

Henrik Jedig Jørgensen

Henrik Ø. Breitenbauch

Hvad nu hvis vi afskaffer værnepligten?

Dansk Institut
for Militære Studier



Oktober 2008

Hvad nu hvis vi afskaffer værnepligten? Dansk Institut for Militære Studier Oktober 2008

Abstract

Denne rapport undersøger, hvilke erfaringer Frankrig, Holland, Letland og Slovakiet gjorde sig i forbindelse med deres afskaffelse af værnepligten. Disse erfaringer anvendes til at vurdere, hvilke konsekvenser det ville have at afskaffe værnepligten i Danmark.

Frankrig, Holland, Letland og Slovakiet var alle bevidste om, at deres territorialforsvarsstyrker ville blive markant reduceret, når de afskaffede værnepligten, men de opfattede beslutningen som nødvendig for at kunne realisere deres strategiske visioner om øget evne til internationale operationer.

De opdagede alle, at rekruttering og testning er endnu vigtigere for professionelle styrker end for værnepligtsbaserede, og de måtte alle øge omkostningerne til dette område.

Efter at have afskaffet værnepligten har landene generelt været i stand til at rekruttere og opstille et rent professionelt forsvar, som har vist sig velegnet til at opstille og udsende styrker til internationale operationer. Dette har medført stigende omkostninger til forsvaret, men den største stigning i omkostningerne kommer fra selve indsættelsen i internationale operationer - ikke fra øgede løn- og rekrutteringsomkostninger. Ydermere viser erfaringerne, at professionelle væbnede styrker har lettere ved at rekruttere kvinder.

Rapporten konkluderer også, at fordi professionaliserede styrker kan løse flere og mere komplicerede opgaver end værnepligtsbaserede, bliver det endnu vigtigere, at politikerne fremadrettet og tydeligt definerer forsvarets rolle samt sikrer balancen mellem mål og midler.

Dansk Institut for Militære Studier er en uafhængig forskningsinstitution, hvis formål er at kortlægge, analysere og debattere de valg, som dansk forsvar står overfor i en globaliseret verden.

Denne rapport er baseret på forfatterens egen forskning, og dens konklusioner er således udelukkende udtryk for forfatterens egne holdninger.

Copyright © Dansk Institut for Militære Studier og forfatteren, 2008.

Rapporten kan hentes på www.difms.dk

Anbefalinger

Rapporten konkluderer ikke, om Danmark skal afskaffe, modificere eller beholde værnepligten. Anbefalingerne falder derfor i tre kategorier alt efter om Danmark fastholder værnepligten eller ej.

Anbefalinger som er uafhængige af, om Danmark afskaffer eller fastholder værnepligten

Udarbejd en national sikkerhedsstrategi

Fasthold 'Forsvarets dag' - og lad den omfatte begge køn

Forsvaret bør i højere grad se rekruttering og fastholdelse som to sider af samme sag.

Forsvaret bør tilpasse sin alderssammensætning til de opgaver, som det skal løse

Danmark bør afprøve 'den hollandske hospitalsmodel' - samt udvide den med andre funktioner end kirurghold.

Danmark bør indføre en 'veterandag'

Danmark bør lade forsvaret bidrage aktivt og synligt ved ungdomsaktiviteter med militært islæt, som for eksempel spejderlejre og sportsarrangementer.

Anbefalinger, hvis Danmark vil afskaffe værnepligten

Afskaf ikke værnepligten - sæt den blot på stand-by.

Forbered en styrket rekrutteringsindsats - den skal både indeholde en større organisation og flere penge.

Fastsæt meget klare formål og mål for forsvaret - skab balance mellem mål og midler.

Effektuer beslutningen på et tidspunkt hvor konkurrencen om arbejdskraft er aftagende.

Skab fleksible kontrakter som giver de unge mulighed for at prøve kræfter med forsvaret inden de binder sig for en længere periode, og som samtidig giver forsvaret mulighed for at se dem an.

Vær meget opmærksom på forholdet mellem befolkningen og forsvaret.

Fastlæg cost-benefit balancer for ansættelsesperioder og prøv at designe incitamentstrukturen herefter.

Anbefalinger, hvis Danmark vil fastholde værnepligten.

Flyt værnepligten over i Hjemmeværnet

Udvid både forsvarets dag og værnepligten til at omfatte begge køn

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
01 Indledning	5
02 Metode	16
03 Værnepligt i kontekst	20
04 Baggrunde	26
05 Beslutning	34
06 Implementering	38
07 Evaluering	46
08 Opsamling og generelle observationer	57
09 Konklusion og perspektivering	62
10 anbefalinger	70
11 Bilag	74
12 Kilder	78
13 Noter	80

01 Indledning

Værnepligten er til debat – både offentligt, akademisk og politisk. Dette var tydeligt under forberedelserne til Forsvarsforliget for 2005-2009, og værnepligten har gennem tiden været et emne, der interesserer både politikere og presse.¹ I det politiske miljø spænder synspunkterne lige fra Socialdemokraternes ønske om, at værnepligten skal afskaffes, til Dansk Folkepartis ønske om, at den skal udvides.²

I en debat med så stærke synspunkter vil det nok overraske de fleste, at vi i Danmark reelt ikke ved ret meget om, hvad der sker, når et land afskaffer værnepligten. I Danmark er der endnu ikke foretaget en systematisk indhentning og sammenligning af erfaringer fra lande, hvor værnepligten er blevet afskaffet eller suspenderet. Ydermere bliver enkeltstående statistiske oplysninger ofte brugt uden for den større sammenhæng til at understøtte forskellige argumenter. Derfor er der grund til at se nærmere på andre landes erfaringer.

Men hvad kan Danmark egentlig lære af lande, som har afskaffet værnepligten?

Ud over de rent praktiske erfaringer – som for eksempel hvordan man hjemsender de værnepligtige og samtidig opbygger professionelle enheder på en afbalanceret måde, og hvordan man kan undgå drastiske fald i kampkraften og problemer på arbejdsmarkedet – så har lande, som har afskaffet værnepligten, alle været igennem politiske overvejelser om, hvad man ville og kunne med landets militær, samt hvilken samfundsmæssig betydning værnepligten havde. Og i modsætning til lande, som har bevaret værnepligten, er der hér erfaringer at hente – både med de direkte og de afledte konsekvenser af at afskaffe værnepligten, ligesom man med autoritet kan udtale sig om forventede og uventede virkninger.

Denne rapport viser, hvad afskaffelsen af militær værnepligt har betydet for Frankrig, Holland, Letland og Slovakiet inden for fire udvalgte områder, som forklares nærmere nedenfor.

De fire antagelser, som rapporten vil undersøge, er følgende:

1. Værnepligten udgør den for forsvaret mest økonomiske og effektive rekrutteringsbase til de professionelle styrker. Derfor er værnepligt billigere end et rent professionelt forsvar.

2. Værnepligten er nødvendig, for at forsvaret både kan varetage sine opgaver med territorialforsvar og samtidig udsende styrker til internationale operationer.
3. Værnepligten er nødvendig for at skabe horisontal legitimitet i staten – både ved at gøre forsvaret transparent og ved at integrere befolkningsgrupper og samfundslag.
4. Værnepligten fastholder borgernes opfattelse af pligt over for samfundet og udvikler de værnepligtiges ansvarlighed.

Rapporten undersøger, med udgangspunkt i de fire antagelser, hvilke overvejelser, baggrunde og målsætninger der lå til grund for afskaffelsen, og i hvilket omfang målsætningerne er blevet indfriet. Rapporten fokuserer på de forventede og uforudsete virkninger, der opstod i processen – samt hvilke tiltag landene iværksatte for at sikre, at de nåede deres målsætninger. Formålet med undersøgelsen af de fire landes erfaringer er således at kunne sætte værnepligten i Danmark i perspektiv.

Strukturen i rapporten er som følger: Efter indledningen og præsentationen af værnepligt i almindelighed, samt de specifikke forhold vedrørende værnepligt i Danmark, følger rapportens metodeafsnit. Herefter gennemgår rapporten først den kontekst, hvori værnepligten har indgået i de fire lande, for at skabe grundlag for at vurdere konsekvenserne af dens afskaffelse. Dernæst følger en gennemgang af landenes overvejelser og baggrunde for beslutningen. Så kommer tre afsnit om henholdsvis beslutningen, implementeringen og en evaluering af effekten af afskaffelsen, og endelig kommer rapportens konklusion samt perspektiverne for dansk værnepligt.

Hvad er værnepligt?

Værnepligt har i forskellige former eksisteret i mange antikke samfund og kendes for eksempel fra det antikke Athen, hvor borgerrettigheder forudsatte både evne og vilje til at gøre tjeneste som roer eller soldat, indtil man var højt oppe i alderen.³

Den moderne værnepligt tilskrives normalt Frankrig, hvor Jean Jacques Rousseau i 1772 skrev, at forsvaret kun kunne sikres i en stat, hvor 'det var enhver borgers pligt at tjene som soldat'.⁴ Den franske nationalforsamling erklærede i 1789, at 'enhver borger må være soldat, og enhver soldat må være borger, ellers får vi aldrig en forfatning'. I den franske forfatning fra samme år hedder det således i artikel 12: 'Sikkerhed for menneskets og borgerens rettigheder kræver offentlige militære styrker' og i artikel 13: 'Fælles bidrag er essentielt for at opretholde offentlige styrker'.⁵ Udgangspunktet for værnepligten var altså, at værnepligten udgjorde en symbiose mellem stat og borger, hvor borgeren stiller sig til rådighed for statens militærapparat, til gengæld for at staten garanterer borgernes sikkerhed og demokratiet.

Værnepligten som en borgers pligt til at bidrage til beskyttelsen af sit land eller bystat, og – *in extremis* – at dø for dem, har historisk således på den ene side eksisteret side om side med andre former for rekruttering – eksempelvis i form af lejesoldater.⁶ På den anden side har værnepligten i sin moderne form inden for nationalstaten også

erstattet (omdannet, vil nogen mene) tidligere tiders tvangsudskrivninger til krigsførelse.

Værnepligtens centrale funktioner - borgerens pligt over for samfundet og de privilegier, opfyldelsen af denne pligt medfører, samt samfundets forpligtelse over for borgeren - sammenfattes derfor udmærket af Samuel E. Finer, når han citerer den gamle svenske talemåde:

One man, one rifle, one vote!⁷

Gennem tiderne er værnepligten dog blevet brugt til en lang række andre formål end at opstille militære styrker til statens forsvar, f.eks. til at blande befolkningsgrupper og dermed skabe en fælles national identitet, og det er en generel tendens, at værnepligten er under forandring i NATO- og OECD-landene. Siden 1995 har 11 ud af 32 lande afskaffet eller suspenderet værnepligten. Og heraf har de otte gjort det siden 2002.⁸

Værnepligt i Danmark

I Danmarks Riges Grundlov hedder det, at:

Enhver våbenfør mand er forpligtiget til med sin person at bidrage til fædrelandets forsvar efter de nærmere bestemmelser, som loven foreskriver.⁹

Disse nærmere bestemmelser fastsættes i værnepligtsloven, hvori det hedder, at 'enhver dansk mand er undergivet værnepligt', og at værnepligten består af 'tjeneste i forsvaret, tjeneste i redningsberedskabet, bistandsarbejde i udviklingslande eller civilt arbejde efter den særlige lovgivning herom' (militærnægtere).¹⁰ Den danske værnepligtsmodel er løbende blevet ændret for at tilpasse sig ændringerne i det internationale system samt udviklingen i trusselsbilledet i retning af asymmetriske og transnationale sikkerhedstrusler. I Bruun-rapporten, som analyserer sikkerhedspolitiske udviklingstendenser med betydning for indretningen af dansk forsvar til brug for Forsvarsforliget af 1994, hedder det således, at:

Den konventionelle trussel mod dansk område er bortfaldet i den overskuelige fremtid, hvorfor der ikke længere er behov for det territorialforsvar, der var opstillet med henblik på at imødegå den. Samtidig betyder den teknologiske udvikling, at hvis der på meget langt sigt skulle genopstå en konventionel trussel mod Danmark, ville territorialforsvaret formentlig skulle udføres på en helt anden måde end den, vi kendte under den Kolde Krig¹¹

Videre hedder det:

Samlet set fordrer den sikkerhedspolitiske udvikling, at dansk forsvar styrker sin kapacitet på to centrale områder:

- Totalforsvaret, herunder evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger
- Internationalt deployerbare kapaciteter.¹²

Specifikt med hensyn til værnepligten hedder det:

Der må imidlertid antages at være et fortsat behov for mandskab til forsvarets bidrag til totalforsvaret. Det kunne derfor overvejes at lade en evt.

fortsat værnepligtsordning for forsvaret være centreret herom og samtidig muliggøre en rekruttering af professionelle soldater fra værnepligtiges rækker.¹³

Bruun-rapportens vurderinger og konklusioner er senere anvendt som ramme for Forsvarsforliget af 2004, som på side tre konkluderer, at værnepligten i Danmark skal tilpasses territorialforsvaret.¹⁴ Ændringerne medførte en generel reduktion i værnepligtstiden til fire måneder, hvilket skulle evalueres ved udgangen af 2006.¹⁵

Denne evaluering, som blev gennemført af Forsvarskommandoen i første kvartal af 2007, konstaterer på side tre, at:

Hvor forsvarets hidtidige uddannelse af værnepligtige var rettet mod den mobiliseringsbaserede krigsstyrke, sigter den nuværende værnepligtsuddannelse mod et fokuseret og relevant totalforsvarsindhold, der giver forsvaret en fleksibel og veluddannet kapacitet til indsættelse i rammen af totalforsvaret. Værnepligtsuddannelsen skal derudover være en relevant og motiverende uddannelse, der retter sig mod hvervning af personel til fortsat uddannelse i den operative struktur og til efterfølgende uddannelse i de internationale missioner.¹⁶

For så vidt angår rekruttering anfører evalueringsrapporten, at:

Det [er] lykkedes at rekruttere mere end de skitserede 20 %, der var opstillet som målsætning for at kunne dække det strukturelle behov. Det skal imidlertid bemærkes, at en stor del af de værnepligtige netop bestemmer sig under basisuddannelsen.¹⁷

Samt at:

Der på sigt kan rekrutteres det rette antal personer med de rette kvalifikationer fra værnepligten, dog er det ikke muligt at dække behovet for en række fagspecialer alene gennem værnepligten. Forholdet forstærkes af, at det ikke længere er muligt at indkalde værnepligtige på baggrund af deres civile uddannelser/kompetencer.

Forsvaret uddanner med andre ord ikke længere værnepligtige til et niveau, hvor de kan anvendes direkte i territorialforsvaret eller gennemgå en missionspecifik uddannelse og udsendes til internationale operationer. I stedet gennemføres en uddannelse, som sigter mod, at de værnepligtige kan støtte totalforsvaret, samt danner grundlag for rekruttering til professionelle stillinger i forsvaret.

I praksis indkalder Forsvarets Rekruttering alle 18-årige danske mænd til 'Forsvarets Dag'. På dagen gennemføres en orientering om uddannelses- og jobmuligheder i forsvaret og Beredskabsstyrelsen, og der gennemføres 'session', som på baggrund af en række afprøvninger og en lægelig vurdering sorterer deltagerne efter deres egnethed til at gennemføre værnepligtstjeneste. Også kvinder modtager en invitation til at deltage i 'Forsvarets Dag', men modsat mændene, der har pligt til at deltage, er kvindernes deltagelse frivillig.

Under sessionen trækker de egnede et nummer. Størrelsen på dette nummer afgør, om den pågældende bliver indkaldt til værnepligt, idet det politisk fastsatte antal indkaldte minus antallet af frivillige

afgør, hvor frinummergrænsen lægges. Hvis man trækker et lavt nummer, er der altså stor sandsynlighed for, at man bliver indkaldt, mens et højt nummer betyder mindre sandsynlighed. Når man har trukket sit nummer, har man mulighed for at melde sig frivilligt til at aftjene værnepligt. Hvis man gør det, får man en række fordele i form af bedre muligheder for at bestemme, hvor og hvornår man skal indkaldes til at aftjene sin værnepligt. Siden 2005 har mellem 61 procent og 77 procent af de værnepligtige benyttet sig af denne ordning. En del af disse 'frivillige' må antages at vælge frivilligheden først og fremmest for at opnå de medfølgende fordele, og de benævnes hyppigt 'teknisk frivillige', så den reelle andel af frivillige må antages at være mindre, end hvad figur 1 viser.

Pligtig militærtjeneste omfatter altså kun mænd, selv om også kvinder kan tegne kontrakt om at aftjene såkaldt 'frivillig værnepligt'. Af figur 1 fremgår fra venstre mod højre først det samlede antal unge på en ungdomsårgang (både mænd og kvinder), herefter antallet af sessionsbehandlede, dernæst antallet af egnede, så antallet af 'frivillige' med aftalt værnepligt og dernæst antal indkaldte. I kolonne 7 er udregnet den procentvise andel af indkaldte i forhold til hele ungdomsårgangen (både mænd og kvinder), og endelig viser kolonne otte og ni antallet af hhv. kvinder på kontrakt og antallet af militærnægtere.

Figur 1. Værnepligt i Danmark: Antal unge på en ungdomsårgang og deres involvering i session og værnepligt (egen tilvirkning).

År	Antal 18-årige på aktuell ungdomsårgang. ¹⁸	Antal mænd på session. ¹⁹	Antal egnede ved sessionen. ²⁰	Heraf frivillige med aftalt VPL. ²¹	Antal indkaldte. ²²	Indkaldte i % af ungdomsårgang.	Kvinder på VPL-kontrakt. ²³	Militærnægtere
2005	59.419	28.954	15.060	3.877	6298	10,6	209	537
2006	60.082	31.933	15.404	4.375	5673	9,3	219	349
2007	62.838	33.120	17.933	5.553	6125	9,7	452	263
2008	65.339	17.127 ²⁴	8.207 ²⁵	ukendt	Ca. 6.300	9,6	480	ukendt

Værnepligtige aflønnes med et skattepligtigt beløb på 7.307,14 kr. om måneden (pr. april 2008). Efter fradrag for ferieorlov udbetales der i alt 7.063,57 kr. om måneden. Dertil kommer et skattefrit beløb til kost på i alt 168,00 kr. om dagen (pr. april 2008), hvilket altså udgør i alt ca. 5.040,- kr. om måneden.²⁶

En værnepligtig koster dermed forsvaret 12.347,14 kr. om måneden i løn og ydelser – og samlet set koster de 2.150 værnepligtsårsværk mere end 318 millioner kroner om året. Hertil kommer en uddannelsesstruktur og omkostninger til drift af denne struktur – samt egentlige uddannelsesomkostninger i form af f.eks. bøger, ammunition og brændstof. Det har ikke været muligt at få oplyst et samlet tal for, hvad værnepligten koster forsvaret – og dette tal ville under alle omstændigheder kun bidrage med en del af svaret på de samfundsmæssige omkostninger ved værnepligten. Dette uddybes nærmere senere i afsnittet.

Det hører også med til billedet af værnepligten i Danmark, at en stor del af den professionelle kadre i forsvaret er involveret i uddannelsen af værnepligtige. Dette indebærer selvsagt, at en del af medarbejderne er bundet til opgaver i Danmark, mens andre hyppigt bliver udsendt til internationale operationer. Det hører til værnepligtens mere positive sideeffekter, at mange af forsvarets ledere og mellemledere får værdifulde lektioner om ledelse og mandskabsbehandling gennem deres engagement i uddannelsen af værnepligtige. Det er derfor vanskeligt – selv for fagfolk – at skelne mellem den kerneydelse, som danner grundlag for værnepligten, og de positive og negative sideeffekter, den medfører.

Den danske model for værnepligt er således en tilpasset udgave af en generel model for værnepligt, som har udviklet sig siden Den Franske Revolution.

For at undersøge konsekvenserne af værnepligtens afskaffelse må vi derfor se nærmere på dens generelle karakteristika. I vores indledende læsning til denne rapport stødte vi på en række antagelser, hvoraf de fire følgende temaer viste sig at være gennemgående:

Værnepligt, økonomi og rekruttering

Da værnepligtige normalt har været langt dårligere lønnet end professionelle, og da de ikke har modtaget betaling for at stå i krigsreserven, har de – i hvert fald på papiret – udgjort en billig og effektiv erstatning for professionelle styrker. Derudover har værnepligten gennem mobiliseringsmekanismer kunnet tilvejebringe en forholdsvis stor krigsreserve.²⁷ Hertil kommer, at værnepligten i de fleste stater har udgjort fundamentet for rekrutteringsindsatsen til de professionelle væbnede styrker, idet den mest almindelige vej til en professionel karriere for menige specialister og mellemledere er startet med aftjening af værnepligt. Der eksisterer derfor en antagelse om, at værnepligt er en billig og effektiv løsning med henblik på at tilvejebringe militære styrker, og at en afskaffelse af værnepligten vil medføre ekstraomkostninger til aflønning og rekruttering af professionelle styrker.²⁸

Omkostningerne til værnepligt kontra professionelle styrker kan opgøres på mange måder, og der er gode argumenter for at anskue værnepligten ud fra et overordnet samfundsøkonomisk perspektiv. Hvilke konsekvenser har det for eksempel for samfundsøkonomien, hvis staten binder over 2.000 årsværk i værnepligten, mens produktionen af eksportartikler eller serviceydelser må stilles i bero?²⁹

Den militære organisation indgår som en del af det omkringliggende samfund, også når det gælder basale samfundsøkonomiske sammenhænge. Herunder er den arbejdskraft, der indgår som del af den militære organisation naturligt ikke samtidigt en del af det civile arbejdsmarked. Jo mere dette arbejdsmarked bygger på højtuddannet og specialiseret arbejdskraft, jo større bliver påvirkningen når denne arbejdskraft inddrages til militært arbejde.

Det har også stor betydning for omkostningerne til værnepligten, hvordan man indretter resten af sit forsvar, og hvilken opgave værnepligten skal udfylde i sammenhængen med resten af forsvaret. Henning Sørensen demonstrerer således glimrende, hvordan omkostningerne til værnepligt i henholdsvis Danmark, Norge og Sverige hænger nøje sammen med vidt forskellige ambitioner om, hvad værnepligten skal bruges til. Henning Sørensen konkluderer specifikt, at værnepligten i Danmark allerede i årene før 2004 primært skulle fungere som en rekrutteringsmekanisme til forsvarets internationale operationer, mens værnepligten i Sverige og Norge primært skulle bruges til at styrke den demokratiske kontrol med forsvaret samt tilvejebringe territorialforsvarsstyrker. Denne forskel medfører if. Henning Sørensen et helt andet forhold mellem antallet af værnepligtige og antallet af professionelle – og et højere omkostningsniveau for værnepligten i Danmark.³⁰

Værnepligt, internationale operationer og territorialforsvar

Med den kolde krigs ophør opstod der nye krav til de militære styrker: Den allerede igangværende 'Revolution in Military Affairs' stillede nye teknologiske krav til såvel militære styrkers formåen som deres forståelse af kampen, og dermed til både soldaternes individuelle kompetencer og deres samtræning³¹. Uddannelsesbehovet på alle niveauer i de militære styrker var dermed stigende, samtidig med at prioriteringen skiftede fra territorialforsvar til internationale operationer. Dermed blev det relevant at se nærmere på, hvordan man bedst og billigst tilvejebragte den type af militære styrker, som den nye sikkerhedspolitiske situation foreskrev. En 'Advanced Research Workshop', som NATO gennemførte i 2003 i Bratislava, viser vanskelighederne ved at måle værnepligtens effektivitet.³² For eksempel gennemførte Kenneth S. Brower en sammenlignende analyse af Israels, Syriens og USA's militære formåen, hvor han demonstrerede det værnepligtsbaserede militærs relative fordele frem for det professionelle.³³ Samtidig viste Bertel Heurlins analyse i indlægget 'Revolution in Danish Military Affairs', at det danske forsvars omstillingsberedskab var tynget af en materielarv og en personelsituation, som var bundet til den kolde krigs scenarier med territorialforsvaret i centrum, og at forandring var nødvendig inden for både organisations- og materielområdet.³⁴

Som Bertel Heurlin således påviste, medførte det stigende antal danske styrker i internationale operationer efter den kolde krigs afslutning et nyt syn på betydningen af kvaliteten af forsvarets materiel og udrustning. Det blev klart, at det udstyr, som havde været godt nok til territorialforsvaret under hjemlige himmelstrøg, ikke rakte til den nye rolle, forsvaret pludselig skulle udfylde i krævende miljøer fjernt fra Danmark. De nye opgaver medførte altså et behov for længere uddannelse, omfattende investeringer i materiel og et større antal soldater udsendt i internationale operationer.³⁵ I Danmark valgte man i 2003 både at reducere værnepligtens længde og antallet af indkaldte.³⁶ Dermed opretholdt man værnepligten som rekrutteringsbase, men skrællede i princippet et tykt lag af evnen til at mobilisere et mandskabstungt

territorialforsvar. Dette frigjorde ressourcer til blandt andet materielinvesteringer til den professionelle kadre, som skulle løse de internationale opgaver.

Antagelsen er altså, at rekruttering til forsvaret bedst kan dækkes ved at fastholde værnepligten som rekrutteringsbase, og at man med en kortere værnepligt kan opnå besparelser, som kan finansiere meromkostningerne til de nye opgaver, men konsekvenserne er samtidig, at de værnepligtige ikke længere trænes til et niveau, hvor de er krigsbrugbare. De kan heller ikke (og har aldrig kunnet) udsendes til internationale operationer. Men i modsætning til tidligere, hvor værnepligtens længde og uddannelsens målsætninger var rettet mod at hjemsende krigsbrugbare soldater, modtager de i 2008 en så forkortet version af den militære grunduddannelse, at de ikke længere kan gå direkte fra værnepligten og i gang med en målrettet missionsorienteret uddannelse. De skal derimod først afslutte den militære grunduddannelse, hvilket kræver cirka seks til otte måneders ekstra uddannelse.

Værnepligt, transparens og sammenhængskraft i samfundet

Når man taler om værnepligt over havebordet i kolonihaven, er der næsten altid eksperter til stede i form af tidligere værnepligtige – hvilket vidner om værnepligtens kulturbærende og identitetsskabende elementer.

Værnepligten har altså haft den effekt at bringe unge mænd fra hele samfundet sammen i et militært forankret arbejdsfællesskab: På grund af værnepligtens tidsbegrænsning har der konstant været udskiftning i værnepligtsstyrken, hvilket har sikret, at forsvaret løbende har skiftet sine yngste medarbejdere ud med en bred vifte af medarbejdere fra alle samfundslag. Dette fører til den generelle antagelse, at værnepligten sikrer, at forsvarets sammensætning afspejler det omgivende samfund. Som en afledt konsekvens fører det endvidere til den antagelse, at værnepligten sikrer, at forsvaret er transparent over for befolkningen. På den måde sikrer man, at forsvaret ikke bliver fremmedgjort over for befolkningen, og man skaber sikkerhed for den demokratiske kontrol med forsvaret.³⁷ Der er dog også forskere, som mener, at den spredte rekruttering kan risikere snarere at splitte både samfundet og forsvaret. Denne risiko opstår, fordi pligten til at indgå i statens militære magtapparat er meget ulige fordelt. Problemet forstærkes, når kun en lille del af befolkningen aftjener værnepligt, og når sorteringsmekanismerne til værnepligten fungerer på baggrund af køn, intelligens og fysisk kapacitet samt lodtrækning, og når beregnende unge kan have held til at undslippe værnepligten.³⁸

Desuden har værnepligten (i nogle stater målrettet) bidraget til at skabe sammenhængskraft inden for staten. Uffe Østergaard beskriver i sin artikel 'Værnepligt og Nationalstat', hvordan man i Italien målrettet har benyttet værnepligten til at skabe sammenhæng i et fragmenteret samfund.³⁹ Ved at blande befolkningsgrupper fra forskellige dele af staten og udsætte dem for ydre pres i form af afsavn af hjem, familie og job samt underlægge dem militær disciplin har der vist sig sidegevinster i form af et opstået sammenhold på

tværs af traditionel lokal forankring. Dette sammenhold – påtvunget af staten – har dermed tjent statens formål ved at udgøre et centralt element i en soldateridentitet – baseret på et fællesskab om forsvaret af staten.⁴⁰ Som eksempel kan nævnes traditionen i opklaringsenheder med at lade rekrutterne gå under navnet på deres by eller landsby. Når man af praktiske årsager bliver kaldt for 'Videbæk', er man således samtidig en symbolsk repræsentant for sin by – og tilsammen repræsenterer den militære enhed hele Danmark.

Samtidig har garnisonerne af styrkerne spillet en rolle, idet soldaterne ofte måtte aftjene værnepligt så fjernt hjemmefra, at de ikke kunne nå hjem under deres orlovsperioder og derfor endte med at blive integreret i de lokalsamfund, hvor garnisonerne var placeret. Ikke så få af den moderne tids stamtræer har således deres rødder i en romance mellem en værnepligtig soldat og en lokal kvinde i en garnisonsby, og værnepligten har dermed bidraget til at skabe fysisk integration mellem befolkningsgrupper. Værnepligten anses dermed – sammen med statskirker og statsskoler – for at have været et vigtigt element i det, man kalder konstruktionen af det nationale fællesskab, nemlig idéen om nationen som et særligt fællesskab mellem mennesker af samme nationalitet.⁴¹

Værnepligten rummer dermed også en indenrigspolitisk dimension – nogle vil hævde, at denne dimension stadig er en funktion (at den fortsat bidrager til den danske nations eller det danske folks selvforståelse). Andre vil mene, at den indenrigspolitiske dimension er et levn, fra dengang staterne i langt højere grad end nu havde eller kunne have hånds- og halsret over deres borgere. Disse spørgsmål er grundlæggende politiske, fordi de handler om værdier. De handler om, hvordan nationen (eller folket) og staten i landet Danmark har stået og skal stå i forhold til hinanden. Hvem skylder hvem hvad og hvor meget? Det handler altså om, hvordan de danske borgere opfatter, hvad borgerskab indbefatter – og hvordan politikerne definerer det.⁴² Der findes selvfølgelig forskelle mellem forskellige lande, og nogle lande har mere stabile modeller for borgerskab, stats- og nationsforhold og værnepligt end andre. Men disse modeller er ikke konstante: De varierer med de ydre behov, staten har for at sikre sin eksistens og interesser, såvel som med den indre opfattelse af, hvad staten skal være for sine borgere og omvendt.

Hvorvidt dette gør sig gældende i Danmark, er omdiskuteret: Pertti Joenniemi fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) udgav i 1996 et omfattende studie af værnepligtens forandring i Europa og konkluderede hér blandt andet, at værnepligt kun i ringe grad kan siges at bidrage til en særlig danskhed, blandt andet fordi den opfattes som noget, staten påtvinger borgerne, mens f.eks. Hjemmeværnet i højere grad forbinder nationen med staten, fordi der hér er tale om en frivillig ordning.⁴³ Mens den reelle sammenhæng mellem frivillighed og danskhed nok kan diskuteres, er det værd at bide mærke i, at størstedelen af de værnepligtige – som det fremgår af figur 1 – også er frivillige, om end en del af disse må betegnes som teknisk frivillige.

Der eksisterer dog stadig den antagelse, at værnepligten gennem de ovennævnte effekter bidrager til at skabe transparens og sammenhængskraft i samfundet, eller med andre ord: Værnepligten

fremmer statens horisontale legitimitet, og uden værnepligt bliver samfundets sammenhængskraft og den demokratiske kontrol med militæret svækket, og forsvaret bliver fremmedgjort over for befolkningen.

Værnepligt, retfærdighed og rettigheder.

Værnepligt har oprindeligt været forbeholdt den 'kriksbrugbare' mandlige del af befolkningen. Dette medførte i sig selv en skævhed, idet såvel kvinder som mænd, der ikke var krigsbrugbare, dermed slap for den belastning, som værnepligten udgør. Systemet kunne dermed bedst forsvares i stater og på tidspunkter, hvor forsvaret af statens interesser krævede mobilisering af alle samfundets ressourcer. Men i andre perioder, hvor statens eksistens eller vitale interesser ikke var truet, eller hvor store ungdomsårgange og økonomiske hensyn betød, at staten ikke havde brug for at mobilisere hele den krigsbrugbare mandlige del af befolkningen, har behovet for pligt tjenesten været mere omdiskuteret. I nogle stater indførte man derfor en generel pligt, som omfattede hele befolkningen, mens man i andre stater – som det kendes fra Danmark – gennemførte en form for lotteri, hvor den nødvendige del af den krigsbrugbare mandlige del af befolkningen blev udtrukket ved tilfældighed. Hvorvidt pligt tjenesten var retfærdig eller ej, har været et stort emne i flere lande. I Danmark er begrebet 'almindelig værnepligt' således ikke særligt præcist. Når kun ca. en tiendedel af en ungdomsårgang reelt aftjener værnepligt, er 'ualmindelig værnepligt' faktisk mere dækkende⁴⁴. En del af argumentationen for at fastholde værnepligten ligger dog også i den klassiske antagelse, at pligter og rettigheder skal følges ad.⁴⁵ Nogle mener således, at fraværet af den traditionelle værnepligt vil kunne føre til et generelt skred i opfattelsen af borgerpligter.⁴⁶ I daglig tale kan man nikke genkendende til argumenter om værnepligtens opdragende rolle over for utilpassede eller forkælede unge – argumenter, som ofte ledsages af udtalelser som: 'De tager ingen skade af at lære lidt disciplin!' Eller: 'Det er godt for unge mennesker at lære at tage ansvar'. Det er derimod mere uklart, hvorfor denne opdragende funktion netop skal finde sted i forsvaret og ikke for eksempel i skole- eller daginstitutioner regi som hjælpelærere eller pædagogmedhjælpere.

Ud fra de ovenstående forhold udledes disse fire antagelser, som denne rapport vil undersøge:

1. Værnepligten udgør den for forsvaret mest økonomiske og effektive rekrutteringsbase til de professionelle styrker. Derfor er værnepligt billigere end et rent professionelt forsvar.
2. Værnepligten er nødvendig, for at forsvaret både kan varetage sine opgaver med territorialforsvar og samtidig udsende styrker til internationale operationer.
3. Værnepligten er nødvendig for at skabe horisontal legitimitet i staten – både ved at gøre forsvaret transparent og ved at integrere befolkningsgrupper og samfundslag.
4. Værnepligten fastholder borgernes opfattelse af pligt over for samfundet og udvikler de værnepligtiges ansvarlighed.

Rapporten undersøger, om der i konkrete tilfælde, hvor stater afskaffede værnepligten efter at have haft en lang

værnepligtstradition, rent faktisk viste sig at være belæg for de ovenfor skitserede antagelser om værnepligten. På baggrund af undersøgelsens konklusioner vil rapporten påpege muligheder og problemområder ved en omlægning eller afskaffelse af værnepligten i Danmark.

Men værnepligt handler ikke kun om rekruttering og penge – selv om begge er tekniske og administrative emner, som staten må prioritere. Derimod har den hidtidige danske debat i høj grad, som nævnt ovenfor, drejet sig om principspørgsmål. Hvor meget skylder man sit land? Kan en nation eksistere, uden at individet bidrager til fællesskabet på denne ekstreme måde?⁴⁷ Der findes ikke klare faglige svar på denne type spørgsmål. De er i vidt omfang politiske af karakter og må besvares af politikerne. Men der findes faglige input at give til debatten om forholdet – balancen – mellem hensynet til statslige (administrative, militærfaglige) og politiske (værdibaserede) spørgsmål.

Det er dog vigtigt, at man ikke underkender vigtigheden af de politiske spørgsmål, fordi de i den sidste ende sætter rammerne for, hvordan man kan reformere værnepligten:

Når værnepligt er en central del af en særlig politisk fortælling om den nationale og militære identitet, så bliver det svært at reformere og gentænke værnepligt og den rolle, den spiller.⁴⁸

Anna Leander og Pertti Joenniemi påpeger dermed, at den grundlæggende forståelse af værnepligten i en politisk kontekst definerer, om værnepligten i et givet land kan reformeres i udstrakt grad, eller om den modsat enten forbliver statisk eller helt forsvinder. Danmark og Sverige er eksempler på det første, Letland og Frankrig på det sidste.⁴⁹

02 Metode

Rapporten søger at belyse fire landes erfaringer med at afskaffe værnepligt inden for udvalgte områder. Disse områder kan sammenfattende beskrives således:

1. Værnepligt, økonomi og rekruttering.
2. Værnepligt, internationale operationer og territorialforsvar.
3. Værnepligt, transparens og sammenhængskraft i samfundet.
4. Værnepligt, retfærdighed og rettigheder.

For at skabe de bedste betingelser for at vurdere konsekvenserne af afskaffelse af værnepligt har vi valgt at undersøge to lande, som afskaffede værnepligten for nylig, og to lande, som har længere tids erfaring med omstilling til rent professionelle styrker. Dermed er to af landene tidsmæssigt meget tæt på omstillingsprocessen, og det har været muligt at interviewe medarbejdere, som har erfaring med såvel planlægning, implementering og opfølgning på reformen. Omvendt har de to andre lande haft lejlighed til at vurdere de mere langsigtede konsekvenser af omstillingen – samt foretage afbødende tiltag i de tilfælde, hvor professionaliseringen viste sig at frembyde uventede vanskeligheder, eller hvor ventede vanskeligheder viste sig mere problematiske end forventet. Der vil derfor være mere fokus på de kortsigtede konsekvenser i de to lande og på de langsigtede konsekvenser i de to andre.

De to udvalgte lande, som har afskaffet værnepligten inden for en kortere horisont, er henholdsvis Letland (som traf beslutning om afskaffelse af værnepligten i 2005; de sidste værnepligtige forlod forsvaret i 2007) og Slovakiet (som traf beslutningen i 2002; de sidste værnepligtige forlod forsvaret med udgangen af 2005). Disse lande har lighedspunkter med Danmark på to centrale områder: De er begge NATO-lande, og de har begge haft alvorlige overvejelser om, hvordan de mest hensigtsmæssigt og økonomisk kunne omstille deres militære styrker fra et fokus på territorialforsvar til at kunne indgå med tyngde i internationale operationer. Disse lande ligner desuden Danmark i kraft af deres størrelse og befolkningstal. De er dog også begge tidligere østblokløse⁵⁰ og har derfor haft en ballast i form af en anden organisatorisk, uddannelsesmæssig og materielmæssig arv end Danmark. Behovet for en reform af det militære system har derfor været både presserende og omfattende i

begge lande, og omstillingsprocessen må derfor forventes at være mere kompliceret end for lande, som udelukkende vil omstille deres styrker fra værnepligt til professionalisme.

De to udvalgte lande, som har længere tids erfaring med afskaffelse af værnepligten, er Frankrig (som traf beslutningen i 1996, og hvor de sidste værnepligtige forlod forsvaret med udgangen af 2001) og Holland (som traf beslutningen i 1993, og hvor de sidste værnepligtige forlod forsvaret i 1996). Begge lande er ligeledes NATO-lande, og begge har været meget optaget af at omstille deres militære kapacitet, sådan at de kunne generere flere styrker til internationale operationer. Begge lande er desuden 'gamle' NATO-lande og har således været omfattet af alliancens strategier og dermed løbende tilpasset deres militære kapaciteter til at opfylde forpligtelserne inden for alliancen. Derfor har reformbehovet været mindre omfattende – men ikke nødvendigvis mindre presserende – end i Letland og Slovakiet.

Undersøgelsen er foretaget med udgangspunkt i kvalitative interviews med officerer og embedsmænd, som er blevet udpeget som 'eksperter' af de respektive landes forsvarsministerier eller generalstabe. Inden gennemførelsen af disse interviews har de udvalgte ressourcepersoner og myndigheder modtaget en interviewguide (se bilag 1, nedenfor), således at tvivlsspørgsmål i størst muligt omfang kunne undersøges og afklares på forhånd. Alle interviews er gennemført på non-attribution-basis for at fremme åbenhed og ærlighed.⁵⁴ De er desuden gennemført i respondenternes hjemlande og tættest muligt på deres egne omgivelser for at give respondenterne adgang til at konsultere opslagsværker, databaser, kolleger og anden dokumentation, hvor eller hvis der opstod tvivlsspørgsmål.

Vores undersøgelser i Letland og Slovakiet er gennemført henholdsvis i Riga i perioden 25. og 26. april 2008 og Bratislava i perioden 28. og 29. april 2008. Ved begge disse undersøgelser havde vi lejlighed til at mødes med netop de officerer på oberstniveau fra landenes henholdsvis Forsvarsministerium og Generalstab, som var projektansvarlige for planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse og kontrol af reformprogrammerne, ligesom der var indkaldt ressourcepersonerne fra hhv. rekrutteringsafdelinger, økonomiforvaltning og personforvaltning. Vi modtog desuden dokumentation og data i form af PowerPoint-præsentationer og i Bratislava desuden papirkopier af relevante lovtekster.

Man kan med rette spørge, hvorfor vi ikke har valgt at undersøge lande, som har en værnepligtstradition, der ligger tættere op ad den danske. Der findes imidlertid ganske enkelt ikke andre lande, hvor man har valgt at kombinere en meget kort værnepligtsuddannelse med et fokus på at uddanne de værnepligtige til enten at indgå i en totalforsvarsstyrke eller at lade sig rekruttere til den professionelle del af forsvaret. Den danske model er med andre ord unik.

Det har dog indgået i overvejelserne om udvælgelsen af undersøgelsesobjekter, at de udvalgte lande skulle have indrettet deres værnepligt i en form, der lignede den danske mest muligt. Her adskiller Frankrig sig mest, idet man hér havde pligtjeneste for alle, ikke blot krigsbrugbare mænd. Både Frankrig og Holland er tidligere

kolonimagter med tradition for at opretholde militære kontingenter uden for landets grænser, men da værnepligtige kun har haft meget begrænset mulighed for at gøre tjeneste i disse kontingenter, og kun efter eget ønske, vurderes dette forhold at være uden betydning for undersøgelsen.⁵²

Vores undersøgelser i Frankrig og Holland er gennemført i Paris og Haag henholdsvis den 20.-21. maj 2008 og 10.-11. juni 2008. Ved mødet i Paris havde vi lejlighed til at interviewe en oberst fra personeladministrationen, som har været involveret i tilrettelæggelse af og opfølgning på Frankrigs reformprogram, samt en repræsentant fra rekrutteringsmyndighederne og en forsker fra den forsvarspolitiske tænketank 'Centre d'études en sciences sociale de la défense'. Ved mødet i Paris modtog vi desuden udførlig dokumentation fra det franske forsvarsministerium på de konkrete spørgsmål i vores interviewguide samt flere publikationer om de franske overvejelser om og erfaringer med afskaffelse af værnepligt. I Holland havde vi lejlighed til at interviewe en embedsmand fra det hollandske forsvarsministerium, som har været involveret i såvel den praktiske tilrettelæggelse af reformprogrammet som den efterfølgende opfølgning. Fordi det efterhånden er længe siden, Holland afskaffede værnepligten, viste det sig at være en udfordring at samle et ekspertpanel, men den aktuelle ressourceperson (som p.t. arbejder i det hollandske forsvarsministeriums personelstab) var særdeles velinformeret og velforberedt.

Man kan argumentere for, at de udvalgte lande ikke uden videre kan sammenlignes med Danmark, og at undersøgelsens resultater derfor ikke kan overføres til danske forhold. Det er korrekt, at landene på mange måder adskiller sig fra Danmark, men som anført i sidste kapitel er værnepligten en generel model med nationale variationer, og samtidig er det påfaldende, at de alle har gjort sig de samme overvejelser. Desuden har de øvrige nordiske lande indtil videre valgt at beholde værnepligten, så de lande, som vi oftest sammenligner os med, har altså slet ingen erfaringer med at afskaffe værnepligten. Desuden vil en sammenligning af de nordiske lande ikke give megen mening, eftersom landene, som påvist af Henning Sørensen, har forskellige mål med værnepligten.⁵³

Rapporten fokuserer på militær værnepligt. Flere lande har haft værnepligt inden for andre offentlige institutioner, som for eksempel politi, grænsestyrker eller gendarmeri, ligesom Danmark har værnepligt inden for Beredskabsstyrelsens område. Rapporten berører altså ikke disse områder – selv om det skal bemærkes, at værnepligt inden for disse områder i alle tilfælde bortfaldt sammen med afskaffelsen af den militære værnepligt. Alle tal, vurderinger og effekter, der omtales i rapporten, er altså rensset for data vedrørende værnepligt uden for de militære styrker.

Det skal bemærkes, at værnepligten inden for Beredskabsstyrelsen udgør et centralt element inden for redningsberedskabet. Senest har Arbejdsgruppen vedrørende dimensionering af det statslige, kommunale redningsberedskab i sin rapport anlagt som forudsætning, at værnepligten er en central forudsætning for det statslige redningsberedskab⁵⁴.

Under vores interviews har vi modtaget en del økonomiske opgørelser, hvor valutaangivelserne har været i enten euro, slovakiske koruna eller lettiske lats.⁵⁵ Alle disse valutaangivelser er i rapporten blevet omregnet til danske kroner efter de aktuelle valutakurser den 17. september 2008. Dette giver i sig selv en ret stor usikkerhed, fordi de opgivne tal repræsenterer en lang årrækkes valutaudsving, men det er vigtigt at være opmærksom på, at den økonomiske udvikling i de fire lande har været meget forskellig.

03 Værnepligt i kontekst

Af de fire udvalgte lande havde kun Frankrig en form for pligtjeneste, som omfattede både mænd og kvinder. Antallet af kvinder i de væbnede styrker var dog begrænset, og i praksis gjorde de fleste kvinder tjeneste i andre grene af pligtsystemet 'Service Nationale'. I Slovakiet og Holland kunne kvinder slet ikke aftjene værnepligt, og i Letland, hvor det var muligt for kvinder at aftjene værnepligt efter eget ønske, skete det uhyre sjældent – blandt andet på grund af skrappe fysiske krav.

Alle landene havde en udvælgelsesmekanisme eller 'session', hvor de pligtige blev underkastet fysiske undersøgelser og psykologiske test. I Letland og Slovakiet startede aftjeningen af værnepligt, det år man fyldte 19. I Frankrig og Holland startede den tidligst, det år man fyldte 18, i Holland dog kun efter eget ønske. I alle landene var der mekanismer til at udsætte værnepligten på grund af uddannelse, familiemæssige forhold eller af andre hensyn. Alle landene havde desuden mekanismer til at håndtere personer, som af samvittighedsårsager ikke ønskede at aftjene militær værnepligt. Og alle landene havde sanktioner ved udeblivelse fra aftjening, som omfattede forskellige former for frihedsberøvelse.

Værnepligtens omfang blev efter afslutningen på den kolde krig reduceret i alle fire lande. Dette skete dels ved at reducere værnepligtens længde, dels i nogle tilfælde ved at reducere antallet af indkaldte.

I Frankrig var værnepligten indtil 1992 tolv måneder, og i 1992 blev den ændret til ti måneder. I 1994 udgav et udvalg nedsat af den franske præsident en hvidbog, som debatterede en yderligere reduktion af værnepligten til fire måneder. Dette forslag blev senere forkastet med den begrundelse, at man ikke kunne opnå et tilstrækkeligt militært uddannelsesnivea på så kort tid.

I Holland var den lovhjemlede varighed af værnepligten 24 måneder. I virkelighedens verden var værnepligtens varighed dog kortere. For menige og sergenter var den reelle varighed således 14 måneder, mens den for officerer var henholdsvis 16 og 17 måneder, alt efter hvilken funktion man besatte. I de manglende måneder blev de værnepligtige overført til reserven. I overgangsfasen fra værnepligt

til professionalisering var det nødvendigt med en række justeringer af værnepligten, herunder en reduktion af længden fra 14 til 12 eller ni måneder (efter funktion) samt lønstigninger til samme niveau som for professionelle. I den samme periode blev antallet af indkaldte reduceret – og de indkaldte kunne frit og uden konsekvenser fravælge værnepligt.

I Letland var værnepligtens længde frem til 1997 seks måneder for unge med en universitetsuddannelse og 18 måneder for den hovedpart af unge, som ikke havde en universitetsuddannelse. Efter 1997 blev dette ændret, sådan at alle skulle aftjene tolv måneder uanset uddannelsesniveau. En reduktion af værnepligten til tre måneder blev diskuteret i parlamentet. Men forslaget blev forkastet, fordi basisomkostningerne til værnepligt fortsat ville være til stede – og fordi man vurderede, at en tre måneders værnepligt ikke ville give brugbare soldater.

I Slovakiet tog værnepligtens længde i udstrakt grad hensyn til forsørgere, som frem til år 2000 kun skulle aftjene fem måneders værnepligt. Efter år 2000 blev dette reduceret yderligere til tre måneder. For ikkeforsørgere udviklede pligt tjenestens længde sig fra 24 måneder i 1989 via 18 måneder i perioden fra marts 1990 til juni 1993, tolv måneder fra juni 1993 til december 2000, ni måneder fra januar 2001 til december 2003 og seks måneder fra januar 2004 til værnepligtens endelige afskaffelse i 2006.

Registrering og udvælgelse

Alle fire lande havde en national registrering samt indkaldelse og mønstring af de værnepligtige. Mønstringen foregik på rekrutteringscentre, som foretog den fysiske og psykologiske samt intelligensmæssige afprøvning, og som dernæst traf den endelige afgørelse om, hvem der var egnet til at aftjene militær værnepligt, og hvem der måtte kasseres.

Frankrig gennemførte session for alle på en ungdomsårgang og fordelte dernæst ca. 50 % af de egnede unge til værnepligtstjeneste efter en vurdering af, hvor de var bedst egnede, samt hvad de selv ønskede. De værnepligtige kunne under værnepligten udvælges og uddannes til at fungere som befalingsmænd. Man kunne som værnepligtig opnå udnævnelse til sergent eller sekondløjtnant, men der var ingen muligheder for at fortsætte en militær karriere direkte i forbindelse med aftjeningen af værnepligten. Hvis man ønskede at starte en karriere i forsvaret, måtte man efter værnepligten tegne kontrakt med forsvaret separat eller søge optagelse på officersakademiet, hvis man ønskede en officerskarriere.

I Holland skulle de højest uddannede på session i særlige centre tilknyttet officersskolerne, hvilket gav mulighed for at rekruttere egnede værnepligtige til reserveofficersuddannelser direkte fra sessionen. Resten af ungdomsårgangen kom til ordinær session. Efter sessionen blev de bedst egnede udvalgt til at aftjene værnepligt – og resten blev fravalgt eller decideret kasseret. Dette medførte det paradoks, at de værnepligtige ofte var overkvalificerede i forhold til de funktioner, de skulle anvendes i. Efter den kolde krigs afslutning

reducerede Holland antallet af værnepligtige til at omfatte omkring 60 % af de egnede på en ungdomsårgang.

I Letland faldt antallet af værnepligtige drastisk i starten af det nye årtusind. Dette skyldtes blandt andet, at ca. halvdelen af de værnepligtige indtil 2003, hvor denne ordning ophørte, blev anvendt som f.eks. politifolk, grænsevagter, bodyguards og toldinspektører inden for hhv. Indenrigs- og Justitsministeriet.

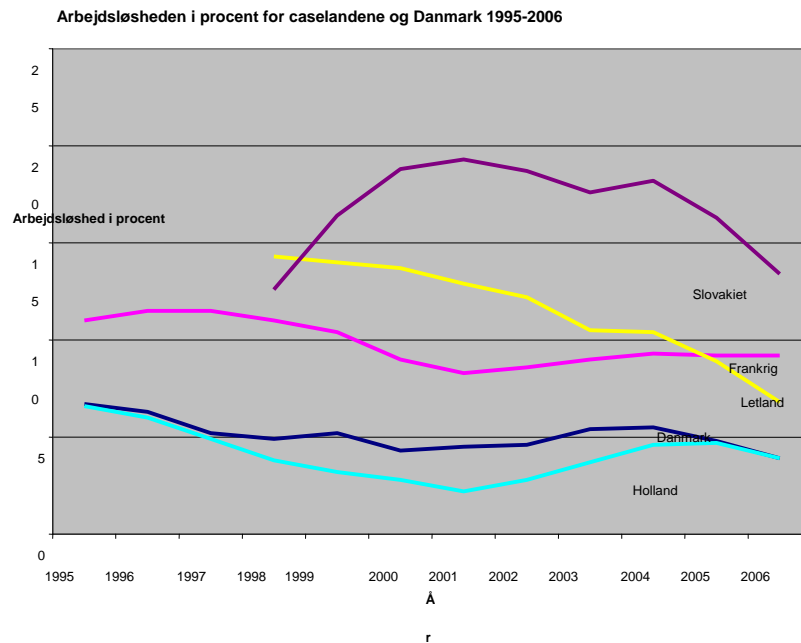
I Slovakiet omfattede værnepligten indtil 1995 både de militære styrker samt tjeneste inden for Transportministeriet (jernbanetropper) og Indenrigsministeriet (grænsevagter). Efter 1995, hvor disse ordninger bortfaldt, rekrutterede man kun ca. 1/3 af den mandlige befolkning på en ungdomsårgang til militær værnepligt. I begge disse lande var der mulighed for, at de værnepligtige kunne opnå udnævnelse til korporal eller sergent under værnepligtstiden, men man havde ikke værnepligtige officerer. Hvis værnepligtige i forlængelse af tjenesten ønskede optagelse på officersakademiet, skulle de til en særlig optagelsesprøve og dernæst gennemgå et komplet uddannelsesforløb, som blandt andet omfattede en komplet militær grunduddannelse. Der var derfor meget få officerer, som selv havde aftjent et klassisk værnepligtsforløb.

Ud over mekanismerne til at udsætte værnepligten havde alle fire lande en grænse for, hvornår man senest ville blive indkaldt. I Frankrig var denne grænse 29 år (medmindre årsagen var udeblivelse eller fængselsstraf - i så fald var grænsen 34 år). I Holland kunne man ansøge om udsættelse i op til fem år, f.eks. på grund af uddannelse. Herefter kunne man søge om forlænget udsættelse for et år ad gangen, hvilket dog krævede dokumentation for, at man gjorde fremskridt på sin uddannelse. I praksis blev man ikke indkaldt, hvis man havde opnået udsættelse, til man var fyldt 25 år. I Letland og Slovakiet skulle værnepligten være afsluttet inden det fyldte 30. år, men begge steder var det særdeles let at opnå fritagelse på grund af lægelige, familiemæssige eller andre årsager.

Den generelle samfundsmæssige udvikling

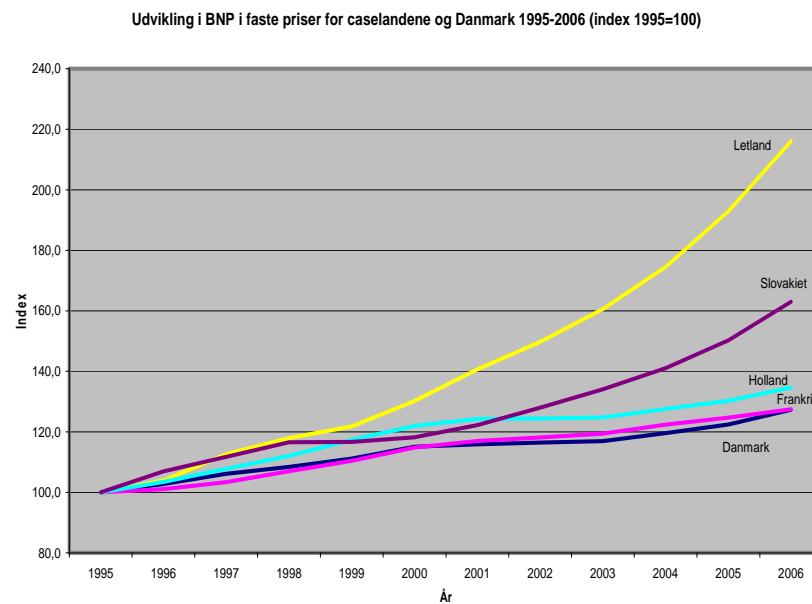
I Holland såvel som i Letland og Slovakiet blev beslutningen om at afskaffe værnepligten truffet på et tidspunkt, hvor landene oplevede høje vækstrater og stigende beskæftigelse, samtidig med at små ungdomsårgange begyndte at slå igennem. I Frankrig har størrelsen på ungdomsårgangene derimod været nogenlunde stabil, mens beskæftigelsen har været svagt faldende.

Figur 2.



Kilde: Eurostat

Figur 3.



Kilde: Eurostat

Værnepligtige og internationale operationer

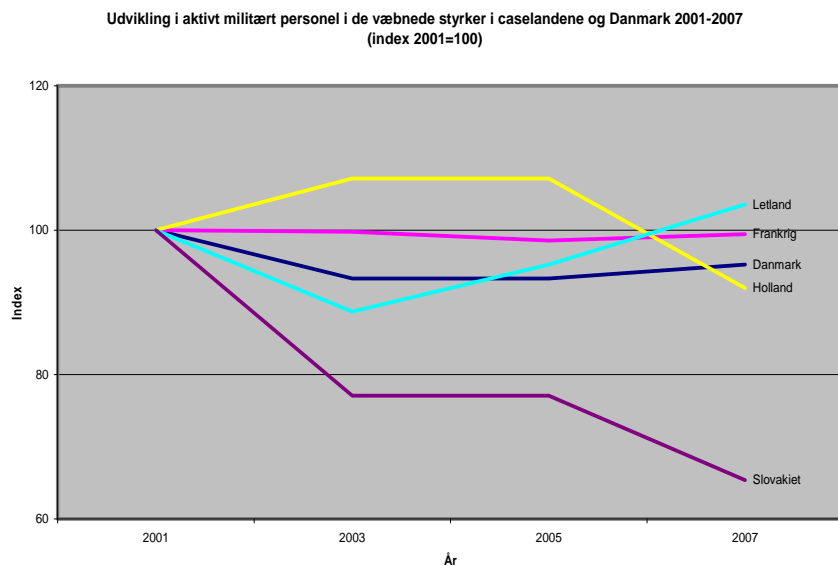
Den måde, man har valgt at anvende værnepligtige på, har medført store begrænsninger i de fire landes evne til at gennemføre internationale operationer: I Letland, Slovakiet og Frankrig var der slet ikke lovhjæmmet til at sende værnepligtige ud i internationale operationer. Værnepligtige i Frankrig kunne dog godt – efter eget valg – deltage i nationale udstationeringer uden for landets grænser. Da både Frankrig og Slovakiet tillige havde tradition for at blande værnepligtige og professionelle i militære enheder, blev det således vanskeligt at udsende militære enheder samlet. I stedet måtte man

sammenstykke styrkerne ved brug af professionelle fra flere enheder eller udsende enkeltpersoner og meget små kontingenter af professionelle.

Holland har derimod haft såvel lovhjemmel som en lang tradition for at sende frivillige værnepligtige ud i internationale operationer. De hollandske værnepligtige kunne dog til enhver tid sige fra, selv mens de var indsat i et missionsområde, hvorefter de med øjeblikkelig virkning kunne afbryde tjenesten og vende hjem til Holland for at afslutte værnepligten. Dette gav blandt andet problemer på Balkan, hvor nogle enheders personelstyrke faldt til uacceptable niveauer. .5. Territorialforsvar og mobiliseringsreserve

Alle landene havde i sagens natur indrettet deres militærstyrker efter et omfattende territorialforsvar. Frankrig kunne for eksempel mobilisere en samlet styrke på næsten tre millioner mand til nationens forsvar, men havde alligevel vanskeligt ved at mønstre 15.000 mand til at deltage i Golfkrigen i 1991. Landene brugte kun få ressourcer på at holde mobiliseringsstyrken kampklar: Holland havde en policy om kun at genindkalde tidligere værnepligtige i tilfælde af pludseligt fremkomne, truende sikkerhedspolitiske situationer, naturkatastrofer eller krig. Derfor var det yderst sjældent, at en tidligere værnepligtig blev genindkaldt. I Letland havde man planer og struktur forberedt til at gennemføre genindkaldelser - men de blev i praksis aldrig anvendt. Også Slovakiet undlod generelt at genindkalde deres mobiliseringsreserve.

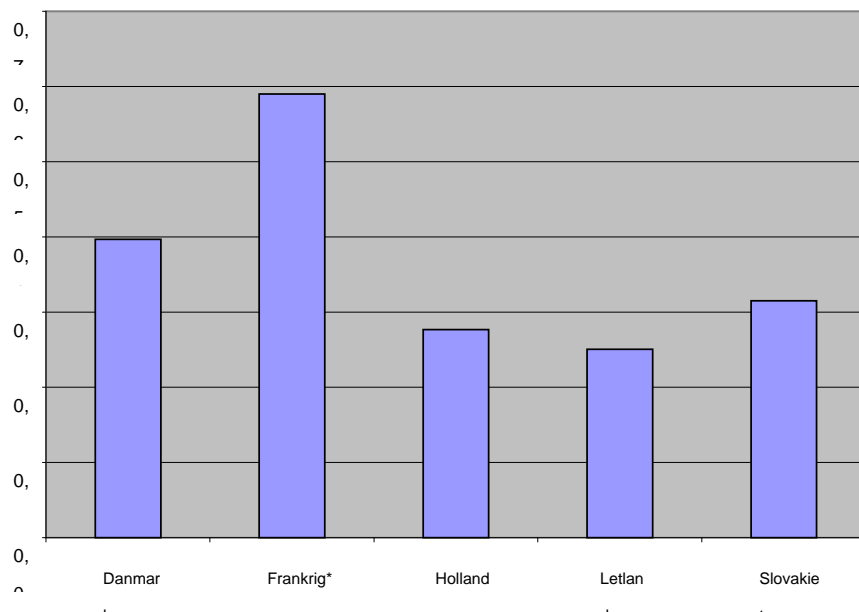
Figur 4.



Kilde: The Military Balance

Figur 5.

Aktive styrker i procent af den samlede befolkning 2007



* Tallene for Frankrig inkluderer også de paramilitære styrker, da disse også benyttes i udsendelser. Hvis disse fratrækkes, falder det franske styrkeniveau til 0,43 %.

Kilde: *The Military Balance*

04 Baggrunde

Et fælles udgangspunkt for de fire lande i denne rapport er, at omstillingen fra værnepligt til professionelt forsvar faldt sammen med et generelt ønske om at gennemføre en militærreform.

Motiverne bag dette ønske var flere og blandede – men der er fire fælles (og indbyrdes forbundne) træk for de fire lande: For det første havde alle landene en ambition om at styrke militærets evne til at indgå i internationale operationer uden at forøge bevillingerne til militæret nævneværdigt. For det andet var der en fælles erkendelse af, at den teknologiske udvikling inden for krigsførelsen og de deraf følgende stigende uddannelseskra­v til den moderne soldat ikke kunne indfries inden for varigheden af de traditionelle værnepligtsforløb. For det tredje var der en fælles opfattelse af, at den direkte militære trussel om angreb var faldende – og at der derfor var længere varslingstider og mindre behov for at opretholde et stort territorialforsvar. For det fjerde var der en opfattelse af, at værnepligten var uretfærdig, fordi den enten kun belastede en lille andel af den mandlige del af ungdomsårgangen (Slovakiet, Letland og Holland), eller fordi det var blevet så let for de mest beregnende unge at slippe uden om værnepligten, at den reelt ikke længere var retfærdig (Frankrig).

Specifikt for Letland og Slovakiet, hvor man vedtog at suspendere værnepligten i henholdsvis 2003 og 2002 med udgangen af henholdsvis 2006 og 2010, blev reformbehovet kraftigt understreget af landenes målrettede indsats for at opnå NATO-medlemskab.⁵⁶ De to landes Membership Action Plans, som blev iværksat efter NATO-topmødet i Prag i 2002, krævede således, at landene blandt andet tilpassede sig teknologisk og organisatorisk til NATO's standarder samt øgede deres evne til at gennemføre internationale operationer. De to lande var altså under alle omstændigheder tvunget til at iværksætte en militær reformproces.

I Holland og Frankrig, hvor værnepligten blev suspenderet med udgangen af henholdsvis 1996 og 2001, var der også et generelt behov for reform af militæret: Her angiver de interviewede, at skønt man allerede var fuldt involveret i NATO-samarbejdet, stillede nye typer af konflikter, som NATO blev engageret i efter afslutningen på den kolde krig, større krav til militærets deployeringsevne. De nye

konflikttyper medførte – sammen med det forhold at materiellet nu blev brugt til andet end øvelser – øget slitage på materiellet såvel som behov for helt andet materiel. Dette belastede økonomien i et omfang, der krævede nye initiativer.

Frankrig

I Frankrig var der frem til 2001 en borgerpligt, 'Service Nationale', som i princippet omfattede alle borgere. Den forpligtede 'de krigsbrugbare' til at gøre tjeneste inden for de væbnede styrker, mens resten kunne aftjene borgerpligten andre steder i samfundet. Udgangspunktet var dog et behov for at mobilisere styrker til nationens militær. For Frankrig blev Golfkrigen i 1991 en øjenåbner. Her viste det sig, at selvom Frankrig rådede over en mobiliseringsreserve på næsten tre millioner mand og ca. 500.000 tropper i stående styrke, så var det kun med stor vanskelighed, at man kunne mønstre en styrke på ca. 15.000 til at deltage i Operation Desert Storm. Dette skyldtes blandt andet, at værnepligtige generelt blev blandet med professionelle i de franske enheder efter grunduddannelsen – og da værnepligtige efter forfatningen ikke kunne udsendes til militære operationer uden for Frankrig blev der kun en begrænset styrke til rådighed.

Også senere erfaringer fra Balkan spillede en rolle. Opgaverne her påvirkede den franske befolkning til at opfatte soldaternes opgave som beskyttere, der gjorde godt i verden under internationale organisationers mandat, hvilket medførte en stigende opbakning til internationale operationer.

Desuden havde den franske befolkning gennem tiden opfattet værnepligten som et element, der samlede nationen. I takt med det generelle kompetenceløft i samfundet, som betød, at stadig flere unge tog en videregående uddannelse, var denne funktion dog i stort omfang blevet overtaget af uddannelsessystemet. Samtidig var der i stigende grad en opfattelse af, at det efterhånden var blevet så nemt for de smarteste unge at slippe uden om den militære værnepligt, at det ikke længere var retfærdigt, hvem der blev taget. Værnepligtens funktion som et element, der samlede nationen og knyttede den til staten, blev dermed svækket. Denne rolle, som forsvaret tidligere havde varetaget, blev nu i højere grad varetaget af diverse uddannelsesinstitutioner.

Efter afslutningen på den kolde krig var der desuden en del frustration i Frankrig over, hvordan man kunne finansiere, hvad man opfattede som et stigende behov for at udsende styrker til internationale operationer i en tid, hvor mange håbede at høste en fredsdividende. Der var derfor også økonomiske motiver i spil – og da værnepligten i den nye sikkerhedspolitiske dagsorden i stigende grad blev opfattet som en økonomisk belastning for staten, som ikke effektivt bidrog til, at militæret kunne løse sine nye opgaver, var det nærliggende at kanalisere midlerne over i den del af militæret, som rent faktisk kunne løse de nye opgaver.

Samlet set var der således sket et skift i den franske befolkning fra at opfatte militæret som en kombination af et nødvendigt bolværk mod øst og et patriotisk og nationalt samlende projekt til at lægge større

vægt på evnen til at kunne gennemføre internationale militære operationer for at varetage Frankrigs interesser – herunder i rammen af internationale mandater. Det var den generelle opfattelse, at militærets nye opgaver ikke berettigede en forøgelse af omkostningerne.

Den ændrede opfattelse af truslen såvel som af militærets rolle som samlende element i samfundet kombineret med et ønske om at reducere eller fastfryse omkostningerne til militæret førte gennem 1990'erne til en reduktion af værnepligtens længde fra tolv til ti måneder, men reduktionen i værnepligtstiden frigav ikke tilstrækkelige midler, til at militæret kunne opfylde målsætningerne. I 1994 udgav en kommission nedsat af præsident Mitterand en hvidbog, som anbefalede at reducere værnepligten yderligere – denne gang til fire måneder.⁵⁷ I den efterfølgende debat nåede man – som omtalt i afsnit 3 – til den konklusion, at man ikke ville kunne nå et tilstrækkeligt højt uddannelsesniveau på fire måneder, til at en sådan reduktion i tjenestetiden ville give mening. Hvidbogen fik dermed stor betydning for beslutningen om at afskaffe værnepligten.

I Frankrig var der kun begrænset modstand mod suspenderingen af værnepligten. Den største modstand kom fra militæret selv. De interviewede vurderer, at tyngden i modstanden kom fra den del af medarbejderne, som havde beskæftiget sig med uddannelsen af værnepligtige, og som frygtede arbejdsløshed. Afskaffelsen af værnepligten faldt nemlig sammen med en generel recession i det franske samfund. Desuden var det usikkert, om man reelt ville kunne opretholde et passende niveau af kapabiliteter til udsendelse i internationale operationer. Endelig var der i det franske militær en generel frygt for forandring.

Holland

I Holland blev værnepligten i stigende grad upopulær efter den kolde krigs afslutning. Det hang blandt andet sammen med, at den blev opfattet som uretfærdig, fordi systemet kun trak på en lille andel af hver ungdomsårgang – oven i købet den del, som generelt udgjorde den mest efterspurgte arbejdskraft. På sessionen blev den mandlige del af hver ungdomsårgang underkastet fysiske og psykologiske test – og de bedst egnede blev udtaget til at aftjene værnepligt. På baggrund af disse test samt de unges uddannelsesniveau fordelte en administrativ instans de unge til de enheder i forsvaret, hvor man vurderede, at de ville have størst nytteværdi. Der var dog mulighed for, at man selv kunne påvirke udfaldet. Unge med en videregående uddannelse kom på session på officersskolerne og kunne udtages til uddannelse som reserveofficer. Denne metodik medførte, at mange unge blev placeret i funktioner, hvor de var overkvalificerede – for eksempel elektronikingeniører, som umiddelbart efter deres ingeniøruddannelse gjorde tjeneste i kampvognseskadroner. Dermed blev værdifulde uddannelser forældede under værnepligten, hvilket var paradoksalt, når samfundet samtidig var i vækst og efterspurgte højtuddannet arbejdskraft. Samtidig opfattede de unge det som en forringelse af deres vilkår i tilværelsen, når de ved sammenligning med deres jævnaldrende kunne konstatere, at disse slap for

værnepligtens disciplin og begrænsninger, samtidig med at de kunne fungere på arbejdsmarkedet til en bedre løn.

Faldende fødselsrater og tilbagegang i de unges fysiske form betød, at stadig færre unge mænd kunne indkaldes til værnepligt, og besparelser på forsvarsbudgettet betød, at forsvaret valgte at indkalde færre unge for at spare penge. På dette grundlag voksede opfattelsen af uretfærdighed i et system, som forskelsbehandlede de personer, som tog en uddannelse og holdt sig i form.

Desuden medførte bortfaldet af den kolde krigs direkte militære trussel mod Hollands suverænitet et stigende politisk pres for en reduktion i forsvarsbudgettet. For det hollandske forsvar betød den reducerede sikkerhedstrussel, at militæret måtte omdefinere sin rolle for at kunne retfærdiggøre sit omfang og sin eksistens. Løsningen blev en mere aktiv deltagelse i internationale operationer, samtidig med at de væbnede styrker skulle garantere territorialforsvaret og træde til, hvis f.eks. naturkatastrofer skulle ramme Holland.

Det større fokus på landets evne til at udsende styrker til internationale operationer førte til nye overvejelser om indretningen af militæret: Holland havde frem til 1992 kun et begrænset antal fastansatte specialister på manuelt niveau og mellemliderniveau samt i officerskorpset. De fleste værnepligtige gjorde således tjeneste i værnepligtsenheder, der i mange tilfælde blev ledet på delings- og kompagniniveau af værnepligtige mellemlidere og officerer. På bataljons- og højere niveauer var professionelle soldater og værnepligtige officerer blandet, hvilket betød, at udsendelse af troppeenheder til internationale operationer krævede, at de værnepligtige enten blev udsendt med enheden eller erstattet med professionelle. Dermed var det ikke muligt at udsende samlede enheder, som gennem fælles uddannelse havde opbygget en korpsånd samt fælles forståelse af enhedens procedurer og unikke individuelle styrker og svagheder³⁸.

I Holland var det dog muligt for frivillige værnepligtige at blive udsendt til fredsbevarende eller fredsskabende missioner i udlandet. Hollandske værnepligtige blev for eksempel deployeret til Libanon, De Hollandske Antiller og Surinam. I tiden med værnepligt oplevede det hollandske forsvar på intet tidspunkt vanskeligheder med at rekruttere værnepligtige til internationale operationer.

Frivillighedssystemet havde dog den store ulempe, at den værnepligtige på ethvert tidspunkt under udsendelsen selv kunne vælge at afbryde udsendelsen, hvorefter han blev sendt tilbage til Holland. Det betød i nogle tilfælde, at enhedernes kampkraft i missionsområderne faldt til et uacceptabelt niveau, hvilket specielt blev en hæmsko under deployeringerne på Balkan, i Libanon og i Cambodja. Dette var en af årsagerne til, at de professionelle soldater i forsvaret bakkede op om professionaliseringen af forsvaret.

I militære kredse var der argumenter både for og imod en professionalisering. Tidligere udsendte soldater anså de værnepligtiges otte måneders basisuddannelse som utilstrækkelig, hvis den værnepligtige skulle deltage i internationale operationer, og var på den baggrund store fortalere for en professionalisering af

forsvaret. På den anden side var der fastansatte i forsvaret, som aldrig havde været udsendt eller for den sags skyld gjort tjeneste andre steder, end på den base de siden deres ansættelse havde været tilknyttet. For denne gruppe udgjorde en professionalisering af militæret en trussel mod den kendte arbejdstilværelse, idet en professionalisering blandt andet kunne medføre deployering til udlandet.

Samlet set betød mindre ungdomsårgange, færre egnede på hver årgang, færre rekrutterede værnepligtige, kortere værnepligtslængde, færre penge til forsvaret og nye opgaver (INTOPS), der krævede øget uddannelse, at det hollandske parlament i 1991 nedsatte en kommission, der skulle undersøge, om man burde opretholde værnepligten.⁵⁹ Kommissionen konkluderede, at man skulle bevare værnepligten, med det hovedargument at man herigennem sikrede forbindelsen mellem forsvaret og den civile sektor. Denne konklusion tog parlamentet til efterretning, og man udarbejdede en plan for, hvordan forsvaret skulle bevare kontakten med samfundet. Planen blev dog aldrig implementeret, idet parlamentet ikke anså det for særlig sandsynligt, at en professionalisering af forsvaret ville føre til isolation eller fremmedgørelse af forsvaret i forhold til det omkringliggende samfund. En konklusion, som har vist sig at holde stik.

Letland

I Letland var opnåelsen af NATO-medlemskab en grundpille i landets sikkerhedspolitiske strategi efter selvstændigheden i 1991 og afslutningen på den kolde krig. Denne målsætning krævede, at landet gennemførte en generel omstilling af militæret. Omstillingen betød et øget fokus på organisation, procedurer og anskaffelse af moderne udstyr, sådan at landets militære styrker kunne indgå i NATO-samarbejdet. Desuden var det nødvendigt at ændre fokus fra territorialforsvar til internationale operationer, og her kunne værnepligtige ifølge den lettiske forfatning ikke anvendes.

Debatten om afskaffelse af værnepligten startede i oktober og november 2002 med den nye regerings 'Membership Action Plan', som var det første officielle dokument, som omtalte behovet for transformation af forsvaret. Forsvarsministeriet formulerede på forsvarsministerens ønske den del af dokumentet, som berørte professionaliseringen af de væbnede styrker. Forslaget fik fra starten premierministerens og militærets opbakning.

I befolkningen blev forslaget også godt modtaget, idet den generelle holdning til værnepligt i befolkningen var, at systemet var uretfærdigt. Uretfærdigheden havde sit udspring i, at det på trods af den generelle pligt i virkeligheden kun var få mænd af en ungdomsårgang, som blev indkaldt til aftjening. For eksempel var der i 2006 registreret 7.200 mænd som kommende værnepligtige; kun 4.700 af dem var egnede, og kun 1.070 kom reelt til at aftjene værnepligt. Dette skyldtes blandt andet, at det var forholdsvis let at få udsat sin værnepligt eller helt at slippe for at aftjene den, da loven om militærtjeneste åbnede for en række legitime

dispensationsmuligheder. Det var specielt mænd i storbyerne, som søgte om udsættelse.

Slovakiet

Efter selvstændigheden og opdelingen af Tjekkoslovakiet i Tjekkiet og Slovakiet i 1993 var de slovakiske styrker frem til 2001 underlagt næsten konstante reformprogrammer. De fleste af disse programmer beskrives dog som 'papir-tigre', som reelt aldrig nåede at slå igennem og faktisk nærmere svækkede kvaliteten af de væbnede styrker.

Den enorme omvæltning i det politiske system og orienteringen af Slovakiet i retning af Vesteuropa og USA frem for Sovjetunionen kaldte på reformer inden for såvel statens juridiske fundament som administrationen og de udførende organer, hvor procedurer og forvaltningsgrundlag var baseret på østeuropæiske traditioner. Det slovakiske militær var således alt for toptungt og manglede en professionel mellemliderstruktur. Der var altså mulighed for et fornuftsægteskab mellem en symbolsk og praktisk handling, hvor man satte sig for at afskaffe de procedurer og strukturer, som blev forbundet med det gamle politiske system. Hovedårsagen til beslutningen skal dermed søges i, at det politiske system var fundamentalt ændret - med deraf følgende ændringer i hele samfundsstrukturen.

Da NATO-medlemskab også indgik som et centralt element i den slovakiske sikkerhedspolitik, var landet ligesom Letland tvunget ud i en tilpasning af sine militære styrker til NATO-standarder. Visionen om at professionalisere militæret kom fra politisk niveau. Ideen blev fremført af forsvarsministeren med baggrund i en bred forståelse i parlamentet om, at værnepligten ikke førte til det kvalitetsløft i de væbnede styrker, som var nødvendigt for at opfylde ambitionerne om bl.a. NATO-medlemskab. Det var herunder nødvendigt at øge den andel af de væbnede styrker, som kunne deltage i militære operationer uden for Slovakiets grænser. I Slovakiet kunne værnepligtige under ingen omstændigheder udsendes i INTOPS. Dette krævede, at soldaten tegnede en kontrakt og gennemgik et fuldstændigt uddannelsesforløb inklusive enhedsuddannelse og missionsorienteret uddannelse. De værnepligtige blev indkaldt og grunduddannet i uddannelsesenheder og derefter fordelt til enheder i de væbnede styrker, hvor de blev blandet med professionelle soldater. Hvis de ville udsendes i internationale operationer, skulle de tegne en kontrakt for missionens længde. Dette havde den ulempe, at de ofte blev udsendt sammen med en ukendt enhed, som de af gode grunde ikke havde trænet sammen med under værnepligten. Desuden betød missionslange kontrakter, at soldaten blev sendt hjem straks efter missionen, hvis ikke han tegnede en ny kontrakt - og gavtjenesten blev derfor alt for kort, når man kun kunne udsende soldaterne én gang for hvert komplet uddannelsesforløb. Efter en tid gik man over til treårige kontrakter, sådan at man kunne udsende soldaterne flere gange uden at skulle gentage den grundlæggende uddannelse. De treårige kontrakter gav

dog stadig ikke den optimale nytteværdi af soldaterne i forhold til internationale operationer.

Beslutningen om at afskaffe værnepligten var særdeles populær blandt befolkningen, herunder særligt dem, som skulle indkaldes. Der var en udbredt opfattelse af, at værnepligten var uretfærdig og ramte 'skævt'. Uretfærdigheden blev sat i perspektiv af, at lønningerne i den civile sektor i starten af 1990'erne var stigende, og at værnepligtiges økonomiske forhold var ringere. De modtog kost og logi på tjenestestedet samt fri uniform og gratis rejser i forbindelse med orlov. Derudover modtog de et mindre beløb i lomme penge, som svarede til omkring ¼ af en lavtlønnet industriarbejders løn. Der var dog specielle ydelser for værnepligtige forsørgere. Desuden var der en lang række mekanismer til at udsætte sin indkaldelse eller helt undgå den. De interviewede anfører, at det i realiteten var let at undgå at aftjene værnepligt - for eksempel ved at simulere til sessionen. Hvis man nægtede at aftjene værnepligt som følge af samvittighedsårsager, blev man overført til nægtertjeneste efter stort set samme model som i Danmark. Varigheden af nægtertjenesten var konsekvent længere end selve værnepligtstjenesten. I 2004 var ordinær værnepligt således seks måneder, mens nægtertjeneste var ni måneder.

I forbindelse med beslutningen om at professionalisere militæret havde man i Slovakiet en række overvejelser om at bevare værnepligten, men indrette den anderledes - for eksempel ved at afkorte den yderligere. Man havde allerede erfaringer med at afkorte den fra tolv til ni måneder, hvilket fandt sted med udgangen af år 2000, og som led i omstillingen reducerede man med udgangen af 2003 værnepligten fra ni til seks måneder. Med de tidligere erfaringer samt ved at sammenligne overgangen fra ni til seks måneders værnepligt stod det klart, at omkostningerne til ni måneders værnepligt kun var marginalt højere end omkostningerne til seks måneders værnepligt, hvorfor man for en beskedent omkostning opnåede en betydeligt bedre uddannet soldat⁹⁰.

En reduktion af værnepligten til tre måneder blev diskuteret, men ikke godtaget, fordi basisomkostningerne til værnepligt fortsat ville være til stede. Desuden vurderede man - som omtalt i forrige afsnit - at tre måneders værnepligt ikke ville give brugbare soldater.

Værnepligtssystemet blev desuden opfattet som ekstremt ineffektivt. Værnepligtige udførte ofte manuelle funktioner, som intet havde med militær uddannelse at gøre, f.eks. madlavning eller rengøring. Dette var særligt udtalt i de sidste år med værnepligt og var til dels et resultat af, at man ikke mente at kunne uddanne effektivt på kun seks måneder. Dermed blev der tale om en selvopfyldende profeti. Værnepligtige havde dog også vagttjeneste i garnisonerne og deltog i anden reel militær tjeneste efter den indledende uddannelse, men uanset hvilken varighed og form værnepligten antog, kunne de værnepligtige efter forfatningen ikke deltage i internationale operationer.

Et argument i den offentlige debat om, at militærtjeneste bidrog til at opdrage de unge til at føle ansvarlighed, kunne afvises med, at forældrene jo havde 19 år til dette. Hvordan skulle militæret kunne

løse opgaven på seks måneder, hvis forældrene ikke havde været i stand til det i løbet af 19 år?

Beslutningen om at suspendere værnepligten affødte dog enkelte kritiske røster, som særligt frygtede, at afskaffelsen af værnepligten også ville fjerne mobiliseringsreserven, hvilket ville lægge landet åbent for en ny russisk invasion. Dele af befolkningen havde ikke erkendt muligheden for at opnå sikkerhed gennem en alliance eller et kollektivt sikkerhedssystem. Stemningen i befolkningen var dog overvældende positiv.

05 Beslutning

Et fællestræk ved de fire lande er, at man ikke har valgt fuldstændig at afskaffe værnepligten – man har blot suspenderet den. Ifølge de fire landes forfatning er det således stadig muligt at genindføre værnepligten, selv om landenes lovgivning stiller forskellige krav til vilkårene. Når man har valgt at suspendere værnepligten i stedet for at afskaffe den helt, hænger det ifølge de interviewede sammen med, at der i alle lande har været en debat om konsekvenserne for evnen til at opstille en mobiliseringsreserve til territorialforsvaret. I denne debat har modstanderne af at afskaffe værnepligt fastholdt, at den er en afprøvet og velfungerende mekanisme til at sikre volumen i territorialforsvaret, som man ikke helt bør afskrive. De interviewede anfører dog en række argumenter for, at det ikke længere vil være muligt at genindføre værnepligten – medmindre man samtidig omstiller hele samfundets økonomi. Dette skyldes blandt andet, at faciliteter, udrustning, materiel og våben ikke længere oplægges og vedligeholdes, samt at militæret ikke har fastholdt ekspertisen til at indkalde og uddanne en stor personelstyrke. Desuden vil mobilisering af en stor personelstyrke have store konsekvenser for samfundsøkonomien gennem sin direkte påvirkning af den private såvel som den offentlige sektor, som begge har indstillet sig på at aftage hele og ubeskårede ungdomsårgange.

Frankrig

Suspenderingen af værnepligten var en politisk beslutning, og i praksis kræver det blot en ny politisk beslutning at reaktivere den, f.eks. i en krisesituation. Både præsidenten og parlamentet kan stille forslag om det, men i sidste ende er det præsidentens beslutning, der gælder, da præsidenten har vetoret over for parlamentet i sådanne beslutninger.

Argumentet om, at værnepligten var en borgerpligt og skabte et bånd mellem den enkelte borger og staten, var befolkningen mere følsom over for. Derfor besluttede man at bevare en mekanisme til at indskærpe borgerpligten og specifikt pligten til at tage del i landets forsvar for alle borgere. Det var i denne ånd, at man samtidig med suspenderingen af værnepligten besluttede at indføre en 'borgerdag', som skulle være en introduktion for alle borgere til deres pligt i forhold til landets forsvar. Her modtager de også information om

opgaver for de væbnede styrker og karrieremuligheder i militæret. Alle mænd, som er født efter 1978, og alle kvinder født efter 1982 skal gennemgå denne dag på et tidspunkt mellem deres 16-års og 18-års fødselsdag. Det er interessant, at Frankrig har fastholdt at ligestille mænd og kvinder, hvad angår borgerpligt, også efter at værnepligten er suspenderet. Der var en del politisk debat om, hvor længe den nye 'borgerpligt' skulle vare. Ved suspenderingen af værnepligten stillede den daværende regering forslag om, at varigheden skulle være en hel uge. Lovforslaget blev dog aldrig færdigbehandlet, og den nye regering fik skåret den ene uge ned til det, som nu kendes som 'borgerdagen'.

I den nuværende sikkerhedspolitiske situation vurderer de interviewede, at det vil være praktisk umuligt at genindføre værnepligten i den form, den havde tidligere. Men fordi Frankrig kun har suspenderet værnepligten, vurderer de også, at borgerne fortsat vil føle sig forpligtet over for forsvaret.

Som illustration af de teoretiske omkostninger ved at genindføre værnepligten nævner de interviewede, at forsvaret i de senere år har regnet på omkostningerne til at forlænge 'borgerdagen' til et flerdages seminar. Omkostningerne til indkvartering og forplejning af en ungdomsårgang på næsten ½ million er så store, at der ikke kan skabes opbakning til det. Dette skyldes, at den kasernestruktur og de støttefunktioner, der førhen blev anvendt til værnepligten, er nedlagt og afhændet.

Holland

I parlamentet havde man ikke som sådan nogen rigtig debat om, hvorvidt værnepligten skulle erstattes af et professionelt forsvar. Værnepligten var til stadig større irritation for vælgerne, der anså systemet for uretfærdigt. En politikers karriere kunne derfor blive kortvarig, hvis vedkommende forsvarede fastholdelsen af værnepligten i et år, hvor et af de store valgtemaer var værnepligten.

Parlamentet debatterede til gengæld, hvorvidt Holland ville kunne genetablere sit forsvar og forsvare sine grænser i tilfælde af aggression mod landets suverænitet, hvis man først afskaffede værnepligten. Da forsvaret kunne garantere, at Hollands suverænitet ikke ville være truet, valgte parlamentet at suspendere værnepligten. Værnepligten kan altså principielt genetableres, uden at forfatningen ændres, hvis Hollands sikkerhed er truet. Dette vil kræve, at parlamentet vedtager forslaget om reaktivering ved simpelt stemmeflertal. En afstemning kan dog kun gennemføres, i det øjeblik Holland står over for en international truende sikkerhedstrussel.

Da værnepligtssystemet kun er suspenderet, modtager alle unge mænd, den dag de fylder 17 år, stadig et brev fra myndighederne, hvori de indkaldes til værnepligt. Dette brev er dog den eneste rest af værnepligten, som stadig fastholdes. De unge mænd skal således ikke møde til session eller gennemføre nogen anden form for symbolsk plighthandling.

Når det hollandske parlament besluttede sig for at suspendere og ikke afskaffe værnepligten, skyldtes det i høj grad, at en fuldstændig

afskaffelse ville kræve en ændring af den hollandske forfatning, ligesom en genindførelse også ville kræve en forfatningsændring. Samtidig ville politikerne sikre, at værnepligtssystemet kunne genindføres i tilfælde af en udefrakommende trussel mod Hollands suverænitet.

Letland

I 'Statens forsvarskoncept' fra 2003 blev det foreslået, at de væbnede styrkers fokus skulle ændres fra territorialforsvar til internationale operationer og fra værnepligt til professionalisering.⁶¹ Der var fuld opbakning til ideen i parlamentet, og der var derfor ingen større politisk debat om, hvorvidt værnepligten skulle erstattes af et professionelt forsvar. I 2003 blev der nedsat en arbejdsgruppe under forsvarsministeriet med det formål at forberede omstillingen. Arbejdsgruppen præsenterede i foråret 2004 sin transitionsrapport for regeringen. Rapportens konklusioner byggede på interviews i europæiske lande, der tidligere havde afskaffet værnepligten, og en af konklusionerne var, at jo kortere transitionsperioden var, desto bedre. Rapporten foreslog derfor en transitionsperiode på tre år. Parlamentet vedtog transitionsplanerne i marts 2005 og fastsatte implementeringsdatoen til 1. januar 2007.

Da Letlands selvstændighed i sig selv medførte et stort behov for at revidere landets lovgivning – og da værnepligtssystemet var baseret på lovgivning, som var blevet til under den kolde krig – var det nødvendigt at revidere landets værnepligtslove for at kunne suspendere værnepligten. Det kunne man imidlertid ikke nå i transitionsperioden, og det lettiske parlament vedtog derfor indledningsvis en lov, som satte værnepligtsloven ud af kraft. I overgangsperioden er værnepligten således overordnet set fastlagt i forfatningen, men de praktiske anvisninger om mobiliseringssystemets indretning er ikke dækket, og det lettiske forsvarsministerium er ved at udarbejde en ny lov/et nyt koncept for mobilisering. Det nye mobiliseringssystem vil efter al sandsynlighed komme til at ligne det franske system, hvor den aktuelle ungdomsårgang indkaldes til registrering ved en 'session', hvor forsvaret samtidig kan præsentere sine uddannelser.

Slovakiet

Parlamentet iværksatte i 2002 i samarbejde med NATO sin 'Membership Action Plan'. Planen blev i Generalstaben omsat til et detaljeret program for omstruktureringen af de slovakiske styrker.⁶² Programmet blev iværksat i bevidstheden om, at man måtte professionalisere militæret og bryde med den sovjetiske arv. Målet med reformen var at opbygge et lille, men fuldt professionelt militær med en bedre kvalitet i personelstyrken og bedre uddannelse.

Værnepligten blev således heller ikke endeligt afskaffet i Slovakiet – ligesom i de tre øvrige lande blev den blot suspenderet. De interviewede anfører, at historisk bekymring over truslen fra Rusland var medvirkende til, at man valgte at bevare muligheden for at

indkalde værnepligtige. De anbefaler, at andre lande, som overvejer at afskaffe værnepligten, også vælger suspendering.

Da der ikke eksisterer et Hjemmeværn eller anden form for nationalgarde, har Slovakiet valgt at oprette en 'aktiv frivillig reserve' bestående af hjemsendte professionelle soldater for at sikre, at staten råder over en mobiliseringsstyrke. Denne styrke skal med tiden erstatte den tidligere mobiliseringsreserve. Der er ikke fastsat nogen reaktionstid for mobiliseringsstyrken, og der opretholdes ikke et egentligt beredskab. Man har dog etableret et 'center for mobiliseringsplanlægning' i generalstaben. Centeret har ansvaret for at kunne genintroducere værnepligten, hvis det bliver nødvendigt. Alle nødvendige data bevares i folkeregisteret, hvis man skulle finde behov for at indkalde værnepligtige igen. Reaktivering af indkaldelser vil kræve en parlamentsbeslutning.

06 Implementering

Alle de undersøgte lande har valgt at gennemføre en glidende omstilling fra værnepligt til professionelt forsvar, hvor man i en overgangsperiode har indkaldt et stadig faldende antal værnepligtige, mens man samtidig iværksatte forøget rekruttering og uddannelse af professionelle styrker. Overgangsperioderne har haft forskellig længde med tre år (i Letland) som den korteste og med seks år (i Holland) som den længste. De interviewede angiver generelt, at overgangsperioderne – som har været på mellem tre og seks år – har været af passende længde. Letland har dog haft vanskeligt ved at nå at få f.eks. ændringer i lovgivning og bestemmelseskomplekser på plads, og de interviewede anbefaler derfor en længere overgangsperiode.

Ved implementeringen har man desuden i alle landene reduceret det samlede antal væbnede styrker, hvilket blandt andet har betydet, at uddannelsesstrukturen kunne slankes, og antallet af garnisoner reduceres, ligesom den generelle organisering af forsvaret kunne ændres. Dette har dog haft den bivirkning, at det vil være meget vanskeligt at genindføre værnepligten, fordi det vil være for bekosteligt at generhverve struktur, som én gang er afhændet.

Alle landene har været nødsaget til at afsætte flere penge til rekruttering, selv om metoderne til at opføre dette er meget forskellige, og de har alle måttet oprette særlige rekrutteringskontorer.

Desuden har alle landene valgt at øge indsatsen for at skabe transparens i forsvaret, f.eks. gennem centralt fastsatte 'åbenthusarrangementer'. Alle landene anser denne indsats for at gøre forsvaret synligt over for civilbefolkningen som en vigtig del af rekrutteringsindsatsen.

Frankrig

Efter den politiske suspendering, som blev vedtaget ved lov i oktober 1997, beholdt man værnepligten i en overgangsfase, der varede indtil 2001. I denne overgangsfase reducerede man hvert år drastisk antallet af værnepligtige, som før beslutningen om suspendering lå på lidt over 50 % af en ungdomsårgang.⁶³

Frankrig var i overgangsfasen begunstiget af, at man ikke havde det samme store fald i ungdomsårgangene som de øvrige undersøgte lande. Derimod kunne man som de øvrige lande konstatere, at kvaliteten af de unges fysiske tilstand (i form af styrke og udholdenhed) har været faldende. Denne tendens er fortsat efter suspenderingen af værnepligten.

Samtidig med professionaliseringen ændrede man forsvarets opbygning og struktur. Blandt andet reducerede man antallet af militærregioner fra ni til fem.⁶⁴ Man gik også i gang med at opbygge professionelle enheder og udvikle faciliteter til at håndtere den nye professionelle struktur. Den samlede personelstyrke i forsvaret blev fra 1996 til 2002 reduceret fra ca. 573.000 mand til ca. 436.000 mand, men de personelrelaterede omkostninger faldt ikke i denne periode. I stedet steg de fra ca. 85 milliarder kroner til ca. 100 milliarder kroner. Denne udvikling er til dels affødt af den generelle prisudvikling i samfundet, men skyldes også, at lønniveauet blev hævet i forhold til lønninger i den civile sektor.

I denne periode oplevede man i Frankrig nogle problemer med rekruttering, og som en reaktion på dette oprettede man ved slutningen af overgangsfasen et rekrutteringscenter, som skulle forsøge at tiltrække flere unge mennesker til forsvaret. Rekrutteringscenteret benytter sig af virkemidler som reklamekampagner, deltagelse på jobmesser og 'åbenthusarrangementer'.

Desuden iværksatte man 'borgerdagen', som grundlæggende har samme indhold og har fungeret som inspiration for 'Forsvarets Dag' i Danmark. Alle unge skal deltage i arrangementet mellem deres 16-års og 18-års fødselsdag.

Holland

Professionaliseringen af forsvaret og suspenderingen af værnepligten betød først og fremmest, at der blev foretaget drastiske reduktioner i antallet af enheder. For eksempel kunne den hollandske hær før suspenderingen af værnepligten opstille en samlet styrke på to en halv division⁶⁵, mens de i dag kun råder over tre brigader. Samtidig oplevede alle værn en reduktion i antallet af baser, fly, kampvogne etc. Forsvarets samlede personelstyrke blev i alt reduceret fra ca. 128.000 til ca. 50.000 soldater.

Reduktionen i antallet af enheder har bl.a. betydet, at de nuværende enheder har fået tilført bedre materiel og udstyr, hvilket rustet dem bedre til internationale operationer. Det er samtidig blevet klart for forsvaret, at internationale operationer i dag ikke er kortvarige missioner af et enkelt års varighed, men derimod en længerevarende indsats ofte langt væk fra Holland, hvilket for missionerne i Irak og Afghanistan har betydet kraftig slitage på det materiel, der benyttes i missionsområderne. Forsvaret har endvidere måtte erkende, at der er opstået et problem i militæret i forbindelse med deployeringer, missionstræning og rotation: Forsvaret har blandt andet vanskeligt ved at samle mandskab til at deltage i internationale øvelser, når man samtidig både skal forberede sig til - samt deltage i - internationale operationer.

Ved suspenderingen af værnepligten var Holland nødsaget til at oprette et helt nyt rekrutterings- og udvælgelsessystem, idet værnepligten tidligere skaffede de professionelle soldater, som forsvaret efterspurgte. Rekrutteringsbudgettet var derfor lavt inden suspenderingen af værnepligten. Der eksisterer ikke brugbare tal for rekrutteringsbudgettets størrelse i dag, idet Holland ikke anser rekruttering som en selvstændig post, men derimod som en integreret del af en samlet rekrutterings- og fastholdelsespolicy. Holland betragter dermed rekruttering som en aktivitet, som skal holde balance i forsvarets samlede personelstruktur i forhold til afgang. Holland har siden 2001 årligt brugt ca. 373 millioner kroner om året til dette projekt.

Som led i professionaliseringen oprettede man rekrutteringskontorer i alle større byer i Holland, hvor unge, som ønsker ansættelse i forsvaret, skal gennemgå en række af fysiske og psykologiske prøver, inden de kan underskrive en professionel kontrakt. I modsætning til f.eks. Letland har Holland ikke slækket på de fysiske og psykiske krav, man stiller til ansøgerne.

For at bevare kontakten mellem befolkningen og militæret har Holland indført en 'veterandag'. På denne dag bliver soldater fra missionerne på Balkan, Irak, Afghanistan etc. hyldet. Initiativet er blevet positivt modtaget blandt soldaterne og i befolkningen, og veteranerne nyder stor respekt. Arrangementet støttes af kongehuset og dækkes indgående af de hollandske medier.

Letland

Implementeringen af det professionelle forsvar blev lettet af, at forsvaret siden 2003 havde reduceret antallet af indkaldte værnepligtige, samtidig med at antallet af professionelle soldater blev forøget. Desuden blev kontraktperioden for professionelle soldater forlænget fra tre år til fem år.

Ved beslutningen om at professionalisere blev det oprindeligt fastlagt, at processen skulle være bragt til ende med udgangen af 2010. Denne tidshorisont blev af politikerne senere fremskyndet til 2006, hvor parlamentet vedtog, at de sidste værnepligtige skulle indkaldes i 2005. Dermed forlod de sidste værnepligtige de lettiske væbnede styrker i 2006.

Det stod hurtigt klart, at der ville være initialomkostninger ved omstillingen til et professionelt forsvar. De interviewede påpeger, at det professionelle forsvar er billigere i det lange løb – og i hvert fald mere omkostningseffektivt. Omkostningerne til et professionelt forsvar er lavere, blandt andet fordi veluddannede professionelle soldater passer bedre på udstyret og laver færre fejl end værnepligtige. Den største besparelse ligger dog inden for uddannelsessystemet, hvor man har kunnet nedlægge store dele af uddannelsesstrukturen. Desuden betyder professionaliseringen, at man kan udvikle nye og mere avancerede teknikker, som sparer ressourcer.⁶⁶

Der var under implementeringen en offentlig debat vedrørende afskaffelsen af værnepligten, hvor det blev hævdet, at de væbnede

styrker blev opfattet som en institution, der formede de unges personlige karakter samt deres fysiske formåen. Med andre ord blev forsvaret set som en samfundsmæssig opdragende institution. Et andet argument, som gav anledning til bekymring, var, at afskaffelsen af værnepligten kunne resultere i, at de væbnede styrker mistede den tætte kontakt til det civile samfund. Denne bekymring blev blandt andet imødegået, ved at forsvarsministeriet øgede den økonomiske støtte til ungdomskorpset 'Jaunsardzes'. Ungdomskorpset er en spejderlignende organisation efter russisk forbillede⁶⁷. Formålet med organisationen er blandt andet at støtte unge mennesker i deres sunde interesser og holde dem væk fra kriminalitet. Organisationen har 7.300 medlemmer, hvilket er mere end hæren. Derudover har ungdomskorpset en samfundsstøttende funktion, idet medlemmerne modtager undervisning inden for bl.a. turisme og historie samt lærer grundlæggende færdigheder inden for f.eks. førstehjælp. Træningen omfatter også visse former for militær uddannelse. Underviserne er fra nationalgarden eller professionelle soldater. De unge er aldersinddelt i tre grupper: 12-14 år, 15-16 år og 17-18 år. Den sidste gruppe tilbydes skydeundervisning. Det er frivilligt, hvorvidt det enkelte medlem ønsker at deltage i organisationens forskellige aktiviteter. Der er ingen formel forbindelse mellem ungdomskorpset og rekrutteringen af professionelle soldater, men der rekrutteres årligt ca. ti % fra organisationen.

I forbindelse med implementeringen var man i militæret meget opmærksom på, at de professionelle styrker ville blive belastet af udsendelser. Da de væbnede styrker lægger vægt på hensynet til familien, har forsvaret indført et rotationssystem, som betyder, at en professional soldat efter en udsendelse er hjemme i Letland i en given tidsperiode. Normalt tilbringer soldaten et år hjemme inden den næste deployering. I denne tidsperiode kan soldaten 'slappe af' og forberede sig til næste mission via missionsforberedende træning. Der er ingen øvre grænse for antallet af udsendelser. Det skal samtidig nævnes, at de internationale operationer bliver opfattet positivt i civilbefolkningen, der generelt bakker op omkring Letlands internationale engagement.

Det sidste år med værnepligt meldte et stort antal unge sig frivilligt til de væbnede styrker. Dette skyldtes formentlig, at det var deres sidste chance for at afprøve militæret og derved finde ud af, hvad de væbnede styrker kunne tilbyde dem. Dermed fungerede værnepligten som en prøvetid af et års varighed, som ikke var forbundet med de samme konsekvenser, som hvis man indgik en professionel kontrakt på fem år. Trods populariteten tegnede kun alt for få af de værnepligtige dog kontrakt med militæret efter værnepligten, idet de anså kontraktens bindingsperiode på fem år som værende for lang. Blandt de værnepligtige på de sidste årgange har 25-30 % givet udtryk for, at de ville have underskrevet en kontrakt, hvis den i stedet havde haft en varighed på tre år.

Slovakiet

Ved iværksættelsen af professionaliseringsplanen benyttede det slovakiske forsvar et amerikansk rådgivningsfirma, som i en analyse endevendte hele den slovakiske personelstruktur.⁶⁸ Man havde også kontakt til det britiske og franske forsvarsministerium – ligesom man havde stor gavn af NATOs Partnership for Peace-program og dets forskellige rådgivende funktioner. Tyngden i rådgivningen blev dog hentet hos rådgivningsfirmaet. En af de kritiske mangler var, at Slovakiet indtil professionaliseringen ikke havde haft en professionel mellemliderstruktur. Mellemliderfunktioner blev varetaget af værnepligtige eller professionelle officerer. Derfor var officersstrukturen også overvældende, og hele organisationen alt for toptung. Der er således ikke tale om en isoleret værnepligtsreform – men derimod en fuldstændig omorganisering af de væbnede styrker i Slovakiet.

Implementeringen af den professionelle styrke blev planlagt til at foregå over en periode på seks år. Da Slovakiet indkaldte værnepligtige fire gange om året, besluttede man at reducere antallet af indkaldte fra hold til hold, således at antallet af værnepligtige gradvis ville falde.

Planen var at opnå en fuldt professionel styrke ved udgangen af 2006. Reelt gik professionaliseringen dog hurtigere end planlagt, og de væbnede styrker bestod allerede fra 1. januar 2006 af 100 % professionelle soldater. Antallet af indkaldte faldt således gradvis fra 16.235 i 2001 via 7.201 i 2003 til 2.472 i 2005.

Mens det gik hurtigere end forventet med at afvikle værnepligten, gik det knap så hurtigt med at rekruttere professionelle soldater. Man nåede således ikke målet på 15.360 menige og mellemledere pr. 1. januar 2005, men derimod kun 11.188. Blandt årsagerne til rekrutteringsvanskelighederne anføres blandt andet, at små ungdomsårgange netop slog igennem i Slovakiet i denne periode, at landet oplevede rekordhøj vækst (blandt andet åbnede der store bilfabrikker i landet), og endelig at de slovakiske væbnede styrker først skulle til at skabe en rekrutteringskultur. Man havde ikke taget højde for demografien, før man traf beslutningen om at afskaffe værnepligten – og blev derfor overrasket over, at det var vanskeligt at rekruttere.

Samtidig med professionaliseringen ændrede man på lovgivningen omkring de personalegoder, som førhen tilfaldt professionelle soldater. Fordelene – f.eks. inden for sundheds- og skolevæsenet – bortfaldt nu, hvilket i kombination med stærkt forringede karrieremuligheder og en øget konkurrence på arbejdsmarkedet om de bedste hoveder fik mange af de dygtigste officerer til at rejse på et tidspunkt, hvor reformen skulle implementeres. Dette vanskeliggjorde en succesfuld reform.

Processen indebar en fuldstændig transformation af de væbnede styrker med store ændringer på alle niveauer. Den samlede personelstyrke inden for de væbnede styrker blev således reduceret fra 46.662 i 2001 til 31.251 i 2005. Samtidig skete der store ændringer i sammensætningen af styrken. I 2001 var der således 7.265 officerer i de væbnede styrker, mens dette tal i 2005 var reduceret til 4.152,

hvilket igen var reduceret til 3.326 officerer i 2006. Også inden for officerskorpsets gradsstruktur skete der store ændringer. Ved reformens start sad kun 64 % af alle officerer i stillinger, som svarede til deres grad – resten var placeret i stillinger med mindre ansvar, end graden betingede. For eksempel var lederen af et af landets musikkorps general. Ændringerne blev håndteret gennem en kombination af naturlig afgang, tilbud om tidlig pension og tilbud om frivilligt at gå en eller flere grader tilbage. For at sikre sammenhæng mellem grad og job blev der udarbejdet job- og funktionsbeskrivelser for alle stillinger. Der blev også opbygget en helt ny bureaukratisk struktur omkring udvælgelse og udnævnelse, og sammenhængen mellem grad, job, uddannelse og aftrædelsesalder har i det hele taget skabt en helt ny og mere effektiv forvaltningskultur.

Med ændringerne i strukturen var det naturligt at lukke garnisoner. I Slovakiet valgte man fortrinsvis at lukke de mindre garnisoner, sådan at styrkerne nu er koncentreret i større enheder omkring øvelsesterræner. Man benyttede desuden lejligheden til at lukke en del garnisoner, som var u hensigtsmæssigt placeret i bymiljøer. Dermed var der en del besparelser, som dog ikke er opgjort specifikt. Lukningen af garnisoner medførte et større politisk opgør om placeringen af de tilbageværende installationer. Garnisonsslukningerne hænger dog ikke alene sammen med afskaffelsen af værnepligten, men skyldes også, at man reducerede kraftigt i personelstrukturen ved samme lejlighed.

Ligesom i Letland fik beslutningen om at afskaffe værnepligten et rekordhøjt antal unge mænd til at melde sig i værnepligtens sidste år. Der var på intet tidspunkt behov for et nationalt værnepligtslotteri à la det danske, da der på alle årgange var tilstrækkeligt med egnede – og alle egnede skulle aftjene værnepligt.

For at sikre, at forsvaret forblev synligt og transparent i befolkningen samt fremstod som en spændende og attraktiv arbejdsplads, pålagde man militæret at gennemføre opmærksomhedsarrangementer. Alle enheder har således som produktionsmål, at de selv skal gennemføre lokale udstillinger og shows, samt at de skal bidrage til nationale udstillinger og arrangementer, hvor militæret bliver inviteret.

Desuden gennemfører forsvaret en central kampagne rettet mod unge – såkaldte 'ungdomslejre'. Disse lejre er en form for holdkonkurrencer, hvor unge konkurrerer i friluftsdiscipliner med militært tilsnit. Desuden opfordres forskellige højtprofilerede institutioner til at konkurrere (f.eks. Udenrigsministeriet mod Forsvarsministeriet), sådan at der skabes opmærksomhed. Forsvaret betaler for opholdet, forsikringer m.v. under lejrene – og deltagerne inddeles i hold efter alder (14-15 år, 16-17 år og 18-19 år). Lejrene har været gennemført i 2006 og 2007 og gennemføres desuden i løbet af sommeren 2008. Vindere kan vælge at prøve kræfter med en militær profession i 24 timer 'med fuld musik' og f.eks. opleve flyvning i helikopter eller skarpskydning.

Trods disse tiltag slog vanskelighederne med at rekruttere professionelle soldater igennem, straks efter at værnepligten var afskaffet – og dette til trods for, at Slovakiet allerede i 2001 oprettede et rekrutteringskontor. Rekrutteringskontoret er underopdelt i blandt

andet et personelstrukturkontor, som er ansvarligt for løbende at beregne behovet for indtag til alle uddannelser i de slovakiske styrker samt for at skabe sammenhæng i gradsstrukturen. Rekrutteringskontoret fastsætter årligt produktionsmål for rekrutteringen. Overordnet set skal output af enhver art modsvares af det tilsvarende input - og det har vist sig at være stadig vanskeligere at opfylde disse mål. Dette skyldes ikke mindst væksten i det slovakiske samfund, som blandt andet har ført til åbninger af store fabrikker inden for autoindustrien (bl.a. VW). De væbnede styrker kan ikke konkurrere på lønniveauet, men opfattes til gengæld som en arbejdsplads med stor jobsikkerhed.⁶⁹

Under rekrutteringskontoret ligger desuden et marketingscenter, som varetager al reklameindsats og indledende kontraktsskrivning. Blandt de væsentligste reklameaktiviteter fremhæves personlig kontakt, reklame i trykte og elektroniske medier og internettet. Blandt andet er der en aktivitetskalender på centerets hjemmeside, som viser, hvilke rekrutteringsaktiviteter, shows og andre aktiviteter der gennemføres, sådan at interesserede kan følge med.

Rekrutteringsvanskelighederne illustreres ved, at man i 2002 kunne nøjes med at gennemføre 0,31 rekrutteringsaktivitet pr. rekrutteret, mens man i 2007 måtte gennemføre 3,6 aktiviteter. (I dette eksempel er en rekrutteringsaktivitet f.eks. lig med en udstilling og et rekrutteringsbesøg i en landsby eller på et gymnasium).

Der bruges årligt i alt ca. 3,7 millioner kroner på rekrutteringen: Midlerne er opdelt med ca. 370.000 kroner, som personelkontoret direkte kan anvende, mens resten beror ved Forsvarsministeriet med trækningsret for personelkontoret. Disse midler betaler for reklameomkostninger i den trykte og elektroniske presse samt på internettet. De militære enheders opmærksomhedsarrangementer er ikke indregnet i dette beløb.

Generalstaben har beregnet, at det koster 2,5 millioner kroner at rekruttere 700 egnede ansøgere til de væbnede styrker - dette svarer til ca. 3.700 kroner pr. rekrutteret. Sidste år kontaktede man 14.000 mennesker direkte for at nå målsætningen på 765 rekrutterede. I starten af professionaliseringen var det tilstrækkeligt at kontakte 6.000 personer direkte for at rekruttere 2.000. De interviewede anfører, at der er en tæt sammenhæng mellem synlighed og rekruttering. Det er lettere at rekruttere i de områder, hvor garnisonerne gør en indsats og er meget synlige.

Slovakiet har ikke ændret sit rekrutteringsbudget, i takt med at det er blevet vanskeligere at rekruttere. Aktuelt viser de seneste undersøgelser, at tre procent af en rekrutterbar ungdomsårgang ønsker at blive professionelle, mens ni procent 'overvejer det'.

Opgaven med at opbygge en mobiliseringsreserve blev placeret hos mobiliseringsplanlægnings-centeret. Centeret skal opbygge en 'aktiv reserve' af frivillige og egnede hjemsendte professionelle soldater. Det planlægges at gennemføre den første øvelse med reserven i 2009. Slovakiet råder desuden stadig over ca. 800.000 reservister - heraf ca. 15.000 tidligere professionelle soldater. Det er hensigten at erstatte denne styrke med en mindre reserve af 20-60-årige frivillige. Denne reserve skal bestå af tidligere professionelle soldater på

kontrakt med forsvaret, som skal stå til rådighed for efteruddannelse i op til 15 dage om året for menige og 30 dage om året for specialister og mellemledere. Reservisterne modtager løn under indkaldelserne, hvis ikke det firma, de er ansat i, kompenserer for løntabet. Kontrakterne tegnes for tre år ad gangen, og generalstabens personelkontor udpeger de kvalificerede, så man ikke kommer til at tegne kontrakt med de forkerte. Det er desuden hensigten at benytte den aktive reserve til at rekruttere til de professionelle styrker.

Rekrutteringsvanskelighederne har fået forsvaret til at overveje at hæve pensionsalderen samt til at slække på optagelseskravene. Pensionsalderen afhænger i dag af, hvilken grad man opnår, men for personer med 55-års pensionsalder overvejer man f.eks. at hæve pensionsalderen til 60 år.

Det skal bemærkes, at behovet for at styrke mellemlederstrukturen har ført til, at mellemledere ikke kan blive officerer, samt at velkvalificerede mellemledere tjener flere penge end yngre officerer.

Lønniveauet for de væbnede styrker er fastlåst via det nationale forsvarsforlig, som løber for hele perioden frem til 2010. Niveauet er politisk fastlagt og er fastlagt, sådan at forholdet mellem yngste mands løn og forsvarschefens løn er 1:5,26.⁷⁰ Der kunne være god mening i at justere på lønniveauet i forligsperioden, men af budgettekniske og parlamentariske årsager er dette ikke muligt.

Et af de store ønsker i forbindelse med reformen var at ændre på karrierestrukturen i militæret. Til dette formål oprettede man et 'personalecenter', som er ansvarligt for at udvælge og forfremme medarbejdere til specialistfunktioner eller til næste højere grad. Dette gælder alt personel frem til og med oberstløjtnantniveauet. Dette var førhen et lokalt chefansvar, men da det blev misbrugt gennem bl.a. nepotisme, korrupsion og pleje af andre private interesser, blev det afskaffet ved reformen. Det affødte mange vrede reaktioner fra de lokale chefer.

Endelig er 'Psykologisk og sociologisk center' ansvarligt for at foretage indledende test på alle ansøgere og udgør dermed et væsentligt element i rekrutteringen. Her gennemfører man også screening af kandidater til udlandstjeneste i såvel stabe som INTOPS.

07 Evaluering

Alle landene vurderer, at deres kapacitet og evne til at gennemføre internationale operationer er forbedret, og at hovedformålet med omstillingen fra værnepligt til professionelt forsvar dermed er opfyldt.

Alle de undersøgte lande har desuden noteret sig 'computergenerationen' eller 'ølgenerationen', som er øgenavne fra henholdsvis Letland og Holland, der beskriver en generelt faldende fysisk standard blandt de unge. Dette har haft særlig betydning, når antallet af ansøgere har været faldende, fordi det enten betyder, at man må afvise en større del af de unge ved optagelsesprøverne eller sænke optagelseskravene og øge uddannelsens længde for at kunne bringe de unge i en fysisk tilstand, hvor de effektivt kan forrette militærtjeneste.

De fire undersøgte lande har desuden alle noteret sig et forøget antal kvindelige ansøgere, og alle har øget antallet af kvindelige soldater siden afskaffelsen af værnepligten. Dette kan skyldes, at alle landene angiver, at de efter afskaffelsen af værnepligten har søgt at øge rekrutteringsbasen, hvilket f.eks. har medført, at jobkampagnerne har ændret karakter og f.eks. målrettes mod at skaffe kvindelige ansøgere.

En anden årsag kan være, at alle lande angiver, at målinger og vurderinger samstemmende peger i retning af, at forsvarrets prestige i samfundet er øget, efter at værnepligten er afskaffet. (Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at soldaterne er blevet mere populære i f.eks. erhvervslivet. Faktisk angiver de adspurgte i Frankrig, at det ikke giver fordele at sætte militærtjeneste på sit CV.)

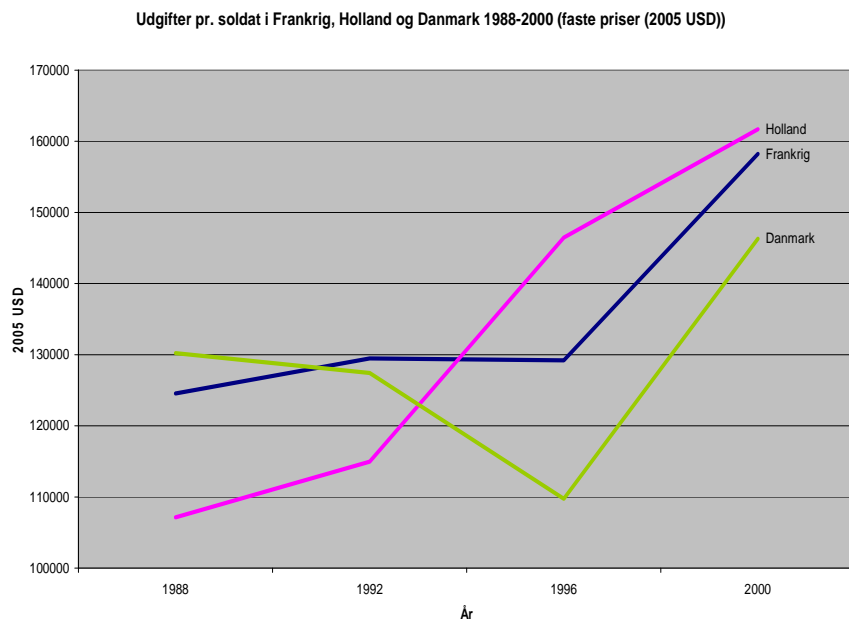
Et andet fællestræk er, at alle landene har oplevet modstand mod forandring blandt grupper af de professionelle i forsvaret. De adspurgte anfører, at dette til dels skyldes frygt for forandring – samt helt konkret, at omstruktureringen vil komme til at medføre udsendelse til internationale missioner for medarbejdere, som hidtil har levet stationært omkring samme garnison hele deres karriere.

En central pointe er desuden, at rekruttering nok er vigtig, men at fastholdelse er mindst lige så vigtig. Det er nemlig billigere at fastholde og 'genbruge' soldater end at rekruttere og nyuddanne. I både Frankrig og Holland vurderer personelstabene således, at det optimale ansættelsesperspektiv for menige er otte år i systemet.

Alle landene konstaterer desuden, at demografiske og samfundsøkonomiske forhold har stor betydning for både rekruttering og fastholdelse. Konkurrencen om den egnede arbejdskraft bliver således kraftigt påvirket af antallet af unge, der er til rådighed på hver ungdomsårgang, samtidig med at de økonomiske konjunkturer påvirker erhvervslivets efterspørgsel efter arbejdskraft. Den værst tænkelige situation (for både forsvaret og erhvervslivet) optræder dermed, når små ungdomsårgange bliver kraftigt efterspurgt af et erhvervsliv i vækst.

Endelig ser det ud til, at de nye professionelle styrker ikke er billigere end værnepligtssystemet, hvilket ikke kun skyldes selve organiseringen af de væbnede styrker: Letland og Slovakiet har f.eks. øget deres forsvarsbudgetter løbende gennem hele omstruktureringen, men dette har i lige så høj grad været et led i landenes målsætning om at leve op til NATOs målsætninger om, at medlemslandene skal bruge to procent af deres bruttonationalprodukt (BNP) på militæret. (Og de to lande har ikke blot øget deres forsvarsudgifters andel af BNP: Selve BNP er også forøget, så i reelle tal er der tale om kraftige forøgelser). For Hollands og Frankrigs vedkommende er omkostningerne til militæret også steget efter afskaffelsen af værnepligten. Landene angiver dog alle, at omkostninger til materielanskaffelser og slitage på materiellet i internationale operationer samt det forhold, at operationerne er forbundet med store transport- og logistikomkostninger, spiller en væsentlig rolle.

Figur 6.

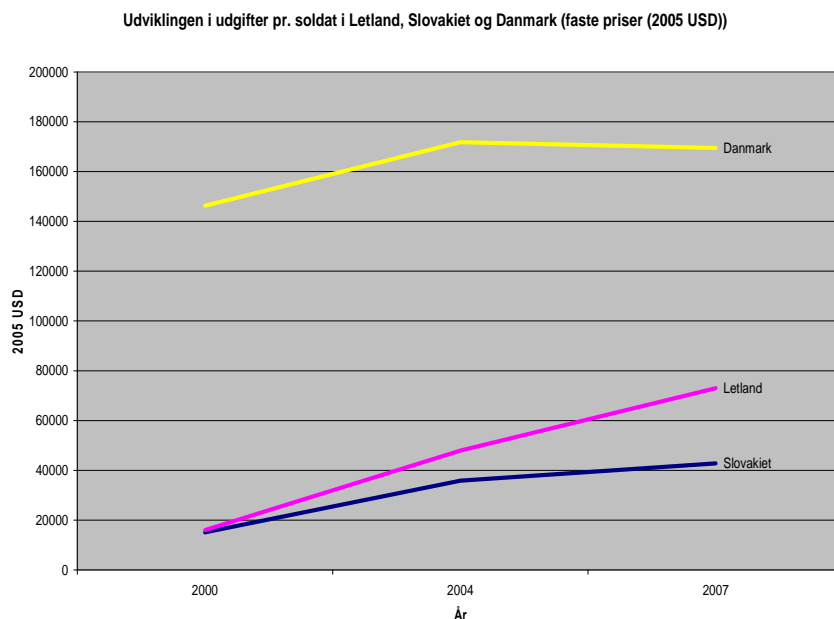


Kilde: SIPRI og Military Balance

Det stigende udgiftsniveau illustreres i figur 6. Figuren viser udviklingen i forsvarsudgifterne pr. soldat i Frankrig, Holland og Danmark i perioden 1988 til 2000 (det vil sige i den periode, hvor værnepligten afskaffes i Holland (fra 1993 til 1996) og Frankrig (fra 1996 til 2001)). Der sker i denne periode en bemærkelsesværdig forskydning mellem landene i forhold til ressourceforbrug pr. soldat, således at Danmark går fra at bruge flest ressourcer pr. enhed til at

bruge færrest, hvorimod Holland går fra at bruge færrest til at bruge flest. Det er særligt interessant, at forøgelsen i Hollands ressourceforbrug pr. soldat falder sammen med indførelsen af den professionelle hær i 1992. I denne periode er Danmark ellers i stand til at sænke ressourceforbruget pr. enhed, således at det danske ressourceforbrug er godt 25 % lavere end det hollandske. Ligeledes er det bemærkelsesværdigt, at det franske udgiftsniveau også stiger ved indførelsen af den professionelle hær. Denne udgiftsstigning ses dog også både i Holland og Frankrig og kan derfor ikke forklares alene med afskaffelsen af værnepligten.

Figur 7.



Kilde: SIPRI og Military Balance

Figur 7 illustrerer den samme udvikling i Slovakiet, Letland og Danmark i perioden 2000-2007 – det vil sige, det tidsrum hvor de to førstnævnte afskaffede værnepligten. Man ser i denne periode den samme interessante udgiftsstigning i de to lande der går over til en professionel hær. Til sammenligning har udviklingen i Danmark betydet et fald i de samlede udgifter. Det er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt, at udgifterne i både Slovakiet og Letland er steget kontinuerligt og stejlt (cirka 450 % i Letland og 280 % i Slovakiet) over den forholdsvis korte periode. Stigningen i de to lande er således betydelig højere og mere ensformig end det rodede billede man så for Frankrig og Holland. Dette tyder på at udgiftsstigningen ikke udelukkende kan tilskrives skiftet til en professionel hær. Overgangen til NATO-medlemskab og et generelt behov for en forbedring af det militære materiel kan således ses som medvirkende til stigningen i de to landes forsvarsudgifter pr. soldat.

Sammenfattende har alle de fire lande haft øgede militæromkostninger, siden de afskaffede værnepligten. De større omkostninger skyldes i alle de fire lande en kombination af initialomkostninger til organisationsændringerne og omkostninger, som kan henføres til et højere aktivitetsniveau – samt at lønniveauet inden for forsvaret har måttet tilpasses udviklingen i resten af samfundet.

Frankrig

Det er det overordnede indtryk, at rekruttering generelt ikke har været noget problem i det franske forsvar, mens der var værnepligt. Man havde i værnepligtstiden end ikke et organ, der beskæftigede sig med rekruttering. Man må derfor gå ud fra, at værnepligten i Frankrig gjorde tilstrækkeligt reklame for forsvaret til, at det ikke var nødvendigt med en særlig indsats.

Til at starte med var der mange omkostninger forbundet med omstrukturingsprocessen. Blandt andet måtte man investere kraftigt i etableringen af et rekrutteringscenter⁷. Udgifterne til lønninger i forsvaret steg også markant, men til gengæld kunne man spare på strukturelle omkostninger - blandt andet ved at nedlægge kaserner og andre faciliteter. Som tidligere nævnt oplevede man i overgangsfasen til professionalisering et mindre rekrutteringsproblem, som det franske forsvar ellers var uvant med.

Efter overgangsfasen og etableringen af strukturer, som kunne håndtere den ændrede rekrutteringssituation, er det ikke de interviewedes indtryk, at der har været nævneværdige problemer med rekrutteringen. Forsvaret skal gennemsnitligt rekruttere ca. 30.000 unge hvert år, og man tilbyder mange forskellige former for ansættelse i forsvaret. Især for mellemløbergruppen er systemet meget fleksibelt. De skriver kontrakt for et år ad gangen. Denne kontrakt kan de forny 4 gange, før de er tvunget til at skifte til en anden ansættelseskategori. Officerssystemet er adskilt fra mellemløbersystemet, men der er dog muligheder for, at sergenter kan få en officersuddannelse og maksimalt opnå rang af kaptajn. De interviewede erkendte, at det etårige kontraktssystem er en dyr løsning, og at det i praksis egentlig fungerer som en slags værnepligt, men man bibeholder ordningen for at gøre de unge interesserede og lade dem prøve kræfter med forsvaret samt for at kunne se dem an, inden man tegner en længerevarende kontrakt. Desuden har man iværksat tiltag, der skal forsøge at fastholde bl.a. konstabelgruppen. Man har opstillet en model, hvor forsvaret udbetaler præmier til den enkelte soldat efter et antal års tjeneste med det sigte, at soldaterne når op på den ønskede gennemsnitlige ansættelsestid på otte år. I dag udløses første præmie efter fem år.

Årsagerne til, at det franske forsvar har så få problemer med rekruttering, kan være knyttet til den generelle recession på det franske arbejdsmarked. Da der er forholdsvis stor ungdomsarbejdsløshed i Frankrig, søger mange unge til forsvaret, som faktisk er den næststørste arbejdsgiver i landet.

De interviewede vurderer, at de fleksible vilkår, som militæret tilbyder, også spiller en rolle på et arbejdsmarked, som ellers ikke har ry for at være fleksibelt. Ud over fleksibilitet kan forsvaret selvfølgelig også tilbyde stabilitet i stillingen, hvis man vælger en længerevarende kontrakt, og forsvaret har en del sociale tilbud til deres ansatte, bl.a. billige lejligheder, som er et tilbud, som rigtig mange unge sætter stor pris på. Til gengæld giver de interviewede udtryk for, at det ikke betragtes som en fordel at have erfaring fra

forsvaret, som det ellers ofte er tilfældet i f.eks. Danmark, hvis man ønsker ansættelse i den civile sektor.

Som led i omstruktureringerne har man set en klar tendens til, at militæret ansætter mange flere civile i forsvaret til at løse især administrative opgaver, som tidligere blev varetaget af forsvarets eget personel.

Den sporadiske modstand mod at afskaffe værnepligten, som man så i forsvaret inden afskaffelsen, er generelt blevet overvundet. Der er en pragmatisk accept af, at det i dag nærmest er strukturelt umuligt at genindføre værnepligt i samme form, som den havde tidligere, da man bl.a. ikke længere råder over de fysiske rammer for sådan et tiltag.

Til gengæld har urolighederne i Paris' forstæder i 2005 pustet liv i diskussionen i civilsamfundet og blandt politikerne om genindførelse af værnepligten som et opdragende element til at disciplinere de unge, ukontrollable kræfter. De interviewede mener dog ikke, at en genindførelse af værnepligten kan samle opbakning i befolkningen eller flertal i parlamentet. De understreger, at holdningsændringen i befolkningen fra at opfatte forsvaret som et patriotisk projekt til at se det som et praktisk værktøj, som staten fortrinsvis kan bruge til humanitære formål, nu er så konsolideret, at de ikke kan forestille sig en tilbagevenden til den gamle form for værnepligt.

Med hensyn til 'borgerpligten' har den franske rigsrevision for nyligt rejst spørgsmålet om, hvad man får for de penge, som denne dag koster om året. Rigsrevisionen mener, at dagen giver for lidt afkast, hvis man alene vælger at se den som en reklamesøjle for forsvaret, og at 5,2 milliarder kroner om året er for store omkostninger for at opretholde en 'direct mailing list' til interesserede unge.⁷²

Holland

Omkostningerne til forsvaret er på trods af de kraftige personel- og strukturreduktioner steget med ca. 17-20 % sammenlignet med niveauet før suspendering af værnepligten. Den enkelte soldat er således i dag dyrere end tidligere. Dette skyldes først og fremmest, at omkostningerne til aktiv deltagelse i internationale operationer har været større end forventet, samt at de har medført omfattende indkøb af nyt materiel. Professionaliseringen af forsvaret har desuden medført øgede omkostninger til at sikre personelstyrkens størrelse.

Lønniveauet for en professionel soldat er stort set uændret, idet startlønnen for en professionel soldat fortsat er højere end en normal startløn for en ansat på tilsvarende uddannelsesniveau i det private erhvervsliv. Det er endvidere erfaringen i Holland, at løn ikke er det væsentligste middel til at rekruttere og fastholde personer i forsvaret. Derimod er det variable såsom karrieremuligheder, langtidsdeployeringer og spørgsmålet om, hvorvidt soldater kan kombinere deres arbejde med rollen som forældre, der spiller en afgørende rolle for den enkelte soldat.

Samtidig har forsvaret siden suspendering af værnepligten erfaret, at de nye professionelle soldater skal behandles, undervises og trænes

på helt nye måder i forhold til den periode, hvor Holland havde værnepligt. Dette skyldtes ikke mindst, at de værnepligtige – som jo var udvalgt blandt eliten af de unge – var mere initiativrige og havde bedre intellektuelle kvalifikationer på grund af deres høje uddannelsesniveau. I dag – hvor forsvaret ikke længere rekrutterer de allerdygtigste – skal procedurer indøves langt grundigere og gentages hyppigere for at sikre, at indlæringen er tilfredsstillende.

Fordi man har fastholdt de fysiske og intellektuelle minimumskrav til ansøgerne, har kvalifikationsniveauet hos de rekrutterede (selv om det nu er lavere end under perioden med værnepligt) generelt været tilfredsstillende. Rekrutteringskontorerne har dog ikke været i stand til at rekruttere det nødvendige indtag på ca. 5.000 om året. Derfor er det hollandske forsvar på nuværende tidspunkt nede på ca. 80 % af sin bevilligede personelstyrke. Det er specielt specialister som f.eks. mekanikere og folk med anden teknisk baggrund, som det er vanskeligt at tiltrække. Det hollandske forsvar har derfor iværksat et nyt initiativ. Det skal tiltrække ældre, veluddannede personer (over 30 år). Endvidere har det hollandske forsvar i en periode haft mangel på læger, da værnepligtige tidligere udgjorde størstedelen af lægestaben i forsvaret. Forsvaret har i dag professionelle læger, og man har i øjeblikket ingen problemer med at rekruttere læger til forsvaret, men i fremtiden kan det blive et problem, idet 85 % af nyuddannede læger i Holland er kvinder, som traditionelt ikke er indstillet på at arbejde fuld tid, hvilket forsvaret kræver.

For at sikre tilstrækkeligt med lægekapacitet har det hollandske forsvar betalt for driften af et ekstra operationshold på ti hollandske hospitaler. Til gengæld kan forsvaret kræve, at de pågældende hospitaler ind imellem skal stille med et frivilligt operationshold, der kan deployeres i seks måneder til et missionsområde sammen med hollandske soldater. Det er således sygehuset, der skal udvælge operationsholdet, og ikke forsvaret. Projektet er blevet en stor succes, idet mange læger gerne vil have erfaringer med krigskirurgi: En erfaring, de ikke kan få mange andre steder end i missionsområderne. De gode erfaringer med dette projekt har gjort, at forsvaret har besluttet at udbrede ideen til andre faggrupper, for eksempel til mekanikere og andre teknikere.

Den hollandske forsvarsminister har formuleret en vision om, at 30 % af de ansatte i forsvaret skal være kvinder, idet dette menes at give en bedre dynamik i forsvaret. Derfor har forsvaret indledt et 'kønsprojekt', der går målrettet efter kvinder og efter at fastholde de kvinder, som allerede er ansat i forsvaret. Der er blevet iværksat flere nye initiativer, der for eksempel tager større hensyn til gravide. Det understreges dog, at det hollandske forsvar ikke vil give særbehandling til kvindelige officerer, så de lettere kan gøre karriere. På nuværende tidspunkt er ca. 7 % af de ansatte i forsvaret kvinder, hvilket er en forøgelse sammenlignet med tiden før suspendering af værnepligten. Kvinder kan forrette tjeneste i alle enheder med udtagelse af det hollandske marinekorps og i ubåde.

Det er på nuværende tidspunkt et stort problem for forsvaret, at de unges fysiske form er forringet i forhold til tidligere. Omkring halvdelen af de unge kan ikke leve op til de fysiske krav ved afprøvningerne, og omkring en tredjedel af disse bliver kategoriseret

som varigt uegnede. Disse tal er i skærende kontrast til tidligere, hvor ca. 70 % var tjenstdygtige. Det hollandske forsvar har ikke, som for eksempel i Letland, valgt at sænke de fysiske og psykologiske krav til unge, der søger ansættelse i forsvaret i håbet om at øge rekrutteringen. Unge, der ikke lever op til de fysiske krav, bliver bedt om at gå hjem og træne i to til tre måneder og derefter komme tilbage og tage prøverne om.

Det største problem for det hollandske forsvar er at fastholde personellet. Derfor har forsvaret indført meget fleksible kontrakter på to, fire og seks år. Det er målsætningen at fastholde korttidsansatte i forsvaret i otte år, hvilket vurderes at give en tilfredsstillende balance mellem investering i uddannelse og gavntjeneste. Derfor har man indført et bonussystem, hvor bonussen stiger i takt med ancienniteten. Desuden betaler forsvaret for uddannelse af sine medarbejdere, så de ansatte er velforberedte den dag, hvor de skal skifte til en civil karriere. Målsætningen er, at alle militære medarbejdere kommer ud med et højere uddannelsesniveau, end da de startede i forsvaret. Endvidere yder forsvaret sine ansatte nogle sociale privilegier som for eksempel sygesikring. Disse tiltag har bl.a. betydet, at forsvaret i en landsdækkende årlig undersøgelse i de sidste to år har rangeret som Hollands tredjebedste arbejdsplads, og forsvaret har aldrig været rangeret dårligere end nummer fem. Dette udgør i sig selv en uvurderlig reklame for forsvaret i det hollandske samfund.

Det betragtes efterhånden som et etableret faktum, at værnepligten ikke længere kan genetableres, ligesom det ikke vil give mening at mobilisere de hjemsendte værnepligtige. Dette skyldes blandt andet, at forsvaret ikke længere råder over den mængde udstyr (støvler, uniformer etc.), som en genetablering vil kræve, samt at værdien af den militære uddannelse, som blev givet midt i 1990'erne må anses som værende meget begrænset. Initialomkostningerne til at anskaffe våben, uniformer, udrustning og materiel vil være omfattende. Derudover vil der opstå en diskussion om, hvilke årgange der skal være de første, som skal genindkaldes.

På trods af udfordringerne ved en eventuel genindførelse af værnepligten er der kræfter i det hollandske samfund, der kræver en genetablering af værnepligtssystemet. Disse grupper er bekymrede over vanskelighederne ved at opnå et tilfredsstillende uddannelsesniveau hos de professionelle soldater. En universitetsuddannet vil for eksempel søge ansættelse i det private frem for forsvaret. Hollands største parti, Kristendemokraterne, finansierer en tænketank, der til tider opsender prøveballoner med ideer til en ny form for værnepligt, hvor også kvinder bliver berørt.

Letland

Beslutningen om at afskaffe værnepligten er blevet positivt modtaget i det lettiske samfund. Siden beslutningen har ca. 80 % af befolkningen støttet beslutningen om at afskaffe værnepligten, og dette tal er uændret, efter at reformen er tilendebragt. Også i militæret er der stor tilfredshed med reformens forløb, og efter professionaliseringens gennemførelse er forsvarets prestige steget,

så det nu rangerer som nummer fire blandt landets mest prestigefyldte erhverv. De interviewede vurderer, at dette først og fremmest skyldes, at styrkerne anses som bedre uddannede, at lønningerne er blevet højere, og at der er anskaffet bedre udstyr.

Alle politiske partier støttede beslutningen om at afskaffe værnepligten. Transformationen er derfor blevet anset som en stor succes i politiske kredse, og der har derfor ikke været nogen diskussion om værdien af at afskaffe værnepligten. Indførelsen af moderne og højteknologisk materiel i de væbnede styrker har betydet mere træning af den enkelte soldat, hvilket er en af årsagerne til, at uddannelsesomkostningerne i de væbnede styrker er fem-seks gange så høje, som før værnepligten blev suspenderet⁷³. På den baggrund - og for at leve op til NATO-kravene - har regeringen siden 2003 årligt øget forsvarsbudgettet, hvilket på nuværende tidspunkt betyder, at 1,79 % af det samlede BNP tilføres de væbnede styrker (forøgelsen skal samtidig ses i lyset af, at BNP er kraftigt forøget).

Også i de væbnede styrker er reformerne blevet opfattet positivt. Det vil dog stadig tage nogen tid at ændre officerskorpsets 'mind-set', da omgangstonen blandt professionelle soldater er væsensforskellig fra tonen mellem professionelle og værnepligtige. I de kommende år vil militæret derfor arbejde for en ændring i ledelsesstilen hos officererne fra elementær kommandoføring til samarbejde og involvering.

Oprindeligt planlagde Letland at satse på, at incentives i form af faciliteter såsom sports- og rekreationscentre og officersklubber etc., idet opførelsen af sådanne centre skulle skabe større tilfredshed på arbejdspladsen, så forsvaret kunne fastholde de ansatte. Disse planer måtte dog udskydes, idet omkostningerne ved at gennemføre dem viste sig alt for omfattende.

Letland har også erfaret, at det er særdeles vigtigt for den enkelte soldat, at der er udsigt til karrieremuligheder. I rekrutteringsøjemed er det vigtigt at vise den potentielle soldat alle de udviklingsmuligheder, som de væbnede styrker kan tilbyde.

2005 og 2006 var rigtig gode rekrutteringsår. I 2005 tegnede 285 værnepligtige en professionel kontrakt, og året efter underskrev i alt 628 personer en kontrakt. Heraf var de 230 værnepligtige, som efter værnepligten ønskede at gøre tjeneste som professionelle. Efter afskaffelsen af værnepligten er det dog blevet vanskeligere at rekruttere til de væbnede styrker, hvilket bl.a. har betydet, at 5-6 % af stillingerne i forsvaret er ubesatte.

En anden årsag til, at rekrutteringen er blevet vanskeligere, er de demografiske og økonomiske variable. På grund af små ungdomsårgange (som allerede slår igennem nu) vil der i de kommende år være stadig færre unge at rekruttere. Da den lettiske økonomi samtidig har haft høje vækstrater, har forsvaret haft vanskeligt ved at tiltrække unge mennesker. Lønningerne i den private sektor i storbyerne er nemlig højere end de lønninger, som forsvaret kan tilbyde. Det er forventningen, at forsvaret vil have lettere ved at rekruttere i tider, hvor den lettiske økonomi gennemlever mindre vækstrater eller er i recession.

Opgørelser fra rekrutteringskontorerne viser, at det koster ca. 1.185 kroner i direkte reklameomkostninger at rekruttere en soldat til de væbnede styrker. Det årlige reklamebudget er på 754.000 kroner. Radio og internettet har vist sig som de mest effektive medier i rekrutteringsøjemed. Rekrutteringskontorerne nåede i 2007 op på 70 % af det planlagte rekrutteringsmål, og det er forventningen, at dette års tal vil stige pga. afmatning i den økonomiske vækst. De væbnede styrker kan tilbyde potentielle kommende soldater en fast, stabil indkomst som ligger en anelse over gennemsnitslønnen i landet, og som ikke bliver påvirket af konjunkturudsving. De centrale rekrutteringsargumenter synes dermed at være stabilitet inden for løn- og ansættelsesforhold.

For at kunne rekruttere og fastholde flere soldater har man ændret trænings- og uddannelsessystemet. Dette skyldes, at ungdomsårgangene i disse år er i dårligere fysisk form end tidligere. Militæret har sænket de fysiske krav, der stilles til soldaterne ved rekrutteringen. De første tre måneder fokuserer nu målrettet på at forbedre soldaternes fysiske niveau. De uddannelsesmæssige krav er ligeledes blevet sænket, idet værnepligtige før afskaffelsen af værnepligt skulle have en gymnasial uddannelse, hvis de ønskede at blive professionelle soldater. I dag er det nok med ni til ti års skolegang, om end soldaten i løbet af sin femårige kontrakt skal bestå en gymnasial eksamen⁷⁴. Soldater uden en gymnasial uddannelse kan kun gøre tjeneste i infanterienheder og ikke i specialiserede tekniske funktioner eller efterretningsfunktioner. Slutteligt er alderskriteriet blevet sænket fra 19 til 18 år, så det nu er muligt at gå direkte fra skolesystemet til de væbnede styrker. Personer med tidligere militær træning (for eksempel tidligere værnepligtige eller medlemmer af ungdomskorpset) kan springe de første tre måneders basisuddannelse over.

Lempelsen af de ovenstående kriterier har betydet, at de væbnede styrker har oplevet et mindre fald i kvaliteten af de personer, der søger om en professionel kontrakt. På officersakademiet er kvaliteten af ansøgerne dog på samme niveau som tidligere.

Soldaternes gennemsnitsalder er den samme som tidligere. Officerer i hæren er gennemsnitlig 33-35 år, og menige er 25-26 år. Antallet af kvinder i de væbnede styrker er 18 %. Dette tal har ikke ændret sig væsentligt, idet der dog er tale om en lille stigning. De fleste kvinder arbejder i administrative funktioner.

På nuværende tidspunkt giver forsvaret ingen sociale fordele for soldater med familier. Men i fremtiden vil dette være et område af særlig interesse, hvis forsvaret ønsker, at deres soldater fastholdes i forsvaret og fornyer deres kontrakt. Det er håbet, at forsvaret i fremtiden, ved at tilbyde soldaterne særlige fordele, vil have lettere ved at rekruttere og fastholde sine ansatte. Forsvarsministeriet har allerede finansielt støttet opførelsen af bl.a. børnehaver, skoler etc., der ligger i nærheden af militærbaser, og som soldaternes familier kan benytte.

Set i bakspejlet var en transitionsperiode på tre år for kort tid, og en længere periode havde været bedre, da man derved ville kunne sikre bedre kommunikation og organisation mellem de forskellige arbejdsgrupper, der arbejdede med reformerne. F.eks. har der været

perioder, hvor de love og bestemmelseskomplekser, som fastsætter vilkårene for forsvaret – herunder f.eks. ansættelsesvilkår og hjemsendelsesvilkår – ikke var opdaterede.

Slovakiet

Det er alt i alt blevet lettere at gennemføre internationale operationer, hvilket kan ses af, at kvaliteten af de aktuelt udsendte soldater er steget. I det hele taget er træningsniveauet for de slovakiske væbnede styrker drastisk forøget, og man vurderer, at man nu er i stand til at opfylde sine internationale forpligtelser. Slovakiet regner således med at påtage sig et større ansvar i bl.a. Afghanistan i fremtiden. Der har ikke været vanskeligheder med at stille styrker til internationale operationer, til trods for at det er muligt for alle at opsige deres kontrakt med kort varsel og uden nævneværdige konsekvenser – også for personel, som står umiddelbart foran udsendelse.

Omkostningerne til militæret er steget. Ved beslutningen i 2001 kostede værnepligten 13,2 millioner kroner. En fremskrivning til 2010-omkostningsniveau på baggrund af udviklingen i samfundsøkonomien viste, at omkostningerne kunne forventes at stige til ca. 65 millioner kroner. Dette inkluderede uddannelse, indkvartering etc. Det samlede omkostningsniveau til 3.000 professionelle er dermed højere, end omkostningerne til 12.500 værnepligtige ville have været, hvilket blandt andet skyldes, at de professionelle reelt anvendes i internationale operationer og derfor har et meget højere aktivitetsniveau.

Professionaliseringen har ført til ansættelse af markant flere kvinder i militæret: Nu er andelen af kvinder omkring 8 til 9 %. Før professionaliseringen var den omkring 2 %. Dengang skulle man være værnepligtig, før man kunne fastansættes, mens man nu kan gå direkte i gang. De interviewede anfører, at en del af forklaringen på, at der er kommet flere kvinder, ligger i, at mange (de interviewede vurderer ca. 70 %) melder sig for at opnå sociale fordele, som f.eks. tryghed i ansættelsen, andre ønsker reelt en militær karriere, mens en del ønsker at gøre tjeneste i administrative stillinger. En forklaring kunne også være, at fabriksarbejde i Slovakiet er blevet et højt lønsområde, som derfor tiltrækker flere mænd. Mange af de kvinder, som rekrutteres, kommer fra familier, som har haft en militær tradition. Kvinder har generelt samme rettigheder som mænd – men mødre og moderskab er særligt beskyttet ifølge forfatningen. Der er 28 ugers barselsorlov (starter en måned inden fødslen). Kvinder, som udsendes i internationale operationer, graviditetstestes før udsendelsen og kan ikke udsendes, hvis de er gravide. Kvinder kan dog godt udsendes til stabstillinger i NATO-strukturen, selv om de evt. er gravide.

Det var et stærkt ønske, at man efter professionaliseringen skulle kunne udsende hele, samtrænede enheder til internationale operationer. Dette var umuligt i den gamle struktur, hvor de værnepligtige indgik i enhederne, men ikke kunne udsendes.⁷⁵ Dette er nu en realitet og beskrives som en stor succes.

Med hensyn til det professionelle forsvars afspejling af den civile sektor har det vist sig vanskeligt at sikre repræsentation af mindretal i forsvaret. Slovakisk registerlovgivning forhindrer, at man registrerer befolkningen efter deres etniske, religiøse eller anden gruppering – men der er en række mindretalsspørgsmål at tage højde for. De interviewede vurderer, at der generelt er en god balance inden for de væbnede styrker, idet ungarere og romaer dog ikke er repræsenteret i samme omfang, som de er i befolkningen. De interviewede anfører, at det er vigtigt (men i øjeblikket umuligt på grund af registerlovgivningen), at man skaber et militær, som afspejler befolkningssammensætningen.

Et andet vigtigt element er, at professionaliseringen har skabt større afstand mellem officerer, mellemledere og menige. De interviewede beskriver dette som et positivt element, som ud over en mere effektiv ledelse tillader alle faggrupper at have en professionel stolthed. Det har desuden vist sig rigtigt at opbygge en professionel og velfungerende mellemlederstruktur – dette har vist sig at være en krumtap og har fortsat meget høj prioritet.

Opbakningen til de væbnede styrker er steget markant, siden man suspenderede værnepligten. De interviewede anfører, at andelen af borgere, som har en positiv opfattelse af militæret i 2007, er steget til 72 %. Før beslutningen om at afskaffe værnepligten var den under 50 %. Den stigende opbakning hænger også sammen med, at man ikke længere skal tvinge nogen til militærtjeneste. Desuden er disciplinen blevet markant bedre inden for de væbnede styrker: De tager sig mere professionelle ud, og samtidig betyder et mindre antal veltrænede soldater, at der er penge til ordentligt udstyr samt bedre og mere moderne våben. Derfor signalerer man også større professionalisme, hvilket igen har en positiv effekt over for befolkningen. Samlet set vurderer de interviewede, at der efter afskaffelsen af værnepligten er mere prestige i at være soldat.

Forsvarsministeriet er ved at forberede en undersøgelse af jobtilfredsheden blandt de professionelle soldater. Undersøgelsen skal blandt andet komme med forslag til sociale bonusordninger – som f.eks. adgang til at komme først på offentlige ventelister.

08 Opsamling og generelle observationer

I dette afsnit sammenfattes observationerne inden for de fire antagelser, som rapporten undersøger:

Antagelse 1:

Værnepligt, økonomi og rekruttering.

Man kan godt rekruttere det nødvendige antal professionelle soldater, hvis man afskaffer værnepligten – men konjunkturudsving, størrelsen på ungdomsårgangene og ansættelsesforholdene afgør præmisserne.

Alle landene har oplevet vanskeligheder med at rekruttere specialister som f.eks. mekanikere – men det samme gør sig gældende for lande, som ikke har afskaffet værnepligten (f.eks. Danmark). Landene har haft varierende evne til at rekruttere til de klassiske militære funktioner – og de interviewede angiver generelt, at ungdomsårgangenes størrelse og situationen i erhvervslivet (og hermed jobmulighederne og lønniveauet uden for militæret) spiller en afgørende rolle for evnen til at rekruttere. Det spiller desuden en stor rolle, at soldaternes anseelse generelt er steget i befolkningen efter afskaffelsen af værnepligten. Ansættelsesforholdene viser sig også at spille en stor rolle: Erfaringerne viser, at kontraktudformningen er vigtig. Kontrakter skal både give forsvaret mulighed for at se de kommende soldater an inden fastansættelsen samt fastholde dem i et ansættelsesforhold, som giver mest mulig effekt for uddannelsesmidlerne. Dette bør suppleres med grundige test. Samtidig skal de ansatte opleve fleksibilitet. Derfor skal man grundigt analysere forsvarets behov og målgruppens ønsker og forventninger og designe kontrakterne herefter. Erfaringerne viser også, at det ikke er en fordel at fastholde alle medarbejdere i livstidsstillinger. I Holland anfører man f.eks., at det er rentabelt at fastholde medarbejdere på manuelt niveau i otte år.

Det koster penge at omstille sit militær fra værnepligtsbaseret til professionelle styrker, men tyngden af omkostningerne skyldes, at omstillingen forøger mulighederne for aktiv deltagelse i internationale operationer – og dermed også behovet for at forberede sig på dem. Og dette er dyrere end træning i territorialforsvar.

Alle de interviewede angiver, at omkostningerne til militæret er steget siden afskaffelsen af værnepligten. De anfører desuden, at denne udvikling skyldes tre indbyrdes uafhængige forhold:

For det første har man haft øgede omkostninger til løn, for det andet har man haft øgede omkostninger til rekruttering og udvælgelse, og for det tredje har man haft omkostninger, som kan henføres specifikt til de ændrede opgaver (fra territorialforsvar til internationale operationer).

De øgede lønomkostninger skyldes, at professionelle soldater generelt modtager en højere løn end værnepligtige. Lønomkostningerne varierer derfor alene med antallet af soldater og deres lønniveau, og det er på den måde forudsigeligt, at udviklingen vil følge den generelle udvikling i samfundet. De fire lande har alle reduceret kraftigt i deres samlede militære styrker som led i omstillingen, men de har generelt også måttet øge lønningerne til de professionelle soldater for at kunne opretholde den ønskede personelstyrke (dette gælder dog ikke Holland).

De forøgede omkostninger til rekruttering og udvælgelse skyldes dels større kampagneomkostninger, dels et større behov for at teste ansøgerne. Rekrutteringsomkostningerne kan i et vist omfang modregnes i besparelser i strukturen, fordi omkostningerne til kaserner og uddannelsesstruktur falder, når værnepligten afskaffes. Rekrutteringsomkostningerne varierer dog (ligesom lønomkostningerne) med udviklingen i samfundsøkonomien og den demografiske udvikling, som i fællesskab afgør, hvor stor konkurrence der vil være om arbejdskraften.

Den tredje parameter, de øgede omkostninger til anvendelse af de militære styrker, er derimod afhængig af flere forhold: For det første har det betydning, om man overhovedet anvender sin forøgede internationale kapacitet til noget, og dernæst spiller det en stor rolle, hvor man bruger soldaterne henne, hvordan man bruger dem og til hvad. Man kan groft sagt sammenligne ændringen fra værnepligt til professionelt forsvar med en familie, som udskifter deres standardfamiliebil med en firehjulstrækker, fordi de vil tage på ferie i bjergene: Den klassiske familiebil kan løse alle de daglige opgaver, og benzinøkonomien samt serviceomkostningerne er kendt – men den er ikke så velegnet (og kan måske slet ikke klare sig) i bjergene. At skifte til en firehjulstrækker har nogle indledende omkostninger til anskaffelsen – men når bilerne først er købt og står i garagen, koster de cirka det samme at have stående. Den sande forskel viser sig, når de skal ud at køre – for firehjulstrækkeren er dyrere i brændstof og service – men til gengæld kan den klare turen i bjergene, som volder familiebilens problemer. Familien skal derfor afgøre, om de skal anskaffe en firehjulstrækker, som måske skal stå i garagen, fordi de ikke vil have råd til at tanke og vedligeholde den. De fire lande anfører, at de enten har øget deres deltagelse i internationale operationer eller påregner at gøre det – og de anfører samstemmende, at omkostningerne til at deltage i internationale operationer er langt højere end omkostningerne til at opretholde et territorialforsvar.

Et professionelt militær ser ud til at være mere attraktivt for kvinder end et værnepligtsbaseret.

Alle fire lande oplever en øget tilgang af kvinder til militæret efter afskaffelse af værnepligten. Det er dog ikke til at afgøre, om denne forøgede tilgang i sig selv skyldes reformerne, eller om den kan tilskrives generelle ændringer på arbejdsmarkedet og i kønskulturen. Det kan dog konstateres, at alle landene efter at have afskaffet værnepligten har fokuseret på at udvide ansøgerfeltet til stillinger i forsvaret, samt at de alle angiver, at det professionelle forsvar nyder større prestige end det værnepligtsbaserede gjorde.

Rekruttering er vigtig, men fastholdelse er mindst ligeså vigtig.

Det er vigtigt, at man ikke fokuserer ensidigt på rekruttering, når man gennemfører en omstilling fra værnepligt til professionelt forsvar: Hver eneste kontraktforlængelse betyder nemlig i princippet en besparelse på rekrutteringsbudgettet. I Holland har man således valgt at betragte omkostningerne til at opretholde den politisk fastsatte personelstyrke som én samlet pulje, hvoraf rekrutteringsomkostninger og incitamenten til fastholdelse af personellet udgør to sider af det samme regnestykke. Både Holland og Frankrig er på baggrund af deres erfaringer nået frem til, at det for forsvaret mest omkostningseffektive ansættelsesforløb af menige er en otteårig ansættelse, og både Letland og Slovakiet har gjort sig dyrekøbte erfaringer med kontraktformer, som ikke var smidige nok. Både Holland og Frankrig har indført systemer, som udløser bonus ved kontraktforlængelse – og både i Letland og Holland giver tjenesten i forsvaret ret til at tilegne sig civilt anvendelige kompetencer undervejs i tjenesten.

Hold et værnepligtslignende vindue åbent for interesserede unge – det kan bruges til at kigge begge veje!

I både Letland og Slovakiet blev det sidste år med værnepligt også det mest populære nogensinde. Begge lande vurderer, at det skyldes, at de unge opfattede det som sidste chance for at prøve kræfter med forsvaret på en uforpligtende måde, inden værnepligten blev afskaffet. I Frankrig har man fastholdt en etårig kontrakt, som det er let for både de unge og forsvaret at opsiges efter første år. I praksis betyder det, at begge parter kan se hinanden an, inden man tegner en mere forpligtende kontrakt eller sender de unge ud i internationale missioner. I Holland er den kortest mulige kontrakt toårig, og Holland er samtidig det eneste land, som angiver, at kvaliteten af styrkerne er faldet, og at uddannelsesprocedurerne må tilpasses, fordi de professionelle har ringere intellektuelle færdigheder, end de værnepligtige tidligere havde. Det skal dog erindres, at Hollands udskrivning af værnepligtige var ekstremt elitær, så alternativet til kun at tvangsudskrive de allerdygtigste kunne kun resultere i en faldende standard.

Antagelse 2:

Værnepligt, internationale operationer og territorialforsvar.

Et professionelt militær kan løse flere og mere komplicerede internationale opgaver end et værnepligtsbaseret.

Alle lande anfører, at deres evne til at gennemføre INTOPS er forbedret, og Frankrig, Slovakiet og Letland angiver, at kvaliteten af soldaterne er generelt forbedret. Dette skyldes blandt andet, at soldaterne nu målrettet kan fokusere på de militære kerneopgaver, og uddannelsen kan tage den tid, som er nødvendig. Derfor kan professionelle styrker bedre betjene avanceret materiel, og den forøgede deltagelse i INTOPS stiller krav om, at materiellet er moderne og velfungerende. Desuden kan de militære enheder i større omfang opstilles og uddannes samlet, hvilket har betydning for korpsånd og samarbejde samt skaber sikkerhed for, at alle kender hinanden samt deres egen og enhedens opgaver. I Holland har man dog måttet ændre uddannelsessystemet i militæret, fordi de soldater, som rekrutteres, generelt har mindre og ringere uddannelse, end da man havde værnepligt.⁷⁶ Holland angiver dog, at man samlet set har forbedret sine muligheder for at gennemføre INTOPS efter at have afskaffet værnepligten.

Man kan ikke opretholde militære reserver i et professionelt militær i samme omfang som i et værnepligtsbaseret.

De fire undersøgte lande har alle haft bekymringer over konsekvenserne for territorialforsvaret ved at afskaffe værnepligten. Man har håndteret denne problemstilling forskelligt, men alle angiver, at efteruddannelsen af reserverne under alle omstændigheder var mangelfuld eller ikkeeksisterende. Det er derfor sandsynligt, at reserverne har haft større symbolsk end reel militær betydning. Ingen af de interviewede har udtrykt bekymring over udviklingen i forsvarets bidrag til totalforsvaret, efter at værnepligten er afskaffet, hvilket kan skyldes, at landenes målsætninger med værnepligten har været langt mere fokuseret på at opstille klassisk territorialforsvar, end det gør sig gældende for Danmarks vedkommende.

Hvis man først afskaffer værnepligten, bliver det ekstremt vanskeligt at genindføre den.

Hvis man først har nedlagt den uddannelsesstruktur, som gennemfører den standardiserede værnepligtsuddannelse, går ikke alene den faglige ekspertise tabt, men typisk forsvinder hele støttestrukturen i form af uniformer, materiel, våben, udrustning samt ikke mindst garnisoner og øvelsesterræner, som er nødvendige for at gennemføre uddannelse af en stor volumen af værnepligtige⁷⁷. Erfaringerne fra de undersøgte lande viser, at hele denne struktur meget hurtigt bliver afviklet for at finansiere omstillingen til det professionelle forsvar - herunder opstilling af rekrutteringskontorer, anskaffelse af nyt materiel samt muligvis højere lønninger til de professionelle. Det mest afgørende element er formentlig den fysiske struktur i form af øvelsesterræner og garnisoner. Hvis disse faciliteter først er afhændet, vil det blive særdeles vanskeligt at vende udviklingen, for det vil efter al sandsynlighed være nødvendigt at nationalisere privat ejendom samt inddrage naturreservater og lignende områder samt iværksætte massive anlægsinvesteringer, hvis man vil genindføre værnepligten. Våben, støvler og uniformer kan man forholdsvis let og hurtigt anskaffe, uddannelsesstruktur kan man også godt udspare af et professionelt forsvar (som jo også skal gennemføre uddannelse). Så kaserner og øvelsesterræner er og bliver den økonomisk set tungeste og vanskeligste investering at genanskaffe.

Antagelse 3:

Værnepligt, transparens og sammenhængskraft i samfundet.

Værnepligten har en vigtig rolle som bindeled mellem militæret og den øvrige befolkning, og man bør planlægge målrettet efter at bevare forbindelsen, hvis man afskaffer værnepligten.

Alle fire undersøgte lande har haft bekymringer m.h.t., hvordan befolkningens opfattelse af militæret ville blive påvirket ved værnepligtens afskaffelse eller suspendering. Alle landene har derfor arbejdet målrettet for at sikre en fortsat profilering af militæret gennem forskellige initiativer. Denne indsats har virket, og militærets status er derfor ikke påvirket i negativ, men snarere i positiv retning. Det er desuden et gennemgående træk, at den professionelle militære kadre selv - efter indledende modstand - opfatter reformerne som vellykkede. Alle fire lande understreger, at værnepligtens rolle som bindeled mellem militæret og den øvrige del af befolkningen er blandt de vigtigste forhold at tage højde for ved en eventuel afskaffelse af værnepligten. Initiativer som f.eks. ungdomskorpset og sommerlejre henvendt til unge har givet god respons i hhv. Letland og Slovakiet, ligesom 'Forsvarets Dag' med obligatorisk deltagelse af begge køn i Frankrig samt de centralt pålagte militære 'åbenthusarrangementer' i alle landene kan give inspiration. I Holland har

'Veteranernes dag' opfyldt en funktion med at skabe opmærksomhed om forsvaret og national samling om nationens militære indsats.

Antagelse 4:

Værnepligt, retfærdighed og rettigheder.

Opfattelsen af at have en samfundspligt påvirkes ikke ved afskaffelsen af værnepligten.

Dette skyldes, at pligt og ret generelt opfattes som sammenhængende i civilbefolkningen – og når der ikke følger særlige rettigheder med den særlige pligt, som værnepligten udgør, er det vanskeligt at påpege betydningen af en pligt. Desuden opfatter flertallet i befolkningerne, at den almindelige og opdragende funktion reelt påhviler forældre og skolesystem.

Delkonklusion

Dette studie af fire antagelser om værnepligt viser, at de vigtigste udfordringer, hvis man afskaffer værnepligten, har med økonomi og kapacitet at gøre. Økonomisk har professionalisering af forsvaret en række initialomkostninger, som til dels kan finansieres gennem besparelser i driftstrukturen. Inden for områderne rekruttering og aflønning skal man regne med øgede omkostninger, men den største belastning kan ventes at komme fra de ekstraomkostninger, som følger af øget deltagelse i internationale operationer. Dette skyldes, at fuldt professionaliserede styrker er i stand til at blive indsat oftere og i mere krævende scenarier end værnepligtsbaserede.

Derimod viser studiet, at der ikke er nogen automatik mellem værnepligtens afskaffelse og en fremmedgørelse af forsvaret over for befolkningen. Dog kræver det både en bevidst prioritering og omhyggelig planlægning at sikre forbindelsen mellem det professionelle forsvar og civilbefolkningen, men så viser undersøgelsen til gengæld også, at forsvarets omdømme forbedres, når værnepligten afskaffes. Dette skyldes ikke mindst, at pligtelementet opfattes som uretfærdigt, når kun en meget lille del af befolkningen underkastes

På dette grundlag vil rapportens konklusion fokusere på sammenhængen mellem økonomi, rekruttering og militære kapaciteter, idet værnepligtens indflydelse på samfundets sammenhængskraft og opfattelsen af forsvaret samt værnepligtens betydning for opfattelsen af at have en borgerpligt kun behandles på et overordnet plan. Konklusionen vil ligeledes opsummere hvilken erfaringer de fire lande har gjort, og som kan være af særlig værdi for Danmark.

09 Konklusion og perspektivering

Det er et politisk spørgsmål at afgøre, om Danmark skal have værnepligt eller ej. Som det fremgår af rapportens indledende afsnit, er værnepligten en institution, som ud over sin rent militære funktion tjener en række andre praktiske og symbolske formål. Debatten om værnepligt bør derfor også omhandle andre elementer, end hvordan man skal tilvejebringe og indrette militærstyrker, efter at man måtte have afskaffet værnepligten. For ellers risikerer man at overse udviklingsmuligheder for selve værnepligten samt de funktioner, den udfylder. Som Pertti Jonniemi skriver:

Det kan naturligvis ikke nægtes, at værnepligten i sin nuværende form har mistet sin relevans. For at sige det mildt, brillerer den ikke ved sin evne til at rekruttere arbejdskraft, men det kan også hævdes, at der findes andre muligheder for systemet end bare at forblive på scenen i sin traditionelle form eller helt at blive afskaffet. Det er altså ikke et spørgsmål om enten-eller.⁷⁸

Det bør indgå i overvejelserne, at værnepligt optræder i en unik kontekst i hvert eneste land, som har eller har haft den. Som Henning Sørensens analyse viser, er den danske værnepligtsmodel allerede i stort omfang tilpasset ambitionerne om, at forsvaret skal kunne bidrage til internationale operationer. Den ligger samtidig fjernt fra den norske eller svenske model, som i langt større omfang fokuserer på at gennemføre territorialforsvar og – argumenterer han – på at fastholde en folkelig forankring af forsvaret.⁷⁹

De fire undersøgte lande repræsenterer således forskelligt politisk arvegodt, og disse politiske forskelle fører til militære traditioner, som er vanskelige at sammenligne, og som medfører helt forskellig historiefortælling om værnepligten og dens betydning. Vi kan derfor ikke direkte overføre erfaringer eller konklusioner fra de fire lande til Danmark, men vi kan iagttage de udfordringer, som landene har stået over for og hente inspiration til vores egen debat om fordele, ulemper, begrænsninger og muligheder ved et militært system med eller uden værnepligt.

I alle fire lande indgik beslutningen om at afskaffe værnepligten i en større vision for forsvaret. For Letlands og Slovakiets vedkommende var det først og fremmest målsætningen om NATO-medlemskab, som blev omsat i Membership Action Plans. Beslutningen blev dermed taget som led i en fuldstændig reorientering af de to landes sikkerhedspolitik. For Frankrigs vedkommende blev den første Golfkrig i 1991 en øjenåbner. Den satte gang i en analyse af forsvarets indretning. Erfaringerne førte således direkte til anbefalingerne i

hvidbogen fra 1994 om at afkorte værnepligten, hvilket på baggrund af den efterfølgende debat banede vejen for beslutningen om at professionalisere forsvaret. I Holland førte et kommissionsarbejde til den debat, som udmøntedes i beslutningen om at afskaffe værnepligten. Der har således i alle fire lande været tale om forlig med bred tilslutning som opfølgning på en national vision om at omstille forsvaret til nye opgaver. Debatten om værnepligtens rolle bør således ikke foretages løsrevet fra en overordnet debat om, hvad forsvaret skal bruges til. Problematikken ligner dermed f.eks. overvejelserne om Danmarks fremtidige behov for luftmagt – herunder kampfly – som ligeledes kræver en overordnet analytisk og fremadrettet tilgang som f.eks. påpeget i Henrik Østergaard Breitenbauchs rapport *Kompas og kontrakt* om behovet for en national dansk sikkerhedsstrategi.⁸⁰

Det bør indgå i debatten, at erfaringer fra alle de fire undersøgte lande viser, at værnepligtige ikke kunne løse de opgaver, som landene i lyset af den moderne krigsførelse og tidens fokus på internationale operationer krævede. Alle landene har således været ude i overvejelser om, hvorvidt værnepligten kunne gennemføres i en reduceret form med en varighed fra tre til seks måneder. De har alle konkluderet, at værnepligten bandt så store andele af militærets ressourcer i form af mandskab i uddannelsesstrukturen, materiel og bygningsstruktur, at det var nødvendigt at afskaffe den og frigøre disse ressourcer, således at landene kunne opfylde deres militære målsætninger.

Undersøgelsen viser således mere specifikt, at stater ved at reformere deres militær gennem afskaffelse af værnepligten oplever, at de kan udsende en større andel af deres styrker til internationale operationer, samt at styrkernes evne til at løse opgaver i dette miljø forbedres.

Den viser imidlertid også, at der er en række indledende omkostninger ved at professionalisere militæret, samt at målet – en øget evne til at indgå i internationale operationer – også på længere sigt medfører øgede omkostninger.

Rapportens vigtigste militære pointe er derfor, at professionalisering af militære styrker øger både kvaliteten af soldaterne og forsvarets generelle evne til at udsende styrker til internationale operationer. Dette skyldes først og fremmest, at den teknologiske udvikling og kompleksiteten i internationale operationer stiller øgede uddannelseskraav til soldaten, som kræver en målrettet indsats fra hele forsvaret – og som fokuserer på opgaverne i det internationale miljø. I de fire lande, som rapporten har undersøgt, har man entydigt vurderet, at disse krav ikke kunne opfyldes inden for de aktuelle værnepligtsperioder, ligesom en forlængelse af værnepligten til en længde, hvor uddannelsesopgaven reelt kunne løses, ikke har været politisk mulig. Erfaringerne viser desuden, at professionelle styrker modsat værnepligtsbaserede i større omfang kan opstilles og udsendes sammen – hvilket kan give en række militære fordele i form af korpsånd, enhedsuddannelse og personligt kendskab til konkrete individuelle forhold mellem soldaterne.

Desuden skal det ikke undervurderes, at opgaven med værnepligtsuddannelse fastholdt en væsentlig del af den militære organisation i et paradigme, hvor fokus lå på at gennemføre en kort uddannelse af indkaldte til territorialforsvaret. Dermed har store dele af den militære uddannelsesorganisation haft sin opmærksomhed rettet mod at optimere uddannelsen til territorialforsvaret, og den løbende udvikling, evaluering og justering af den militære grunduddannelse har dermed fået størstedelen af sine input fra værnepligtige, som aldrig havde til hensigt at indgå i den professionelle kadre og derfor havde deres fokus på territorialforsvaret. Ved at

afskaffe værnepligten har den militære grunduddannelse kunnet fokusere på de professionelle soldater – og al udvikling, evaluering og justering af uddannelsen er derfor blevet gennemført i lyset af, at de færdiguddannede soldater faktisk skal kunne løse komplekse opgaver, herunder i et internationalt miljø. Dette paradigmeskift (fra at grunduddannelsen fokuserer på territorialforsvar til, at den fokuserer på internationale operationer) medfører således, at organisationen kan rette sin udelte opmærksomhed mod en enkelt opgave i stedet for at dele den mellem to. Organisationen kan dermed fokusere på f.eks. doktrinudvikling og materielanskaffelser til internationale operationer uden at skulle bruge kræfter på at behandle input, som i større omfang ville understøtte uddannelsen til territorialforsvar.

Rapportens vigtigste økonomiske pointe er, at professionalisering af militæret med det sigte at indsætte flere militære styrker i internationale operationer medfører forøgede omkostninger til militæret. Dette anføres i alle de fire lande. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at opretholdelsen af et professionelt forsvar er dyrere end et værnepligtsbaseret – i hvert fald ikke når ingen af dem bliver brugt til noget. Årsagen er paradoksalt nok snarere, at professionelle styrker rent faktisk vil kunne løse de opgaver, som politikerne giver det moderne militær. Da forberedelse og deltagelse i internationale operationer er langt dyrere end den traditionelle opstilling af et territorialforsvar, vil en øget deltagelse i internationale operationer nemlig i sig selv medføre forøgede omkostninger til forsvaret. Denne generelle udvikling er uafhængig af, om man har værnepligt eller ej – men når professionaliseringen viser sig at medføre en øget kapacitet, bliver problematikken skærpet: Det professionelle forsvars større anvendelighed kan sætte beslutningstagerne i et dilemma, som skyldes, at investeringerne i større militær effektivitet vil ligge uforrentet hen, hvis den øgede evne ikke bliver brugt til noget. For at vende tilbage til eksemplet med firehjulstrækkeren kan familien Danmark altså ende med at sælge familie bilen for at anskaffe en firehjulstrækker, som nok vil pynte i garagen – men som vi har et incitament til at lade stå, fordi den er for dyr at tanke.

Så uanset om Danmark allerede har optimeret sin værnepligtsmodel til at prioritere internationale operationer, vil en fuldstændig professionalisering kunne veksle de cirka 2.150 værnepligtsårsværk til professionelle styrker – og det vil uundgåeligt ændre på kapaciteten.

En anden vigtig pointe handler om rekruttering. Værnepligten bliver traditionelt opfattet som et effektivt instrument, hvorfra militæret kan hverve en konstant strøm af professionelle soldater. Undersøgelsen viser, at denne opgave formentlig kan løses lige så godt uden værnepligt. Dette kræver til gengæld et forøget fokus på fastlæggelse af ansættelseskriterier samt test og screening af ansøgere. Man skal udvikle testværktøjer, som effektivt og på kort tid kan måle ansøgenes færdigheder mod veldefinerede kriterier, samt ansættelsesforhold, der resulterer i fastholdelse. Hertil hører, at værnepligten i dag udfylder en vigtig funktion, idet den i sin aktuelle form giver forsvaret et vindue på fire måneder, hvorigennem man kan iagttage og vurdere potentielle fastansatte soldater, og hvor de selv kan kigge livet i militæret an. Hvis værnepligten afskaffes, bør man nøje overveje, hvordan man kontraktligt kan åbne for en tilsvarende forsøgsperiode – for eksempel gennem kortsigtede kontrakter med gensidig uforpligtende opsigelsesmulighed. Desuden skal man formentlig bruge flere kampagnemidler til rekruttering og måske højere løn og flere omkostninger til incitamenter til de professionelle styrker.

Undersøgelsen viser også, at man ikke bør stirre sig blind på værnepligtens funktion som rekrutteringsmekanisme. Ønsker man at opretholde en økonomisk og fagligt velafbalanceret militær styrke, er det mindst ligeså

vigtigt, at man formår at fastholde sine soldater, når man har rekrutteret og uddannet dem. Selv den mest effektive rekrutteringsmaskine vil stå over for store udfordringer og en selvforstærkende problematik, hvis forsvaret bløder medarbejdere i høj hastighed. For dels vil rekrutteringsopgaven blive større, jo flere der rejser 'i utide', dels vil utilfredse medarbejdere sprede historien om, hvorfor de rejste, og herigennem bidrage til et billede af en dårlig arbejdsplads - hvilket både kan påvirke befolkningens generelle opfattelse af forsvaret og de specifikke målgrupper, der ellers skulle rekrutteres fra. Ligesom med et alvorligt sår gælder det altså om at få standset blødningen hurtigst muligt - man kan ikke løse problemet gennem blodtransfusioner alene. Fastholdelse og rekruttering er derfor to sider af samme sag, nemlig vedligeholdelse af arbejdsstyrken.

Undersøgelsen viser desuden, at 'Forsvarets Dag' (som i Frankrig) samt vedligeholdelse af et sessionsregister (som i Holland) giver rekrutteringsmedarbejdere i militæret adgang til databaser for direct-mail-kampanjer. Hvad enten værnepligten i fremtidens Danmark måtte forblive uændret, blive suspenderet eller blive justeret, bør det overvejes at udvide 'Forsvarets Dag' til at omfatte unge af begge køn. Herunder bør det overvejes at udnytte lejligheden under selve arrangementet til at registrere også kvindelige interesserede i en database med henblik på direct-mail-kampanjer. Erfaringerne viser, at opfattelsen af uretfærdighed i forbindelse med værnepligten var et stærkt argument for at afskaffe den. Hvis Danmark fastholder værnepligten, bør man derfor søge at forhindre, at den opfattes som uretfærdig ved at sikre, at unge af begge køn ligestilles.

Desuden viser erfaringer fra Letland og Slovakiet, at en målrettet indsats i forhold til unge kan bidrage til at skabe rekrutteringsresultater. Dette sker f.eks., ved at forsvaret bidrager aktivt med støtte til friluftaktiviteter som for eksempel spejderlejre. Den slags initiativer stiller imidlertid en række politiske og etiske spørgsmål, og det er tvivlsomt, om de lettiske eller slovakiske erfaringer i deres konkrete form vil kunne overføres til danske forhold.

Med hensyn til territorialforsvaret vil en afskaffelse af værnepligten efterhånden medføre, at krigsreserven bliver reduceret. Dette har voldt nogen bekymring i Holland, Letland og Slovakiet, men kun mindre bekymring i Frankrig. Imidlertid har alle landene truffet deres beslutninger med åbne øjne - og her har prioriteringen af at kunne deltage effektivt og på højt niveau i internationale operationer vejet tungere end prioriteringen af selv at kunne opstille et territorialforsvar. Dermed har landene i højere grad lagt deres sikkerhed i hænderne på deres allierede. I lyset af den historisk lange varslingsperiode og den efterhånden kraftigt reducerede værnepligtsuddannelse og de stigende krav til soldaten på den moderne slagmark vurderes værdien af krigsreserven under alle omstændigheder som værende begrænset. Den teknologiske udvikling skaber således ikke kun udfordringer for de moderne militære styrker, når de udsendes i internationale operationer. Den gør det højst tvivlsomt, om et værnepligtsbaseret forsvar nogensinde vil kunne nå at mobiliseres, uddannes og indsættes, inden slaget er tabt, og krigen overstået.

Ingen af landene har ytret bekymrede bemærkninger om afskaffelsen af værnepligten i forhold til landets totalforsvar, og kun Holland har specifikt lovgivet omkring genindkaldelser ved f.eks. naturkatastrofer. Dette kan skyldes, at landene har indrettet deres totalforsvar væsensforskelligt og lagt helt forskellig vægt på forsvarets rolle inden for dette område. Da Danmark imidlertid har lagt stor vægt på, at forsvaret kan bidrage til at løse opgaver inden for totalforsvaret, bør det derfor nøje overvejes, hvordan en ændring eller

afskaffelse af værnepligten vil have indflydelse på denne opgave. Her vil det være nærliggende at se på, hvilken synergi der kan opnås ved at koble værnepligtens tilbageværende militære formål – nemlig forberedelsen af de værnepligtige til at løse militært relaterede opgaver i totalforsvaret – mere permanent til de øvrige militære elementer i totalforsvaret. Dette betyder først og fremmest en større rolle til Hjemmeværnet.

Hvis man fortsat ønsker at have værnepligt i Danmark, og hvis man begrundet dette valg i behovet for ressourcer til totalforsvar, kan det således overvejes at gennemføre hele eller dele af værnepligtsforløbet organisatorisk i Hjemmeværnets regi. Her uddanner man i forvejen de frivillige inden for discipliner og til et niveau, som ikke adskiller sig voldsomt fra værnepligtsuddannelsen.

En sådan løsning kunne, som Christian Brøndums artikel i Berlingske Tidende beskriver, bestå i, at forsvaret indkalder de værnepligtige og varetager den første del af uddannelsen, hvorefter Hjemmeværnet varetager den resterende del af uddannelsen, som så kan målrettes mod indsættelse af de værnepligtige i totalforsvaret.⁸¹ Med dette forslag vil forsvaret stadig være synligt for de værnepligtige. Desuden kan det indgå i overvejelserne, at man med denne løsning kan udnytte arbejdskraften hos forsvarets personel i de perioder, hvor de ikke er udsendt til internationale operationer. Modellen er imidlertid problematisk. For i et forløb af kun fire måneders varighed vil alene administrationen af en overførsel af de værnepligtige mellem to myndigheder medføre en tung administrativ byrde. Både i forsvaret og i Hjemmeværnet ville man blive nødt til at fastholde organisation og struktur til at gennemføre værnepligtsuddannelsen, og det ville formentlig kræve ekstra ressourcer at gennemføre den administrative overførsel af ca. 6.300 personer årligt mellem de to myndigheder⁸². Desuden er denne tankegang netop symptomatisk for det værnepligtsbaserede territorialforsvar. Et professionaliseret forsvar, som i større omfang, end det gør sig gældende i dag, deltager i internationale operationer, vil have rigeligt at gøre med at vedligeholde soldaternes uddannelse og træningstilstand samt med at planlægge og uddanne til indsættelse i nye missionsområder, ligesom det ikke bør undervurderes, at en større belastning vil kræve en højere prioritering af egentlige restitutionperioder, hvor soldaterne finder ind i en rytme med familie og fritid. Det er med andre ord slet ikke nødvendigt at lede efter opgaver til styrken i perioderne mellem udsendelser til internationale operationer.

En anden og mere vidtgående model kunne bestå i at gennemføre hele værnepligtsforløbet i Hjemmeværnet. Dette vil give særlig god mening, hvis værnepligtens vigtigste funktion fortsat skal være at opbygge en reserve, som kan indsættes inden for totalforsvaret. På den måde kan værnepligtsuddannelsen både planlægges, tilrettelægges, gennemføres og kontrolleres målrettet mod, at de værnepligtige kan indsættes i totalforsvaret – og inden for samme myndighed. Dermed vil man formentlig også på sigt kunne hente de største rationaliseringsgevinster, idet en fuldstændig gennemførelse inden for Hjemmeværnet i stort omfang vil kunne udnytte eksisterende administration, uddannelsesstruktur, bygningsmasse og støttefaciliteter. Ud over at øge Hjemmeværnets rolle i totalforsvaret og profil i befolkningen kunne en sådan løsning sikre, at uddannelsen til totalforsvarsopgaverne blev koordineret optimalt, og samtidig ville man bevare værnepligten som en rekrutteringsbase for forsvaret. Desuden ville forsvaret kunne koncentrere sig om de operative opgaver med at forberede og gennemføre internationale operationer. Omkostningerne til grunduddannelse af værnepligtige ville blive afholdt i Hjemmeværnet, hvor der i forvejen gennemføres en militær grunduddannelse, og det ville blive klart, hvad værnepligten egentlig koster

samfundet, når både forsvarets og Hjemmeværnets bevillinger nødvendigvis ville kræve justering efter ændringerne i opgavekomplekset. Man ville også bevare en mulighed for de unge for at se militærlivet an, samtidig med at man i samarbejde med Hjemmeværnet ville kunne vurdere deres egnethed til at gøre professionel karriere. For forsvaret ville en sådan ordning betyde, at man kunne koncentrere sin indsats om at forberede og gennemføre internationale operationer.

En værnepligt i Hjemmeværnets regi vurderes også at kunne fastholde rekrutteringsgrundlaget til forsvaret. Det forudsætter imidlertid, at de værnepligtige opfatter tjenesten i Hjemmeværnet som en del af en fælles militær virkelighed. Dette vil man f.eks. kunne opnå, ved at forsvaret gennemfører moduler eller hele forløb inden for værnepligtsuddannelsen eller udlåner instruktører. Forsvaret kunne f.eks. gennemføre et modul om 'internationale operationer'. Det vurderes dog som mindre kompliceret at bevare en tæt kobling mellem værnepligten og udsendelse til internationale operationer, hvis den fastholdes i forsvaret, end hvis den gennemføres i Hjemmeværnets regi. I forhold til disse overvejelser er det derfor absolut mest hensigtsmæssigt at gennemføre hele værnepligtsuddannelsen i Hjemmeværnets regi.

Hvis man overvejer at lade Hjemmeværnet overtage ansvaret for hele værnepligten eller dele heraf, bør det indgå i overvejelserne, hvad man i fremtiden ønsker at opnå med såvel værnepligten som med Hjemmeværnet. Også dette peger på behovet for en samlet strategisk vision for forsvaret.

Blandt værnepligtens andre funktioner har rapporten set nærmere på to. Den første, værnepligtens betydning for at skabe transparens og sammenhængskraft i samfundet, har alle de fire undersøgte lande været meget opmærksomme på i deres reformproces. Undersøgelsen viser, at de alle gennemfører målinger af forsvarets image – og at alle disse målinger viser en styrkelse efter afskaffelsen af værnepligten. De har også alle gennemført målrettede og strukturerede kampagner – f.eks. indeholdende 'åbent-husarrangementer' og 'veterandag', og de har herunder alle pålagt de militære enheder at gennemføre lokale opmærksomhedsarrangementer. Sammenfattende opfatter de fire lande dette område som et vigtigt indsatsområde, hvis man afskaffer værnepligten – men hverken de adspurgte eller den generelle samfundsudvikling i landene antyder, at omstillingen har haft konsekvenser for statens sammenhængskraft.

Den anden mulige betydning, som rapporten har undersøgt, handlede om pligtelementet i værnepligten: Altså hvorvidt værnepligten som en borgerpligt skal tillægges betydning, og om en afskaffelse af værnepligten grundlæggende påvirker opfattelsen i samfundet af forholdet mellem rettigheder og pligter. Undersøgelsen viser, at det i alle de fire undersøgte lande har indgået som en af to fælles centrale beslutningsparametre, at værnepligten ramte skævt og uretfærdigt. (Den anden fælles centrale beslutningsparameter var ønsket om at kunne udsende flere styrker til internationale operationer). Når kun en lille del af en ungdomsårgang bliver indkaldt, virker det således kunstigt at tale om pligt. Når de indkaldte oven i købet sorteres efter køn og kvalifikationer, samtidig med at samfundsøkonomien kører i højt gear, bliver opfattelsen af uretfærdighed forstærket.

Med hensyn til timing viser de fire landes erfaringer, at det ikke er ligegyldigt, hvornår eller hvordan man afvikler værnepligten. Hvis reformen gennemføres i en periode med en gunstig økonomisk samfundsudvikling, vil forsvaret indtræde som ny aktør på et marked, hvor konkurrencen om de unge er hård og ubarmhjertig. I en sådan situation vil selv den mest erfarne virksomhed skulle

anstreng sig til det yderste for at hverve de unge, den har behov for – og her vil forsvaret traditionelt komme til kort over for virksomheder, som har mulighed for at justere på lønnen. Erfaringer fra de fire lande viser, at tryghed i ansættelsen, udviklings- og karrieremuligheder samt prestige i jobbet er incitamenter, som det er mere realistisk for forsvaret at spille på.

Desuden skal man være opmærksom på den demografiske udvikling. At afskaffe værnepligten i en tid med faldende ungdomsårgange vil i sig selv øge konkurrencen om ungdomsårgangene. Hvis der oven i købet er sammenfald med samfundsøkonomisk vækst, er der tale om en særdeles udfordrende opgave for hvervningsmedarbejderne.

Et af de mere innovative og succesfulde tiltag, som skal fremhæves i denne konklusion, er den hollandske tiltag, som skal fremhæves i denne konklusion, er den hollandske model for at tilvejebringe operationshold med speciale i krigskirurgi. Ideen med at indgå i et gensidigt forpligtende samarbejde med den private sektor eller andre elementer af den offentlige sektor for at tilvejebringe specialiserede faggrupper må kunne anvendes bredere – og hænger i øvrigt ikke nødvendigvis sammen med en beslutning om værnepligtens fremtid. I det konkrete tilfælde er der tale om en kontrakt, som pålægger hospitalerne at afgive operationshold til forsvaret med et givet varsel og på aftalte vilkår, imod at forsvaret betaler lønomkostningerne til operationsholdet. Modellen kan derfor bruges direkte inden for områder, som under hjemlige forhold dækkes af andre instanser end forsvaret, men hvor forsvaret må overtage opgaven under internationale operationer (f.eks. også tandlæger). Det bør desuden overvejes, om modellen desuden kan tilpasses andre områder, hvor forsvaret løser opgaven under hjemlige forhold, men hvor opgavens omfang, hast eller karakter ændrer sig under internationale operationer – for eksempel værksteds- og vedligeholdelsesopgaver, som ikke nødvendigvis kræver en militær baggrund. Afhængigt af hvilken status de pågældende tildeles ved indsættelsen i internationale operationer, er koncepten i større eller mindre grad beslægtet med anvendelsen af de såkaldte 'private military companies' (private militære firmaer), som mod betaling tilbyder at løse konkrete opgaver i missionsområdet, så forsvaret kan undgå at bruge soldater til at løse dem. Den hollandske model kan måske give mulighed for at undgå nogle af de problemer, som knytter sig til brugen af private militære firmaer, samt for at træffe aftaler inden for fagområder, som disse firmaer ikke dækker⁸³.

Ud over forfatterens konklusioner skal denne konklusion desuden medtage to gode råd, som de adspurgte fra alle fire lande uopfordret har påpeget:

For det første bør man ikke helt afskaffe værnepligten – man bør kun stille den på standby. Dermed bevarer man en konstitutionel mulighed for at reaktivere den, og det kan der være god mening i. Flere lande har gennem tiden afskaffet og genindført værnepligt – blandt andet Storbritannien og USA – men for de fleste lande kræver en ændring af forfatningen enten en folkeafstemning eller som minimum et stort parlamentarisk flertal.

For det andet (og dette råd står måske en smule i kontrast til det første) skal man være opmærksom på, at når værnepligten først er afskaffet, er der stort set ingen vej tilbage. Historien viser naturligvis, at man godt kan genindføre værnepligt – men omkostningerne for et samfund, som mangler arbejdskraft, og hvor ungdomsårgangene er små, vil være enorme. Ikke alene vil man skulle genopbygge tabt ekspertise og ændre kulturen i et professionelt forsvar (som vil være forskellig fra et værnepligtsbaseret), men man vil også skulle foretage store investeringer i udstyr, uniformer, våben, øvelsesterræner og bygningsmasse.

Hvorvidt værnepligten skal videreføres i Danmark eller ej, er som ovenfor anført et politisk spørgsmål. Og det skyldes, at værnepligtens betydning rækker ud over dens formelle militære funktion. Denne formelle funktion består i dag af uddannelsen af personel, der kan indgå i en styrke på 12.000 mand til totalforsvaret. I sin nuværende form producerer værnepligten altså ikke krigsbrugbare soldater, men den bidrager til at skabe opmærksomhed om forsvaret blandt unge mennesker. Rekruttering til forsvaret er dermed en væsentlig reel funktion. Værnepligten har dog også en række omkostninger i form af uddannelsesstruktur, bygningsmasse, administration og logistik. Heraf følger, at uddannelsesstrukturen binder en lang række af forsvarets mest erfarne medarbejdere - som altså ikke forbereder sig målrettet på internationale operationer, men derimod bestiller skydebaner og udarbejder undervisningsmaterialer, hvor de i stedet kunne være på vej til internationale operationer. Det følger ligeledes, at forsvaret hvert år finansierer ca. 2.150 værnepligtige årsværk fordelt på ca. 6.300 unge. Men forsvaret hjemsender hvert år ca. 75 procent - eller i alt 5.000 af dem - igen, uden at de tegner en kontrakt med forsvaret. Lønsum og kostpenge til de indkaldte, som hjemsendes uden at tegne kontrakt, udgør således i sig selv mindst 250 millioner kroner om året, og hertil kommer omkostninger til indkvartering og uddannelse samt en betydelig administration.⁸⁴ Disse midler kunne i stedet bruges til at gøre tjenesten som professionel i forsvaret mere attraktiv og dermed fastholde højt kvalificerede og erfarne soldater. Hvis en konstabel med fem års erfaring forlænger sin kontrakt, fastholder man vigtig ekspertise, som det vil tage flere år at genopbygge gennem rekruttering, uddannelse og udsendelse. På den måde er succesfuld fastholdelse mere omkostningseffektiv end rekruttering. Når fastholdelsen mislykkes, taber forsvaret ekspertise, som i dag kompenseres ved at rekruttere nye soldater. Fokus på rekruttering snarere end på fastholdelse skaber derfor en opfattelse af afhængighed af værnepligten. Denne opfattelse kan forhindre nytænkning i forhold til den overordnede mandskabssituation i forsvaret. Sådant nytænkning kunne spænde fra konkrete fastholdelsesincitamenter til arbejdet med at skabe en organisationskultur, der modsvarer politikernes visioner for forsvaret.

En rigid opfattelse af værnepligten må ikke stå i vejen for forsvarets fremadrettede udvikling.

10 Anbefalinger

Hvorvidt Danmark skal afskaffe, modificere eller beholde værnepligten, falder uden for denne rapports perspektiver. Anbefalingerne falder derfor i tre kategorier: Anbefalinger, som bør overvejes, hvis værnepligten afskaffes. Anbefalinger, som er relevante, hvis den fastholdes i en eller anden form. Og endelig anbefalinger, som er relevante, hvad enten man afskaffer eller beholder værnepligten.

Anbefalinger, som er uafhængige af, om Danmark afskaffer eller fastholder værnepligten

Udarbejd en national sikkerhedsstrategi.

En national sikkerhedsstrategi vil kunne hjælpe politikerne til at indrette et professionelt forsvar, som er velafbalanceret i forhold til visioner og målsætninger samt trusler og muligheder. For politikerne vil værnepligtens fremtid dermed kunne afklares som led i en helhedsvurdering af dens muligheder og begrænsninger for forsvarets rolle samt en vurdering af dens øvrige funktioner i samfundet.

Fasthold 'Forsvarets Dag' - og lad den omfatte begge køn.

For forsvaret vil en fastholdelse af 'Forsvarets Dag' efter fransk model (som omfatter begge køn) give mulighed for at tilvejebringe en direkte mailingliste til alle unge i målgruppen for rekruttering. For politikere såvel som den øvrige befolkning vil en udvidelse af 'Forsvarets Dag' til at omfatte begge køn kun kunne opfattes som retfærdig og i overensstemmelse med Danmarks ligestillingsbestrebelse: Hvad enten Danmark vælger at fastholde eller afskaffe værnepligten, bør man opfatte kvinder og mænd som lige kvalificerede - og kvinder har derfor ret til samme målrettede orientering om forsvaret og samme direkte jobtilbud som mænd.

Forsvaret bør i højere grad se rekruttering og fastholdelse som to sider af samme sag.

Hvis forsvaret har større succes med at fastholde personel, kan man ikke alene spare penge til rekruttering, men også til uddannelse. Forsvarets Personeltjeneste bør derfor arbejde på grundlag af fleksible budgetter, som tillader omprioritering mellem fastholdelse og rekruttering. Det kan vise sig rentabelt at aflyse rekrutteringskampagner og i stedet sætte pengene i bonusordninger for f.eks. specialister.

Forsvaret bør tilpasse sin alderssammensætning til de opgaver, som det skal løse.

Erfaringerne fra Frankrig og Holland viser, at det professionelle forsvar er bedst tjent med, at medarbejdere på manuelt niveau ansættes i gennemsnitligt otte år. Deraf følger, at meget korte ansættelser ikke er rentable, men desuden vil det professionelle forsvar have brug for færre administrative stillinger og uddannelsesstillinger, som i det værnepligtsbaserede forsvar benyttes som klassiske retrætefunktioner. Et professionelt forsvar har altså mindre brug for livslange ansættelser, og det vil medføre behov for udslusningsordninger. Også for det værnepligtsbaserede forsvar bør alderssammensætningen vurderes nøje – uanset om en karriere i forsvaret starter med værnepligt eller ej, vil et opgavekompleks, som stiller store fysiske krav, nemlig have brug for flere 25-årige end 55-årige medarbejdere.

Danmark bør afprøve 'den hollandske hospitalsmodel' – samt udvide den med andre funktioner end kirurghold.

Forsvaret bør undersøge, om der er områder, hvor forsvaret kan tegne kontrakt med erhvervslivet eller andre institutioner i den offentlige sektor, som pålægger disse myndigheder at afgive faglige specialister til forsvaret med et givet varsel og på aftalte vilkår, imod at forsvaret betaler lønomkostningerne. En sådan ordning kan tilføre forsvaret fleksibilitet inden for områder, som kræver en høj specialiseringsgrad, men hvor behovet for at bemande funktionerne under 'kaserneforhold' i Danmark er begrænset.

Danmark bør indføre en 'veterandag'.

I de fire undersøgte lande er forsvarets image blevet styrket efter afskaffelsen af værnepligten, men de har også alle været meget opmærksomme på udfordringen med at bevare kontakten mellem befolkning og forsvar. Et professionelt forsvar, som overvejende løser opgaver uden for landets grænser, vil både have et forøget behov for at hylde sine helte og markere sin tilknytning til samfundet. Hertil vil en 'veterandag' kunne bidrage. For forsvaret vil en sådan ordning bidrage til at markedsføre forsvaret som et 'brand', og for den enkelte soldat vil ordningen give mulighed for et styrket image.

Danmark bør lade forsvaret bidrage aktivt og synligt ved ungdomsaktiviteter med militært islæt, som for eksempel spejderlejre og sportsarrangementer.

Selv om de modeller, som er beskrevet for Letland og Slovakiet, ikke direkte kan overføres på danske forhold, er det dog ikke utænkeligt, at forsvaret kan opnå en øget synlighed blandt unge – for eksempel ved at 'brande' forsvarets idrætskultur gennem direkte og indirekte støtte til friluftaktiviteter. For forsvaret kan sådanne aktiviteter betyde en styrket profil over for målgruppen for rekruttering.

Anbefalinger, hvis Danmark vil afskaffe værnepligten

Afskaf ikke værnepligten – sæt den blot på standby.

Ved at sætte værnepligten på standby bevarer man en konstitutionel mulighed for at reaktivere den. Man behøver derfor ikke at ændre grundloven. Desuden vil standby-optionen – som minimum på et symbolsk plan – fastholde en forbindelse mellem befolkningen og forsvaret. For politikerne vil en sådan løsning give lettere adgang til at genindføre værnepligten, hvis dette skulle vise sig hensigtsmæssigt, og for befolkningen vil forpligtelsen til at tage del i

landets forsvar i tilfælde af krise eller krig fortsat indtage en plads i bevidstheden.

Forbered en styrket rekrutteringsindsats – den skal både indeholde en større organisation og flere penge.

Erfaringerne viser, at der skal bruges flere penge på at markedsføre forsvaret som arbejdsplads, når værnepligten afskaffes, og at rekrutteringsorganisationen skal udvides. Rekrutteringskampagnerne bør desuden tage højde for, at erfaringerne viser, at et forsvar uden værnepligt tiltrækker en højere andel af kvindelige ansøgere. For forsvaret vil en øget rekrutteringsindsats kræve, at der afsættes flere penge til rekruttering og udvikles nye metoder til at screene ansøgerne.

Fastsæt meget klare formål og mål for forsvaret – skab balance mellem mål og midler.

Det professionelle forsvar vil kunne løse flere og mere avancerede militære opgaver end det værnepligtsbaserede. Det bliver derfor endnu vigtigere, at politikernes prioriteringer og målsætninger er afbalancerede og i overensstemmelse med en overordnet strategi.

Effektuer beslutningen på et tidspunkt, hvor konkurrencen om arbejdskraft er aftagende.

Erfaringerne viser, at sammenfald mellem små ungdomsårgange og mangel på arbejdskraft giver professionaliseringen en ublid start. Man bør derfor søge at implementere en eventuel afskaffelse eller suspendering i en periode, som giver mindst mulig uro både i forsvaret og i erhvervslivet.

Skab fleksible kontrakter, som giver de unge mulighed for at prøve kræfter med forsvaret, inden de binder sig for en længere periode, og som samtidig giver forsvaret mulighed for at se dem an.

Etårige kontrakter har vist sig velegnede til at skabe overblik for begge parter. I praksis vil et sådant ansættelsesforløb ligne de versioner af værnepligten, som blev anvendt i Danmark i 1990'erne – dog med den store forskel, at alle deltagerne vil være frivillige.

Vær meget opmærksom på forholdet mellem befolkningen og forsvaret.

Gør åbenthusarrangementer og andre opmærksomhedsaktiviteter til fastlagte produktionsmål for de militære enheder. Synlighed og transparens giver ud over opbakning i befolkningen også resultater i form af øget rekruttering. Overvej for eksempel aktiviteter rettet særligt mod de unge – samt en 'veterandag', hvor de hjemvendte fra internationale operationer samt veteraner hyldes.

Fastlæg cost-benefit-balancer for ansættelsesperioder, og forsøg at designe incitamentstrukturen herefter.

Hvis det for eksempel viser sig, at otte år er en optimal ansættelsesperiode for en bestemt funktion, bør incitamentstrukturen indrettes herefter. Der kan for eksempel ydes en bonus efter fem år og yderligere en bonus efter otte, hvis kontrakten forlænges og overholdes. Dette kan drastisk reducere forsvarets uddannelsesomkostninger samt behovet for rekruttering – og desuden vil erfaringsniveauet blandt de ansatte stige.

Anbefalinger, hvis Danmark vil fastholde værnepligten

Flyt værnepligten over i Hjemmeværnet.

En delvis flytning til Hjemmeværnet vil muligvis kunne sikre styrken en mere målrettet uddannelsesindsats i retning af totalforsvaret. Den vil imidlertid uundgåeligt medføre dublering af visse administrative og logistiske funktioner, ligesom den kun vil frigøre begrænsede ressourcer i forsvaret. Besparelserne vil derfor være begrænsede. Derimod vil en fuldstændig flytning af værnepligten til Hjemmeværnet samle ansvaret for at uddanne og opstille en reserve til totalforsvaret, ligesom flytningen vil fjerne en tung opgave fra forsvaret, som dermed vil kunne fokusere på de internationale opgaver og den egentlige militære uddannelse. I modsætning til den delvise flytning vil en fuldstændig flytning kunne udnytte den eksisterende uddannelsesstruktur i Hjemmeværnet og muligvis sikre en højere udnyttelsesgrad af Hjemmeværnets faciliteter.

For forsvaret vil en sådan ordning frigøre medarbejdere til at indgå i den operative struktur, som i øjeblikket er bundet til at uddanne reservister til totalforsvaret. Samtidig vil hele forsvaret kunne rette sit fokus på udvikling og uddannelse i retning af forsvarets operative opgaver og de internationale operationer.

Udvid både Forsvarets Dag og værnepligten til at omfatte begge køn.

Der er ingen praktisk hindring for, at kvinder kan aftjene værnepligt, ligesom der ikke er nogen rationel begrundelse for, at kvinder ikke skal deltage i Forsvarets Dag. Erfaringerne viser, at opfattelsen af uretfærdighed i forbindelse med værnepligten er et stærkt argument for at afskaffe den. Hvis Danmark ønsker at fastholde værnepligten, bør man derfor søge at forhindre, at den opfattes som uretfærdig. Man bør derfor stille unge af begge køn lige. For forsvaret vil dette betyde forbedrede muligheder for at markedsføre sine uddannelser over for kvinder, hvilket vil kunne føre til en udvidelse af ansøgergruppen, og for befolkningen vil det medføre ligestilling på værnepligtsområdet.

11 Bilag

Interview guide: Defence without Conscription

Intro

- Short presentation of the persons representing DIMS and DIMS as an Institution.
- Tell where the report will be published and what purpose the report is hoped to serve.
- The topic in our report is 'Defence without Conscription. Foreign experiences with abolition of conscription'. Theoretical articles. Your 'story' is giving the theoretical a face by painting a picture of the debates, arguments and motives, which were behind your decision before you decided to abolish conscription.
- The experiences you are telling us about **don't need to be your own**. It can also be knowledge about the process you have heard about from other people involved in the process.

Name

Rank/job

Institution

What role/position did the interviewed person have during the abolition of conscription?

Questions

We would like to begin this interview with some questions regarding the organization of the conscripts system you had before abolition.

Please tell us a little about the demographic in regard to conscription before abolition.

- Did conscription apply to both genders? If not: was there any special arrangement for those not included in the draft?
- At what minimum age could conscripts be drafted?
- What was the total number of personnel/youths potentially available for conscription? (Please provide details of the development over the last ten years of conscription.)
- What was the total number of youths potentially fit for conscription? (Please provide details of the development over the last ten years of conscription.)
- How many conscripts were actually drafted per year? (Please provide details of the development over the last ten years of conscription.)

How was the conscription system organized before the abolition?

What was the total number of man-year available from conscription?

How and how much were conscripts paid? (Please provide models and details of development over time.)

- What was the duration of conscription when it was abolished? And have the duration changed in the last 10 years? If yes: How has it changed?
- Please describe if there were any forms of mechanisms to avoid conscription available? (E.g. moral considerations.)
- For how long (if possible) and until what age could conscription be postponed?
- Please describe what mechanisms and reasons were valid for postponing conscription (E.g. educational considerations.)

What was the role of the conscripts in the armed forces?

- Did conscription provide personnel for other services than the military sector? If yes: which?
- How was conscripts organized - in units with only conscripts or in mixed units?
- Were conscripts allowed to fill in functional duties in regular military units (i.e. provide regular military service) or were they only allowed to go through training?
- Were conscripts trained or enrolled as NCO's, or in the officer corps (as regulars or reserves) while conscripted?

Please tell us a little about conscription and re-drafting before the abolition of conscription.

- How often could conscripts be legally re-drafted after their initial duty?
- How often were they actually re-drafted? (Please provide details of the development.)
- What was the maximum age, maximum number of re-drafts and maximum time that conscripts were obliged to serve after their initial duty?

We would like to hear how conscription and INTOPS was organized before the abolition.

- Were conscripts obliged to serve in national operations outside national territory as part of their initial duty? (Please provide details.)
- Were conscripts allowed to serve in national operations outside national territory as part of their initial duty? (Please provide details.)
- Were conscripts obliged to serve in international operations as part of their initial duty?
- Were conscripts allowed to serve in international operations as part of their initial duty?
- If conscripts were obliged to serve in international operations: Could they then be re-drafted to take part in international operations?

Did the MoD encourage conscripts to sign a contract and thereby become professional soldiers?

- Were there special recruitment campaigns targeting conscripts for professional military duty? (Please describe.)
- Were there special incentives for conscripts who signed up for professional military duty? (Please describe.)

We will now like to know something about the decision process, which went before the final decision was taken to abolish conscription.

How was the decision process initiated?

- Who initiated the debate for or against conscription? (Military, politicians or the public?)
- Were there any specific reasons why the debate started at the given time? (Bigger focus on INTOPS etc.)
- If possible please try to describe the arguments, motives and reasons for and against abolition of conscription, which must have surfaced before the decision to abolish conscription was taken? (Were the motives economic, political, horizontal legitimacy or something else?)
- Who were the first people/institutions to raise these arguments? Was it inside military, political or the general public?
- Did the argument about conscription seen as a question of duty ever surface during the debate?

We will now like to know something about how the decision of abolition conscription was implemented.

How was the decision implemented?

- When the decision about abolition of conscription was taken was conscription then totally abolished by constitution or was it put on stand-by?
- If conscription was put on stand-by: What is the national alert (expected time frame) to re-activate conscription?
- If conscription was put on stand-by: Please describe the considered organizational response to re-activate?
- Under which circumstances can conscription be re-activated?

We have now heard and talked about how the conscription system was organized before the decision to abolish conscription was taken, what initiated the abolition process and how the decision was implemented after the decision to abolish conscription was taken. We would now like to hear about the situation in the armed forces after the abolition of conscription. So please tell us about the results/consequences within the military establishment.

What were the results/consequences within the military establishment?

- Was the garrison structure affected? (Were garrisons or military installations closed?)
- Did recruitment to the professional military forces drop after the abolition of conscription? (Please provide details of recruitment statistics stating internal and external recruitment.)
- What was the development in expenses to recruitment after the abolition of conscription?

Has the development of male-to-female ratio of professionals changed since the abolition of conscription? If yes: how?

- How has the ability to generate troops to international operations been affected since abolition of conscription?

Please tell us what the societal results/consequences have been since the abolition of conscription.

In your opinion what considerations for the future military structure and employment do the experiences with the abolition of conscription pose?

How was and has the decision about abolition of conscription been perceived within the society, political and military apparatus?

Have there been any forms of change of opinion within these segments over time?

Finally we would like to know if you think there are any questions or topics we haven't talked about and which you regard as important.

Skematisk oversigt

Questions

Recruitment/economic	Territorial defence/International Operations	Horizontal legitimacy	Question of duty
Please tell us a little about the demographic in regard to conscription before abolition.	What was the role of the conscripts in the armed forces?	How was the decision process initiated?	Please tell us what the societal results/consequences have been since the abolition of conscription.
How was the conscription system organized before the abolition?	Please tell us a little about conscription and re-drafting before the abolition of conscription.	How was the decision implemented?	
Did the MoD encourage conscripts to sign a contract and thereby become professional soldiers?	We would like to hear how conscription and INTOPS were organized before the abolition.	When the decision about abolition of conscription was taken was conscription then totally abolished by constitution or was it put on stand-by?	
What were the results/consequences within the military establishment?	If conscription was put on stand-by: What is the national alert (expected time frame) to re-activate conscription?	Under which circumstances can conscription be re-activated?	
	If conscription was put on stand-by: Please describe the considered organizational response to re-activate.	Please tell us what the societal results/consequences have been since the abolition of conscription.	
	Under which circumstances can conscription be re-activated?		
	How has the ability to generate troops to international operations been affected since abolition of conscription?		
In your opinion what considerations for the future military structure and employment do the experiences with the abolition of conscription pose?	In your opinion what considerations for the future military structure and employment do the experiences with the abolition of conscription pose?	In your opinion what considerations for the future military structure and employment do the experiences with the abolition of conscription pose?	In your opinion what considerations for the future military structure and employment do the experiences with the abolition of conscription pose?
		How was and has the decision to abolition of conscription been perceived within the society, political and military apparatus?	

12 Kilder

Litteratur

- Bell, David A., *When the Levee Breaks: Dissenting from the Draft*, World Affairs, 170(3), 59-68, 2008.
- Berger, Thomas U., *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Breitenbauch, Henrik Ø., *Kompas og kontrakt*, Dansk Institut for Militære Studier, rapport, maj 2008.
- Christ, Matthew R., *Conscription of Hoplites in Classical Athens*, The Classical Quarterly, Vol. 51, No. 2, **2001**.
- Evetts, Julia, *Explaining the Construction of Professionalism in the Military: History, Concepts and Theories*, Revue française de sociologie, 44(4), 759-776, 2003.
- Finer, Samuel E., *State and Nation-Building in Europe: The Role of the Military, from Tilly, Charles (ed.)*, The Formation of National States in Western Europe, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1975.
- Flynn, George Q., *Conscription and Democracy. The Draft in France, Great Britain and the United States*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002.
- Frevert, Ute, *A Nation in Barracks*, Oxford: Berg Publishers, 2004.
- Henriksen, Anders, *Det danske forsvar og private militære ydelser*, Dansk Institut for Militære Studier, rapport, XX 2008.
- Jehn, Christopher og Zachary, Selden, *The End of Conscription in Europe? Contemporary Economic Policy*, 20(2) April, 93-100, 2002.
- Joana, Jean og Smith, Andy, *Professionalisation des armées et gestion de la ressource Humaine: Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Centre d'études en science sociales de la défense, Les Documents du C2SD, 70, 2005.
- Joenniemi, Pertti (ed.), *The Changing Face of Conscription in Europe*, Aldershot: Ashgate, 2006.
- Joenniemi, Pertti og Leander, Anna, *Conclusion: National Lexica of Conscription*, 161-174, 2006.
- Keegan, John, *A History of Warfare*, Pimlico, 1993.
- Leander, Anna, *Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription*, Armed Forces & Society, 30(4), 571-599, 2004.

- Meijer, W, *Naar dienstplicht nieuwe stijl*, Koninklijke Van Poll, Sdu Uitgeverij Plantijnstraatf, 1992.
- Mouritsen, Per, *Værnepligt og solidaritet*, Politologiske studier, 8, november, 2000. [<http://www.politologiske.dk/artikel03-ps8.htm>]
- Mulder, Marcel, *A Decade of Change in the Royal Netherlands Army*, unpublished paper, Prague, 2001.
- Rasmussen, Mikkel V. og Breitenbauch, Henrik Ø., *Danmarks behov for kampfly*, Dansk Institut for Militære Studier, rapport, oktober 2007.
- Rostker, Bernard D., *America Goes to War. Managing the Force during Times of Stress and Uncertainty*, Santa Monica, CA: Rand Institute, 2007.
- Smith, Rupert, *The Utility of Force*, London: Penguin, 2006.
- Sørensen, Henning, *Conscription in Scandinavia during the Last Quarter Century: Developments and Arguments*, *Armed Forces & Society*, 26(2), 313-344, 2002.
- Spohr Readman, Kristina (ed.), *Building Sustainable and Effective Military Capabilities: A Systemic Comparison of Professional and Conscription Forces*, NATO Science Series, Series V: Science and Technology Policy-Vol. 45, IOS Press, 2004.
- Østergaard, Uffe, *Værnepligt og nationalstat*, Fokus, 5, DUPI, 1998.

Dokumenter

- De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* (Bruun-rapporten), august 2003.
- Forsvarsforliget for 2005-2009.

13 Noter

Forfatterne vil gerne rette en varm tak til tidligere forsvarsattaché, oberst Jozef Zigray, Slovaokiets ambassade i Danmark; forsvarsattaché, major Gunars Ozolins, Letlands ambassade i Danmark; forsvarsattaché, oberst Christian Dirchsen, Danmarks ambassade i Frankrig for deres store hjælp i forbindelse med research. Ligeledes rettes en varm tak til Forsvarets Personeltjeneste, som har været behjælpelig med adgang til data vedrørende værnepligt i Danmark samt til lektor, Ph.d. Henning Sørensen for hans meget grundige og indsigtfulde review af rapporten. Endelig skal der lyde tak til stud.scient.pol. Peter Vesterskov, som deltog i kildeindsamling m.v.; og en særlig tak til stud.mag. Ditte Folke Kikkert Henriksen, stud.scient.pol Mads Hasager Boss, stud.scient.pol Anne-Kathrine Nielsen samt til cand.scient.pol. Jon Rahbek-Clemmensen for en stor og dedikeret støtte under tilblivelsen af denne rapport.

Rapporten er udelukkende udtryk for forfatternes analyse, og de er alene ansvarlige for de vurderinger og synspunkter, der kommer til udtryk heri; disse er således ikke udtryk for en officiel holdning fra Dansk Institut for Militære Studier eller nogen anden organisation.

¹Se eksempelvis Anne Knudsens ledende artikel i Weekendavisen den 15. oktober 2004 'Mere nyt arbejde' eller Christian Brøndums artikel i Berlingske Tidende den 7. september 2008 'Hjemneværet skal uddanne soldater'. Men også Mouritzen 2000 og Østergård 1998.

²'Nye trusler - nyt forsvar', Socialdemokraternes udspil om reform af dansk forsvar af 2003-05-01, <http://socialdemokraterne.dk/A-Socialdemokraterne-Nye-trusler-nyt-forsvar-default.aspx?func=article.view&id=55008>, 27. august 2008, "... Det står forholdsvis klart, at en egentlig uddannelse af soldater ikke kan foretages i så kort en værnepligtsperiode - selvom forsøget stadig vil være forbundet med store omkostninger. Formålet med at opretholde værnepligten kan derfor alene være principiel - eller rettet mod hensynet til rekruttering. Når man tager værnepligtens høje omkostninger og den forholdsvis begrænsede rekruttering i betragtning, synes det ikke længere rimeligt at lade disse argumenter stå i vejen for en mere rationel organisering af forsvaret." Samt Dansk Folkepartis arbejdsprogram, pkt. 21. af oktober 2007, 'Forsvarspolitik', <http://www.danskfolkeparti.dk/Forsvarspolitik.asp>: "Som Grundloven foreskriver, har enhver våbenfør mand pligt til at bidrage til landets forsvar. Dansk Folkeparti anser værnepligten for at være et vigtigt led i et demokratisk forsvar og et vigtigt bidrag til befolkningens forståelse for forsvarets vilkår. Kun danske statsborgere skal kunne optages i forsvaret. Dansk Folkeparti ønsker, at værnepligten udstrækkes til også at gælde færinger og grønlandere, som på den måde bidrager til forsvaret af hele Riget.

³ Østergaard, Værnepligt og nationalstat, Fokus, 5, DUPI, 1998, s. 1.

⁴ Flynn, *Conscription and Democracy. The Draft in France, Great Britain and the United States*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, s.3. ..."Out of this theory came the concept of "the nation in arms," which served the French well during the revolutionary wars".

⁵ Bernard D. Rostker, *America Goes to War: Managing the Force during Times of Stress and Uncertainty*, RAND National Defense Institute 2007, s. XX, egen oversættelse.

⁶ For en nærmere uddybning heraf, se f.eks. Keegan, *A History of Warfare*, Pimlico, 1993, s. 228 og 233-234.

⁷Samuel E. Finer, *State and Nation-Building in Europe: The Role of the Military*, 1975, s. 155. "...The notion which the French had generated: sacrifice, hence equality of sacrifice since the fatherland was a common patrimony – this notion was destined to drive on. In the end it brought its obvious counterpart. Equality of sacrifice, equality of benefits. In the Swedish expression, "one soldier, one rifle, one vote."

⁸ Elleve OECD- og/eller NATO-lande har afskaffet værnepligten (eller sat den på standby) siden 1995. Otte af landene har truffet denne beslutning siden 2002. Det drejer sig om Belgien (1995), Bulgarien (2008), Frankrig (1996), Holland (1996), Italien (2005), Letland (2007), Portugal (2004), Rumænien (2006), Slovakiet (2006), Slovenien (2003) og Spanien (2002). Tretten af landene har stadig værnepligt. Det er Danmark, Estland, Finland, Grækenland, Litauen, Mexico, Norge, Polen, Schweiz, Sverige, Sydkorea, Tyrkiet og Tyskland. Endelig har otte lande ikke haft værnepligt eller har afskaffet værnepligten tidligere. Det drejer sig om Australien, Canada, Irland, Japan, Luxembourg, New Zealand, Storbritannien og USA. Jf. CIA World (<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

⁹ Danmarks Riges Grundlov, § 81.

¹⁰ Bekendtgørelse af værnepligtsloven LBK nr. 225 af 13/03/2006, jf. lovbekendtgørelse nr. 1242 af 12. december 2003, med de ændringer, der følger af § 19 i lov nr. 69 af 4. februar 2004 og § 1 i lov nr. 1391 af 21. december 2005, §§ 1 og 2.

¹¹ Bruun-rapporten, s. 23.

¹² Ibid., s. 24.

¹³ Ibid., s. 27.

¹⁴ Forsvarets hidtidige uddannelse af værnepligtige til den mobiliseringsbaserede krigsstyrke har blandt andet betydet, at det danske samfund har kunnet drage nytte af, at store dele af den danske befolkning har modtaget uddannelse i en række discipliner, der nu har fået forøget relevans. Dette gælder for eksempel bevogtning, førstehjælp, katastrofeindsats, forsvar mod atomare, kemiske og bakteriologiske kampstoffer m.v. I den nuværende situation har andre dele af den traditionelle uddannelse af værnepligtige til territorialforsvaret mistet en stor del af sin relevans, men der er imidlertid fortsat behov for mandskab, til at forsvaret kan bidrage til totalforsvaret. Den i henhold til Grundlovens § 81 fastlagte værnepligt bør derfor tilpasses i henhold hertil.' Fra forligsteksten til 'Forsvarsforlig 2005-2009', s. 3.

¹⁵ Ved Den Kongelige Livgarde er værnepligtstiden dog otte måneder, ved Gardehusarregimentets Hesteeskadron er den tolv måneder, og ved Kongeskibet Dannebrog er den ni måneder.

¹⁶ 'Rapport vedrørende evaluering af værnepligtsordningen', Bilag 1 til FKO-KDP2 skr. nr. 0601067-34 af 2007-0306, s. 3.

¹⁷ Ibid., s. 12.

¹⁸ Kilde: Danmarks Statistikbank, BEF 1A07: Folketal pr. 1. januar efter område, køn, civilstand og alder, tabel genereret den 3. september 2008.

¹⁹ Kilde: Forsvarets Rekruttering, http://forsvaretsuddannelser.dk/ForsvaretsDagOgVaernepligt/Pages/udfaldet_af_sessionerne_paa_landsplan.aspx, 3. september 2008

²⁰ Som note xi.

²¹ Tallene i denne kolonne er hentet fra 'Militærnægteradministrationen', <http://ma.inforce.dk/graphics/Statistik/VprocentC6RNEPLIGTIGEprocent2oOVERFprocentD8RTprocent2oTILprocent2oMILITprocentC6RNprocentC6GTERJTJENESTEprocent2oIprocent2oFORHOLDprocent2oTILprocent2oTVANGSUDSKREVNEprocent2oMprocentD8DTprocent2oIprocent2oFORSVARETprocent2oOGprocent2oBEREDSKABSSTYRELSEN.pdf>, den 3. september 2008.

²² Tallene i denne kolonne stammer fra Forsvarets Personeltjeneste og er opgivet af lederen af Værnepligtselementet, orlogskaptajn Jørgen Hansen den 28. august 2008. Tallene er kontrolleret mod tal fra Militærnægteradministrationen. Der optræder mindre differencer (+/- ca. 300 personer), hvilket tilskrives forskellige opgørelsesmetoder (f.eks. om værnepligtige stadig registreres som indkaldt efter evt. at have modtaget udsættelse med deres indkaldelse).

²³ Tallene i denne kolonne stammer fra Forsvarets Personeltjeneste og er opgivet af lederen af Værnepligtselementet, orlogskaptajn Jørgen Hansen den 28. august 2008.

²⁴ Tal for 2008 er kun til rådighed for 1. halvår.

²⁵ Som note xvi.

²⁶ Kilde: Forsvarets Værnepligt og Rekrutterings hjemmeside, <http://forsvaretsuddannelser.dk/ForsvaretsDagOgVaernepligt/Pages/vaernepligtsloen.aspx>, den 3. september 2008.

²⁷ Se f.eks. Kenneth S. Brower, *Measuring Military Power, Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, Kristina Spohr Readman (ed.), NATO Science Series, IOS Press, June 2004.

²⁸ For en diskussion af værnepligtens omkostninger for samfundet se Flynn, *Conscription and Democracy. The Draft in France, Great Britain and the United States*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, s. 161-187.

²⁹Ibid.: Flynn, *Conscription and Democracy. The Draft in France, Great Britain and the United States*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, opsummerer på s. 179 vanskelighederne ved entydigt at fastsætte omkostningerne til værnepligt: "There was also the problem of estimating the actual cost of conscription as opposed to an all-professional force. When a new draft law was being prepared in the summer of 1970, a debate began on this problem. It was clear that conscription represented an economic plus for the military, but there were economic minuses for the civilian population. One had to balance the cheap cost of a conscript against the negatives of constantly training new men, of the indifferent utilization of labour while in uniform against the loss of civilian labour in the civilian economy. This tax on the young was also unfairly borne... Cost estimates also had to consider the loss to the armed forces of well-trained youth who would not likely enter under a volunteer system. The growing civilian economy also needed such men. In the end, the new law was accepted without resolving the economic problems, but by stressing the noneconomic considerations, such as the concept of military service as a debt paid from one generation to the next in defense of the nation.'

³⁰ Sørensen, Henning, *Conscription in Scandinavia During the Last Quarter Century: Developments and Arguments*, *Armed Forces & Society*, 26(2), 2002, s. 313-344.

³¹ *Revolution in Military Affairs* beskriver integrationen af moderne computerteknologi, bredbåndsforbindelser og våbensystemer, desuden beskriver det disse elementers samspil på slagmarken og de konsekvenser, introduktionen af ny teknologi har for kampens vilkår.

³² *Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, Kristina Spohr Readman (ed.), NATO Science Series, IOS Press, June 2004.

³³ Browsers diskussion foretages på noget diskutabile præmisser: Blandt analysens grundpræmisser indgår f.eks., at de mellemøstlige styrker skal indsættes i eget nærrområde, mens de amerikanske først skal flyttes over Atlanterhavet. På den måde holder Brower ikke parametrene for indsættelsen ens - og sammenligningen vil ende

med at favorisere de styrker, der kan indsættes i eget nærområde. Eksemplet illustrerer vanskelighederne ved at sammenligne forskellige typer af systemer, som er indrettet på baggrund af forskellige præmisser, hvilket har indgået med vægt i overvejelserne om valg af studieemner for denne rapport.

³⁴ Ibid. Part III, Chapter 10, Bertel Heurlin, *Revolution in Danish Military Affairs? Professionalization and Network Centric Warfare*. Fra *Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, Kristina Spohr Readman (ed.), NATO Science Series, IOS Press, June 2004.

³⁵ Se også Williams, Ibid. Chapter 8, "From Conscripts to Volunteers".

³⁶ Forsvarsforliget for 2005 til 2009.

³⁷ Se f.eks. Henning Sørensen, *Conscription in Scandinavia during the Last Quarter Century: Developments and Arguments*, *Armed Forces & Society*, 26(2), 2002, s. 313-344.

³⁸ Som Leander skriver: 'It is hard to claim that conscription constitutes a real bond between the community and the army, an anchor that would allow the community to influence the culture within the armed forces, and perhaps even prevent the military from acting against the interests of the community. Instead, conscription is increasingly argued to split and divide communities; it is viewed as an unjust burden disproportionately placed on the weaker in society. Leander, *Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription*, *Armed Forces & Society*, 30(4), 2004, s. 582.

³⁹ Uffe Østergaard, *Værnepligt og nationalstat*, *Fokus*, 5, 1998, s. 9-10, Østergaard konkluderer desuden på s. 18, at værnepligtens betydning for at skabe national identitet er så værdifuld, at man bliver nødt til at opfinde en substitut for værnepligten, hvis man afskaffer den.

⁴⁰ "...conscription is argued to have provided a direct way for conscripts to learn about each others' habits, language, world views, and understanding. Conscripts got to know the national community and gained a wider view than that of their own village on who was part of the community and what the other participants actually looked like. They got a sense of the realities, hierarchies, and problems that might have existed elsewhere. But conscripts also got an understanding of the social life outside their own community. They took part in traditions and social events where they were stationed, and might even marry, cementing the social links more permanently. More than simply meeting a place, conscription has often been portrayed as promoting social mobility. Conscription offered young people of modest means an opportunity to begin a career, perhaps even make it to the top of society, by advancing in the military or by using specialized skills in civilian jobs after service ended. This myth is silent on the crucial questions of who is part of society and which groups are integrated (and excluded?), and how effectively, by conscription. Leander, *Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription*, *Armed Forces & Society*, 30(4), 2004, s. 574.

⁴¹ Se fx Frevert, *A Nation in Barracks*, Oxford: Berg Publishers, 2004, s. 4-5.

⁴² 'The terms themselves whether *soldat citoyen*, citizen soldier or the post-war 'citizen in uniform', all indicate how deeply conscription affected, and affects civil life, and hence how much it needed, from the very start, convincing political, cultural and social justifications. In this way, the history of conscription, the struggle over alternatives, and the myriad acts of resistance against its introduction and implementation provide fascinating insights into how civil societies see themselves, a debate not only focusing on the relationship between civil societies and violence, and the state monopoly on violence, but equally questioning concepts of citizenship, social integration and gender policy.' Frevert, *A Nation in Barracks*, Oxford: Berg Publishers, 2004, s. 2.

⁴³ *Farewell to Conscription? The Case of Denmark*. Joenniemi, *The Changing Face of European Conscription*, DIIS, 2006. Joenniemi og Østergaard anlægger forskellige præmisser for værnepligtens integrerende effekt: Mens Østergaard mener, at tvangselementet i værnepligten skaber forbrødring mellem samfundsgrupperne på

baggrund af deres fælles behov for at sikre statens eksistens og handlemuligheder og dermed bidrager til at skabe danskhed, så hævder Joenniemi, at befolkningen i Danmark ikke har taget værnepligten til sig, men snarere forbinder den med tabte krige og opfatter den som et instrument, der giver politikerne mulighed for at føre magtpolitik. Østergaard fokuserer altså på dynamikkerne inden for værnepligtssystemet og fremhæver dets evne til at forme en fælles nationalitetsfølelse hos dem, som indkaldes som værnepligtige, mens Joenniemi lægger større vægt på, at en del af befolkningen ikke får personlige oplevelser med værnepligten, men derimod bliver tilskuere til, at værnepligten bruges som instrument for staten. (Østergaard påpeger da også, at værnepligten bør udvides til at omfatte alle borgere).

⁴⁴ Se tabel 1.

⁴⁵ 'While military concerns may have been the primary impetus behind the reform of conscription, the reform's attention to equity suggests that concerns over fairness played an important role. Athenians, after all, could have improved the speed of mobilization by a less dramatic reform of conscription (...). Significantly, however, they chose instead to speed up mobilization through a system that also distributed more fairly among citizens the obligation to risk life in battle.' Christ 2001, 418.

⁴⁶ Per Mouritsen skriver således i artiklen 'Værnepligt og solidaritet' om pligtens og pligtbegrebets betydning i den moderne stat men ønsker ikke samlet at konkludere på værnepligtens betydning. Mouritsen, Værnepligt og solidaritet, Politologiske studier, 8, november, 2000.

⁴⁷ Som Anna Leander skriver: '...there is a link between conscription and the expansion of individual rights, and the development of civil and later democratic states. But this link is tenuous at present, as the understanding of citizenship and rights entitlement is far removed from one where these are exchanged for military service. One can package the idea that conscription is important for building civilian states as a bargain between civilian institutions and conscription.' Leanders pointe er, at værnepligten ikke længere opfattes som en forudsætning, der skal opfyldes, før man har rettigheder. I det moderne og afmilitariserede samfund er det i stedet opfattelsen, at man fødes til rettigheder, og at man som borger bevarer disse rettigheder, hvis blot man betaler sin skat eller deltager i det politiske liv. Leander, Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription, *Armed Forces & Society*, 30(4), 2004, s. 578.

⁴⁸ Se eksempelvis også Flynn, *Conscription and Democracy. The Draft in France, Great Britain and the United States*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, s. 246-248. "When conscription is a central piece in a specific political story about the national and military identity, it becomes difficult to reform and rethink conscription and the role it is playing." Leander og Joenniemi, *Conclusion: National Lexica of Conscription* 2006, s. 167.

⁴⁹ I Frankrig angiver de interviewede for eksempel, at beslutningen om at afskaffe værnepligten nok blev truffet ud fra et ønske om at øge evnen til internationale operationer, men at befolkningens opfattelse desuden havde ændret sig, sådan at man ikke længere opfattede det nationale forsvar – men derimod uddannelsesinstitutionerne – som det centrale samlende element for nationen. Se afsnit 4.1.

⁵⁰ Begge lande blev optaget i NATO den 29. marts 2004.

⁵¹ Hvilket vil sige, at alle udtalelser fra interviewet frit kan anvendes i undersøgelsen eller citeres til anden side men uden at gøre specifikke referencer til den person, som udtalte sig.

⁵² Frankrig har bl.a. styrker i Djibouti på Afrikas Horn, og Holland har på De Hollandske Antiller.

⁵³ Henning Sørensen's tabel 9, på side 328, giver et fint overblik over de nordiske landes forskellige formål med værnepligten.

⁵⁴ Arbejdsgruppen vedrørende undersøgelsen af det statslige redningsberedskab (AGDIMSUN). Rapporten er på nuværende tidspunkt ikke udgivet, men Dansk Institut for Militære Studier har deltaget i arbejdsgruppens arbejde.

⁵⁵ Ifølge nationalbankens oversigt over valutakurser den 17. september 2008 opgives euro til 745,99, slovakiske koruna til 24,66 og lettiske lats til 1076,79.

<http://www.nationalbanken.dk/dndk/valuta.nsf/side/Valutakurser!OpenDocument>.

⁵⁶ Begge lande modtog invitation til at indlede optagelsesforhandlinger ved NATO-topmødet i Prag i 2002 og indgik herefter i NATO Membership Action Plan. Begge lande blev officielt optaget den 29. marts 2004. Forinden havde Slovakiet i 1999 præsenteret sin nationale handlingsplan, som skulle forberede landet til de forventede kommende optagelsesforhandlinger. For Slovakiets vedkommende blev beslutningen om implementeringstidspunktet senere justeret, således at processen blev fremskyndet – først til udgangen af 2006 og senere til udgangen af 2005.

⁵⁷ 'Le Livre blanc de la Défense nationale', udgivet 1994.

⁵⁸ Det skal bemærkes, at der næsten altid vil være behov for at supplere de enheder, som udsendes, med personel fra andre enheder. Dette skyldes, at enhederne tvinges til at udskifte soldater på grund af f.eks. sygdom, skader eller familiemæssige forhold. Afskaffelse af værnepligten kan dermed aldrig garantere, at enheder kan uddannes og udsendes, uden at der udskiftes personel.

⁵⁹ Ved kommissorium fastsat i 'Defensienota 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21991, nrs.2-3).

⁶⁰ De interviewede angiver omkostningerne til ni måneders værnepligt til ca. 12.200 kr. pr. person og omkostningerne til seks måneders værnepligt til ca. 9.700 kr. pr. person.

⁶¹ I realiteten er der tale om en forsvarspolitisk hvidbog. Dokumentet skal godkendes af parlamentet og præsenterer embedsværkets og politikernes planer og visioner for en fireårig periode.

⁶² Long-Term Plan for the Structure and Development of the Armed Forces of the Slovak Republic.

⁶³ Lov nr. 97-1019 af 28. oktober 1997 om ændring af Service Nationale.

⁶⁴ Militærregioner har ansvar for en række logistiske og administrative samt operative funktioner i territorialforsvaret. Desuden koordinerer de planlægningen af totalforsvarsindsatsen inden for et geografisk afgrænset område samt koordination af denne indsats med andre militærregioner. De udgør således den lokale organisatoriske forankring af totalforsvaret.

⁶⁵ En brigade er den mindste troppeenhed, som ifølge vestlig doktrin kan kæmpe selvstændigt. Den indeholder normalt ca. 4.500-5.000 mand. Tre eller fire brigader udgør sammen med forskellige mindre støtteenheder et korps. To en halv brigade udgør i alt en styrke på mindst 70.000 mand.

⁶⁶ Hvis skytterne rammer bedre, kan man f.eks. tilpasse den taktiske doktrin fra bygeild til enkeltskud og dermed spare ammunition.

⁶⁷ 'Jaunsardzes' minder i sine opgaver og sin organisering om de sovjetiske 'pionerer'. Selv om sammenligningen kan virke kontroversiel, er indholdet i ungdomskorpsets arbejde og formål ikke så fjernt fra de positive elementer i 'Hitlerjugend', nemlig at styrke unge menneskers samarbejdsevner, sammenhold og nationalfølelse samt bibringe dem en række samfundsnyttige færdigheder.

⁶⁸ Firmaet hedder 'Cubic'. En beskrivelse og virksomhedsprofil kan findes under firmaets hjemmeside på adressen www.cubic.com.

⁶⁹ Månedslønnen for menige i 2008 er på ca. 4.100 kroner mod ca. 5.000 - 6.000 i industrien.

⁷⁰ Rådgivningsfirmaet mente ellers, at forskellen burde være 1:7 med en glidende overgang fra grad til grad i hele gradsstrukturen.

⁷¹ Omkostningerne til rekruttering er ca. 130 mio. euro om året. Dette tal har været konstant de sidste 3 år. I 1996 var den samlede bemanning på 573.081 soldater. De personelrelaterede omkostninger beløb sig til ca. 11.4 mia. euro. I 2002 var det nu professionelle forsvar skrumpet ind til 436.221 m/k mens de personelrelaterede omkostninger ikke blev mindre men steg til ca. 13.4 mia. euro.

⁷² Det har ikke været muligt at klarlægge, præcis hvordan dette tal fremkommer, men det vurderes, at der er tale om en samlet vurdering af forsvarets rekrutteringsomkostninger og omkostningerne til borgerdagen.

⁷³ Dette tal har nok også sammenhæng med den store udvikling i lønniveauet i Letland.

⁷⁴ Dette skyldes formentlig, at forsaret under værnepligtstiden næsten kun fastansatte specialister og militære ledere, som ved ansættelsen havde en gymnasial baggrund, mens professionaliseringen har åbnet for ansættelse af en lang række ansatte på manuelt niveau.

⁷⁵ Dette kunne dog også have været løst ved at opdele styrken i rent professionelle og rent værnepligtsbaserede enheder.

⁷⁶ Hollands erfaringer skyldes formentlig, at det frivillige ansøgerfelt ikke kan hamle op med den elite, man udtog i perioden med værnepligt.

⁷⁷ Uddannelsesstrukturen består overordnet set af en kadre af faste instruktører samt en støttestruktur, som på cyklisk basis (for hvert indkaldelseshold) gennemfører et standardiseret uddannelsesforløb. Uddannelsen bliver hele tiden justeret og kræver en vis specialisering, og der opretholdes en organisation samt faciliteter i form af indkvarteringsområder, opholdsrum, våbenkamre, depoter, mødelokaler, undervisningsfaciliteter etc.

⁷⁸ Egen oversættelse fra: 'There is, of course, no denying that conscription in its modern tapping has had its day. To put it mildly, it is not booming as a system of manpower recruitment, although it can also be stated that there exists more options for the system than merely remaining on the scene in its traditional form or going totally down the drain. The matter is not one of either-or. Conscription is not just booming or disappearing, although most presentations on the future of conscription tend to treat it in this kind of bifurcated manner. For a start, an important opening is provided by conscription being depicted as a socially constructed phenomenon and therefore also variable across time and space. In fact, a loosening up of the perspective applied and going beyond the usual either-or lineage may yield not only interesting and more nuanced but also rather relevant aspects of the story, aspects that the standard approaches and tend to underestimate, overlook or perhaps miss altogether'. Joenniemi, *The Changing Face of Conscription in Europe*, Ashgate, 2006, s. 5.

⁷⁹ Sørensen, *Conscription in Scandinavia during the Last Quarter Century: Developments and Arguments*, *Armed Forces & Society*, 26(2), 2002, s. 313-344.

⁸⁰ 'Danmarks behov for kampfly', Rasmussen og Breitenbauch, 2007 samt 'Kompass og kontrakt', Breitenbauch 2008.

⁸¹ Christian Brøndum, 'Hjemmeværnet skal uddanne soldater', *Berlingske Tidende* den 7. september 2008.

⁸² De ca. 6.300 værnepligtige er det antal, som p.t. indkaldes årligt. Tallet fremkommer ved, at størstedelen af de indkaldte aftjener fire måneders værnepligt, mens værnepligtige ved Gardehusarregimentets Hesteeskadron aftjener tolv måneder, værnepligtige ved Den Kongelige Livgarde aftjener otte måneder, og værnepligtige ved Kongeskibet Dannebrog aftjener ni måneder.

⁸³ For en analyse af problemstillingerne omkring private militære firmaer, se Anders Henriksens rapport (Work in progress, udgives ultimo 2008 af Dansk Institut for Militære Studier).

⁸⁴ Det har ikke været muligt at fremskaffe data for værnepligtens afledte omkostninger, men en struktur, som uddanner ca. 2.150 værnepligtsårsværk, anslås løseligt at binde

yderligere mindst 1.000 fastansatte medarbejdere i bl.a. uddannelses-, administrations- og logistikstillinger. Rent bortset fra disse medarbejders løn og ydelser, som vurderes at koste mindst 300 millioner kroner om året, afholder forsvaret en lang række omkostninger til f.eks. uddannelse, indkvartering og transport.