling som går fram-og-tilbake og som er svært tidkrevende, og CYFOR bruker mye ressurser på saker som ikke gir et forbedret sikkerhetsnivå. CYFOR etterlyser helhetlig veiledning fra NSM før CYFOR sender inn søknad om sikkerhetsgodkjenning første gang.
- CYFOR opplever at NSM ikke følger egne vedtak i saker om sikkerhetsgodkjenning. Det vil si at CYFOR, selv om et sikkerhetssystem er godkjent, ikke får utstedt SoC («statement of compliance»). Dette gjør at CYFOR mister muligheten til å kommunisere med allierte.
- CYFOR anbefaler at NSM fortsetter som tilsyns- og veiledningsmyndighet for godkjenning av sikkerhetssystemer, men at selve godkjenningsfunksjonen overtas av Forsvaret. En overføring av godkjenningsfunksjonen til Forsvaret underbygget av tilsyn og veiledning fra NSM, vil gi en langt mer dynamisk tilnærming til et forsvarlig sikkerhetsnivå, samt riktig bruk av ressurser for å oppnå det som er målet: Et kontinuerlig og forsvarlig sikkerhetsnivå som understøtter operativ evne.

(25) CYFOR opplever at det digitale sikkerhetssamarbeidet med allierte nasjoner fungerer godt. Dette er viktig for sikkerhetsarbeidet i Norge.

3.2 Om den personellrelaterte bygningsmassen i Jørstadmoen leir

(26) CYFOR gjorde Ombudsnemnda oppmerksom på at de i Jørstadmoen leir mangler:

- Velferdsbygg
- Trenings- og idrettsfasiliteter

- Forlegninger for soldater og studenter med akseptabel standard. Per i dag mangler omkring 150 sengeplasser i Jørstadmoen leir.
- (27) Mangelen på velferdsfasiliteter fremheves for Ombudsnemnda som det viktigste budskapet fra CYFOR under tilsynet. Det finnes ett sparsommelig utstyrt velferdsrom i dag på 40 kvadratmeter. Dette står i sterk kontrast til velferdsbygget på totalt 940 kvadratmeter som brant ned i 1998 og som altså ikke er erstattet siden.
- (28) Mangelen på egnede velferdsfasiliteter ble særlig påfallende i kjølvannet av et selvmord som fant sted i Jørstadmoen leir i 2023, der soldatene manglet et egnet sted hvor de kunne komme sammen og snakke om det som hadde skjedd.
- (29) CYFOR viste fram treningsfasilitetene i Jørstadmoen leir. Treningsfasilitetene i Jørstadmoen leir består av ett treningsrom på omkring 100 kvadratmeter. Rommet, som ligger i kjelleren under kjøkkenet, er trangt og har dårlig luft. I tillegg har de en liten gymsal på 207 kvadratmeter, uten lagringsplass til utstyr og med garderober som har en dårlig standard.
- (30) Kantinen i Jørstadmoen leir er et midlertidig bygg på 104 kvadratmeter. Det skal, som den sosiale bygningsmassen for øvrig, kunne betjene omkring 350 soldater og 600 militært og sivilt tilsatte i Jørstadmoen leir.
- (31) CYFOR opplever at samarbeidet med Forsvarsbygg lokalt er meget godt. Samarbeidet med Forsvarsbygg sentralt er også godt. Kapasiteten til Forsvarsbygg, og måten de prioriterer prosjekter på, er viktig. Her er det et betydelig forbedringspotensial i å harmonisere Forsvarets brukerdefinerte utvikling og behov med Forsvarsbyggs vedlikeholdsplaner.
- CYFOR opplever at årsaken til avstanden mellom egne behov og Forsvarsbyggs planlegging ligger i at Forsvaret og Forsvarsbygg er to ulike etater med ulike perspektiv på virksomhetsstyring: Forsvarets avdelinger styrer etter oppdrag og operativ evne. Forsvarsbygg styrer etter økonomi.
 - Ombudsnemnda ble presentert for et praktisk eksempel på hvordan forskjellene mellom Forsvaret og Forsvarsbygg gjør seg gjeldende i hverdagen: Forsvarets personell bruker det sikkerhetsgraderte nettverket, FIS Basis, som sin primære arbeidsplattform. Grunnen til det er sikkerhetsmessige hensyn. Forsvarsbyggs personell bruker ugradert nettverk som sin primære arbeidsplattform. Når CYFORs personell sender e-post til Forsvarsbyggs personell, blir man ikke sjelden – og i beste fall – møtt med et automatisk svar om at mottageren i Forsvarsbygg gjerne også varsles per telefon eller på andre måter, i og med at man sjelden sjekker e-post på det sikkerhetsgraderte nettverket i det daglige.

- (32) CYFOR mener at den største utfordringen for EBA-prosessene i Forsvaret, er tiden som går, og det omstendelige utredningsarbeidet som gjøres mellom tidspunktet der behovet oppstår og første spadetak. CYFOR mener at Forsvaret i tiden som nå kommer i kjølvannet av den nye langtidsplanen («forsvarsloftet»), må tenke nytt om sine byggeprosesser. Det ble oppsummert slik for Ombudsnemnda:

«Et nytt velferdsbygg, treningsbygg eller mannskapsforlegning som fungerer godt på Evenes, fungerer like godt hos oss på Jørstadmoen. Bruk de samme tegningene, gjør eventuelle nødvendige justeringer, iverksett bygging.»

- (33) Midt i Jørstadmoen leir står en stor, eldre, hvit forlegning, «Catterick», bygget på 1950-tallet. Den oppfyller ikke dagens krav til bygninger og er derfor ikke egnet som permanent mannskapsforlegning. Det vil koste anslagsvis kr 100 000 000 å pusse den opp til dagens standard. For CYFOR, som har et stort behov for forlegningsrom, ville det vært ønskelig i det minste å benytte «Catterick» som et «beredskapsbygg», det vil si som en midlertidig forlegning av personell som er i Jørstadmoen leir for å øve og trene. Men Forsvarsbygg ønsker ikke bygg benyttet på en slik måte og har ingen vedlikeholdsplan for det. Forsvarsbygg ønsker at forlegningsbygg enten brukes fullt ut, eller, som for «Catterick», bare holdes på tomgang.



Forlegningen «Catterick» i Jørstadmoen leir. Foto: Anette Ask/Forsvaret.

3.3 Ombudsnemndas møte med tillitsvalgte for tilsatte i Cyberforsvaret

3.3.1 Om personellet

- (34) De tillitsvalgte for tilsatte fortalte Ombudsnemnda at personellet i CYFOR «*er drittlei alle sentrale omstillinger – vi omstiller oss i hjel*». Nemnda ble fortalt at det ikke er mulig å få bukt med den lave ståtiden blant tilsatte i Forsvaret, uten å gjøre noe med omstillingstrykket og hvordan personellet alltid ender opp med å måtte gjøre mer uten ytterligere kompensasjon, samtidig som den politiske og militære forsvarsledelsen proklamerer at «*personellet er den viktigste ressursen Forsvaret har*». De tillitsvalgte mener at dette utsagnet begynner å ligne en floskel uten rot i virkeligheten.
- (35) De tillitsvalgte for tilsatte i CYFOR mener lønn og pensjon er avgjørende incentiver for å øke ståtiden blant de tilsatte og for å rekruttere og rerekruttere personell. De tillitsvalgte for tilsatte i CYFOR understreker at CYFORs personell, især de som arbeider med det tekniske, har en svært attraktiv kompetanse som det sivile arbeidsmarkedet ønsker seg.

3.3.2 Om eiendom, bygg og anlegg

- (36) De tillitsvalgte for tilsatte i CYFOR opplever gjennomgående at det er påfallende mangel på kontorplasser, og at kontorplassene som finnes, i stor grad er nedslitte og ment å være midlertidige løsninger. De tillitsvalgte opplever at prosessen for å bygge i Forsvaret er såpass langtekkelig at behovet som bygget var tiltenkt å dekke, er underdimensjonert allerede når det først tas i bruk.

3.4 Ombudsnemndas møte med den tillitsvalgte for soldatene i Cyberforsvaret

- (37) Den tillitsvalgte for soldatene i CYFOR er tillitsvalgt for personell i førstegangstjeneste og militære studenter. Når avsnittene nedenfor omtaler «soldater», siktes det også til militære studenter i Jørstadmoen leir.
- (38) Den tillitsvalgte for soldatene i CYFOR fremhevet behovet for velferdsfasiliteter overfor Ombudsnemnda. Nemnda ble fortalt at det eneste stedet soldatene kan samles når tjenesten er ferdig for dagen, er oppholdsrommet på forlegningen. Oppholdsrommene på forlegningene er små rom, og den sosiale omgangen der må ta hensyn til at det alltid er hvilende vaktmannskaper i nærheten. Dette går ut over det sosiale samholdet soldatene imellom og deres trivsel.
- (39) Den tillitsvalgte for soldatene etterlyser en overordnet, fagbasert kontroll med velferdstilbudet i Forsvaret, slik at man har oversikt og sikrer at velferdsforholdene er like gode for alle soldater i Forsvaret. Den tillitsvalgte opplever at tilbudet til soldatene i Jørstadmoen leir ikke er likeverdig med tilbudet i andre leire og baser.
- (40) Den tillitsvalgte for soldatene fortalte Ombudsnemnda at også gode treningsfasiliteter er viktig for soldatenes trivsel og samhold, ut over den fysiske gevinsten det gir, og at dagens fasiliteter ikke oppfyller soldatenes behov. Dagens

fasiliteter er betydelig underdimensjonert i forhold til soldatmassen og av en standard som ikke gjenspeiler at soldatene avtjener straffesanksjonert verneplikt til forsvar av landet.

- (41) Da den tillitsvalgte for soldatene ankom Jørstadmoen leir første gang, sammen med andre nyankomne soldater, ble de helt enkelt henvist til forlegningen de skulle bo på, og bedt om å være stille på grunn av hvilende vaktmannskaper. De opplevde dette som et unødvendig uhyggelig førsteinntrykk av Jørstadmoen leir.
- (42) Den tillitsvalgte for soldatene opplever at velferd- og idrettsbefal i Jørstadmoen leir gjør så godt de kan med ressursene de har, for å ivareta soldatene og tilby velferdstiltak. En stor utfordring for soldatenes velferd og trivsel i Jørstadmoen leir er at det ikke er noe opplegg som ivaretar soldatene etter normal arbeidstid, når befalet drar hjem. For eksempel er det ingen velferdstiltak for vaktmannskaper nattestid.
- (43) Den tillitsvalgte for soldatene peker på at det ikke bør være slik at soldatene må reise inn til Lillehammer for å avhjelpe manglene på velferds- og treningsfasiliteter i Jørstadmoen leir. For mannskaper på vakt er det dessuten umulig å forlate leir. Det vil det også være for andre soldater i tilfelle av krise og krig.
- (44) Den tillitsvalgte for soldatene fortalte Ombudsnemnda at det er 35–40 soldater i en tropp, som blir ivaretatt av kun to befal. Den tillitsvalgte opplever at soldatene dermed ikke får oppfølgingen de trenger.

3.5 Ombudsnemndas møte med Cyberforsvarets hovedverneombud

- (45) Hovedverneombudet i CYFOR fortalte Ombudsnemnda at han har vurdert å stenge ned virksomheten i bygg og anlegg der de har oppdaget mugg.
- (46) Hovedverneombudet i CYFOR, som er frikjøpt, skulle ønske han var nærmere CYFORs ledelse i det daglige. Å involvere hovedverneombudet og prioritere dialog med hovedverneombudet tidlig i den daglige styringen og utviklingen av CYFOR, vil gi en gevinst for personellet og for CYFOR og Forsvaret. Hovedverneombudet peker på at mange av prosessene som pågår for tiden, berører de ansattes ve og vel.
- (47) Hovedverneombudet i CYFOR fortalte nemnda at hovedverneombudet i Hæren brukes på en annen måte enn i CYFOR. I Hæren brukes hovedverneombudet i større grad som en rådgiver for ledelsen i det daglige. Hovedverneombudet i CYFOR mener at CYFOR kan tjene på å la seg inspirere av Hærens arbeidsform på dette området.

For Ombudsnemnda

Roald Linaker
forsvarsombud



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

STORTINGETS OMBUDSNEMND FOR
FORSVARET

Karl Johans gate 25
0159 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

24/00116-20

28. oktober 2024

Kommentarer til rapport etter tilsyn ved Jørstadmoen leir april 2024

Forsvarsdepartementet (FD) viser til rapport etter tilsyn gjennomført av Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret ved Jørstadmoen leir 25. og 26. april 2024.

Flere av temaene som ombudsnemnda løfter i rapporten er kjent for FD. I forbindelse med utarbeidelsen av ny langtidsplan er det vedkjent at sektoren over tid har avsatt for lite ressurser til vedlikehold og videreutvikling av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg. Behovet er i dag stort og både tilstandsgraden og kapasitet på deler av sektorens eiendom, bygg og anlegg er lavere enn behovet. Jørstadmoen er et tydelig eksempel på dette, hvor både kvalitet og kapasitet er for lav. Som del av ny langtidsplan har regjeringen derfor prioritert etablering av personellrelatert eiendom, bygg og anlegg, herunder et tilstrekkelig antall boliger, kvarter og kaserner av god nok kvalitet. Det er avsatt om lag 11 milliarder kroner til personellrelatert EBA i den neste 12-årsperioden. Det er i tillegg avsatt om lag 1 milliard kroner ekstra i de kommende årene til vedlikehold av sektorens eiendom, bygg og anlegg. Dette innebærer å vedlikeholde eksisterende bygningsmasse, og evne å gjenbruke eksisterende eiendom, bygg og anlegg på en bedre måte. Hvordan denne satsningen på personellrelatert eiendom, bygg og anlegg, samt verdibevaring prioriteres besluttes av forsvarssjefen i tett dialog med Forsvarsbygg.

Satsningen treffer imidlertid blant annet lokasjoner som Jørstadmoen hvor både vedlikehold av det vi har og etableringen av nye kapasiteter er planlagt som del av forsvarsløftet. Ved Jørstadmoen prioriteres særlig kategorien VUPIKT (velferd, utdanning, prest, idrett, kantine og tillitsvalgtordningen) som har vært nedprioritert over tid.

Postadresse
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO
postmottak@fd.dep.no

Kontoradresse
Glacisgata 1
regjeringen.no/fd

Telefon
23098000
Org.nr
972417823

Avdeling
V 2
lverks.styring.pers.kompe.politik

Saksbehandler
Henrik Izzet
Thommesen

En sentral målsetning er å redusere vedlikeholdsetterslepet og bedre sektorens gjennomføringsevne med tanke på forvaltning. Dette inkluderer en tydeliggjøring av roller og ansvar i styring og organisering av tjenestene. Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg har blitt utredet som del av en områdegjennomgang av EBA. Områdegjennomgangen har som formål å identifisere tiltak for bedre ressursbruk og en mer effektiv fremtidig helhetlig forvaltning av forsvarsektorens eiendomsmasse. FD jobber nå med operasjonaliseringen av dette kunnskapsgrunnlaget.

FD er kjent med at det foreligger en rekke utfordringer i forbindelse med sikkerhetsgodkjenning av IKT-systemer, som ombudsnemnda påpeker i sin rapport. Departementet har nylig kartlagt utfordringer med sikkerhetsgodkjenninger i sektoren. Både Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Cyberforsvaret har vært involvert i dette arbeidet. Totalbildet viser at det er utfordringer med dagens prosess og rammer. Arbeidet har vist at det er nødvendig å gjøre flere sentrale veivalg, og innsikt og anbefalinger fra arbeidet med sikkerhetsgodkjenninger inngår i det pågående arbeidet med sikkerhetsstyring og større prosjekter i sektoren. Arbeidet er planlagt å fortsette frem til slutten av 2024.

FD merker seg ombudsnemndas kommentarer knyttet til bruk av sivile og krigens folkerett. FD har i investeringsproposisjonen, Prop. 59 S (2023–2024), svart på et anmodningsvedtak fra Stortinget om bruk av ikke-militært ansatte og forhold knyttet til krigens folkerett. Med den underliggende utredningen som ligger til grunn for dette som utgangspunkt, sendte FD i juni 2024 ut et kartleggingsoppdrag til etatene i forsvarssektoren, hvor etatene blant annet ble bedt om å identifisere funksjoner/stillinger i egen etat og hos sivile kontraktører og leverandører som i væpnet konflikt vil overskride terskelen for direkte deltakelse, eller som av andre årsaker må ha status som lovlige stridende. I tillegg ble etatene bedt om å identifisere og beskrive funksjoner hos sivile kontraktører og leverandører som ikke overgår terskelen for direkte deltakelse i væpnet konflikt, men som likevel innebærer høy risiko for sivil følgeskade, og å etablere mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser. Svarfristen er 26. juni 2025. Til ombudsnemndas omtale av tjenesteplikt for sivilt tilsatte i Forsvaret, viser FD til at Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med sivil tilsatte i virksomheten i medhold av forsvarsloven § 25 a. Kontrakt er ikke nødvendig i de tilfellene den sivilt tilsatte har tjenesteplikt i Forsvaret etter verneplikten. Kontrakt om tjenesteplikt kan ikke sies opp når Norge er i krig eller når krig truer.

FD merker seg ombudsnemndas omtale av forbedrings- og effektiviseringstiltak i Forsvaret, med påfølgende omstillingsprosesser. Gjennom interne omorganiseringer og økt bruk av digitalisering og andre effektiviseringstiltak forventer departementet at det skjer en reell innsparing totalt sett, og at kutt i årsverk skjer som følge av mer hensiktsmessig organisering, bedre verktøy, rutiner og prosesser eller som følge av reduksjon av arbeidsoppgaver. Det vil også til tider kunne gå noe tid før effekten av innsparingstiltak går seg til og oppnås fullt ut. Departementet har også understreket overfor etatene at partssamarbeidet skal være tilfredsstillende ivaretatt, med involvering av arbeidstakerorganisasjonene i tråd med det lov- og avtaleverket som partene er bundet av.

Det er i tildelingsbrevene understreket spesielt at alle etatene skal utøve medbestemmelse i tråd med tariffoppliktelsene, på en ryddig og god måte. Departementet forventer således at etatene følger dette opp i sin interne styring.

Med hilsen

Severin Vikanes
ekspedisjonssjef (konst.)

Ståle Tangestuen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

Kopi til:
FORSVARSSTABEN FST

Folkerettslige vurderinger vedrørende Forsvarets bruk av sivilt ansatte, sivile i totalforsvaret og sivile kontraktører/leverandører mv. i krig

1. Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) ønsker med dette brevet å gi etatene i forsvarssektoren en overordnet tolkning av de folkerettslige sidene knyttet til Forsvarets og øvrige etaters bruk av egne sivilt ansatte, sivile fra totalforsvaret og sivile kontraktører/leverandører i krigstid. Målet er å bidra til større klarhet, sikre likhet i praktiseringen av reglene, og bidra til å gjøre de konkrete vurderingene i hver enkelt sak enklere å håndtere.

FD har de senere årene mottatt flere henvendelser fra etater i sektoren om hvordan de folkerettslige reglene for bruk av sivile i krig skal tolkes og forstås. Det har vært etterspurt en overordnet tolkning fra FD som kan bidra til større klarhet, bedre forståelse og likeartet praksis. Det har blant annet blitt bedt om en klargjøring av de folkerettslige rammene for strategiske avtaler med selskaper som skal levere tjenester til Forsvaret og sektoren i krigstid.

I Langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 14 S (2020-2021)) *Evne til forsvar - vilje til beredskap*, pkt. 7.2.3 gis det en redegjørelse om av bruken av sivile i krig og de folkerettslige reglene. Dette brevet bygger videre på fremstillingen i Langtidsplanen, men gir en grundigere gjennomgang og inneholder flere eksempler.

Det fremgår videre av Regjeringens tiltredelseserklæring (Hurdalsplattformen s. 77) at regjeringen vil:

«...gå gjennom Forsvarets samarbeid med private aktører, med omsyn til blant annet sikkerhet, beredskap, kompetanse og krigens folkerett.»

Det presiseres at reglene i krigens folkerett først slår inn når krig faktisk har inntrådt. I fredstid er det altså ingen folkerettslige begrensninger på bruken av sivile ansatte i Forsvaret eller i totalforsvaret eller fra private kontraktører/leverandører. Prinsippet om lik organisering i fred som i krig, hensynet til å trene og øve realistisk, og tiden det tar å etablere slike ordninger tilsier likevel at konseptet må forberedes og til dels også i innføres i fredstid.

FD vil i det følgende redegjøre for departementets forståelse av reglene i krigens folkerett om grensene for bruk av sivile i krig. FD vil gi anvisning på hvordan etatene bør innrette seg for å sikre at avtaler, samarbeid og systemer ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser etter Genèvekonvensjonene. Det understrekes at FD presenterer overordnede prinsipper, regler og forståelse av reglene. De konkrete vurderingene i enkeltsaker knyttet til bruken av egne sivilt ansatte, sivile i totalforsvaret eller sivile kontraktører/leverandører må gjøres i hver enkelt etat eller enhet.

Når det gjelder de konkrete mekanismene og systemene som brevet peker på som nødvendige for å ivareta folkerettens regler, har flere av disse en karakter som tilsier at implementeringen må skje over noe tid.

2. Begrepsavklaring

For å sikre en helhetlig forståelse av de folkerettslige begrepene som vil bli brukt videre, er det behov for en begrepsavklaring.

2.1 Sivilt personell

Med «sivilt personell» menes her;

- Sivilt ansatte i Forsvaret og andre etater i forsvarssektoren, uavhengig av om ansettelsesforholdet er fast eller midlertidig. Eksempler på dette er kokker, renholdere, lagerbetjenter, innkjøpere, sivile mekanikere, vaktmestere, gartnere, ingeniører, lønnsmedarbeidere, undervisningspersonell mv.
- Sivilt personell i totalforsvaret som utfører oppgaver som Forsvaret er avhengig av i krigstid. Eksempler på dette er statsloser i Kystverket, flygeledere i Avinor, helsepersonell på sykehus, personell i Statkraft/Statnett som sikrer strømforsyning mv.
- Sivilt ansatt personell hos kontraktører/leverandører som Forsvaret har inngått kontrakter med, og hvor leverandøren/kontraktøren også skal utføre oppdrag for Forsvaret i krigstid. Eksempler på dette er sjåførere i Bring, mekanikere i Kongsberg Defence AS, fabrikkarbeidere hos Nammo, Drytech AS mv.

2.2 Medlemmer av de væpnede styrker

Etter Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll 1 (TP 1) artikkel 43 (1) og 44 (3) er medlemmer av en stats væpnede styrker alle organiserte væpnede styrker, grupper og enheter som;

- står under en kommandostruktur med ansvar for de underordnede, og som står ansvarlig overfor en stat som er part i konflikten,
- er underlagt et internt disiplinærsystem som blant annet skal sikre etterlevelse av krigens folkerett, og
- skiller seg fra sivile ved hjelp av uniform eller tilsvarende.

3. Problemstilling

Hovedproblemstillingen i dette brevet er de folkerettslige utfordringene som oppstår ved bruk av sivilt personell til støtte for Forsvaret i krig/væpnet konflikt.

Bakgrunnen for problemstillingen er kravet i krigens folkerett om å skille (engelsk: «distinguish») mellom lovlig stridende og militære mål på den ene siden, og sivile/beskyttede og dermed ikke lovlige mål på den andre siden (distinksjonsprinsippet). Forsvarets bruk av sivilt personell utfordrer dette prinsippet. Det er derfor behov for en klargjøring av hvordan Forsvaret skal bruke sivilt personell, slik at Norges folkerettslige krav ikke brytes.

4. Folkerettslige prinsipper og utfordringer

4.1 Distinksjonsprinsippet

Distinksjonsprinsippet er et grunnprinsipp i krigens folkerett, og innebærer som nevnt et skille mellom det militære og dermed lovlige mål på den ene siden, og det sivile og dermed ulovlige mål på den andre siden. Dette innebærer et forbud mot å angripe sivile personer og sivile objekter. Disse skal beskyttes mot farene ved militære operasjoner. Dette er nedfelt blant annet i TP 1 artikkel 48, 51 og 58 bokstav c. Hensikten er å gjøre de krigførende partene bedre i stand til å spare den sivile delen av samfunnene for virkningene av krigshandlingene.

Staten har ansvar for å ivareta distinksjonsprinsippet, og har dermed en plikt til å beskytte sivile personer og objekter. Dette skal gjøres ved å skille militære personer og objekter, fra sivile personer og objekter. Dette kan blant annet gjøres ved at militære leire og installasjoner ikke etableres like ved skoler eller boligområder. Videre innebærer det at man skiller hvem som er militære og hvem som er sivile ved bruk av synlige kjennetegn. Uniformering av stridende personer er det viktigste eksempelet på dette. Merking av militære skip som orlogsfartøy og merking av militære luftfartøy med gråfarge og rondell er andre eksempler.

Sivilt personell som brukes av Forsvaret i krig har i utgangspunktet, som tittelen sier, status som sivile. De skal dermed beskyttes mot angrep. Utfordringen er at etter dagens struktur og oppbygging har Forsvaret mange sivilt ansatte, og er avhengig av andre sivile utenfor Forsvaret for å kunne fungere og gjennomføre operasjoner. De ansatte befinner seg ofte i militære leire som er lovlige mål. På noen områder gjelder dette også sivilt ansatte i totalforsvaret, og leverandører/kontraktører som Forsvaret har inngått kontrakter med. Denne blandingen av militære og sivile fører til at det i en krigssituasjon vil være utfordrende for motparten å kunne skille mellom disse. Sivile vil dermed kunne utsettes for en større risiko for angrep, og ikke få den beskyttelse de har krav på etter distinksjonsprinsippet.

I tillegg vil sivilt personell kunne utføre arbeidsoppgaver som innebærer direkte deltakelse i fiendtlighetene og dermed miste sin status som sivil. Utfordringene rundt dette blir gjort rede for i pkt. 4.2.

4.2 Direkte deltagelse i fiendtlighetene

Kravet i folkeretten for å beholde statusen som sivil er at disse personene ikke deltar direkte i fiendtlighetene (engelsk: «direct participation in the hostilities»). Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene mister sin beskyttelse mot angrep, og blir lovlige mål på lik linje som militært personell, jfr. TP 1 art. 51 nr. 3. Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene kan videre holdes individuelt strafferettslig ansvarlig for krigshandlinger, fordi vedkommende ikke nyter strafferettslig immunitet for lovlige krigshandlinger, slik som lovlige stridende gjør. Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene har heller ikke krav på krigsfangestatus. Å bruke sivile på en slik måte vil være i strid med plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner.

Forsvaret kan bruke sivilt personell i krig så lenge disse ikke innehar stillinger eller funksjoner som går over terskelen til å delta direkte i fiendtlighetene. Utfordringene oppstår når arbeid som utføres av sivilt personell, for Forsvaret, får en grad av nærhet til militære operasjoner slik at den krysser den nevnte terskel. Det er derfor viktig at Forsvaret og etatene planlegger og organiserer bruken av og støtten fra sivilt personell slik at denne problemstillingen forhindres.

Grensedragningen for hva som er under og over terskelen er skjønnsmessig, og grensen er vanskelig å trekke i praksis. FD vil i det følgende gå igjennom praksis på området og gi veiledning om grensedragningen.

Det neste spørsmålet er hva som er kriteriene for å kunne gå over terskelen og anses for å delta direkte i fiendtlighetene.

Det internasjonale Røde Kors (International Committee of the Red Cross) utgav i 2009 "Interpretive guidance on the notion of Direct participation in hostilities under international humanitarian law". Publikasjonen gir en viss veiledning, men må likevel brukes med forsiktighet da den ikke nødvendigvis er representativ for statspraksis eller statenes syn på de folkerettslige spørsmålene. ICRC-guiden formulerer tre vilkår for at direkte deltakelse i fiendtlighetene skal anses å foreligge. Alle tre vilkårene må være oppfylt samtidig. I den norske militærmanualen Manual i Krigens folkerett (2013) er Norges syn på hvordan disse vilkårene skal tolkes og anvendes forklart slik:

Vilkår 1 – Skadevilkåret. Vilkåret om å forårsake skade innebærer at handlingen må kunne ha en negativ effekt på motpartens militære operasjon eller kapasitet, eller kunne forårsake skade eller ødeleggelse på beskyttede personer eller objekter. Skade på motpartens operasjoner eller kapasiteter trenger ikke å innebære død, skade eller ødeleggelse av personer eller objekter. Det kan være tilstrekkelig at handlingen har en negativ innvirkning for eksempel på troppeforflytning, logistikk og kommunikasjon. Skade for motparten vil derfor normalt også kunne oppstå som følge av at man utfører en aktivitet som beskytter eller styrker egne militære operasjoner eller egen stridskapasitet, for eksempel å kjøpe inn våpen og ammunisjon som skal benyttes til angrep på motparten.

Vilkår 2 – Årsaksvilkåret. For at en handling skal anses som en direkte deltakelse i fiendtlighetene, må den kunne forårsake en slik skade som beskrevet i skadevilkåret. Dette betyr at handlingen må være nødvendig for tilretteleggelsen av handlingen som forårsaker skade, og ha nær tilknytning til denne. Det er med andre ord ikke kun den siste avgjørende handling i en handlingsrekke som kan oppfattes som direkte deltakelse, slik som for eksempel det å avfyre en rakett, men også de handlinger som gjorde angrepet mulig, for eksempel planlegging av angrepet eller transport av personell og våpen til egnet sted. På den annen side er det et krav om at handlingen har en nær tilknytning til den skadevoldende handling. Generell krigsinnsats, som finansiering og innsamling av mat, vil som regel ikke være direkte deltakelse fordi bidraget ikke er direkte nok.

Vilkår 3 – Hensiktsvilkåret. I tillegg til kravene om skade og direkte årsak må personen ha hatt til hensikt både å forårsake skaden og å støtte den ene parten i konflikten. På denne måten utelukkes handlinger som ikke er tilknyttet konflikten, for eksempel alminnelig kriminalitet, eller handlinger som tilfeldigvis har en negativ effekt på en operasjon, som for eksempel folkemasser som utilsiktet sperrer veien for militære styrker.

I praksis vil det ofte være slik at vilkår 1 og 3 er oppfylt. Grunnen til at vilkår 1 normalt er oppfylt er at alle som arbeider i Forsvaret, i sektoren, i totalforsvaret til støtte for Forsvaret eller hos leverandører/kontraktører yter en tjeneste som støtter eller styrker Forsvaret. Handlingene vil typisk styrke egne militære operasjoner eller egen militær kapasitet ved at man for eksempel reparerer kampfly, yter lostjenester som effektiviserer og sikrer militær navigasjon, styrker logistikken ved å yte transporttjenester til støtte for

Forsvaret, drifter IKT og nettverk som styrker Forsvarets samband, kommando og kontroll og lignende eksempler. Når det gjelder oppfyllelse av vilkår 3 er poenget, og dermed også hensikten med, det arbeidet som ansatte i Forsvaret og personer som støtter Forsvaret gjennom totalforsvaret eller som kontraktør/leverandør, nettopp å støtte Forsvaret i krig. Hensiktsvilkåret vil derfor normalt alltid også være oppfylt for den personkretsen som drøftes i dette brevet.

Den vanskelige vurderingen er ofte knyttet til vilkår 2 og årsakssammenheng og nærhetsvurderingen. Vurderingen man står igjen med blir derfor normalt en vurdering av om den støtten som faktisk ytes oppfyller årsakskravet.

Et viktig moment vil være hvor avgjørende handlingen er for at skaden oppstår, det vil si om støtten eller handlingen kan skade eller redusere fiendens militære kapasitet, eller styrke egen militær evne og kapasitet, og om denne støttehandlingen virker direkte inn på fiendtlighetene.

Hver enkelt tjeneste eller funksjon som utføres må i prinsippet vurderes konkret. Den ene sivilt ansatte kan vise seg å ha oppgaver som utgjør direkte deltakelse, mens en kollega kan ha oppgaver og funksjoner som ikke overskrider terskelen. Det er en vurdering av hva støtten faktisk går ut på som er det avgjørende.

For eksempel vil produksjon i en fabrikk hvor varene først settes på lager noen uker, før varene flyttes til et militært lager, og så siden benyttes i en faktisk militær operasjon mangle tilstrekkelig direkte årsakssammenheng med skaden til å si at handlingen innebærer «direkte deltakelse». I den andre enden av skalaen finner man for eksempel flygeledere som deltar i koordinering og ledelse av militære luftoperasjoner eller feltmekanikere som skrur på stridskjøretøy som benyttes i pågående strid. Tilsvarende vil IT-teknikere som drifter operative systemer vil kunne delta direkte, mens en IT-tekniker som utvikler et operativt program som skal benyttes om noen uker eller måneder, normalt vil falle utenfor.

Kravet om nærhet i årsakssammenheng må ikke tolkes til å innebære et krav om nærhet i tid og/eller rom. Selv om en slik nærhet i visse tilfeller kan være relevante indikasjoner på om deltakelsen kan anses som direkte, er ikke dette avgjørende vilkår. Eksempelvis kan planlegging av konkrete operasjoner gjennomføres i god tid før det iverksettes, og moderne teknologi gjør det mulig for personer å delta direkte i fiendtligheter langt unna der angrep utføres, for eksempel ved å være droneoperatører. På noen områder vil det likevel kunne være en indikasjon på om deltakelsen er direkte eller ikke. Det er for eksempel forskjell på en mekaniker som driver vedlikehold på korvettmotorer på et verft på Sørlandet, og mekanikeren som er om bord på korvetten på Finnmarkskysten dersom krigshandlingene foregår på Finnmarkskysten. Den sistnevnte mekaniker yter et mer direkte bidrag til de faktiske og pågående krigshandlingene, og nærheten til kamphandlingene indikerer at det er mindre sannsynlig at det bare er snakk om generelt vedlikehold. Men hadde mekanikeren på Sørlandet forberedt korvetten til nært forestående kamphandlinger, spiller den geografiske avstanden til kampområdet mindre rolle. Et annet eksempel er flymekanikeren som klargjør kampfly inne på en militær flystasjon. Vedkommende vil delta direkte, mens det motsatte vil være tilfelle for flymekanikeren som arbeider med langtidsvedlikehold av flykomponenter på en fabrikk i

en annen landsdel, eller inne på flystasjonen. Det er den kausale nærheten til fiendtlighetene som er avgjørende, ikke den geografiske, for at det skal være direkte deltakelse i fiendtligheter. Som nevnt nedenfor vil den geografiske nærheten derimot være et viktig moment i vurdering av følgeskaderisiko.

Tilsvarende grenser kan også trekkes på andre områder, slik som sjåfører/logistikkstøtte. En sjåfør som fakter militært materiell mellom to av Forsvarets lagre i et område hvor det ikke pågår stridigheter kan ikke sies å delta direkte i fiendtlighetene. Men dersom den samme sjåføren frakter artillerigranater fra et av Forsvarets lagre og frem til et sted hvor Artilleribataljonen skyter, vil man si at sjåføren deltar direkte i fiendtlighetene. Det er da en direkte årsakssammenheng mellom hans transportoppdrag og det at fienden blir beskyttet av artilleri. Hensikten er å styrke norsk militær innsats, og det er en direkte årsakssammenheng mellom transportoppdraget og kamphandlingene.

Innen cyberdomenet vil operatører som vedlikeholder operative kommando- og kontrollsystemer som har en faktisk funksjon for militære operasjoner ofte «delta direkte», mens IKT-støtte som kun er knyttet til administrative systemer som for eksempel regnskapsføring eller lønnsutbetalinger ikke vil utgjøre direkte deltakelse i fiendtlighetene. Disse systemene har en for perifer og avledet knytning til fiendtlighetene til at årsaksvilkåret er oppfylt.

Det sentrale er altså at direkte deltakelse kun kan anses å foreligge der støtten eller støttehandlingen – plassert etter en årsakskjede – kan sies å ha nær nok tilknytning til de faktiske stridshandlingene. Det er likevel ikke begrenset til å være det siste og avgjørende leddet i en årsakskjede.

For eksempel vil anleggsarbeidere som deltar i reparasjon og asfaltering av en rullebane som nettopp er blitt angrepet av fiendens styrker («rapid runway repair») kunne sies å delta direkte i fiendtlighetene fordi handlingen skjer så tett knyttet til faktiske kamphandlinger og fordi aktiviteten er en nødvendig forutsetning for at egne kampfly kan gjenoppta luftstriden. Anleggsarbeidernes kollegaer som jobber på et asfaltverk 10 km unna, som leverer asfalten som også er en nødvendig forutsetning for at rullebanen igjen skal bli operativ, vil likevel ikke anses som direkte deltakere. Produksjonen av asfalt er minst et ledd tidligere i årsaksrekken som gjennom flere påfølgende ledd gjør at kampflyene igjen kan gjennomføre luftoperasjoner. Disse vil derfor normalt kun sies å gi et indirekte bidrag til fiendtlighetene, snarere enn direkte deltakelse.

Gjennomføring av defensive cyberoperasjoner kan oppfylle vilkårene for direkte deltakelse. Der Forsvarets IKT-systemer utsettes for et cyberangrep fra motstanderen, vil forsvar av dette systemet bidra til å beskytte og styrke egne styrker. Dette kan sammenlignes med å fysisk forsvare et militært objekt fra et fysisk angrep, som vil være å anse som direkte deltakelse.

Når støtte eller virksomhet fra sivile overstiger terskelen for «direkte deltakelse i fiendtlighetene» vil man ha to valg. Det ene er å avslutte denne støtten/virksomheten siden de sivile ikke har rett til å delta i fiendtlighetene og heller ikke skal brukes på en slik måte at de overstiger denne terskelen. I disse tilfellene står Forsvaret i fare for at avgjørende oppgaver ikke blir utført når man trenger dem som mest, nemlig i krigstid.

Det andre er å innlemme disse personene slik at de blir medlemmer av de væpnede styrker. På denne måten blir de lovlig stridende, og kan dermed fortsette å gjøre arbeidsoppgavene de er satt til å gjøre.

4.3 Følgeskade

I tillegg til vurderingene knyttet til distinksjonsprinsippet og «direkte deltakelse» for sivile, kan også reglene om sivil følgeskade utgjøre en begrensning på bruken av sivile. Det innebærer at selv om en oppgave er vurdert til å ligge under terskelen for direkte deltakelse, kan det likevel være i strid med reglene i krigens folkerett å benytte personene nært knyttet til militære operasjoner dersom risikoen for sivil skadefølge på personene blir for stor, se for eksempel TP 1 art. 58 bokstav c og art. 57 nr. 2 a) iii) og b).

Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner hindrer ikke at det kan oppstå følgeskader ved sivil støtte, men det krever at følgeskaderisikoen identifiseres og at tiltak gjennomføres for å håndtere den. Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes lav jf. omtalen i blant annet Prop. 14 S (2020-2021) s. 80.

Risikoen for følgeskade må derfor vurderes konkret ved ulike former for sivil støtte til Forsvaret, og nødvendige tiltak må iverksettes for å håndtere risikoen. Sannsynligheten for angrep på de militære objekter hvor den sivile befinner seg må vurderes, og omfanget av sivil følgeskade ved et eventuelt angrep, for å kunne identifisere tiltak for å redusere risikoen for følgeskade.

Eksempler på tiltak for å redusere risiko for følgeskade er alt fra å sikre tilgang til nødvendige tilfluktsrom, levere ut personlig beskyttelsesutstyr som hjelm og splintvest, til et bevisst forhold til hvor, eller hvor lenge, man lar sivile oppholde seg på eller i nærhet av militære mål. Der risikoen for følgeskade er høy må man vurdere å bytte ut det sivile personellet med lovlig stridende personell i væpnet konflikt. For lovlig stridende personell er det ingen plikt til å beskytte disse mot følgeskaderisiko hverken for den angripende part eller for Norge som stat.

4.4 Sivile som følger de væpnede styrker

Bestemmelsen i Genèvekonvensjon III (GK III) art. 4(A)(4) viser til at sivile som følger de væpnede styrker uten å være medlem av de væpnede styrker kan ha rett til krigsfangestatus ved tilfangetakelse. Dette forutsetter at den sivile er autorisert til å følge de væpnede styrker, og at de ikke deltar direkte i fiendtligheter. Staten skal utstede vedkommende med et eget ID-kort, i henhold til mal i GK III.

Hensikten med kategorien har historisk vært å ivareta rettighetene til sivile som støtter de militære styrker med for eksempel krigskorrespondanse, velferd, og leverandører, dersom de skulle bli tatt til fange. Identitetskortet unngår også misforståelse rundt deres rolle, for eksempel mistanke om spionasje siden de går i sivilt.

Følgende vilkår gjelder for å kunne anses som en sivil som følger de væpnede styrker:

- Kategorien favner personer som ikke direkte tilhører de væpnede styrker.

- De kan ikke delta direkte i fiendtligheter
- De skal ikke unødig utsettes for følgeskaderisiko, noe som tilsier at de bør evakueres dersom sikkerhetssituasjonen tilspisses.
- Det tradisjonelle skillet mellom ikke-stridende medlemmer av de væpnede styrker og stridende medlemmer, referert til i Haag-reglementet, tilsa at det kunne være medlemmer av de væpnede styrker som ikke nødvendigvis var stridende. Dette skillet eksisterer derimot ikke lengre for land som har signert TP 1. Nå er alle medlemmer av de væpnede styrker stridende med rett til å delta i fiendtligheter, med unntak av sanitet og personell tilhørende Forsvarets tros- og livssynskorps. Det innebærer at personell som gjennomfører ikke-stridende oppgaver i utgangspunktet også skal være militære (i krig), og indikerer at personer som Forsvaret benytter seg av kun unntaksvis kan være sivile.
- Eksemplene gitt i kommentarer og andre lands manualer viser at kategorien «sivile som følger de væpnede styrker» favner administrativt eller teknisk støtte til militære avdelinger, samt velferd. Felles er at det er tale om oppgaver som ikke er knyttet til militære operasjoner. Som nevnt skal disse sivile evakueres eller holdes borte fra områder med kamphandlinger eller høy risiko. Det er altså personer man skal klare seg uten dersom sikkerhetssituasjonen tilsier at de ikke kan være der. Selv om det er krav til å ikke delta direkte i fiendtligheter, viser TP 1s fjerning av skillet mellom ikke-stridende og stridende medlemmer av de væpnede styrker at slik deltakelse ikke er avgjørende for om en person skal være militære fremfor sivil. I stedet ser det ut til at skille går ved å utgjøre en del av Forsvarets organisasjon eller bidra til Forsvarets oppgaver.

Det er i lys av ovennevnte snakk om administrativ eller teknisk støtte til militære avdelinger gjennom funksjoner som kunne vært løst av medlemmer av de væpnede styrker, men som man har valgt å løse ved bruk av sivile. Dette fordi det er støttefunksjoner, og hensynet til distinksjon og kravet om å ikke bruke sivile til «direkte deltakelse» i det enkelte tilfelle tilsier at man ikke må bruke medlemmer av de væpnede styrker. Der Forsvaret er helt avhengig av funksjonen eller personen for å gjennomføre sine operasjoner, eller av andre årsaker forventer at vedkommende skal være tilgjengelig uavhengig av risiko, vil man måtte ivareta distinksjonsprinsippets krav til å bruke lovlig stridende personell, både av hensyn til de enkelte og sivilbefolkningen forøvrig.

Der en sivil ved en militær avdeling havner i hendene på motparten risikerer vedkommende at motparten stiller spørsmål ved tilstedeværelsen, og det er risiko for at motparten vil hevde at vedkommende utgjør en sikkerhetstrussel etter GK IV art. 42, og internerer vedkommende etter reglene for internering av sivile. Det kan også oppstå tvil om hvor vidt vedkommende har tatt del i fiendtlighetene på en måte som bare lovlig stridende kan. Denne juridiske risikoen avhjelper staten dersom den på forhånd har autorisert den sivile som medfølger etter GK II art. 4 A nr. 4. Man får også full forutberegnelighet om hvilket frihetsberøvelsesgrunnlag motparten har. Formell plassering i denne kategorien, dvs. ved utstedelse av identitetskort, vil derfor måtte gjøres basert på behov, herunder behovet for å avklare sekundærstatus og fjerne enhver tvil rundt vedkommendes rolle ved den militære avdeling, og hvilken status vedkommende skal ha om vedkommende faller i motpartens hender.

Dette behovet oppstår nettopp fordi personene følger de væpnede styrker. Slik vi tolker dette, vil det bety at for sivile som utfører sine oppgaver uten å faktisk følge de væpnede

styrker, slik at det ikke er fare for tilfangetakelse, er det ikke behov for å avklare rolle og sekundærstatus.

4.5 Enkelte konkrete vurderinger

I dette kapitlet gis det en vurdering av en del konkrete eksempler som kan bidra til å klargjøre vurderingene og hvordan slutningene fra reglene til konkrete løsninger skal foretas.

4.5.1 Industriproduksjon

I Norge og internasjonalt er det bred enighet om at ren fabrikkproduksjon ikke er direkte deltakelse i fiendtlighetene. Det gjelder også produksjon av ammunisjon, selv om ammunisjon er direkte innsatsmidler i krigføringen. Arbeiderne kan dermed ikke angripes som «direkte deltakere», men skal anses som sivile og beskyttes. Et annet forhold er at fabrikkene i seg selv og ammunisjonen som befinner seg der kan angripes som lovlige militære mål/objekter. Skade på arbeiderne vil være sivil følgeskade. Angriperen er i så fall forpliktet til å gjøre det som er praktisk mulig for å unngå sivile tap samt foreta en proporsjonalitetsvurdering før angrepet besluttes gjennomført eller iverksettes.

Konkret betyr dette for eksempel at de strategiske avtalene om ammunisjonsproduksjon neppe reiser særlige folkerettslige problemstillinger knyttet til distinksjonsprinsippet og innlemmelse av de ansatte i de væpnede styrker i krig.

Det samme gjelder andre kategorier industriproduksjon som avtaler om produksjon av stridsrasjoner og avtaler med for eksempel drivstoffprodusenter.

4.5.2 Vedlikehold

Avtaler om vedlikehold av fartøy, luftfartøy og kjøretøy må vurderes etter de samme prinsippene. Reparasjon av for eksempel deler og komponenter som lengre frem i tid skal monteres på fartøy, stridskjøretøy eller militære luftfartøy, er ikke over terskelen for «direkte deltakelse». Men feltmekanikere som følger avdelinger under strid og løpende reparerer materiell som anvendes vil normalt være å anse som «direkte deltakere». Det samme gjelder mekanikere og bakkemannskaper på flystasjoner som for eksempel monterer våpen på luftfartøyene, tanker drivstoff og klargjør disse direkte før de skal ut på operasjoner.

4.5.3 Anleggsarbeid

Anleggsarbeidere som brøyter en rullebane på en flystasjon som anvendes av militære fly som deltar i militære operasjoner i krig, vil normalt være å anses som direkte deltakere. Det er en direkte kausal sammenheng mellom brøytingen og at den militære luftoperasjonen kan finne sted. Tenker man seg brøytingene borte, vil flyene ikke kunne lande eller lette. Det er en parallell til eksempelet med «rapid runway repair» over. Derimot vil brøyting eller vedlikehold av sivile veier, som militære styrker også kan tenkes å bruke, ikke oppfylle vilkår til direkte deltakelse i fiendtligheter så fremt hensikten ikke primært er å understøtte militære operasjoner.

4.5.4 Forlegning og forpleining

Tjenester i form av forpleining og forlegning er ansett å ligge under terskelen for direkte deltakelse i fiendtlighetene. Dette gjelder selv om støtten ytes til avdelinger som er i felt. Disse kategoriene personell blir ansett som «sivile som følger de væpnede styrker». De har en særregulering i GK III art. 4 A nr. 4. Selv om disse er sivile, og kan fortsette å være det i krig, har de krav på krigsfangestatus etter særreguleringen i GK III art. 4 A nr. 4. Forutsetningen er at partene har autorisert personellet gjennom et eget identitetskort, og at de faktisk forholder seg som sivile og ikke utfører andre oppgaver som gjør dem til direkte deltakere. En kokk kan for eksempel ikke bemanne en skytterposisjon på et stridskjøretøy. Han må i så fall først innlemmes i de væpnede styrker på vanlig måte og uniformeres.

4.5.5 Planlegging og ledelse av operasjoner

En rekke sivile aktører deltar i planlegging og gjennomføring av operasjoner. Planlegging, gjennomføring og ledelse av militære operasjoner anses som kjernen i den militære profesjon. Sivile aktører som deltar som liaisoner, rådgivere mm. vil lett komme over i en funksjon som direkte deltaker i fiendtlighetene dersom støtten og rådgivningen retter seg mot pågående, aktive militære operasjoner. Eksempler på dette vil være flygeledere, meteorologer, losere, trafikkledere på sjøtrafikksentraler, ingeniører fra Statens Vegvesen som deltar i planlegging og gjennomføring av kommunikasjonsødeleggelse, totalforsvarets liaisoner på FOH og andre. Disse vil ha en så direkte forbindelse til planlegging og ledelse av faktiske militære operasjoner at de normalt vil anses å delta direkte i fiendtlighetene.

Statsforvaltere, Sivilforsvaret og andre vil imidlertid falle utenfor. Disse har ansvar for den sivile beredskaps- og krisehåndteringen. De er ikke involvert i den militære planleggingen og ledelsen av militære operasjoner. De har ansvar for andre samfunnsområder, som ikke er militære. Disse vil derfor ikke anses som direkte deltakere. Sivilforsvaret har også en særlig status og beskyttelse etter krigens folkerett.

4.5.6 Transportstøtte

Sivil transportstøtte i bakke områder er også ansett å ligge under terskelen for «direkte deltakelse i fiendtlighetene». Det betyr at selv om det militære materiellet som fraktes og selve kjøretøyet vil være et lovlig mål for angrep, jf. TP 1 art. 52 nr. 2, er ikke sjåføren det. Vedkommende er sivil så lenge terskelen for direkte deltakelse ikke er nådd. Motparten må foreta en proporsjonalitetsvurdering ved et eventuelt angrep på materiellet når det er påregnelig at det også vil ramme sjåføren, og motparten må i et slikt tilfelle velge våpen og angrepsmetode som påfører minst mulig sivil følgeskade jf. TP 1 art. 57. Annerledes blir det når transportstøtten blir en integrert og aktiv del av pågående militære operasjoner, ref. eksempelet over om sivile lastebiler som kjører ammunisjon frem til stillingsområdet hvor artilleriet står og skyter. Da vil også sjåføren være lovlig mål på grunn av direkte deltakelse i fiendtlighetene.

Det er altså den konkrete bruken av strategiske avtaler med transportselskapene som avgjør om sjåføren har folkerettslig status som sivil som skal beskyttes mot angrep og følgeskade, eller om vedkommende må innlemmes i de væpnede styrker og dermed også lovlig kan ta del i logistikkoppgaver som også innebærer direkte deltakelse.

Strategiske avtaler med helikoptertransportressurser kommer i samme stilling. Dersom sivile helikoptre med sivile piloter brukes til å innsette styrker fremme ved frontlinjen

eller på fiendens dyp, vil dette være «direkte deltakelse». Dersom slike ressurser benyttes til å frakte militært personell mellom to leire som ikke er omfattet av stridighetene, vil det normalt være under terskelen og aktiviteten kan fortsette i sivil regi.

5. Sivil støtte under terskelen for direkte deltakelse

Også støttevirksomhet under terskelen vil kunne bli gjenstand for angrep fra fienden. Som eksempel kan brukes helikoptre fra sivile strategiske partnere som frakter soldater mellom to garnisoner i bakre område. Transporten er ikke knyttet til pågående militære operasjoner. Det er for eksempel frakt av soldater som fortsatt er under utdanning/opplæring. Aktiviteten er da under terskelen fordi denne transporten mangler en tilstrekkelig direkte og kausal nærhet til krigshandlingene som pågår. Men soldater er alltid lovlige mål for en motstander i væpnet konflikt, og helikopteret som benyttes til militær transport likeså. Det vil derfor være folkerettslig tillatt i krig for fienden å skyte ned helikopteret for å ta ut soldatene og helikopteret. At de sivile pilotene i samme handling tas ut, vil etter folkeretten kunne karakteriseres som en lovlig, sivil følgeskade. Angrepet er altså rettet mot soldatene (som er lovlige mål), og metoden som anvendes for å ta ut det lovlige målet er å skyte ned helikopteret. En slik sivil følgeskade er tillatt etter reglene i krigens folkerett forutsatt at det ikke bryter med proporsjonalitetsreglene. Det vil si at den militære nytten for motstanderen av å ta ut soldatene og helikopteret er større enn den sivile følgeskaden.

Proporsjonalitetsvurderingen er ikke en matematisk optelling av antall skadde eller drepte eller en beregning av de økonomiske verdiene som rammes, men en helhetsvurdering av om det forventede sivile tapet kan anses som for omfattende sett opp mot den militære fordel som forventes oppnådd. Å ta ut et helikopter med to sivile piloter som frakter 14 soldater vil klart være proporsjonalt, men å ta ut en buss med 12 sivile for å ta ut to soldater på bussen, vil normalt ikke være det. Er det imidlertid en militærstrategisk leder som skal tas ut, kan det være proporsjonalt og lovlig å ta ut denne ene militære lederen, selv om den sivile følgeskaden er at for eksempel 12 sivile blir drept.

Det er dermed ikke risikofritt å støtte militære operasjoner selv om man er under terskelen for «direkte deltakelse», men slik støtte fra sivile under terskelen vil altså være tillatt etter krigens folkerett under den forutsetning at man har tatt nødvendige grep for å redusere følgeskaderisikoen for den enkelte sivile av et eventuelt angrep på de militære objekter og stridende personer den sivile befinner seg i nærhet av.

6. Sivil støtte over terskelen for direkte deltakelse

I de tilfellene støtten som ytes er nær eller over terskelen for «direkte deltakelse i fiendtlighetene», eller følgeskaderisikoen er høy, vil de folkerettslige problemstillingene komme på spissen. Sivile kan i utgangpunktet ikke delta direkte i fiendtlighetene, og som beskrevet medfører det betydelige juridiske, etiske og strafferettslige komplikasjoner dersom sivile deltar direkte i fiendtlighetene eller oppfattes å gjøre det av motstanderen. De vil være lovlig mål for angrep, motparten trenger ikke ta hensyn til vedkommende i en proporsjonalitetsvurdering eller ta forholdsregler for å minimere følgeskade, og de har ikke krav på krigsfangestatus slik lovlige stridende har. Dernest vil de kunne holdes strafferettslig

ansvarlig av motstanderen for å ulovlig å ha deltatt i striden, noe lovlig stridende ikke kan straffes for.

Løsningen er enten at slik sivil støtte må opphøre i krig, men da vil Forsvaret miste helt avgjørende støtte når den antakelig trengs aller mest.

Alternativet er å innlemme personene i de væpnede styrker som lovlig stridende, dvs. gjøre dem militære. Det kan kun gjøres på én måte, og det er å innlemme de sivile i de væpnede styrker, slik at de blir uniformerte (distinksjonsprinsippet ivaretas), de blir selv lovlige krigsdeltakere (kan ikke straffes for å delta i krigen) og de oppnår rett på krigsfangestatus. Da vil det ikke være noen øvre folkerettslig begrensning på hvilken støtte som kan ytes av dette personellet. En sivil, enten personen er ansatt i Forsvaret, i totalforsvaret eller tilhører en kontraktør som Forsvaret har avtale med, vil kunne innlemmes i de væpnede styrker og bli lovlig stridende. En slik løsning gir også størst handlefrihet og fleksibilitet, og er enklest å praktisere fordi man da slipper å hver gang måtte vurdere om støtten er over eller under terskelen.

Forutsetningen for at Forsvaret kan disponere en person inn i styrkestrukturen, er at vedkommende har en tjenesteplikt etter forsvarsloven. Tjenesteplikten etter forsvarsloven er plikten til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler, i den stillingen og på det stedet Forsvaret bestemmer, jf. forsvarsloven § 2 tredje ledd. Tjenestepliktige har også en plikt til å gjøre tjeneste i krig eller når krig truer, og plikter å møte til tjeneste på kort varsel, jf. forsvarsloven § 34.

For å være tjenestepliktig må man enten være vernepliktig, militært tilsatt eller ha inngått kontrakt om tjenesteplikt med Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2 første ledd. Norske statsborgere er vernepliktige fra de er 19 år til 44 år, jf. forsvarsloven § 6 første ledd. I krig eller når krig truer kan Kongen gi forskrift om at verneplikten inntreffer fra fylte 18 år og varer til fylte 55 år, jf. forsvarsloven § 16 bokstav a.

Stortinget har nylig vedtatt endringer i forsvarsloven, jf. Innst. 74 L (2022-2023) til Prop. 134 L (2021-2022), som innebærer en utvidet adgang for Forsvaret til å inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt og om utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Endringene innebærer at Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer som har uttømt tjenesteplikten med hensyn til alder og tjenestelengde. Det fremgår av lovproposisjonen at adgangen til å inngå slik kontrakt om tjenesteplikt ikke gjelder personell som er tilknyttet strategiske samarbeidspartnere. I den grad Forsvaret i en krigssituasjon har behov for personell ansatt hos strategiske samarbeidspartnere eller andre steder, som ikke er tjenestepliktig på bakgrunn av verneplikt, vil dette måtte løses med hjemmel i beredskapslovgivningen og de muligheter militære myndigheter har til å rekvirere ressurser. Forsvaret har en lovfestet rett til rekvisisjon av blant annet bedrifter og personell etter lov om militære rekvisisjoner. Det ble samtidig vedtatt at Forsvarsdepartementet og underliggende etater kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med egne sivilt tilsatte.

Er de sivile innlemmet i de væpnede styrker vil de folkerettslig kunne anvendes til alle typer oppdrag, uten noen øvre terskel. De må ikles uniform, og underlegges militær kommando. Gjør man ikke disse tiltakene, kan personellet (som da har status som sivile) kun benyttes til oppdrag som er under terskelen, og man må gjøre en folkerettslig vurdering i forkant.

Et eksempel innenfor totalforsvaret er statslosene i Kystverket. I krigstid vil disse ha meget viktige oppdrag med å stå på broen på allierte fartøy og lede dem inn til Norge med forsterkningsstyrker eller under operasjoner langs kysten. Å stå på broen på et militært fartøy i krigstid og være skipssjefens nærmeste rådgiver i navigasjonen er klart direkte deltakelse i fiendtlighetene. Losene vil være aktive i kommando og kontroll av en militær operasjon og virker direkte inn på de taktiske valgene som skipssjefen gjør. For at lostjenesten i krig lovlig skal kunne gjennomføres, må losene innlemmes som militære. Forsvarsdepartementet og Kystverket arbeider for tiden med å revidere den gamle forskriften fra 1986 om Krigslostjenesten.

Det finnes altså gode og praktikable mekanismer som løser de utfordringene som distinksjonsreglene i krigens folkerett i utgangspunktet skaper. Det norske totalforsvaret er på mange måter spesielt godt egnet til å få til disse ordningene fordi samarbeidet mellom de relevante aktørene er veletablert, har bestått over mange tiår og man øver, trener og planlegger sammen på jevnlig basis.

Etablering av disse ordningen vil kunne basere seg på systemene som var velutviklet under den kalde krigen med krigstjenestekort, mobiliseringsdisponering osv. Utviklingen, særlig innen digitalisering og IKT, vil gjøre det enklere i dag enn under den kalde krigen å holde kontroll på hvilke personell som skal innrulleres og gjøre nødvendige endringer når personer slutter, skifter stilling og så videre. Utsveksling av informasjon mellom digitale offentlige registre som A-registeret, NAV, Skatteetaten, Altinn med mer vil gjøre det mulig å holde et digitalt register oppdatert til enhver tid. Innlogging med Bank-ID og lignende vil gjøre det enkelt og sikkert for den enkelte å under søke sin status og eventuelt melde inn nye opplysninger. Det er imidlertid flere deler av dette systemet som må videreutvikles både teknisk og administrativt, og det kan være behov for noen justeringer av lov- og forskriftsverk for eksempel knyttet til utveksling og deling av informasjon mellom offentlige etater og registre.

Dersom klartider og beredskapstider skal holdes nede, vil det trolig vært fornuftig å dele ut uniformer og utstyr til personer som skal innlemmes allerede i fredstid. En slik utrulling av systemet vil naturlig nok måtte skje over noen år.

7. Oppsummering og konklusjon

For at Forsvarets og forsvarssektorens bruk av sivilt tilsatte, sivile i totalforsvaret og sivilt tilsatte i leverandør- og kontraktørselskaper i krig skal være i tråd med krigens folkerett må relevante tiltak gjennomføres for de som vil ha funksjoner som overskrider terskelen for «direkte deltakelse i fiendtlighetene», og følgeskaderisikoen må vurderes og håndteres.

Løsningen vil være å etablere ordninger i fredstid for å styrkedisponere det sivile personellet som vil overskride terskelen for direkte deltakelse, slik at de i krig innlemmes i de væpnede styrker og uniformeres. På denne måten overholdes distinksjonsprinsippet, og personene vil kunne delta direkte i fiendtlighetene, uten å pådra seg individuelt straffeansvar og uten tap av retten til krigsfangestatus. Dette er også i tråd med «Manualen i krigens folkerett» pkt. 3.13.

I de tilfeller hvor de støttetjenester som utføres av sivile i krig ligger under terskelen for «direkte deltakelse i fiendtlighetene», trengs det konkrete tiltak for å vurdere og håndtere følgeskaderisikoen for den sivile ved angrep mot militære objekter og stridende personer vedkommende støtter. I de tilfeller hvor man vurderer at sivile vil være utsatt for stor risiko for sivil følgeskade, må disse også innlemmes i de væpnede styrker. Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes lav. Det må etableres mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade, som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.

Forsvaret, etatene i sektoren, totalforsvaret og leverandørene og kontraktørene bør samarbeide om relevante ordninger slik at berørt personell er innrullert i en mobiliseringsstruktur allerede i fredstid når det er nødvendig. Dette vil være en forutsetning for at konseptet faktisk skal kunne fungere i krig.

Det er forbudt for forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse. Etatene i forsvarssektoren skal identifisere denne type funksjoner som skal bekles av stridende i væpnet konflikt.