

Totalförsvarsplikt och frivillighet

*Slutbetänkande av Utredningen om totalförsvars-
plikten*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:63

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice
Omslag: Beväringmönstring av Döderhultarn
Tillhör Döderhultarmuseet i Oskarshamn.
Foto: Sven Nilsson

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23244-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 6 december 2007 (Dir. 2007:147) att tillsätta en kommitté för att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt med mera.

Mot bakgrund av detta beslut förordnade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Sten Tolgfors, den 7 februari 2008 före detta riksdagsledamoten Anders Svärd som ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades riksdagsledamoten Ulrika Carlsson, före detta ledamoten av Europaparlamentet Marianne Eriksson, riksdagsledamoten Peter Jonsson, riksdagsledamoten Nina Larsson, riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren, riksdagsledamoten Rolf K Nilsson samt riksdagsledamoten Peter Rådberg.

Som sakkunniga åt kommittén förordnades den 7 februari 2008 departementssekreteraren Per Bolinder och departementssekreteraren Åke Lindblad. Åke Lindblad entledigades den 16 september 2008. I hans ställe förordnades departementssekreteraren Johan Bergström Ring.

Till expert åt kommittén utsågs den 7 februari 2008 rättssakkunniga Elisabet Petersson. Den 3 mars 2008 utsågs kanslisamordnare Leif Alfredsson, försvarsjurist Helene Evers, överste Johan Fölstad, rådmän Stefan Olsson och samordnare Klas Ågren som experter i utredningen. Överstelöjtnant Thomas Johansson förordnades som expert den 19 mars 2009.

Sakkunniga och experter har bidragit med faktamaterial och synpunkter i frågeställningar som omfattas av deras uppdrag.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 18 februari 2008 nuvarande krishanterings- och beredskapssakkunnige Kim Tuorila.

Den 1 mars 2008 förordnades jur. kand. Petter Nelin som sekreterare i utredningen.

Kommittén har antagit namnet Utredningen om totalförsvarsplikten.

Den 29 oktober 2008 överlämnade kommittén ett delbetänkande, *Totalförsvarsplikten i framtiden* (SOU 2008:98), vars ställningstaganden var eniga.

Den 29 januari 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Utredningen om totalförsvarsplikten (Dir. 2009:4) vari det bland annat anges att kommittén ska belysa konsekvenser av reformeringen av soldatförsörjningen med mera. Den 23 april 2009 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (Dir. 2009:28) till utredningen. Kommittén skulle enligt dessa göra en samlad redovisning av resultatet av sitt arbete senast den 15 juni 2009.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Totalförsvarsplikt och frivillighet* (SOU 2009:63). Uppdraget är därmed slutfört. En gemensam reservation har lämnats av Peter Jonsson och Marianne Eriksson.

Stockholm den 24 juni 2009

Anders Svärd

Peter Jonsson

Rolf K Nilsson

Ulrika Carlsson

Nina Larsson

Else-Marie Lindgren

Marianne Eriksson

Peter Rådberg

/Petter Nelin
Kim Tuorila

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	41
Författningsförslag	63
1 Uppdraget	89
1.1 Kommitténs uppdrag	89
1.2 Kommitténs arbete	91
2 Historisk tillbakablick	95
2.1 Utvecklingen innan 1901	95
2.2 1901 – den allmänna värnpliktens införande	96
3 Omvärldsbeskrivning	103
3.1 Hotbilden och dess komplexitet	103
3.2 Sveriges roll i en globaliserad värld	104
3.3 Svenskt samarbete med institutioner och andra säkerhetspolitiska aktörer i en globaliserad värld	105
3.4 Nya krav på Försvarsmakten och dess personal	107
4 Den svenska försvarspolitikens inriktning	109

4.1	Totalförsvaret	109
4.1.1	Höjd beredskap	110
4.2	Säkerhetspolitisk inriktning.....	110
4.2.1	Försvarspolitisk inriktning och uppgifter för Försvarsmakten	111
4.2.2	Inriktningen för samhällsskydd och beredskap	112
5	Det svenska försvaret	113
5.1	Försvarsmakten	113
5.1.1	Försvarsmaktens nuvarande organisation	113
5.1.2	Den planerade inriktningen för Försvarsmaktens organisation	114
5.2	Civil försvarsverksamhet	115
5.3	De frivilliga försvarsorganisationerna	116
6	Totalförsvarsplikten.....	119
6.1	Regelverket	120
6.1.1	Totalförsvarsplikten och grundlagarna.....	120
6.2	Inskrivning till tjänstgöring och skyldigheten att medverka till utredning om sina personliga förhållanden....	121
6.2.1	Skyldigheten att delta i utredning om sina personliga förhållanden och särskild antagningsprövning.....	122
6.2.2	Inskrivning till tjänstgöring.....	123
6.3	Fullgörande av tjänstgöring och krigsplacering	126
6.3.1	Grundutbildning och repetitionsutbildning.....	127
6.3.2	Krigsplacering.....	129
6.3.3	Krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring.....	130
6.3.4	Allmän tjänsteplikt.....	130
6.3.5	Rätt att vara vapenfri.....	131
6.4	Villkor och förmåner under tjänstgöring.....	131
6.5	Brott mot totalförsvarsplikten med mera.....	137
6.5.1	Totalförsvarspliktens tillämpning i dag	138
6.6	Viktigare författningar	143

7	Tjänstgöringsformer inom Försvarsmakten som inte grundar sig i totalförsvarsplikt.....	147
7.1	Tjänstgöringsformer inom Försvarsmakten som inte grundar sig i totalförsvarsplikt	147
7.1.1	Visstidsanställda soldater i Försvarsmakten	147
7.1.2	Anställning i Försvarsmaktens utlandsstyrka	148
7.1.3	Tjänstgöring inom hemvärnet.....	149
7.1.4	Anställning som och utbildning till officer.....	150
7.1.5	Aspirantutbildning	151
7.1.6	Civila anställningar inom Försvarsmakten.....	151
7.2	Tillkommande personalkategorier	152
7.2.1	Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän	152
7.2.2	Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän.....	153
8	Analys av dagens system	155
8.1	Försvarsmaktens behov av personal	155
8.2	Analys av dagens system.....	158
8.2.1	Brister i tillgänglighet	158
8.2.2	Brister i effektivitet och resursallokering.....	161
8.2.3	Ledtider i utbildningscykeln och bristande effektivitet i urval.....	164
8.2.4	Bristande genomslag för den enskildes vilja till tjänstgöring	165
8.2.5	Andelen soldater som kan rekryteras efter genomförd grundutbildning	167
8.2.6	Andelen kvinnor i Försvarsmakten	173
8.3	Slutsatser.....	175
9	Den framtida skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt	177
9.1	Bakgrund	177
9.2	När totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra värnplikt och civilplikt	179
9.2.1	Förutsättningar och principiella överväganden	179
9.2.2	Kommitténs förslag.....	180

9.3	En allmän skyldighet att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning.....	181
9.3.1	Förutsättningar och principiella överväganden.....	181
9.3.2	Kommitténs förslag	182
9.4	Möjligheten att med plikt ianspråkta personal som har rekryterats och utbildats på frivillig grund	183
9.4.1	Förutsättningar och principiella överväganden.....	183
9.4.2	Kommitténs förslag	185
9.5	Förutsättningar för att bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska kunna tillämpas.....	186
9.6	Konsekvenser av kommitténs förslag	187
10	Den framtida skyldigheten att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden..	189
10.1	Bakgrund.....	190
10.2	Skyldigheten att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden – mönstring och annan utredning.....	190
10.3	Den framtida tillämpningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet	192
10.3.1	Förutsättningar och principiella överväganden.....	193
10.3.2	Kommitténs förslag	199
10.4	En allmän skyldighet att genomgå mönstring	202
10.5	Konsekvenser av kommitténs förslag	203
11	Bakgrundsbeskrivning	205
11.1	Försvarets framtida personalbehov	205
11.1.1	Det militära försvarets personalbehov.....	206
11.1.2	Det civila försvarets personalbehov	207
11.2	Försvarets verksamhet är en grundläggande angelägenhet för befolkningen	208
11.2.1	Inställningen till Försvarsmakten och internationella insatser.....	209

11.3	Intresset för engagemang inom Försvarsmakten.....	210
11.4	Behovet av en förmånsatt militär utbildning innan anställning och kontraktering	211
12	Ansvarig myndighet för rekrytering, tester och uttag av personal på frivillig grund.....	213
12.1	Försvarsmakten som huvudman	215
12.1.1	Organisatoriska aspekter av att Försvarsmakten är huvudman.....	215
12.1.2	Tillvaratagande av Pliktverkets kompetens med Försvarsmakten som huvudman.....	216
12.1.3	Pliktverkets övriga kompetensområden.....	217
12.2	Pliktverkets roll vid test av militär personal under en övergångsfas	218
12.2.1	Försvarsberedskapen motiverar en konkurrensbegränsning i testverksamheten på kort sikt – utvärdering görs efter en övergångsfas ...	219
12.3	Den finansiella relationen mellan Försvarsmakten och Pliktverket – uppdragsstyrning och avgiftsfinansiering	220
13	En frivillig militär utbildning.....	223
13.1	Behovet av en militär grundutbildning – utgångspunkter...	223
13.1.1	En grundläggande militär utbildning.....	225
13.1.2	En kompletterande militär grundutbildning.....	225
13.1.3	Reglering av grundläggande och kompletterande militär utbildning	226
13.2	Antagning till grundläggande militär utbildning	228
13.2.1	Förutsättningar för tjänstgöring.....	228
13.2.2	Särskilt om säkerhetsprövning och kontroll av den som ska antas till grundläggande militär utbildning	229
13.2.3	Test och urval.....	235
13.2.4	Beslut om tillträde till den grundläggande militära utbildningen fattas på central nivå.....	239
13.3	Utformning och kvalitetssäkring av den grundläggande militära utbildningen.....	240

13.3.1	Utbildningens utformning	240
13.3.2	Kvalitetssäkring av utbildningen	242
13.3.3	Examination och lämplighetsbedömning	244
13.4	Villkor för den som genomför grundläggande militär utbildning.....	245
13.4.1	Möjligheterna för att avskilja en enskild från utbildningen	246
13.4.2	Möjligheterna att avbryta tjänstgöring i förtid	247
13.4.3	Skydd för den enskildes ordinarie anställning.....	247
13.4.4	Skyldigheter att utföra uppgifter under tjänstgöringen.....	248
13.4.5	Disciplinansvar	248
13.4.6	Semester, arbetstider och arbetsmiljö under grundläggande militär utbildning.....	249
13.4.7	Särskilt angående arbetslöshetsförsäkring under utbildningen	251
13.4.8	Sjukpenninggrundande inkomst	252
13.4.9	Angående pensionsgrundande inkomst och semesterlönegrundande inkomst för rekryter.....	254
13.4.10	Försäkrings- och personskadeskydd under utbildningen	255
13.4.11	Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för den som skadas under grundläggande militär utbildning	259
13.4.12	Angående drogtestning av den som genomgår grundläggande militär utbildning.....	260
13.5	Förmåner under grundläggande militär utbildning.....	262
13.5.1	Generella förmåner	262
13.5.2	Behovsprövade förmåner.....	265
13.6	Medinflytande och tillsyn av frivillig militär utbildning.....	266
13.6.1	Medinflytande och utbildningsbevakning i pliktssystemet	268
13.6.2	Medinflytande under officers- och aspirantutbildning	270
13.6.3	Medinflytande och utbildningsbevakning under grundläggande militär utbildning.....	271
13.7	En kompletterande militär utbildning	280

13.8	Fortsatt engagemang efter grundläggande militär utbildning	282
14	Principer för rekrytering	285
14.1	Försvarsmaktens nuvarande rekryteringsverksamhet	287
14.1.1	Marknadsföringskostnader i dagens system	288
14.2	Lärdomar av dagens rekryteringsverksamhet.....	290
14.3	Vikten av behovsanalys.....	292
14.3.1	Information som en metod att nå ut till rätt målgrupp	293
14.4	Principer för Försvarsmaktens framtida rekrytering till en grundläggande militär utbildning.....	295
14.4.1	Marknadsföring av Försvarsmakten som en attraktiv arbetsgivare	295
14.4.2	Dimensionering av kommunikations- och marknadsföringsverksamheten	297
14.4.3	Principer för rekryteringsverksamhetens utformning	299
14.4.4	Principer för rekrytering till fortsatt engagemang under den grundläggande militära utbildningen	301
15	Principer för information, folkförankring och försvarets framtida kommunikation gentemot allmänheten	303
15.1	Folkförankring.....	304
15.2	Ansvarig myndighet.....	308
15.3	Information om försvar och samhällets krisberedskap i samband med skyldigheten att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden	309
15.4	Information om försvar och samhällets krisberedskap till allmänheten.....	309
16	Den framtida personalredovisningen inom totalförsvaret.....	311

16.1	Översiktlig genomgång av Pliktverkets nuvarande personalredovisningsverksamhet.....	312
	Pliktverkets registersystem.....	313
16.1.1	Särskilt om personalredovisning i Försvarsmaktens insatsorganisation	316
16.1.2	Personalredovisning för det civila försvaret.....	317
16.1.3	Personalredovisning för hemvärdet och frivilligorganisationer.....	318
16.1.4	Vissa särskilda juridiska aspekter av Pliktverkets personalredovisning	319
16.2	Det framtida behovet	322
16.2.1	Ansvarig myndighet för personalredovisning och registerverksamhet	322
16.2.2	Om behovet av personalredovisning för det militära försvaret	325
16.2.3	Om behovet av personalredovisning för det civila försvarets behov	329
17	Genomförande av en övergång till en på frivillighet baserad personalförsörjning	333
17.1	Inledning.....	333
17.1.1	Utgångspunkter för kommitténs arbete.....	334
17.2	Kraven på Försvarsmaktens förmåga	335
17.2.1	Försvarsmaktens bedömning av förmågekravens effekter på personalbehovet	336
17.2.2	Försvarsmaktens underlag till kommittén	338
17.2.3	Kommitténs bedömning av Försvarsmaktens rekryteringsbehov	340
17.2.4	Utbildningsbehovets inverkan på dimensioneringen av Försvarsmaktens utbildningsorganisation	344
17.2.5	Försvarsmaktens rapporterade inskrivningsbehov ...	344
17.3	Genomförandet av kommitténs förslag	345
	Genomförande av ändringar i tillämpningen av totalförsvarsplikten	346
	Genomförande av kommitténs övriga förslag.....	348
17.4	Förslag för Försvarsmaktens genomförande av reformen...	348

17.4.1	Rekryteringsbehov under 2010.....	348
17.4.2	Rekryteringsbehov under 2011.....	352
17.4.3	Rekryteringsbehov från och med 2012	353
17.4.4	Uppfyllnad av insatsorganisationen och försvarsförmåga	354
17.5	Åtgärder och övergångsregler vid genomförandet	355
17.5.1	Försvarsmakten.....	355
17.5.2	Pliktverket.....	356
18	Konsekvenser av kommitténs förslag	361
18.1	Förslagens betydelse för Försvarsmaktens personalförsörjning och uppdrag.....	362
18.2	Förslagens betydelse för det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet	364
18.3	Förslagens betydelse ur ett kostnadsperspektiv	365
18.3.1	Marknadsföring.....	366
18.3.2	Test- och urvalsverksamhet	367
18.3.3	Utbildningskostnader i ett frivilligsystem	369
18.3.4	Försvarsmaktens samlade kostnader för utbildning, rekrytering och testverksamhet.....	375
18.3.5	Övriga kostnader vid Försvarsmakten	375
18.4	Förslagens betydelse för kostnader vid andra myndigheter	377
18.4.1	Förslagens betydelse för kostnader vid Pliktverket.....	377
18.4.2	Förslagens betydelse för kostnader vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	379
18.4.3	Kostnaden för en ny försvarsgranskningsnämnd	380
18.5	Förslagens betydelse ur ett effektivitetsperspektiv	380
18.5.1	Kostnader i ett frivilligsystem för att få ut 3 000 insatsberedda gruppbefäl, soldater och sjömän	381
18.5.2	Kostnader i ett Pliktsystem för att få ut 3 000 insatsberedda gruppbefäl, soldater och sjömän	384
18.5.3	Sammanfattning av plikt- respektive frivilligsystemens effektivitet i att utbilda insatsklara soldater	387

18.6	Förslagens betydelse för övriga samhällsintressen.....	388
18.6.1	Förslagens betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	388
18.6.2	Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen.....	389
18.6.3	Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	389
18.6.4	Förslagens betydelse för små företags arbetsförutsättningar med mera	389
18.6.5	Förslagens betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor	390
18.6.6	Förslagens betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	391
18.6.7	Förslagens betydelse för personlig integritet.....	391
19	Författningskommentar	393
19.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	393
	Inledning.....	393
19.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	402
19.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd	403
19.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada	405
19.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	406
19.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.	407
19.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	407
19.8	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	408

19.9 Angående eventuella ytterligare författningsändringar 409

Reservation 413

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2007:147..... 419

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2009:4..... 431

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2009:28..... 435

Bilaga 4 Förslag till ny soldaterinran..... 437

Förkortningar

AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
AspU	Aspirantutbildning
Brå	Brottsförebyggande rådet
CVB	Centrala värnpliktsbyrån
EAPR	Euro-atlantiska Partnerskapsrådet
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitik
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FHS	Försvarshögskolan
FMLOG	Försvarsmaktens logistik
FMLOPE	Försvarsmaktens ledarskaps- och pedagogikenhet
FFS	Försvarets Författningssamling
FSS	Försvarsmaktsgemensamma krav på förmåga hos soldater och sjömän
GSS	Gruppbefäl, soldater och sjömän
GSS/A	Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän
GSS/K	Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän
GSS/K i NS	Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän i nationella skyddsstyrkan
GSU	Grundläggande soldatutbildning
GSU-US	Grundläggande soldatutbildning för Utlandsstyrkan
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HKV INFOS	Informationsstaben vid Högkvarteret

HR Centrum	Human Resources Centrum
ILM	Institutionen för ledarskap och management [Försvarshögskolan]
JO	Justitieombudsmannen
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LBPT	lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspiktiga
LDT	lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.
Li	lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
LSP	lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd
LuF	lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten
MBL	lagen (1976:580) om medbestämmande inom arbetslivet
MO	Militieombudsmannen
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NBG	Nordic Battlegroup
NUB	Nationella upplysningsbyrån
NVK	Nätverket för värnpliktiga kvinnor
Off/R	Reservofficerare
Off/Y	Yrkesofficerare
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PFF	Partnerskap för fred
Plis	Pliktverkets informationssystem
PSA	Avtal vid ersättning för personskada
Pul	Personuppgiftslagen (1998:204)

RRPT	Rättsfunktionen och Rådet för rättssäkerhet och personalvård inom totalförsvaret
RF	Regeringsformen
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
SO/Y	Kontinuerligt tjänstgörande specialistofficerare
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
TGL-S	Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring
VPV	Värnpliktsverket

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Kommittén har haft till uppdrag att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som i dag tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kommittén ska även ta ställning till under vilka förhållanden frivillig rekrytering och utbildning bör tillämpas. I direktiven framhålls att det är det militära och civila försvarets uppgifter under höjd beredskap som ytterst ska vara avgörande för personalförsörjningens och lagstiftningens utformning. En allmän totalförsvarsplikt i någon form bör därför finnas kvar även i framtiden. Kommittén ska ta ställning till under vilka omständigheter pliktssystemet ska tas i anspråk.

Kommittén ska vidare överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning även bör omfatta kvinnor. I uppdraget har även ingått att ta ställning till hur ett nytt soldatförsörjningssystem bör införas i enlighet med målsättningen att reformeringen av soldatförsörjningen tar sin början den 1 juli 2010. Särskilda förslag ska lämnas för vad som bör gälla för enskilda som direkt berörs av reformen under tiden inför och vid införandet. Konsekvenserna för Försvarmaktens förmåga inför, under och närmast efter införandet ska belysas.

Regeringen fattade beslut om de första direktiven till kommittén den 6 december 2007. Därefter har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv den 29 januari och den 23 april 2009. Kommittén har tagit namnet Utredningen om totalförsvarsplikten.

Kommittén har bestått av en ordförande och ledamöter från samtliga riksdagspartier, sakkunniga och experter. Kommittén har i sitt arbete biträtts av ett sekretariat. I arbetsgrupper bestående av representanter för myndigheter och intresseorganisationer har sekretariatet berett specifika sakfrågor. I flera frågor har samverkan

även skett med berörda enheter vid Försvarmakten samt från andra myndigheter. Studiebesök har genomförts i Danmark och Nederländerna i syfte att studera de militära personalförsörjningssystemen i respektive stater. Ett flertal studiebesök har genomförts vid Försvarmaktens utbildningsplattformar. Under arbetets gång har två externa konsulter bistått med stöd i kommitténs arbete.

Bakgrund

Totalförsvarsplikten omfattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Värnplikt och civilplikt innefattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Tidigare reglerades värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt genom skilda lagar. Sedan 1995 omfattas emellertid alla tre formerna av plikt av lagen om totalförsvarsplikt.

Genom lagen om totalförsvarsplikt åläggs den enskilde att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter samt att iaktta de föreskrifter i övrigt som meddelas i lagen om totalförsvarsplikt. För att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden är svenska män skyldiga att genomgå mönstring. Ingen är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt utan att först ha skrivits in för det.

Den allmänna värnplikten infördes 1901. Sedan dess har systemet genomgått ett stort antal genomgripande förändringar. Värnpliktens syfte har emellertid hela tiden varit det samma: att säkerställa Försvarmaktens tillgång på personal. Med värnplikten som grund har personer kunnat tas ut till grund- och repetitionsutbildning för att sedan krigsplaceras och vid behov kunna kallas in till beredskaps- eller krigstjänstgöring. Enligt den i dag gällande lagen om totalförsvarsplikt är alla svenska män värnpliktiga från det år de fyller 19 år till det år de fyller 47 år. Kvinnor kan ansöka om att få fullgöra värnplikt. För att skrivas in för värnplikt måste en man först ha mönstrat och en kvinna först ha genomgått frivillig antagningsprövning.

Under 1930-talet tillkom civilplikt som ett komplement till värnplikten. Civilpliktens syfte har varit att säkerställa tillgången på personal inom det civila försvaret. Till sin utformning motsvarar civilplikt värnplikt genom att den möjliggör att totalförsvarsplik-

tiga grundutbildas och krigsplaceras i fredstid för att därefter vid behov kunna kallas in till krigs- eller beredskapstjänstgöring. Civilplikt behöver dock inte inledas med grundutbildning. Vad gäller civilplikt med grundutbildning görs enligt lagen om totalförsvarsplikt skillnad på civilplikt med grundutbildning som är längre respektive kortare än 60 dagar. För att skrivas in till civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar krävs att personen har genomgått mönstring eller särskild antagningsprövning. Inskrivning till civilplikt med kortare grundutbildning än 60 dagar kan göras även efter annan form av utredning. Det samma gäller för inskrivning till civilplikt utan grundutbildning.

Den allmänna tjänsteplikten skiljer sig från värnplikt och civilplikt genom att den bara är tillämplig vid höjd beredskap. Någon grundutbildning sker inte heller inom ramen för allmän tjänsteplikt.

Den omfattande grundutbildningen av värnpliktig och civilpliktig personal har förutsatt ett väl utbyggt mönstrings- och personalredovisningssystem. Dessa verksamheter säkerställs i dag av Totalförsvarets pliktverk (härefter benämnt Pliktverket). I syfte att deras förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna bedömas är alla totalförsvarspliktiga skyldiga att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden. Sådan utredning kan vara mönstring eller annan utredning. Skyldigheten att genomgå mönstring gäller bara för svenska män. Mönstring sker vid Pliktverket. Sedan 2007 föregås mönstring av en lämplighetsundersökning som skickas ut till samtliga svenska ungdomar det år de fyller 17 år. För kvinnor finns det ingen skyldighet att svara på frågorna i lämplighetsundersökningen. Baserat på svaren i lämplighetsundersökningen kallar därefter Pliktverket de mest lämpade männen till mönstring. Antalet personer som under ett år skrivs in till värn- eller civilplikt bestäms mot bakgrund av de personalbehov som de bemanningsansvariga myndigheterna har anmält till Pliktverket. Enligt lagen om totalförsvarsplikt ska det antal personer skrivas in till värn- och civilplikt som i krig behövs i Försvarsmakten och i det civila försvaret samt för Försvarsmaktens fredstida beredskap. I dag förekommer ingen inskrivning till civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

Kvinnor kan ansöka om att få genomgå särskild antagningsprövning vilken till förfarandet motsvarar mönstring. Efter att ha genomgått särskild antagningsprövning kan kvinnor, om de

samtycker till det, skrivs in till värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

Sedan lagen om totalförsvarsplikt tillkom 1995 har tillämpningen av den genomgått flera förändringar. Antalet personer som skrivs in till värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning har sjunkit från 32 547 under 1996 till 4 834 under 2007. Utbildning av civilpliktiga med lång grundutbildning har under 2008 upphört helt. Vidare har andelen män som kallas till mönstring genomgått en kraftig minskning under 2007–2008. Anledningen är den webb-baserade lämplighetsundersökningen som i dag föregår kallelse till mönstring. Denna har gjort att endast 16 803 män behövde kallas till mönstring 2007 jämfört med 41 720 under föregående år. Även antalet personer som lagförs för brott mot totalförsvarsplikten har minskat från 156 personer under 2004 till 88 under 2007.

Analys av dagens system

Totalförsvarsplikten, som den tillämpas i dag, räcker väl till för att förse krigsförbanden med personal. Genom att antalet förband under senare år har minskat kraftigt kan personalen i krigsförbanden också omsättas relativt fort. Sett till Försvarsmaktens samtliga uppgifter och till dess sammanlagda behov av personal uppvisar emellertid dagens system ett antal brister. Förband som bemannas av krigsplacerade värnpliktiga kan inte användas fullt ut med mindre än att personalen kallas in till beredskaps- eller krigstjänstgöring. Förbandens omedelbara tillgänglighet är därför låg. Krigsplacerade värnpliktiga kan inte heller med totalförsvarsplikten som grund användas i Försvarsmaktens internationella verksamhet. Detta har lett till att två parallella förbandsstrukturer har utvecklats inom Försvarsmakten. Värnpliktiga tas ut, utbildas och samövas för att krigsplaceras i krigsförband. Förbanden i utlandsstyrkan och Försvarsmaktens beredskapsförband består däremot av soldater som har rekryterats på frivillig väg. De värnpliktiga som efter genomförd grundutbildning gör internationell tjänst har därför först samövats i ett krigsförband och sedan i ett förband för internationella insatser.

Att ha två parallella förbandssystem försvårar Försvarsmaktens möjlighet till en effektiv personalplanering. Svårigheterna förstärks av att grundutbildningen av värnpliktiga görs nästan uteslutande mot krigsförbandens behov. Planeringen av utlandsstyrkans och

beredskapsförbandens verksamhet måste göras med detta som utgångspunkt. De två olika förbandsstrukturerna måste i realiteten också ofta dela på materiel och utbildningsresurser. Detta resulterar i stora belastningar för utbildningsorganisationen. Vid vissa förband måste resurser tas från värnpliktsutbildningen för att den internationella verksamhetens behov ska kunna tillgodoses. Detta leder inte bara till bristande övning för krigsförbanden utan även till negativa attityder bland de värnpliktiga som drabbas. Till ovan nämnda svårigheter kommer det allmänna problemet med att ha samma person placerad i två olika förband. Används det ena förbandet kan personalen samtidigt inte verka i det andra.

Dagens system lider också av problem med alltför långa ledtider. Värnpliktiga skrivs i dag av Pliktverket in till relativt specificerade befattningar inom Försvarsmakten. Det går mellan 6 och 24 månader mellan inskrivning och påbörjad grundutbildning. Under denna tid kan Försvarsmaktens personalbehov ha förändrats. Den befattning som soldaten rycker in till måste då ändras vilket försvårar utbildningsplaneringen och leder till missnöje bland de värnpliktiga som drabbas.

Värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning utgör den huvudsakliga rekryteringsbasen för Försvarsmaktens internationella verksamhet, för officersyrket och för hemvärnet. Antalet värnpliktiga måste därför vara stort nog för att kunna utgöra en tillräcklig rekryteringsbas till dessa verksamheter. De värnpliktiga som genomgår grundutbildning måste också i tillräcklig utsträckning välja att fortsätta inom Försvarsmakten.

Antalet värnpliktiga som tas ut till grundutbildning är i dag relativt litet. Hur många som tas ut är knutet till krigsförbandens behov och kan inte styras mot bakgrund av det totala rekryteringsbehovet som finns inom Försvarsmakten. Antalet värnpliktiga som fullgör grundutbildning kan därför fortsätta att sjunka även om ambitionen vad gäller exempelvis internationella insatser eller antalet kontrakterade soldater skulle öka.

Viljan bland dagens värnpliktiga att fortsätta inom Försvarsmakten är efter avslutad grundutbildning relativt låg. Till detta finns antagligen flera anledningar. Den enskildes inställning till tjänstgöring ges i dagens system inte fullt genomslag, trots att Pliktverket i dag, enligt kommitténs bedömning, låter den enskildes inställning få så stort genomslag som är möjligt inom ramen för dagens lagstiftning. Den relativt långa tiden mellan inskrivning och grundutbildningens början gör också att ett antal personer hinner

ändra inställning till engagemang inom Försvarsmakten. Vidare påverkar utbildningens kvalitet den enskildes syn på Försvarsmakten som arbetsgivare och även viljan till fortsatt engagemang. Ändrade befattningar, långa ledtider och brister i utbildningen till följd av en överbelastad utbildningsorganisation är här viktiga påverkansfaktorer. Vissa grupper av värnpliktiga, särskilt bevakningsvärnpliktiga, har också på grund av brister i grundutbildningen visat sig vara speciellt svåra att rekrytera till fortsatt engagemang inom Försvarsmakten.

Kommittén kan vidare konstatera att dagens system inte klarar av att rekrytera ett tillräckligt antal kvinnor till Försvarsmakten. Riksdagen och regeringen har vid flera tillfällen framhållit vikten av att andelen kvinnor inom Försvarsmakten ökar. Detta gäller värnpliktiga, officerare, andelen kvinnor i utlandsstyrkan och i hemvärnet. Av de cirka 5 250 personer som under 2007 skrevs in till värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar var ungefär 400 kvinnor. Andelen yrkesofficerare som är kvinnor är ungefär 4,5 procent. Av hemvärnets personal är 15 procent kvinnor. Andelen kvinnor i utlandsstyrkan och i beredskapsförbanden är alltså låg.

Det finns antagligen flera skäl till att Försvarsmakten inte lyckas rekrytera fler kvinnor. Det främsta skälet är dock enligt kommittén att dagens system gör skillnad mellan män och kvinnor. Så länge denna skillnad består är det svårt att fullt ut uppnå de målsättningar som finns om ett ökat antal kvinnor i Försvarsmakten. Eftersom värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning utgör den främsta rekryteringsbasen till officersyrket, för hemvärnet och för personalen i utlandsstyrkan och beredskapsförbanden får den låga andelen kvinnor som fullgör värnplikt även effekter i dessa delar av organisationen. Dagens system lyckas inte heller ta till vara intresset hos de kvinnor som vill fullgöra värnplikt. Av de drygt 1 500 kvinnor som 2007 ansökte om särskild antagningsprövning, var det bara 365 som slutligen ryckte in till grundutbildning.

Av de analyser som har gjorts, drar kommittén slutsatsen att totalförsvarsplikten såsom den är utformad och tillämpas i dag, riskerar att visa sig otillräcklig som rekryteringsbas för soldater till Försvarsmaktens samtliga uppgifter, till hemvärn och till officersyrket. Systemet dras även med inneboende effektivitetsbrister och förekomsten av två separata förbandssystem hämmar personalplaneringen. Kommittén anser också att det kan ifrågasättas om det är rimligt att under hot om straffansvar kalla in unga människor till

tjänstgöring när det nationella försvarets behov av soldater är så pass begränsat.

Den framtida skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt

Kommittén föreslår att skyldigheten för totalförvarspliktiga att fullgöra värn- och civilplikt görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Försvarsmaktens soldatförsörjning görs då, så länge försvarsberedskapen tillåter det, oberoende av bestämmelserna om värnplikt. Lagen om totalförvarsplikt bibehålls dock och kan vid behov tillämpas fullt ut. Regeringen ges också ett stort utrymme i sin bedömning av när detta är nödvändigt. Det krävs inga formella omständigheter, såsom exempelvis höjd beredskap, för att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska kunna tillämpas.

Det går enligt kommittén inte att förutse under vilka omständigheter pliktssystemet åter kan komma att behöva tas i bruk. Hur personalbehovet i en sådan situation kan se ut går inte heller att förutse. Att kön skulle vara en avgörande faktor är emellertid enligt kommittén en helt orealistisk tanke. Om pliktssystemet åter måste tillämpas måste ansvariga myndigheter ha största möjliga handlingsfrihet vad gäller att ta ut de bäst lämpade personerna till tjänstgöring. Kommittén föreslår därför att skyldigheten att fullgöra värn- och civilplikt med längre grundutbildning, när den tillämpas, även ska omfatta kvinnor.

Kommittén föreslår vidare att militär personal som har rekryterats och utbildats på frivillig grund vid behov ska kunna tas i anspråk med plikt. Detta är nödvändigt för att på sikt kunna trygga totalförsvarets behov av personal vid exempelvis en förändring i det säkerhetspolitiska läget. Även fortsättningsvis ska dock gälla att ingen ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt utan att först ha skrivits in för detta. För att fullgöra beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring måste en totalförvarspliktig också ha krigsplacerats. Kommittén föreslår därför att en totalförvarspliktig som har fullgjort annan militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i lagen om totalförvarsplikt ska kunna skrivas in för värnplikt, att värnplikt för denna grupp inte ska behöva inledas med grundutbildning och att den som genom frivillig militär utbildning eller tjänstgöring har erhållit tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska kunna krigsplaceras i en befattning eller i en

viss verksamhet. Kommittén förslår också att inskrivning för värnplikt utan grundutbildning ska kunna ske utan att den enskilde först behöver genomgå mönstring. Ett tillräckligt bedömningsunderlag för inskrivning kommer att finnas från den enskildes tjänstgöring inom Försvarmakten.

Den framtida skyldigheten att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden

Kommittén föreslår att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring – liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt – görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. När den tillämpas ska skyldigheten att genomgå mönstring omfatta både kvinnor och män.

Bestämmelserna om skyldighet att medverka till annan utredning bör enligt kommittén vara tillämpliga vid varje tillfälle. Tillämpningen av bestämmelserna om annan utredning bör, i samband med att det övriga pliktssystemet inte används, ta sin utgångspunkt i den webbenkät som i dag föregår mönstring och föreslås administreras av Pliktverket. Om övriga delar av pliktssystemet åter ska tas i bruk kan detta komma att behöva göras snabbt. Genom att ålägga totalförsvarspliktiga en ständig uppgiftsskyldighet finns alltid ett tillräckligt informationsunderlag om vilka totalförsvarspliktiga som vid behov är bäst lämpade att kalla till mönstring. Detta garanterar att pliktssystemet vid behov kan tas i bruk med kort varsel. Eftersom insamlandet inte kräver någon personlig inställelse innebär det samtidigt minsta möjliga inskränkning för den enskilde.

Ansvarig myndighet för rekrytering, tester och uttag av personal på frivillig grund

Kommittén föreslår att Försvarmakten ska vara huvudman för rekrytering av de soldater och sjömän som ska tjänstgöra på frivillig grund. Huvudmannaskapet innefattar ansvar för marknadsföring, urval och rekrytering. Försvarmakten ska även besluta om vilka tester som ska föregå en frivillig militär utbildning. Förslaget innebär att ansvaret för det militära försvarets personalförsörjning, till

skillnad från i dag när det är uppdelat mellan Försvarmakten och Pliktverket, kommer att fokuseras till en myndighet.

Under en övergångsperiod om 5–10 år bör Försvarmakten åläggas att från Pliktverket köpa sådana tester som måste föregå urval av personer som ska antas till en grundläggande militär utbildning. Denna ordning bör utvärderas efterhand.

En frivillig militär utbildning

Kommitténs förslag innebär att bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte ska tillämpas med mindre än att regeringen föreskriver om det. Rekrytering och utbildning av sådan personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt ska i stället ske på frivillig grund. Kommittén ska enligt direktiven överväga hur en sådan utbildning bör vara utformad, bland annat vad gäller ersättning och andra förmåner, disciplinansvar samt möjligheter att avbryta tjänstgöringen. Om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas är det nödvändigt att den pliktbaserade utbildningen av soldater och sjömän som finns i dag ersätts av en frivillig militär utbildning. Enligt kommitténs bedömning finns det inte något behov av att införa någon motsvarande allmän frivillig utbildning på det civila försvarets område.

Kommittén föreslår att en ny Försvarmaktsgemensam kvalitetssäkrad grundläggande militär utbildning införs i Försvarmaktens regi. Utbildningen kommer att vara cirka tre månader lång och bör i allt väsentligt utgöra utgångspunkten för samtliga former av frivilligt militärt engagemang inom Försvarmakten. Härigenom säkerställs att all militär personal inom Försvarmakten har samma grundläggande militära färdigheter. En kortare Försvarmaktsgemensam grundläggande militär utbildning underlättar även rekryteringen till hemvärnet och ger enskilda som är intresserade av Försvarmakten en möjlighet att pröva en militär utbildning utan att binda upp sig för en längre tid. Personer som genomgår utbildningen benämns *rekryter*.

Utbildningen bör enligt kommittén vara förmånsfatt och inte genomföras i form av en anställning. Längre fortsatt engagemang inom Försvarmakten i form av anställning eller kontraktering tar vid först efter den grundläggande militära utbildningen.

För att bli antagen till grundläggande militär utbildning måste en person ha fyllt 18 år och vara svensk medborgare. Försvarsmakten kan föreskriva om ytterligare antagningskrav. Försvarsmakten har angett att man kommer att placera samtliga befattningar som rekryter kommer att inneha i säkerhetsklass. Den som Försvarsmakten avser att anta till utbildningen kommer därför också behöva genomgå säkerhetsprövning.

För att säkerställa att den som antas till utbildningen är lämpad för detta och för att bland annat undvika skador hos dem som genomgår utbildning ska antagning till utbildningen föregås av fysiska, medicinska, och psykologiska tester. Antagningsbeslut föreslås fattas på central nivå inom Försvarsmakten, detta oavsett var inom Försvarsmakten den enskilde ska genomgå utbildningen.

Eftersom den grundläggande militära utbildningen ska vara Försvarsmaktsgemensam bör utbildningsmålen vara enhetliga för hela Försvarsmakten. Under utbildning ska rekryter bara behöva utföra uppgifter som är direkt kopplade till utbildningsmålen. Efter genomförd utbildning ska en bedömning göras av om rekryten har uppfyllt utbildningsmålen eller inte. För att garantera kvalitetssäkring av utbildningen bör det finnas en utbildningsinspektör med ansvar för detta.

Militära utbildningar ställer särskilda krav på individen. Därför bör Försvarsmakten ha möjlighet att avskilja den som visar sig olämplig för fortsatt utbildning eller är frånvarande i sådan utsträckning att det kan antas att han eller hon inte kommer att kunna tillgodogöra sig denna. Samtidigt bör rekryter själva när som helst kunna avbryta utbildningen. Under utbildningen bör rekryter omfattas av bestämmelserna i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Efter att en enskild har genomgått grundläggande militär utbildning ska han eller hon godkännas eller inte godkännas från utbildningen. Kommittén föreslår att Försvarsmakten utarbetar mål och metoder för hur detta ska ske.

Förutom den grundläggande militära utbildningen föreslår kommittén att en kompletterande militär utbildning inrättas. Syftet med denna är att under en kortare tid efter den grundläggande militära utbildningen fortsättningsvis möjliggöra en förmånsatt utbildning av soldater. Detta kan bland annat vara nödvändigt för att personer som senare ska söka till officersutbildning ska kunna ges viss funktionsutbildning. Villkor och förmåner för rekryter

under den kompletterande militära utbildningen bör i stort motsvara dem som gäller under grundläggande militär utbildning.

Särskilt om rekryters villkor och förmåner under utbildningen

Att söka och bli antagen till den grundläggande militära utbildningen utgör ingen garanti för att den enskilde efter utbildningen kan erbjudas fortsatt engagemang inom Försvarmakten. Kommittén har tagit fasta på detta och strävat efter att erbjuda villkor som ökar utbildningens attraktionskraft utan att vara alltför kostsamma. Exempelvis föreslås rekryter få samma skydd för sin ordinarie anställning som gäller för dem som fullgör värnplikt i dagens system. Rekryten bör inte heller missgynnas ur ett arbetslöshetsförsäkringsrättsligt hänseende. Försvarmakten bör i samma attraktionsstärkande anda ges i uppdrag att reglera hur långa utbildningsveckorna bör vara samt hur och när ledigheter kan beviljas. Kommittén föreslår vidare att den enskildes sjukpenninggrundande inkomst skyddas under tiden som han eller hon genomgår utbildningen enligt den av kommittén föreslagna förordningen. Dessutom bör rekryterna ges möjlighet att få en sjukpenninggrundande inkomst fastställd baserat på sådant extraarbete som utförs vid sidan om utbildningen.

Mot bakgrund av utbildningens riskfyllda natur ser kommittén det som självklart att rekryter ska omfattas av samma grupplivförsäkring, samma bestämmelser om statlig riskgaranti, statligt personskadeskydd med mera som tillkommer totalförsvarspliktiga som fullgör värn- eller civilplikt.

Vad gäller ekonomiska ersättningar till rekryter har kommittén gjort jämförelser med ersättningsystemet för dagens totalförsvarspliktiga och officersaspiranter och funnit att utrymme finns för förändringar som sannolikt kan verka positivt på den grundläggande militära utbildningens attraktionskraft. Förslagen innebär att en månatlig kostnadsersättning betalas till den som genomför en grundläggande militär utbildning. Den månatliga ersättningen bör omfatta en sammanslagning av den dagarsättning, ersättning för måltidskostnader samt utbildningspremie som betalas ut till totalförsvarspliktiga i dag. Försvarmakten föreslås få besluta om hur stor den månatliga ersättningen rekryter ska vara. Rekryter under utbildning ska även ha rätt till gratis kost och logi samt till kläder och utrustning som hör till utbildningen. Ersättningen ska,

liksom sådana naturaförmåner som rekryter får under utbildningen, vara skattebefriad. Genom en omfördelning av resurser från kostnadsposter som är omfattande i dagens system – såsom kostnader till följd av fria hemresor och avsättning för framtida pensioner – skapas ett utrymme för höjda ersättningsnivåer. Utöver dessa generella ersättningar bör rekryter ges samma möjligheter som dagens totalförsvarspliktiga att söka om behovsprövade familjebidrag.

Särskilt om medinflytande

På snarligt sätt som i dagens system bör medinflytandearbetet på lokal nivå ske genom att rekryter ges rätt att välja förtroendevalda representanter som för gruppens talan. I anslutning till detta ska medinflytandeansvarig personal finnas vid varje utbildningsförband. Dessa ska samordna medinflytandearbetet och kunna utgöra länken mellan rekryter och förbandsledning. De ska även kunna utbilda förtroendevalda och rekryter i medinflytande. Utbildning i hur medinflytande fungerar och vilka rättigheter som rekryter har ska finnas med i utbildningsmålen för utbildningen och genomföras av särskilt avdelad personal i utbildningens inledningsskede. Ett fortsatt nätverksarbete för och av kvinnor bör finnas på samtliga nivåer.

Att tillämpa dagens modell på central nivå är mer komplicerat. Någon motsvarighet till dagens Värnpliktsråd skulle vara svår att inrätta. En kontinuerlig bevakning av rekryters möjligheter till medinflytande måste dock säkerställas. Kommittén föreslår därför att en nämnd inrättas för att granska behandlingen av rekryter och deras möjligheter till medinflytande. Nämnden bör kunna ta initiativ till egna utredningar och ha kapacitet att genomföra kontinuerliga förbandsbesök. Vid nämnden bör finnas ett kansli. Inom nämnden bör även finnas en särskild överklagandefunktion för rekryter som inte har blivit godkända från grundläggande militär utbildning.

I samband med att inga totalförsvarspliktiga fullgör värnplikt kommer tidningen Värnpliktsnytt inte att ges ut. Den bör ersättas av en ny journalistisk publikation med uppgift att bevaka och rapportera om verksamhet inom hela försvarsområdet. Publikationen bör vara fristående från de myndigheter den är satt att bevaka. Tidningens område bör omfatta Försvarsmakten såväl som andra aktörer inom det militära och det civila försvaret. Försvarsmakten

och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ges i uppdrag att bekosta tidningen.

Principer för rekrytering

Kommittén lämnar inga detaljerade förslag om hur Försvarmakten bör bedriva sin rekryteringsverksamhet. Marknadsföringsarbete och rekryteringsmetoder måste ständigt utvärderas och utvecklas för att uppnå avsedd effekt. Kommittén lyfter dock fram ett antal generella principer angående rekrytering till den grundläggande militära utbildningen. En av de mest centrala är att Försvarmaktens attraktionskraft i huvudsak beror på andra faktorer än enbart marknadsföringskampanjer. Myndigheten måste framstå som – samt vara – en attraktiv arbetsgivare vilket förutsätter bland annat goda villkor för dem som tjänstgör inom myndigheten, utvecklingsvägar inom och utanför myndigheten, samt förtroende för Försvarmaktens verksamhet.

Det är viktigt att Försvarmakten har information om de målgrupper som marknadsföringen ska rikta sig till. Det går inte att ange exakt vilka dessa grupper vid varje givet tillfälle är. Tre grupper går dock att lyfta fram. En första består av personer som har ett intresse för Försvarmakten, men som inte har bestämt sig för om de verkligen vill engagera sig i verksamheten på längre sikt. Den andra gruppen består av personer som redan i förväg är mer övertygade om att de är intresserade av vissa specifika befattningar eller fortsatta utbildningsvägar inom Försvarmakten. En ytterligare specifik grupp utgörs sannolikt av dem som är intresserade av ett engagemang inom hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna. Försvarmakten bör anpassa sin marknadsföring efter olika målgruppers intressen.

För att uppnå sitt personalbehov måste Försvarmakten årligen kunna nå fram till cirka 18 000 individer som vill söka till den grundläggande militära utbildningen för att därefter genomgå ett testförfarande. Försvarmakten bör utveckla metoder för att få ned antalet personer som måste genomgå tester jämfört med hur många som kan antas till utbildningen. Att effektivisera test- och urvalsverksamheten bör emellertid inte medföra att testförfarandets omfattning minskas. Effektiviseringspotentialen måste uppnås på annat sätt. Försvarmakten bör även noga överväga vilket samarbete den kan bedriva med andra aktörer såsom myndigheter, frivil-

liga försvarsorganisationer och andra intresseorganisationer för att attrahera kompetenta individer till den grundläggande militära utbildningen.

Principer för information, folkförankring och försvarets framtida kommunikation gentemot allmänheten

Undersökningar visar på en nedåtgående trend vad gäller allmänhetens kunskap om säkerhetspolitiska och totalförsvarsrelaterade frågor, detta trots att informationsinsatser genomförs av flera aktörer. Enligt kommittén är det av yttersta vikt att allmänheten har en god kunskap om försvaret och samhällets krisberedskap samt i mesta möjliga mån känner förtroende för det arbete som utförs inom Försvarsmakten.

För att öka kunskapsnivån bör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna berörda myndigheters arbete med att ta fram och distribuera information om försvar och samhällets krisberedskap. Att nå fram med information till unga människor om försvar och samhällets krisberedskap är av särskild vikt och Skolverket spelar en betydelsefull roll härvid. Kommittén vill också framhålla vikten av att Försvarsmakten måste vara synlig som en del i samhället. De frivilliga försvarsorganisationernas bidrag kommer fortsättningsvis att vara av stor vikt för att engagera folk i försvaret och i samhällets krisberedskap och för att sprida information om relaterade frågor.

Kommittén föreslår att information om försvar och samhällets krisberedskap specifikt ska distribueras till samtliga kvinnor och män som åläggs att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden under det år de fyller 18 år. Ansvaret för utarbetande av denna information ska ligga på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Den framtida personalredovisningen inom totalförsvaret

En förutsättning för att värn- och civilplikt vid behov ska kunna tillämpas är att det finns en fungerande personalredovisning av totalförsvarspliktiga. Det måste också finnas en fortsatt central redovisning av krigsplaceringsläge inom försvaret. Kommittén föreslår därför att en centraliserad personalredovisning av totalför-

svarets personal ska finnas även när skyldigheterna att fullgöra värnplikt och civilplikt respektive att genomgå mönstring inte tillämpas. Enligt kommittén är Pliktverket den enda myndighet som i praktiken kan ansvara för en sådan centraliserad personalredovisning.

Ur ett totalförsvarsperspektiv är militär grundutbildning en av de viktigaste kompetenser en enskild kan besitta. Uppgifter om kompetenser som enskilda har förvärvat under annan militär utbildning eller tjänstgöring än sådan som sker med stöd av lagen om totalförsvarsplikt bör därför finnas tillgängliga hos Pliktverket. Enligt kommittén bör Försvarmakten med anledning av detta åläggas att till Pliktverket lämna nödvändig information om totalförsvarspliktiga som har genomgått frivillig militär utbildning eller tjänstgöring inom Försvarmakten.

Genomförande av en övergång till en på frivillighet baserad personalförsörjning

I sitt förslag över hur en soldatförsörjningsreform bör genomföras har kommittén beaktat bland annat konsekvenserna av en stegvis övergång från tillämpad värnplikt till utbildning på frivillig grund och möjligheterna att utbilda lägre volymer värnpliktiga under en kortare övergångsperiod. Kommittén har emellertid bedömt att det vore olämpligt att – även i en övergångsfas – ha ett blandsystem där vissa utbildas under plikt, andra frivilligt. Vad gäller en övergång med lägre utbildningsvolymer bedömer kommittén att detta skulle innebära att Försvarmaktens svårigheter att uppfylla insatsorganisationens personalbehov endast skulle skjutas på framtiden. Kommittén bedömer, mot bakgrund av pliktssystemets inneboende effektivitetsbrister, att ett genomförande med en brytpunkt är mer praktiskt och ekonomiskt effektivt än ett system där plikt blandas med frivillighet. Kommittén ifrågasätter också det rimliga i att med hot om straffansvar fortsättningsvis ålägga personer att fullgöra tjänstgöring efter det att en övergång till ett soldatförsörjningssystem baserat på frivillighet har påbörjats.

Kommittén föreslår att ingen totalförsvarspliktig från och med den 1 juli 2010 ska vara skyldig att fullgöra värn- eller civilplikt eller att genomgå mönstring med mindre än att regeringen har föreskrivit om det. Förslagen gäller även för dem som är inskrivna för värnplikt, genomför grundutbildning som värnpliktiga samt dem

som är kallade till mönstring efter den 1 juli 2010. Den 1 juli 2010 ska även den av kommittén föreslagna förordningen om grundläggande militär utbildning och kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten, samt övriga författningar som är nödvändiga för att utbildning av rekryter, ska kunna påbörjas, träda i kraft.

Flera totalförsvarspliktiga kommer att beröras av reformens genomförande. För att ge valmöjligheter till de individer som har påbörjat grundutbildning som värnpliktig före den 1 juli 2010 bör dessa ges möjlighet att fullgöra utbildningen på frivillig grund enligt det regelverk som kommittén föreslår ska gälla för grundläggande och kompletterande militär utbildning. Försvarsmakten bör sträva efter att så många värnpliktiga som möjligt fullföljer sin grundutbildning. För att möta insatsorganisationens behov bör övergångsbestämmelser införas som gör det möjligt att erbjuda totalt elva månaders frivillig utbildning innan anställning eller kontraktering tar vid. Motsvarande övergångsregler bör gälla dem som har skrivits in för värnplikt men som den 1 juli 2010 ännu inte har hunnit påbörja sin grundutbildning.

Försvarsmakten bör också redan under 2010 rekrytera till och genomföra grundläggande militär utbildning enligt kommitténs förslag utifrån hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas sammanlagda personalbehov (detta utöver den avtalspersonal som kommer från de frivilliga försvarsorganisationerna). Nödvändiga omfördelningar av resurser inom Försvarsmakten möjliggör detta. Försvarsmakten bör för att möta sitt personalbehov under 2010 i första hand sträva efter att rekrytera personal som genomför grundutbildning under året. I andra hand bör rekrytering ske av värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning under de senaste fem åren. För att underlätta övergången till ett nytt utbildningssystem bör Försvarsmakten omedelbart initiera ett arbete med att ta fram kravprofiler för dem som ska antas till den grundläggande militära utbildningen.

Faktorer som avgångsfrekvenser, operationstempo med mera påverkar antalet personer som måste påbörja grundläggande militär utbildning för att efter denna och fortsatt utbildning kunna bemanna insatsorganisationen. En av de viktigaste faktorerna är den genomsnittliga anställningstiden för en soldat: kortare anställningstider medför ett högre nyrekryteringsbehov. Kommittén har utifrån underlag från Försvarsmakten, information från andra staters militära personalförsörjningssystem med mera bedömt att det sammanlagda årliga rekryteringsbehovet till den grundläggande

militära utbildningen kommer att ligga på cirka 6 050 personer (vid en genomsnittlig anställningstid om två år). Denna utbildningsvolym är nödvändig när rekrytering av tidigare värnpliktsutbildade inte längre kan ske. Av detta utbildningsbehov utgörs cirka 4 300 av personal till stående och kontrakterade förband, medan hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas utbildningsbehov är cirka 1 750 individer. Kommitténs förslag innebär att Försvarsmakten under 2011 bör kunna erbjuda grundläggande militär utbildning för upp till 6 050 rekryter. Personalbehovet måste emellertid även under 2011 kompletteras av gruppen tidigare grundutbildade värnpliktiga. Försvarsmakten bör dessutom sträva efter att rekrytera personer som har genomgått grundläggande militär utbildning och därefter har engagerat sig i hemvärdnet/de nationella skyddsstyrkorna.

Från och med 2012 bör majoriteten av dem som väljer att engagera sig i Försvarsmakten kunna rekryteras bland personer som har uppnått militär behörighet efter en grundläggande militär utbildning. Riktade rekryteringsinsatser bör även genomföras mot personer som har uppnått militär behörighet, men inte har valt att engagera sig i myndighetens verksamhet omedelbart efter utbildningens fullföljande.

För att upprätthålla försvarsberedskapen bör Pliktverkets mönstringsverksamhet fortsätta till och med den 30 juni 2010. Däremot bör inskrivning till värnpliktstjänstgöring med grundutbildning upphöra från och med augusti 2009. Därefter bör inskrivning av totalförsvarspliktiga som bedöms ha förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning ske till utbildningsreserven. Pliktverket bör fortsätta att samla in uppgifter om alla mönstringsskyldiga män genom den webbaserade lämplighetsundersökningen. Pliktverket bör även samla in personuppgifter av de kvinnor som väljer att svara på frågorna i undersökningen. Baserat på resultaten i lämplighetsundersökningen bör Pliktverket kalla in de män till mönstring respektive erbjuda de kvinnor att genomgå antagningsprövning som bedöms ha förutsättningar att genomföra värnpliktstjänstgöring med lång grundutbildning.

Under en övergångsfas bör Försvarsmakten kunna anta sådana personer till den grundläggande militära utbildningen som har mönstrats och antagningsprövats och bedömts enligt nu gällande kravprofiler för totalförsvarspliktiga. I övrigt bör de totalförsvarspliktiga som berörs av det nya personalförsörjningssystemets infö-

rande i god tid informeras om det nya regelverket, dess följderna samt även ges information om vilka alternativ Försvarsmakten kan erbjuda dem. Eftersom pliktbestämmelserna föreslås vara i kraft till och med den 30 juni 2010 bör ansvaret för att ta fram och distribuera denna information läggas på Pliktverket. Detta bör emellertid ske i samråd med Försvarsmakten som har bäst kunskap om fortsatta utbildningsvägar med mera inom myndigheten.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Kommitténs förslag om en ny och frivillig grundläggande militär utbildning ger Försvarsmakten bättre möjlighet att på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt personalförsörja sin insatsorganisation utifrån statsmakternas krav. Det föreslagna personalförsörjningssystemet kommer dessutom att skapa förbättrade förutsättningar för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män samt för att nå de integrationspolitiska målen. I och med att bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inte längre ska tillämpas upphör inskränkningen för den enskildes rörelsefrihet. Kommitténs förslag är därmed till gagn för den personliga integriteten. Vad gäller konsekvenserna för småföretagande och sysselsättning samt offentlig service i olika delar av landet kommer de sannolikt att till övervägande del vara positiva.

Totalkostnaden för att utbilda rekryter är avhängigt av kostnader för marknadsföring, test och urval samt de faktiska utbildningskostnaderna. För att nå ut till nödvändigt antal rekryter måste marknadsföringsinsatser genomföras, något som beror på hur många som måste utbildas. För att lämpliga personer ska erbjudas tillträde till utbildningen måste tester och urval genomföras. Erfarenheter anger att för varje utbildningsplats måste cirka tre personer genomgå test och urval. Slutligen tillkommer utbildningskostnader som kan delas upp i flertal poster såsom ekonomiska ersättningar till rekryterna, löner till befälen, sjukvårdskostnader och kostnader för utrustning. Totalkostnaderna för att marknadsföra, genomföra tester och urval samt utbilda 6 050 rekryter under tre månaders tid med varierande ersättningsnivåer redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Kostnader (miljoner kronor) för att marknadsföra, genomföra tester och urval samt utbilda 6 050 rekryter med olika nivå på den månatliga ersättningen

Kostnadslag/Ersättningsnivå	4 950	7 000	9 000
Utbildningskostnader	379	415	451
Test- och urvalskostnader	104	104	104
Marknadsföringskostnader	117,5	117,5	117,5
SUMMA	600,5	636,5	672,5

Kommittén har i såväl del- som slutbetänkandet redogjort för att pliktssystemet är ett ineffektivt sätt att utbilda insatsberedda soldater, som kan användas för Försvarsmaktens samtliga uppgifter. För att illustrera detta ur ett ekonomiskt perspektiv har kommittén gjort en beräkning av vilka kostnaderna kan vara för att få ut 3 000 insatsklara soldater i det nuvarande pliktssystemet, det vill säga den volym som krävs för att fullgöra de mål som Försvarsmakten har fått av statsmakterna. Denna kostnad har ställts i relation till vilka kostnaderna är för att få ut motsvarande antal soldater i det föreslagna frivilligsystemet. Redovisade osäkerhetsfaktorer till trots är skillnaderna mellan systemens effektivitet markant. Kostnaderna för att få fram en insatsberedd soldat är 2,4 gånger högre i pliktssystemet jämfört med i den av kommittén föreslagna utbildningsmodellen. (se tabell 2).

Tabell 2 En jämförelse av hur effektiva plikt- respektive frivilligsystemen är för att få ut 3 000 insatsklara soldater

Utbildningsmodell	Kostnad (miljoner kronor)
Pliktssystemet	3 488
Frivilligsystemet	1 440,5
Kostnadsrelation	2,4

Kommitténs förslag får konsekvenser för myndigheter, i synnerhet för Pliktverket och Försvarsmakten. Till följd av att Pliktverket inte längre ska ägna sig åt omfattande urval samt eftersom testverksamhetens omfattning minskar, kommer Pliktverket behöva genomföra rationaliseringar i delar av sin verksamhet. Samtidigt erinras om att vissa uppgifter som tidigare har utförts vid Pliktverket i stället flyttas över till Försvarsmakten.

Summary

The committee's assignment

The committee's assignment has been to consider the statutory changes and other measures necessary to allow voluntary recruitment and training of the personnel currently serving in accordance with the Swedish Total Defence Service Act (1994:1809). The committee shall also adopt a position regarding the circumstances under which voluntary recruitment and training should be applied. The directive stresses that ultimately the tasks of the military and civil defence establishments during conditions of raised preparedness shall determine the design of personnel supply and legislation. Consequently, some form of total defence duty should also be maintained in the future. The committee shall adopt a position regarding the circumstances under which the duty system should be brought into use.

Furthermore, the committee shall consider whether the obligation to complete military or civilian service with extended training should also apply to women. The assignment has also included adopting a position regarding how a new military personnel supply system should be introduced in accordance with the objective of commencing the process of reforming the supply of military personnel on 1 July 2010. Specific proposals are to be submitted regarding what should apply for individuals directly affected by the reform ahead of, and in conjunction with, its implementation. The consequences for the Swedish Armed Forces' capacity ahead of, during and immediately following implementation shall be elucidated.

The government adopted its first directive to the committee on 6 December 2007. Subsequently, the government adopted supple-

mentary directives on 29 January and 23 April 2009. The committee has adopted the name "Total Defence Service Commission".

The committee has consisted of a chairman, representatives of all Riksdag parties, technical advisors and experts. In its work, the committee has been assisted by a secretariat. The secretariat has prepared specific issues in working groups consisting of representatives of authorities and special interest organisations. On several issues, efforts were also coordinated with relevant units within the Swedish Armed Forces and other authorities. Study visits have been made to Denmark and the Netherlands with the purpose of studying the systems of military personnel supply in those countries. Several study visits have been made to the Swedish Defence Forces' training facilities. In the course of this work, two external consultants have assisted the committee's efforts.

Background

National total defence service comprises national military service, civilian service and general compulsory national service. National military service and civilian service consist of basic military training, compulsory military refresher courses, emergency service duty and active service. Previously, national military service, civilian service and general compulsory national service were regulated by separate acts. Since 1995, however, all three forms of service have been covered by the National Total Defence Service Act.

Under the National Total Defence Service Act, individuals are obliged to participate in the prescribed survey of personal circumstances, to serve in the national total defence to the extent permitted by their physical capacity and health and to observe the regulations otherwise stipulated in the National Total Defence Service Act. To participate in the prescribed survey of their personal circumstances, Swedish men are required to undergo registration. No one is obliged to complete national military service or civilian service without first having been enlisted for that.

General national military service was introduced in 1901. Since then, the system has undergone a large number of sweeping changes. However, the purpose of national military service has always been the same: to secure the Swedish Armed Forces' personnel supply. On the basis of national military service, it has been possible to call people up for basic training and refresher

courses and to then post them in the case of war or to call them up for emergency duty or active service. In accordance with the current National Total Defence Service Act, all Swedish men are liable for national military service from the age of 19 until they turn 47. Women may apply to participate in military service. To be enlisted for national military service, men must have first registered and women must have first undergone a voluntary enlistment examination.

In the 1930s, civilian service was introduced as a complement to national military service. The purpose of civilian service has been to secure the supply of personnel within the civilian defence. In its design, civilian service corresponds to national military service in that it allows those liable for national total defence service to undergo basic training and be assigned postings in peacetime and to subsequently be called up for active or emergency service duty as needed. However, civilian service need not commence with basic training. With regard to civilian service with basic training, a distinction is made, in accordance with the Swedish Total Defence Service Act, between civilian service with basic training of less or more than 60 days. For enlistment to civilian service with more than 60 days of basic training, individuals must complete registration or special enlistment examination. Enlistment to civilian service with basic training of less than 60 days is also possible following another form of examination. The same applies to enlistment to civilian service without basic training.

General compulsory national service differs from national military service and civilian service in being applicable only in states of raised preparedness. Nor shall any basic training take place within the framework of general compulsory national service.

Extensive basic training of conscripts and civilian service personnel has necessitated a well developed examination and registration system. These activities are currently safeguarded by the National Total Defence Service's service administration (hereafter referred to as the National Service Administration). To assess their capacity to complete military or civilian service, all individuals required to complete national service must undergo the prescribed examination of their personal circumstances. Such examination may involve enlistment examination or another form of examination. The obligation to undergo enlistment examination applies only to Swedish men. Enlistment examination is conducted by the National Service Administration. Since 2007, this examination and

registration have been preceded by a suitability survey that is distributed to all Swedes during the year in which they reach the age of 17. Women are not obliged to respond to the questions in the suitability survey. Based on the responses to the suitability survey, the National Service Administration then summons the most suitable men for examination and registration. The number of people enlisted in national military or civilian service during a particular year is determined on the basis of the personnel needs reported to the National Service Administration by the authorities responsible for staffing. In accordance with the National Total Defence Service Act, the number of people enlisted to military and civilian service shall correspond to that required by the Swedish Armed Forces and the civilian defence in the event of war and for the peacetime preparedness of the Swedish Armed Forces. Today, there is no enlistment to civilian service with basic training exceeding 60 days.

Women may apply to undergo a special admission examination procedure equivalent to the compulsory examination and registration for men. After undergoing special admission examination, women, can, if they consent, be enlisted to military or civilian service with basic training exceeding 60 days.

Since the National Total Defence Service Act was passed in 1995, its application has undergone several changes. The number of people enlisted to military or civilian service with extended basic training has declined from 32,547 in 1996 to 4,834 in 2007. Extended training for those liable for civilian service ceased completely during 2008. Furthermore, the share of men summoned for examination and registration has declined considerably between 2007 and 2008. This is attributable to the web-based suitability survey that now precedes the registration summons. This meant it was necessary to summon only 16,803 men for registration in 2007, compared with 41,720 the previous year. The number of people charged for infraction of the national total defence service obligation also declined from 156 in 2004 to 88 in 2007.

Analysis of the current system

As currently applied, the National Total Defence Service obligation is more than sufficient to secure personnel for military units. Since the number of units has decreased substantially in recent years,

military unit personnel can also be replaced relatively quickly. However, considering all of the tasks of the Swedish Armed Forces and their combined personnel needs, the current system displays a number of shortcomings. Units staffed by posted conscripts cannot be fully utilised unless personnel are called in for emergency or active service. The immediate accessibility of the units is therefore low. Nor can posted conscripts be used in the Swedish Armed Forces' international operations on the basis of the National Total Defence Service obligation. This has resulted in the development of two parallel units structures within the Swedish Armed Forces. Conscripts are selected, trained and undergo joint exercises to be placed in military units in the event of war. On the other hand, units abroad and the Swedish Armed Forces' emergency units consist of voluntarily recruited personnel. Consequently, conscripts deployed internationally following completion of basic training have first participated in joint exercises in a military unit and subsequently in an international operations unit.

Having two parallel systems of units impedes the Swedish Armed Forces' opportunities for effective personnel planning. These difficulties are compounded by the fact that conscripts' basic training focuses almost exclusively on the needs of military units. The operations of the forces abroad and emergency units must be planned on this basis. In reality, the two different unit structures must also often share materiel and training resources. This causes extensive strain on the training organisation. At certain units, resources must be taken from conscript training in order to meet the needs of the international operations. Not only does this result in inadequate practice for military units but also in negative attitudes among the conscripts who are affected. In addition to the above-mentioned difficulties, there is the issue of having particular individuals posted in two different units. If one unit is deployed, the individual concerned cannot, at the same time, be active in the other.

The current system also suffers from problems of excessive lead times. Today, the National Service Administration enlists conscripts to relatively specific posts within the Swedish Armed Forces. Six to 24 months pass between enlistment and the commencement of basic training. During this time, the Swedish Armed Forces' personnel needs may have changed. In such cases, the post to which the recruit is enlisted must be changed, which

impedes training planning and results in dissatisfaction among the recruits affected.

Conscripts who have completed basic training constitute the recruitment base for the Swedish Armed Forces' international operations, for its professional officer corps and for the Home Guard. Consequently, the number of conscripts must be large enough to provide a sufficient recruitment base for these activities. To a sufficient extent, recruits undergoing basic training must also elect to continue within the Swedish Armed Forces.

The number of conscripts selected for basic training is currently relatively small. The number selected is linked to the needs of the military units and cannot be adjusted in accordance with the personnel needs of the Swedish Armed Forces as a whole. The number of conscripts completing basic training may therefore continue to decline even though ambitions may increase, for example, regarding international operations.

Today, conscripts' willingness to remain within the Swedish Armed Forces after completing their basic training is relatively low. There are probably several reasons for this. In the current system, the individual's attitude towards service does not achieve full impact, despite the fact that, in the committee's view, the National Service Administration allows the individual's attitude to have the greatest possible impact permitted by current legislation. The relatively long period between enlistment and the commencement of basic training also gives people time to change their level of commitment to the Swedish Armed Forces. Furthermore, the quality of the training affects the individual's view of the Swedish Armed Forces as an employer and willingness for continued commitment. Changed posts, long lead times and shortcomings in training stemming from an overextended training organisation are key influences in this regard. Due to shortcomings in training, certain groups of conscripts, particularly conscript guardsmen, have also proven especially difficult to recruit to continued service within the Swedish Armed Forces.

The committee has also concluded that the current system has been unable to recruit a sufficient number of women to the Swedish Armed Forces. On several occasions, the Riksdag and the government have underscored how important it is that the share of women within the Swedish Armed Forces increases. This applies to conscripts, officers, the share of women in forces abroad and in the Home Guard. Of the approximately 5,250 people enlisted to mili-

tary or civilian service in 2007 with basic training exceeding 60 days, about 400 were women. The share of professional officers who are women is approximately 4.5 percent. In the Home Guard, women represent 15 percent of personnel. The proportion of women in the forces abroad and in emergency units remains low.

There are probably several reasons why the Swedish Armed Forces have not succeeded in recruiting more women. However, in the committee's view, the foremost reason is the distinction between men and women made by the current system. As long as this differentiation persists, it will be difficult to fully attain the set targets when it comes to increasing the number of women in the armed forces. Since conscripts who complete basic training form the principal recruitment base for the professional officer corps, the Home Guard and personnel for forces abroad and emergency units, the small proportion of women completing military service also has an effect on these parts of the organisation. Nor does the current system make use of the interest displayed by women who want to do military service. Of the slightly more than 1,500 women who applied for special admission examination in 2007, only 365 were enlisted for basic training.

From the analyses that have been made, the committee concludes that the national total defence service obligation, as it is currently designed and applied, risks proving inadequate as a recruitment base for military personnel for all of the Swedish Armed Forces' tasks, the Home Guard and the professional officer corps. The system is also burdened by inherent shortcomings in efficiency, while the two parallel systems of units impedes personnel planning. The committee also finds reason to question the suitability of calling young people up for service under the threat of legal repercussions when the national defence's need for military personnel is so limited.

Future obligation to complete military or civilian service

The committee proposes that the obligation for total defence conscripts to complete military or civilian service be made conditional upon this being prescribed by the government for reasons of defence preparedness. In such events, the supply of military personnel for the Swedish Armed Forces is to be secured, to the extent defence preparedness allows, independently of military

service regulations. The Swedish Total Defence Service Act should, however, be retained for full implementation if necessary. The government is also granted extensive scope in its assessment of when this is necessary. No formal circumstances, such as raised levels of preparedness, are required for the obligation to complete military or civilian service to be reinstated.

According to the committee, it is not possible to foresee the circumstances under which it would be necessary to bring the national service system into use. Nor is it possible to forecast what the personnel needs would be in such a situation. However, the committee finds it entirely unrealistic that gender should be a decisive factor. If it becomes necessary to reinstate the national service system, the authorities responsible must be afforded the greatest freedom of action in calling up the individuals best suited for service. The committee therefore proposes that, when activated, the obligation to complete military or civilian service with extended training should also apply to women.

The committee also proposes that, if necessary, it should be possible to call up voluntarily recruited and trained military personnel and that these individuals shall be obliged to comply. This is necessary to be able to secure the Total Defence's long-term personnel needs in the event of, for example, a change in Sweden's security status. However, even in the future, no one shall be obliged to complete national military service without first having been enlisted for that. To complete emergency or military service, total defence conscripts must also have been assigned a wartime posting. Consequently the committee proposes that it should be possible to enlist for military service total defence conscripts who have completed other military training or service than that stipulated by the Swedish Total Defence Service Act, that for this group, military service need not commence with basic training and that it shall be possible to assign to a certain post or operation those who, through voluntary military training or service, have acquired sufficient knowledge and skills for war assignments. The committee also proposes that enlistment to military service without basic training shall be possible without the individual first undergoing registration and examination, since a sufficient basis for assessment will be available from the individual's service in the Armed Forces.

The future obligation to participate in the prescribed survey of personal circumstances

The committee proposes that the obligation for total defence conscripts to undergo registration and examination, as well as the obligation to complete military or civilian service, be made conditional upon this being prescribed by the government for reasons of defence preparedness. When applied, the obligation to undergo registration and examination shall apply to both men and women.

According to the committee, the regulations regarding the obligation to participate in other examinations should apply on all occasions. When other parts of the national service system are not in use, the application of the regulations regarding other examinations should be based on the web-based survey currently preceding registration and examination that is administrated by the National Service Administration. If other parts of the national service system are to be brought into use, it may be necessary to do this rapidly. By imposing a continuous duty to report on total defence conscripts, there will always be a sufficient base of information regarding which total defence conscripts are most suitable to call up for examination when needed. This guarantees that the national service system can be brought into use at short notice. At the same time, since the collection of this information does not require personal attendance, this also entails the least possible disruption for the individual.

Authority responsible for voluntary recruitment, examination and call-up

The committee proposes that the Swedish Armed Forces be principally responsible for recruitment of military and naval personnel. This principal responsibility also includes responsibility for marketing, selection and recruitment. The Swedish Armed Forces shall also determine what tests should precede voluntary military training. The proposal entails the responsibility for the supply of personnel for military defence being focused on one authority rather than being divided between the Armed Forces and the National Service Administration as it is today.

Over a transitional period of five to ten years, the Swedish Armed Forces should be obliged to purchase from the National

Service Administration the tests that must precede the selection of individuals for acceptance to basic military training. This arrangement should subsequently be evaluated.

Voluntary military training

The committee's proposal entails the regulations regarding the obligation to complete military or civilian service not being applied more than the government prescribes. The recruitment and training of personnel currently serving in accordance with the National Total Defence Service Act shall instead take place on a voluntary basis. According to its directive, the committee shall consider how such training should be designed with regard to remuneration and other benefits, disciplinary liability and opportunities to discontinue service. If the obligation to complete military or civilian service is not applied, it will be necessary for the current obligatory training of military and naval personnel to be replaced by voluntary military training. According to the committee's assessment there is no need to introduce equivalent voluntary training in the area of civilian defence.

The committee proposes that new, quality-assured basic training, common to all of the Armed Forces, be introduced under the auspices of the Swedish Armed Forces. The training programme would be about three months long and would, to all intents and purposes, form the point of departure for all forms of voluntary military commitment in the Swedish Armed Forces. This would ensure that all military personnel within the Armed Forces have the same basic military skills. Shorter basic military training common to all of the Armed Forces would also facilitate recruitment to the Home Guard and would provide individuals interested in the Armed Forces an opportunity to try military training without committing to a more extended period. Individuals undergoing training would be termed *recruits*.

According to the committee, training would be associated with a benefit and not conducted as a form of employment. An extended continued commitment within the Swedish Armed Forces in the form of employment or contracting would not commence until after basic military training.

To be accepted to basic military training, an individual must be 18 years or older and a Swedish citizen. The Swedish Armed Forces

may prescribe additional enlistment requirements. The Armed Forces have announced that all posts held by recruits will be assigned security classifications. Consequently, those whom the Defence Forces intend to enlist for training will also need to undergo security testing.

To ensure that those admitted to training are suited to this and to avoid injuries among trainees, training is to be preceded by physical, medical and psychological tests. It is proposed that enlistment decisions be made at a central level within the Armed Forces, regardless of where within the Armed Forces the individual is to be trained.

Since basic military training is to be common to all of the Armed Forces, the training objectives should be uniform for all branches of the Armed Forces. During training, recruits shall only be required to carry out tasks directly linked to the training objectives. On completion of training, an assessment shall be made as to whether or not the recruit has fulfilled the training objectives. To guarantee the quality assessment of the training, there should be a training inspector responsible for this.

Military training programmes impose specific requirements on individuals. For this reason, the Swedish Armed Forces should have the possibility to dismiss anyone who proves unsuitable for continued training or who is absent to such an extent that it can be assumed that he or she will not be able to profit by the training. At the same time, recruits should also be able to discontinue training at any time. During training, recruits should be subject to the regulations included in the legislation pertaining to disciplinary responsibility in total defence, etc. (1994:1811).

Following an individual's completion of basic military training, it shall be determined whether he/she has passed the training or not. The committee proposes that the Swedish Armed Forces develop targets and methods for how this should be achieved.

In addition to basic military training, the committee proposes that supplementary military training be established. This is intended to permit the continued training of military personnel, with benefits, for a short period following completed basic military training. This may be necessary to provide, among other things, certain functional training for individuals subsequently applying to officer training. Conditions and benefits for recruits during supplementary military training should largely correspond to those applicable during basic military training.

Specifics regarding recruits' conditions and benefits during training

Applying and being accepted to basic military training provides no guarantee that the individual can subsequently be offered a continued position within the Armed Forces. The committee has taken this into account, striving to offer conditions that will increase the attractiveness of training without being excessively expensive. For example, it is proposed that recruits' civilian jobs be subject to the same protection currently applicable to national service conscripts. Nor should recruits be legally disadvantaged in terms of unemployment insurance. In the same spirit of enhancing attractiveness, the Swedish Armed Forces should be assigned the task of regulating the length of training weeks and how and when leave can be approved. In addition, the committee proposes that the income level on which sickness benefit is based shall be safeguarded during the period that the recruit is undergoing training, in accordance with the ordinance proposed by the committee. Furthermore, recruits should be given the opportunity to have the income level on which sickness benefit is based determined on the basis of any additional work performed alongside their training.

Given the nature of the training as associated with certain risks, the committee finds it self-evident that recruits be covered by the same occupational life insurance, regulations regarding national risk guarantee, national personal injury protection, etc. as for total defence conscripts completing military or civilian service.

With regard to financial remuneration to recruits, the committee has made comparisons with current total defence conscripts and officer candidates and has found there to be scope for changes that would likely have a favourable effect on the attractiveness of basic military training. The proposals entail a monthly compensation being paid to those who undergo basic military training. This monthly compensation should combine the daily remuneration, compensation for meals and training premium currently paid to total defence conscripts. It is proposed that the Swedish Defence Forces be permitted to determine the scope of monthly compensation to recruits. Recruits in training shall also be entitled to free meals and lodging, as well as the clothes and equipment associated with the training. Compensation and any fringe benefits received by recruits during training shall be exempt from taxation. By reallocating resources from significant cost items under the current system – such as travel costs for home leave and provisions for

future pensions – greater scope can be achieved for raised compensation levels. Beyond these general remunerations, recruits should be afforded the same opportunities as today's total defence conscripts to apply for needs-tested family allowances.

Specifics regarding co-determination for recruits

Similarly to the current system, opportunities for recruits to influence their situation at the local level should exist through opportunities to elect representatives who can express the opinions of the group. In connection with this, each unit shall have personnel responsible for recruits' co-determination. Such personnel shall coordinate co-determination efforts and form a link between recruits and unit leadership. They shall also train elected representatives and recruits in co-determination. Training in how co-determination works and the rights of recruits shall be included in training objectives and implemented by specially assigned personnel during the initial stages of training. Continued network efforts for and by women shall exist at all levels.

Applying the current model of co-determination at the central level is more complicated. It would be difficult to establish an equivalent to the current Conscript Council. Nonetheless, continuous monitoring of recruits' co-determination opportunities must be safeguarded. Consequently, the committee proposes that a board be established to review the treatment of recruits and their opportunities for co-determination. The board should be able to act on its own initiative in conducting investigations and should have the capacity to conduct ongoing visits to units. The board should have its own secretariat. The board should also include a special appeals function for recruits who have not passed their basic military training.

Since no total defence conscripts will be undergoing military service, the *Värnpliktsnytt* magazine should be phased out. This should be replaced by a journalistic publication with the task of monitoring and reporting on operations throughout the defence area. The publication should be independent from the authorities it is charged with monitoring. The magazine's purview should include the Swedish Armed Forces and other players in military and civilian defence. The task of financing the magazine should be given to

the Swedish Armed Forces and the Swedish Civil Contingencies Agency.

Principles of recruitment

The committee presents no detailed proposals as to how the Swedish Armed Forces should conduct their recruitment operations. Marketing efforts and recruitment methods must be continuously evaluated and developed to achieve the desired effect. However, the committee does emphasise a number of general principles with regard to recruitment to basic military training. One of the most central is the fact that the Armed Forces' attractiveness primarily lies in factors other than marketing campaigns. The authority must appear to be – and in fact be – an attractive employer, requiring favourable conditions for those serving within the authority, paths for individual development both within and outside the authority, and confidence in the operations of the Swedish Armed Forces.

It is important that the Armed Forces have information about the groups targeted by marketing. It is not possible to state precisely who these groups are on each occasion. However, three groups can be discerned. The first consists of individuals with an interest in the Armed Forces but who have not decided whether they really want to commit to operations in the longer term. The second consists of those who already in advance have a greater conviction in their interest in certain specific posts or continued training tracks within the Armed Forces. A third specific group probably consists of those who are interested in a commitment within the Home Guard or national defence forces. The Swedish Armed Forces should adapt its marketing to the interests of various target groups.

To meet its personnel requirements, the Swedish Armed Forces must each year reach about 18,000 individuals who are willing to apply for basic military training and undergo subsequent testing. The Armed Forces should develop methods by which the number of people who must undergo testing is reduced in comparison with the number who can be enlisted for training. However, increasing the efficiency of testing and selection operations should not entail reducing the scope of the testing procedures. Potential efficiency improvements must be achieved in other ways. The Armed Forces should also carefully consider cooperating with other players, such

as authorities, volunteer organisations and other special interest organisations, to attract competent individuals to basic military training.

Principles for information, public support and the Swedish Armed Forces' future public communications

Studies show a declining trend regarding public awareness on security and total defence issues, despite information efforts being conducted by several players. According to the committee, it is crucial that the public has a good knowledge of the Armed Forces and society's crisis preparedness and, as far as possible, has confidence in work carried out in the area.

To raise the level of awareness, the Swedish Civil Contingencies Agency should coordinate the efforts of relevant authorities to develop and distribute information on defence and society's crisis preparedness. Reaching out to young people with information on defence and society's crisis preparedness is particularly important and the National Agency for Education plays an important role in this regard. The committee would also like to stress the importance of the Swedish Armed Forces being a visible part of society. In the future, the contribution of volunteer organisations will be important in engaging people in the Armed Forces and society's crisis preparedness and in disseminating information on related issues.

The committee proposes that information about defence and society's crisis preparedness shall be distributed specifically to all women and men required to participate in the examination of their personal circumstances during the year in which they turn 18. The Swedish Civil Contingencies Agency shall bear the responsibility for developing this information.

Future personnel reporting in total defence

A prerequisite for military and civilian service being implemented as needed is that a functioning personnel reporting system be in place regarding those liable for national total defence. Centralised reporting of wartime postings must also be maintained within the Armed Forces. The committee therefore proposes that centralised personnel reporting for total defence personnel be maintained even

when the obligation to complete military or civilian service and to undergo registration and examination is not being applied. In the committee's view the National Service Administration is the only authority that can, in practice, assume responsibility for centralised personnel reporting of this kind.

From a total defence perspective, basic military training is one of the most important competencies an individual can have. Details of the competencies acquired by an individual through other military training or service than that supported by the total defence legislation should therefore be made available at the National Service Administration. For this reason, the committee takes the view that the Swedish Armed Forces should be required to submit requisite information on total defence conscripts who have undergone voluntary military training or service within the Armed Forces, to the National Service Administration.

Implementation of transition to voluntary personnel supply

In its proposal on how to conduct a reform of the military personnel supply, the committee has taken into account, among other aspects, the consequences of applied compulsory military service to voluntary training and opportunities to train smaller numbers of national service conscripts over a transitional period. However, the committee considers it unsuitable, even in a transitional phase, to maintain a hybrid system in which certain individuals are obliged to undergo training while others do so voluntarily. With regard to a transition with lower training volumes, the committee believes that the Armed Forces' difficulties in meeting the personnel requirements of the active units would merely be postponed. Given the inherent efficiency shortcomings of the compulsory national service system, the committee believes that implementation with a single cut-off point would be more efficient than a system where conscripts are mixed with volunteers. The committee also questions the reasonableness of retaining a system in which people are required, under threat of legal repercussions, to complete service once a transition has begun to a voluntary military personnel supply system.

The committee proposes that, effective from 1 July 2010, no total defence conscript be required to complete military or civilian service unless so prescribed by the government. These proposals

also apply to those who have been enlisted for military service, are undergoing basic training or have been called up for registration and examination on or following 1 July 2010. It should be possible, from 1 July 2010, for the proposed ordinance regarding basic military training and supplementary military training within the Armed Forces, as well as other legislation necessary for the training of recruits to enter force.

The implementation of the reform will affect a number of total defence conscripts. To provide opportunities for choice to those who begin their basic training as conscripts before 1 July 2010, they should be offered the opportunity to complete their training on a voluntary basis in accordance with the regulations that the committee proposes shall apply to basic and supplementary military training. The objective for the Swedish Armed Forces should be for as many conscripts as possible to complete their basic training. To meet the need of the active organisation, transitional rules should be introduced making it possible to offer a total of 11 months of voluntary training before employment or contracting commences. Equivalent transitional rules should apply to those enlisted for national service but who have not commenced their basic training before 1 July 2010.

During 2010, the Swedish Armed Forces should also recruit people to basic military training and conduct it in accordance with the committee's proposals on the basis of the combined personnel requirements of the Home Guard/national defence forces (beyond the contract personnel provided by the voluntary defence organisations). This is to be facilitated by reallocations of resources within the Armed Forces. To meet their personnel needs for 2010, the Swedish Armed Forces should primarily seek to recruit personnel undergoing basic training that year, or as a second alternative, to recruit conscripts who have completed basic training in the past five years. To facilitate the transition to a new training system, the Swedish Armed Forces should immediately initiate the process of developing requirement profiles for admission to basic military training.

Factors such as completion rates, pace of operations, etc. affect the number of people required to commence basic military training and after completing this and further training, to be able to staff the active organisation. A key factor is the average term of employment for military personnel: shorter terms of employment entail greater recruitment needs. On the basis of data provided by

the Swedish Armed Forces, information from other countries' military personnel supply systems, etc., the committee estimates that the total annual recruitment need for basic military training will be about 6,050 individuals (at an average employment term of two years). This training volume will be necessary once it is no longer possible to recruit people formerly trained as national service conscripts. Of this required training volume, approximately 4,300 individuals are needed for standing and contracted units, while approximately 1,750 individuals are needed for the training needs of the Home Guard/national defence forces. The committee's proposals entail that, the Swedish Armed Forces should be able to offer basic military training in 2011 for as many as 6,050 recruits. However, even in 2011, it will be necessary to supplement personnel requirements from the group that was trained as conscripts. In addition, the Armed Forces should strive to recruit individuals who have undergone basic military training and have subsequently been involved with the Home Guard/national defence forces.

Effective from 2012, it should be possible for the majority of those choosing to become involved with the Armed Forces to be recruited from those who have qualified following basic military training. Recruitment drives should also target individuals who have achieved military qualification but who have not chosen to become involved in the authority's operations directly after completing their training.

To maintain defence preparedness, the registration and examination activities of the National Service Administration should continue until 30 June 2010. On the other hand, enlistment to military service with basic training should cease by August 2009. After that, those judged to have the prerequisites for completing military or civilian service with extended basic training should be enlisted to the training reserve. The National Service Administration should continue to collect details of all men obliged to undergo registration and examination by means of the web-based suitability survey. The National Service Administration should also collect the personal details of women electing to respond to the survey questionnaire. Based on the results of the suitability survey, the National Service Administration should call up for registration and examination all men and women who are judged to have the prerequisites to complete military service with extended basic training.

During a transitional phase, the Swedish Armed Forces should be able to admit individuals to basic military training who have undergone registration and examination and who have been assessed in accordance with the current requirement profiles for total defence conscripts. In other regards, the total defence conscripts who are affected by the implementation of the new personnel supply system should be informed of the new regulations and their consequences well in advance and should be given information regarding the alternatives the Armed Forces can offer them. Since it is proposed that the compulsory national service regulations remain in effect until 30 June 2010, the responsibility for preparing and distributing this information should be assigned to the National Service Administration. However, this should be done in consultation with the Swedish Armed Forces, which have a greater knowledge regarding continued training tracks, etc. within the authority.

Consequences of the committee's proposals

The committee's proposal for a new, voluntary basic military training programme affords the Swedish Armed Forces better opportunities to secure, in an efficient and expedient manner, the personnel needs of its active organisation on the basis of governmental requirements. In addition, the proposed personnel supply system will generate improved conditions for enhancing equality between women and men and for achieving political integration targets. Since the regulations regarding compulsory military or civilian service will no longer be applied, the restriction on the freedom of movement of the individual will cease. Consequently, the committee's proposal benefits personal integrity. With regard to the consequences for small businesses and employment, as well as public service in various parts of the country, it is likely that the consequences will mainly be positive.

The total cost for training recruits will depend on costs for marketing, testing and selection, as well as the actual training costs. Depending on how many are to be trained, reaching out to the required number of recruits will require marketing efforts. In order that suitable individuals be offered access to training, tests and selection procedures must be implemented. Experience says that, for each training vacancy, three people must undergo testing and

selection. Finally, the training costs to be taken into account can be divided among several items including financial remunerations to recruits, officer salaries, healthcare and equipment. The total costs for marketing, testing, selection and training for 6,050 recruits over a period of three months with varying remuneration levels are presented in Table 1.

Table 1 Costs (in SEK millions) for marketing, testing, selection and training for 6,050 recruits over a period of three months with varying levels of monthly remuneration

Type of cost/ Remuneration level	4,950	7,000	9,000
Training costs	379	415	451
Testing and selection costs	104	104	104
Marketing costs	117.5	117.5	117.5
TOTAL	600.5	636.5	672.5

In both its interim and final reports, the committee has described the inefficiency of the compulsory national service system as a method for training military personnel. To illustrate this in a financial perspective, the committee has estimated the potential cost of producing 3,000 soldiers ready for active service with the current compulsory national service system, that is, the volume required to meet the targets the government has set for the Swedish Armed Forces. This cost has been compared with that required to produce an equivalent number of soldiers with the proposed volunteer system. Despite the stated elements of uncertainty, the differences in efficiency between the systems are tangible. The cost of producing one soldier ready for active service is 2,4 times higher in a compulsory national service system compared to the system suggested by the commission. (see Table 2).

Table 2 A comparison between the efficiency of compulsory and volunteer systems in producing 3,000 soldiers ready for active service

Training model	Cost (SEK millions)
Compulsory system	3,488
Volunteer system	1,440.5
Cost ratio	2.4

The committee's proposals entail consequences for authorities, particularly the National Service Administration and the Swedish Armed Forces. Since the National Service Administration shall no longer conduct extensive selection procedures and since the scope of testing operations will decrease, the National Service Administration will need to implement rationalisations in certain parts of its operations. At the same time, it should be re-stated that certain tasks previously performed by the National Service Administration will instead be transferred to the Swedish Armed Forces.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

dels att 1 kap. 2–5 §§, 2 kap. 2 och 3 §§, 3 kap. 1, 3, 5, 6, 9, 12 och 13 §§ samt 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 1 kap. 3 a § och 3 kap. 4 a § samt närmast före 3 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Totalförsvarsplikten

2 §

*Totalförsvarets personalför-
sörjning skall tryggas genom en
totalförsvarsplikt som gäller för
varje svensk medborgare från
början av det kalenderår när han
eller hon fyller sexton år till slutet
av det kalenderår när han eller
hon fyller sjuttio år. Totalför-
svarsplikten gäller också under
motsvarande tid för var och en
som utan att vara svensk med-
borgare är bosatt i Sverige.*

*Totalförsvarsplikt gäller för
varje svensk medborgare från
början av det kalenderår när han
eller hon fyller sexton år till slutet
av det kalenderår när han eller
hon fyller sjuttio år. Totalför-
svarsplikten gäller också under
motsvarande tid för var och en
som utan att vara svensk med-
borgare är bosatt i Sverige.*

3 §

En totalförsvarspiktig är skyldig att

1. medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden,
2. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter, och
3. iakttä de föreskrifter i övrigt som meddelas i denna lag.

Utredning om personliga förhållanden enligt första stycket 1 är mönstring eller annan utredning.

Tjänstgöring enligt första stycket 2 fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

3 a § Totalförsvarspiktiga är endast skyldiga att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2–3 §§ eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har föreskrivit om det.

4 §¹

Tjänstgöring enligt 3 § 2 fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspiktig under höjd beredskap skall tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap.

5 §

Värnplikten *skall* fullgöras hos Försvarsmakten och *skall* alltid inledas med grundutbildning.

Värnplikten *ska* fullgöras hos Försvarsmakten och *ska* alltid inledas med grundutbildning enligt denna lag, om inte den

¹ Ändringen innebär att första stycket upphävs.

totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast *män* som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han fyller fyrtiosju år.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast *svenska medborgare* och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han *eller hon* fyller fyrtiosju år.

Av 5 § lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning följer dock att en kvinna som efter antagningsprövning enligt den lagen skrivits in för värnplikt därefter är skyldig att fullgöra värnplikten.

2 kap. Utredning om personliga förhållanden

2 §

Varje svensk *man* som är totalförsvarspliktig är för utredning som avses i 1 § skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han blir svensk medborgare. Om det inte finns

Varje svensk *medborgare* som är totalförsvarspliktig är för utredning som avses i 1 § skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han *eller hon* saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvar svenskt medborgarskap senare, från och med den dag när han *eller hon* blir svensk medborgare. Om det

särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han fyller tjugo-
fyra år.

inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han *eller hon* fyller tjugo-
fyra år.

3 §

Mönstringen *skall* ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den *skall* omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden.

Mönstringen *ska* ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den *ska* omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans *eller hennes* personliga förhållanden.

3 kap. Inskrivning m.m.

1 §

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, *skall* Totalförsvarets pliktverk placera honom i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper *skall* finnas för chefer, för specialister och för övriga.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, *ska* Totalförsvarets pliktverk placera honom *eller henne* i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom *eller henne* för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper *ska* finnas för chefer, för specialister och för övriga.

3 §

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, *skall* Totalförsvarets pliktverk besluta att han inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, *ska* Totalförsvarets pliktverk besluta att han *eller hon* inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

Inskrivning efter annan militär utbildning eller tjänstgöring

4 a § En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av Totalförsvarets pliktverk skrivas in för värnplikt.

Gemensamma bestämmelser om inskrivning

5 §

För den som skrivs in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar grundutbildning, skall följande bestämmas vid inskrivningen: För den som skrivs in för sådan värnplikt eller civilplikt som omfattar grundutbildning, ska följande bestämmas vid inskrivningen:

1. den befattning eller typ av befattning som han eller hon skall utbildas till,
2. de förband, skolor, myndigheter eller andra organisationer där grundutbildningen huvudsakligen skall fullgöras,
3. grundutbildningens längd, och
4. om grundutbildningen skall pågå mer än 60 dagar, året och månaden när grundutbildningen är planerad att börja.

6 §

Vid inskrivning för civilplikt som inte omfattar grundutbildning skall det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in skall upprätthålla. Vid inskrivning för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska upprätthålla.

9 §

Ett beslut enligt 1, 3 eller 4 § får ändras av Totalförsvarets pliktverk. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet Ett beslut enligt 1, 3, 4 eller 4 a § får ändras av Totalförsvarets pliktverk. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet

som verket bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Om en ändring av ett beslut om inskrivning innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än enligt det tidigare beslutet, krävs att den som beslutet avser godkänner ändringen. Om inte annat följer av 10 §, skall detsamma gälla i fråga om ändring av ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven till inskrivning för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

som verket bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

12 §²

En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift skall krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Den som har genomgått en längre grundutbildning än 60 dagar skall krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen fullgjordes, om det inte från totalförsvarets synpunkt är väsentligt bättre att han eller hon krigsplaceras i en annan verksamhet.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan militär utbildning eller tjänstgöring än sådan grundutbildning som anges i denna lag och som därigenom har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift får krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för.

Krigsplaceringen *skall* inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall, får beslut fattas om

Krigsplaceringen *ska* inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall, får beslut fattas om

² Senaste lydelse 2002:276.

förlängning.

förlängning.

13 §

En totalförsvarspliktig som har skrivits in för civilplikt enligt 6 § *skall* krigsplaceras i den befattning som han eller hon *skall* upprätthålla.

En totalförsvarspliktig som har skrivits in för *värnplikt eller* civilplikt enligt 6 § *ska* krigsplaceras i den befattning som han eller hon *ska* upprätthålla.

4 kap. Fullgörande av värnplikt och civilplikt

3 §

En svensk *man* som är medborgare även i en annan stat än Sverige är inte skyldig att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar, om han antingen har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten eller, innan han har fyllt nitton år, väljer att göra detta och det står klart att tjänstgöringen kommer att fullgöras i den andra staten och att den utbildningen till längd och effektivitet är minst likvärdig med den som krävs av honom i Sverige.

En svensk *medborgare* som är medborgare även i en annan stat än Sverige är inte skyldig att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar, om han eller hon antingen har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten eller, innan han *eller hon* har fyllt nitton år, väljer att göra detta och det står klart att tjänstgöringen kommer att fullgöras i den andra staten och att den utbildningen till längd och effektivitet är minst likvärdig med den som krävs av honom i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, d eller f är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om Försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

7. genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller 2 eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning ska Försäkringskassan, vid sjukdom under den aktuella tiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, ska årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under den aktuella tiden.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 ska dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån för studier som avses i

tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar, *samt för försäkrad som avses i tredje stycket 7.*

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a ska ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 a kap. 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

Härigenom föreskrivs det att 1 och 12–13 a §§ i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

Denna lag gäller ersättning av staten vid personskada och tillämpas på

1. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller inställer sig till mönstring, eller annan uttagning enligt den lagen eller *till antagningsprövning enligt lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning,*

1. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller inställer sig till mönstring, eller annan uttagning enligt den lagen eller *rekryt som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,*

2. den som medverkar i räddningstjänst eller i övning med en kommunal organisation för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller i räddningstjänst enligt 11 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen (1957:297),

3. den som är intagen för vård i kriminalvårdsanstalt, i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i ett hem som avses i 22 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt den som är häktad eller anhållen eller i annat fall intagen eller tagen i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest,

4. den som utför samhällstjänst på grund av en föreskrift som meddelats med stöd av 27 kap. 2 a § eller 28 kap. 2 a § brottsbalken,

5. den som utför ungdomstjänst enligt 32 kap. 2 § eller 3 § första stycket 1 brottsbalken,

6. den som utför oavlönat arbete enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § första stycket 2 lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

³ Senaste lydelse 2006:895.

Regeringen får föreskriva att lagen skall tillämpas även på den som i annat fall än som avses i första stycket frivilligt deltar i verksamhet inom totalförsvaret eller i verksamhet för att avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön.

12 §

För den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning skall sjukpenningunderlag inte beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar fyra gånger prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för tid före 21 års ålder, fyra och en halv gånger prisbasbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger prisbasbeloppet för tid från och med 25 års ålder.

För den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp.

För den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning *enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikten eller under militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, ska sjukpenningunderlag* inte beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar fyra gånger prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för tid före 21 års ålder, fyra och en halv gånger prisbasbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger prisbasbeloppet för tid från och med 25 års ålder.

För den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning *enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikten eller under militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, utgör livränteunderlaget* minst sju prisbasbelopp.

13 §⁴

Den som avses i 1 § första stycket 1 har rätt till särskild sjukpenning, om han under grundutbildning som är längre än 60 dagar har ådragit sig sjukdom som efter skyddstidens slut sätter ned hans förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst en fjärdedel. Detta gäller även vid sjukdom som har ådragits under utryckningsmånaden eller månaden efter denna.

Den som avses i 1 § första stycket 1 har rätt till särskild sjukpenning, om han *eller hon* under grundutbildning *enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt* som är längre än 60 dagar *eller under militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer*, har ådragit sig sjukdom som efter skyddstidens slut sätter ned hans *eller hennes* förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst en fjärdedel. Detta gäller även vid sjukdom som har ådragits under utryckningsmånaden eller månaden efter denna.

Särskild sjukpenning beräknas på ersättningsunderlag som uppgår till belopp som motsvarar fyra gånger prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för tid före 21 års ålder, fyra och en halv gånger prisbasbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger prisbasbeloppet för tid från och med 25 års ålder.

Hel särskild sjukpenning utgör för dag 80 procent av ersättningsunderlaget, delat med 365.

Om den som har rätt till särskild sjukpenning samtidigt har rätt till annan ersättning enligt denna lag, sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller sjukpenning enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, utges den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre. För den period sjukpenning har beräknats med tillämpning av 3 kap. 10–10 b §§ lagen om allmän försäkring utges den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre för sådan period.

⁴ Senaste lydelse 2002:27.

13 a §⁵

Den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning, har efter skyddstidens utgång rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård samt läkemedel under högst tre års tid. I kostnader för vård inräknas nödvändiga kostnader för resor.

Den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning, repetitionsutbildning *enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspålikt eller under militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer*, har efter skyddstidens utgång rätt till ersättning för nödvändiga kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård samt läkemedel under högst tre års tid. I kostnader för vård inräknas nödvändiga kostnader för resor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁵ Senaste lydelse (2002:279).

4 Förslag till ändring i lagen (1977:266) om statligt ersättning vid ideell skada

Härigenom föreskrivs det att 1 § lagen (1977:266) om statligt ersättning vid ideell skada ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Den som ådrar sig skada som omfattas av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har rätt till ersättning av staten enligt denna lag.

Om skadan har ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför förläggningsplats eller annan plats där verksamheten i fråga bedrivs, och skadan inte har orsakats av olycksfall vid färd till eller från nämnda plats då färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten, utges ersättning endast till den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och som har skadats under tjänstgöringen.

Om skadan har ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför förläggningsplats eller annan plats där verksamheten i fråga bedrivs, och skadan inte har orsakats av olycksfall vid färd till eller från nämnda plats då färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten, utges ersättning endast till den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt *samt till rekryt som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer* och som har skadats under tjänstgöringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁶ Senaste lydelse 2002:280.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs det att 1 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelser

1 §⁷

Denna lag gäller för

1. totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten,

2. dem som genomgår *militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,*

3. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

5. dem som tjänstgör utomlands i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁷ Senaste lydelse 2003:171.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

Härigenom föreskrivs det att 1 § lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

- | | | |
|--|------------|--|
| <p>Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt <i>skall</i> gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 2. som reservofficer, 3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande, 4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål <i>eller</i> 5. i utlandsstyrkan i Försvarsmakten. | <p>1 §</p> | <p>Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt <i>ska</i> gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål, 5. i utlandsstyrkan i Försvarsmakten <i>eller</i> 6. <i>under militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.</i> |
|--|------------|--|

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs det att 17 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §⁸

När ramtid *skall* bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

1. fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, *eller*

3. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Tid som enligt 13 a § har jämförts med förvärvsarbete *skall* dock räknas in i ramtiden .

När ramtid *ska* bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

3. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, *eller*

4. varit hindrad att arbeta på grund av militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Tid som enligt 13 a § har jämförts med förvärvsarbete *ska* dock räknas in i ramtiden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁸ Senaste lydelse 2007:393.

8 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i 11 kap. 25 a § ska införas som ny paragraf med följande lydelse.

11 kap.

25 a §

*Ersättningar och naturaför-
måner som utgår till rekryt som
genomgår militär utbildning
inom Försvarsmakten enligt de
grunder som fastställs av
regeringen eller den myndighet
regeringen bestämmer ska inte tas
upp.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

9 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 15 § diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

15 §

Diskriminering är förbjuden vid mönstring, *antagningsprövning* eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om

1. mönstrings- och tjänstgöringskyldighet endast för män, eller att en totalförsvarspliktig inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt om han eller hon hänvisar till sin anslutning till visst religiöst samfund, *eller*

2. *möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt i lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.*

Diskriminering är förbjuden vid mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt.

Förbudet hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om

mönstrings- och tjänstgöringskyldighet endast för män, eller att en totalförsvarspliktig inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt om han eller hon hänvisar till sin anslutning till visst religiöst samfund.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

**10 Förslag till
lag om upphävande av lagen (1994:1810) om
möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller
civilplikt med längre grundutbildning**

Härigenom föreskrivs att lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2010.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

11 Förslag till förordning (2010:xx) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten

1 § I denna förordning finns bestämmelser om grundläggande militär utbildning och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten, samt om förmåner och villkor för dem som är antagna till eller genomgår sådan utbildning.

2 § I denna förordning avses med:

- *grundläggande militär utbildning*: en allmän militär grundutbildning inom Försvarmakten.
- *kompletterande militär utbildning*: militär utbildning inom Försvarmakten vilken genomförs som komplement till grundläggande militär utbildning och genomförs enligt bestämmelserna i denna förordning.
- *rekryt*: den som har antagits till eller genomgår utbildning enligt denna förordning.

Grundläggande militär utbildning

Antagning till och skiljande från utbildning

3 § Försvarmakten beslutar efter ansökan om antagning till grundläggande militär utbildning. Samtliga beslut om antagning till grundläggande militär utbildning ska fattas vid samma enhet inom Försvarmakten.

4 § För att bli antagen till grundläggande militär utbildning krävs att en sökande är svensk medborgare och har fyllt 18 år.

Försvarmakten får meddela föreskrifter om de ytterligare krav som ställs upp för antagning till grundläggande militär utbildning.

5 § Från grundläggande militär utbildning får den skiljas som

1. själv ansöker om det,
2. visar sig olämplig för fortsatt utbildning, eller
3. är frånvarande från utbildningen i sådan omfattning att han eller hon inte kan tillgodogöra sig den.

Utbildningens innehåll

6 § Den grundläggande militära utbildningen ska ge grundläggande militära färdigheter samt kunskaper om det svenska försvaret och dess syfte. Försvarsmakten får meddela föreskrifter om innehållet i den grundläggande militära utbildningen.

Ordnings- och bevakningsuppgifter får endast innefattas i utbildningen om det är nödvändigt för att utbildningsmålen ska uppnås.

7 § Den grundläggande militära utbildningen ska för varje rekryt lägst omfatta 65 utbildningsdagar och får som mest omfatta 90 utbildningsdagar.

Examination

8 § En person ska efter genomförd grundläggande militär utbildning godkännas eller inte godkännas. Försvarsmakten får meddela föreskrifter om vilka krav som ställs upp för att godkännas från grundläggande militär utbildning.

Kompletterande militär utbildning

9 § Försvarsmakten beslutar om antagning till kompletterande militär utbildning. För antagning till och avskiljande från kompletterande militär utbildning gäller i övrigt vad som anges i 4 och 5 §§.

10 § Försvarsmakten får utge föreskrifter om innehållet i kompletterande militär utbildning.

11 § Kompletterande militär utbildning får för varje rekryt som mest omfatta 62 utbildningsdagar.

Förmåner och rehabilitering

Förmåner

12 § Den som genomgår utbildning enligt denna förordning har rätt till ersättning. Försvarsmakten får utfärda föreskrifter om ersättningens storlek.

13 § Den som genomgår utbildning enligt denna förordning har rätt till fri hälso- och sjukvård, fri tandvård, begravningshjälp, familjebidrag samt försäkringsskydd enligt vad som 5–9 och 10 kap. förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, gäller för den som genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Rehabilitering

14 § För den som genomgår utbildning enligt denna förordning gäller bestämmelserna i 8 kap. 6–11 §§, lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Ersättning efter avskiljande från utbildning

15 § Den som enligt 5 § skiljs från utbildning enligt denna förordning får ersättning från och med den dag utbildningen avbryts till och med den 30:e dagen från det att beslutet om att skilja denne från utbildningen meddelades, dock längst till och med när utbildningen skulle ha avslutats. Ersättning betalas med belopp motsvarande den ersättning som rekryten hade vid skiljandet från utbildningen.

Medinflytande

16 § Den som genomgår utbildning enligt denna förordning ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen. Försvarsmakten ska verka för att rekryten tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och ska säkerställa att rekryter får information om sin rätt att utöva inflytande över utbildningen.

Vid enheter inom Försvarsmakten som bedriver utbildning av rekryter ska finnas personal som är ansvarig för frågor som rör rekryternas medinflytande.

Personskadeskydd

17 § I lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. finns bestämmelser om rätt till ersättning för personskada för den som genomgår utbildning enligt denna förordning.

Skydd för anställning

18 § I lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. finns bestämmelser om skydd för anställning för den som genomgår utbildning enligt denna förordning.

Överklagande

19 § Beslut om antagning till och skiljande från utbildning enligt denna förordning får överklagas hos Statens överklagandenämnd. Överklagandenämndens beslut får inte överklagas.

Beslut om förmåner och villkor enligt 12, 13 och 15 §§ får överklagas hos Statens överklagandenämnd. Överklagandenämndens beslut får inte överklagas.

Beslut enligt 13 § som innebär att en rekryt inte har godkänts från grundläggande militär utbildning får överklagas till Försvarsgranskningsnämnden. Nämndens beslut får inte överklagas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010 då förordningen (2009:4) om grundläggande militär utbildning ska upphöra att gälla.
2. För den som före denna förordnings ikraftträdande har antagits till, genomgår eller har genomgått utbildning enligt förordningen (2009:4) om grundläggande militär utbildning, ska bestämmelserna i denna förordning gälla.
3. Den som före denna förordnings ikraftträdande har antagits till eller genomgår utbildning enligt förordningen (2009:4) om grundläggande militär utbildning, ska även anses antagna till utbildning enligt denna förordning.
4. För rekryter som innan den 1 juni 2012 har antagits till kompletterande militär utbildning enligt 9 §, får utbildningen som mest omfatta 248 utbildningsdagar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

1 Uppdraget

1.1 Kommitténs uppdrag

Regeringen beslutade den 6 december 2007 om direktiv till en parlamentarisk kommitté angående en förändrad totalförsvarsplikt. Kommittén har antagit namnet Utredningen om totalförsvarsplikten.

Enligt direktiven ska kommittén överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som i dag tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Kommittén ska också ta ställning till under vilka förhållanden frivillig rekrytering och utbildning bör tillämpas.

I direktiven framhålls att det är det militära och civila försvarets uppgifter under höjd beredskap som ytterst ska vara avgörande för personalförsörjningens och lagstiftningens utformning. En allmän totalförsvarsplikt i någon form bör därför finnas kvar även i framtiden. Till kommitténs uppgifter hör att överväga under vilka förhållanden som pliktsystemet ska tas i anspråk. Kommittén ska också överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning även bör omfatta kvinnor.

I sitt betänkande ska kommittén ta ställning till hur utbildning genom frivillig tjänstgöring bör vara utformad. Hit hör bland annat frågor om ersättning och förmåner, disciplinansvar under utbildningen samt vilka möjligheter som ska finnas att avbryta tjänstgöringen.

Kommittén ska också lämna förslag angående rekryteringsverksamhetens utformning. Bland annat ska kommittén ta ställning till vilken myndighet som i framtiden bör ansvara för rekryteringsverksamheten. Kommittén ska även belysa rekryteringssystemets betydelse för försvarets kommunikation med unga människor. Kommittén ska särskilt ta ställning till om mönstringsplikten helt

eller delvis ska tillämpas även när utbildning sker genom frivillig tjänstgöring. I samband med detta ska kommittén också överväga om mönstringsplikten även ska omfatta kvinnor.

Kommittén ska belysa vilka konsekvenser dess förslag får för Försvarmaktens och det civila försvarets personalförsörjning. Detta innefattar förutsättningarna att bemanna Försvarmaktens insatsorganisation, kvalitén och sammansättningen av personalen, hemvärnets och de frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att rekrytera personal samt konsekvenser för försvarets folkliga förankring. Kommittén ska även redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag.

Kommittén överlämnade till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet ett enigt delbetänkande, *Totalförsvarsplikten i framtiden* (SOU 2008:98), den 29 oktober 2008.

Den 29 januari 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (Dir. 2009:4) till Utredningen om totalförsvarsplikten. Enligt dessa ska kommittén bland annat, utöver sitt ursprungliga uppdrag, ta ställning till hur ett nytt soldatförsörjningssystem bör införas i enlighet med målsättningen att reformeringen av soldatförsörjningen, i enlighet med ställningstagandet i delbetänkandet, tar sin början den 1 juli 2010. Kommittén ska särskilt lämna förslag till vad som bör gälla för enskilda som direkt berörs av reformen under tiden inför och vid införandet. Dessutom ska konsekvenser för Försvarmaktens förmåga inför, under och närmast efter införandet belysas.

Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén också som en utgångspunkt för sitt arbete ha att personer som har utbildats eller tjänstgjort inom totalförsvaret under vissa förhållanden bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt, oavsett om personalen ursprungligen har rekryterats frivilligt eller tagits ut och utbildats med stöd av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Kommittén ska därför ta ställning till under vilka förhållanden sådan personal bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt inom det militära respektive det civila försvaret. Förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder ska lämnas. I sitt arbete ska kommittén samverka med Utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarmakten samt beakta vad Frivilligutredningen har kommit fram till i sitt betänkande *Ny inriktning för frivillig beredskapsverksamhet* (SOU 2008:101).

Den 23 april 2009 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (Dir. 2009:28) till Utredningen om totalförsvarsplikten.

Kommittén ska enligt dessa göra en samlad redovisning av resultatet av sitt arbete senast den 15 juni 2009. Någon delredovisning dessförinnan krävs inte.

Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén som en utgångspunkt för sitt arbete ha att personer som har utbildats eller tjänstgjort inom totalförsvaret under vissa förhållanden bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt, oavsett om personalen ursprungligen har rekryterats frivilligt eller tagits ut och utbildats med stöd av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Kommittén ska därför ta ställning till under vilka förhållanden sådan personal bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt inom det militära respektive det civila försvaret. Förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder ska lämnas. I sitt arbete ska kommittén samverka med Utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarmakten samt beakta vad Frivilligutredningen har kommit fram till i sitt betänkande *Ny inriktning för frivillig beredskapsverksamhet* (SOU 2008:101).

Kommittén har i samråd med uppdragsgivaren beslutat att lämna över ett slutbetänkande vari svaren på direktivens frågeställningar är besvarade.

Kommittédirektiven återfinns i sin helhet i *bilaga 1–3*. *Bilaga 4* utgörs av kommitténs förslag på ny soldaterinran.

1.2 Kommitténs arbete

Kommittén inledde sitt arbete i februari 2008. Kommittén har sammanträtt vid 21 tillfällen. Den 12–13 juni, den 28–29 augusti samt den 27–28 november 2008, den 26–27 januari och den 27–28 maj 2009 hölls längre sammanträden över två dagar.

Kommittén har i delbetänkandet *Totalförsvarsplikten i framtiden* (SOU 2008:98) redogjort för arbetsformer och samverkan med externa aktörer såsom andra utredningar och genomförda studiebesök fram till den 29 oktober 2008.

Kommittén har i sitt fortsatta arbete gett i uppdrag till den före detta utredaren vid Statskontoret, Lennart Brege, att närmare utreda och ge förslag på Försvarmaktens och Pliktverkets ansvar för den framtida rekryteringen av soldater samt relationen mellan myndigheterna. Lennart Brege överlämnade resultatet av sitt arbete den 30 januari 2009. Lennart Breges arbete bedrevs i samråd med

sekretariatet och innefattade omfattande kontakter med Pliktverket och Försvarsmakten.

Den före detta ordföranden för Värnpliktsrådet, Björn Dahlén, har för kommittén utrett hur medinflytandesystem kan utformas i samband med att rekrytering och utbildning av soldater sker på frivillig grund. Slutrapporten *Framtidens medinflytande – Om dagens och framtidens medinflytandesystem för soldater inom Försvarsmakten* överlämnades till kommittén den 6 januari 2009. I frågan om medinflytande har kommittén därutöver samrått med och getts underlag av Försvarsmakten och Värnpliktsrådet. Samråd med Försvarsmakten och Värnpliktsrådet har även skett i flera andra frågor. I den utvidgade frågan om tillsyn över en frivillig militär utbildning, har utredningen även haft kontakt med Justitieombudsmannen.

Kommittén har hämtat in underlag avseende behov av civilpliktsutbildade vid bland annat höjd beredskap från Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Rikspolisstyrelsen.

Kommittén har i arbetet rörande utformning av en frivillig militär grundläggande utbildning haft ett nära samarbete med Mikael Lindholm och annan personal vid Försvarsmaktens ledarskaps- och pedagogikenhet (FM LOPE). I frågor om utformning av tester har samverkan skett med forskaren Helena Larsson vid Karolinska institutet och tillika Human Resources Centrum (HRC) samt med Pliktverket. Rekryteringsanknutna frågor har beretts tillsammans med berörda enheter vid Försvarsmakten. Stöd i de ekonomiska beräkningarna har lämnats av ämnessakkunnig Daniel Ramse, tidigare vid kommittéservice. Lennart Elborgh vid Försvarsmakten har lämnat stöd i form av rimlighetsbedömningar av vissa stora kostnadsposter avseende utbildning.

Som ett led i att öka kunskaperna om militära personalförsörjningssystem i andra länder genomförde delar av sekretariatet ett studiebesök i Danmark i december 2008 under vilket besök gjordes vid den danska försvarsmakten och hemvärdet. I december 2008 föreläste professor Christopher Dandeker från King's College i London för kommittén om erfarenheter av personalförsörjningssystem i olika stater.

I april 2009 genomförde kommittén en hearing där representanter för hemvärdet, Försvarsförbundet, Försvarsutbildarna, Homo-, bisexuella och transpersoner i Försvaret (HoF) samt representanter för insatsledningen inom Försvarsmakten deltog.

Ordföranden och sekretariatet har under arbetets gång genomfört ett flertal studiebesök vid Försvarmaktens olika utbildningsplattformar, /förutom de besök som redogörs för i delbetänkandet): i februari besöktes F17 i Ronneby och Marinbasen i Karlskrona; under mars genomfördes besök vid hemvärnet i Stockholm och Östersund. Delar av sekretariatet deltog i mars i FM LOPE:s årliga nätverksmöte i Halmstad; i april besökte ordföranden A9 och I19 i Boden samt F21 i Luleå. Ordföranden har dessutom deltagit i aktiviteter i förbundet Folk och Försvars samt olika intresseorganisationers regi. Samverkan har även skett med den militära under rättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Ordföranden har dessutom haft omfattande kontakter med Försvarmaktsledningen.

Under arbetets gång har kommittén haft kontakter med Civilförsvarsförbundet, det före detta Civilpliktsrådet, fackdepartement vid Regeringskansliet, Försvvarshögskolan, Konkurrensverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Pliktverket, Reservofficersförbundet, Rikshemvärnsavdelningen, Rikspolisstyrelsen, Svenskt Näringsliv, Sveriges reservofficerare, Sällskapet Kustjägarveteraner, Värnpliktsnytt, Värnpliktsrådet och Värnpliktsrådets kamratförening.

I enlighet med tilläggsdirektiven har kommittén samverkat med Utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarmakten samt beaktat vad Frivilligutredningen har kommit fram till i sitt betänkande *Ny inriktning för frivillig beredskapsverksamhet* (SOU 2008:101). Kommittén har även samrått med dåvarande Statens räddningsverk i fråga om regeringens uppdrag till myndigheten att genomföra en försöksverksamhet gällande utbildning av frivilliga, med mera (Fö2006/2108/CIV).

Försvarmakten inkom till Försvarsdepartementet den 27 maj 2008 med en framställan om ny lydelse av soldaterinran genom en ändring i 4 kap. 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal. Regeringen beslöt den 4 juni 2009 att framställningen skulle överlämnas till kommittén (Fö2008/1485/MIL). Kommittén lämnar med beaktande av Försvarmaktens framställan förslag om ny lydelse av soldaterinran. Förslaget redovisas i bilaga 4 till betänkandet.

2 Historisk tillbakablick

2.1 Utvecklingen innan 1901

Sveriges geografiska expansion och framväxten som stormakt i Nordeuropa under 1500- och 1600-talen, ledde till ett flertal konflikter med grannländerna. Detta medförde i sin tur ett behov av ett mer organiserat och tillförlitligt system för soldatrekrytering än vad som tidigare hade funnits. De existerande bondeuppbåden ersattes under Gustav Vasas ledning med värvade tyska landsknektar, och från 1544 organiserades ett embryo till landskapsregementen som försågs med utskrivna svenska knektar. Under 30-åriga kriget bestod dock en majoritet av den svenska armén fortfarande av värvad trupp, framför allt legoknektar.

Gustav II Adolf inledde arbetet med att upprätta landskapsvisa rullor över alla vapenföra män i riket för att effektivisera soldatförsörjningen. Denna reform brukar benämnas det äldre indelningsverket.

Den stora rekryteringsreformen kom med Karl XI och införandet av det så kallade yngre indelningsverket 1682. Begreppet ”indelningsverk” är ett övergripande namn på två olika komponenter – dels det egentliga indelningsverket, dels det ständiga knekthållet. Det egentliga indelningsverkets kärna var rusthållet, det vill säga att officerare och manskap tilldelades boställen och torp för sin utkomst, samt att vissa skatter öronmärktes för militära ändamål. Det ständiga knekthållet innebar att ett antal hemman och gårdar sammanfördes till så kallade rotar med uppgift att rekrytera och underhålla en soldat eller knekt. Detta innebar att den gamla oförutsägbara metoden med utskrivningar upphörde och Sverige fick en yrkesarmé bestående av ett antal landskapsvisa regementen. På motsvarande sätt organiserades rusthållet för kavalleriet (med ryttare och häst) samt för flottan med det så kallade båtsmanshållet. Genom den så kallade reduktionen över-

fördes många av adelns gods till kronan som underlag för de militära löneegendomarna. Värvade regementen fanns fortsättningsvis även efter att det yngre indelningsverket hade införts.

Under 1700-talet utvecklades stridsteknik och taktik, liksom lednings- och stabsfunktioner, vilket möjliggjorde större arméer. Förbättrade sambandsmöjligheter var också en viktig faktor i utvecklingen av ländernas krigsmakter. En konsekvens av teorin om massarméer var införandet av värnplikt, det vill säga alla medborgares plikt och skyldighet att delta i försvaret. Införandet av massarméer grundade på värnplikt genomfördes först i Frankrike, av Napoleon och 1800-talet kom att bli massarméernas århundrade med en kulmen kring första världskriget.

Även i Sverige fördes resonemang om en större krigsmakt grundad på ett pliktssystem. Erfarenheterna från finska kriget 1808–1809 ledde 1812 till införandet av det så kallade allmänna beväringssystemet – till en början som ersättningsmanskaper för förluster bland det indelta manskapet. Pliktssystemet omfattade män mellan 20 och 25 år. Övningstiden var 12 dagar. År 1848 bestämde riksdagen att värnpliktiga skulle vara en del av den reguljära armén. Under senare delen av 1800-talet fördes en omfattande debatt om en utökad och allmän värnplikt och riksdagsmotioner i frågan återkom regelbundet och avslogs med samma regelbundenhet.

År 1900 fick emellertid generalstaben uppdraget att utarbeta ett förslag till en ny härordning och med direktiv om en utsträckt tillämpning av den allmänna värnplikten. Generalstabens förslag innebar att arméns förband skulle utökas väsentligt och övningstiden föreslogs bli 365 dagar, det vill säga ett år. Förslaget antogs av riksdagen den 23 maj 1901 med den ändringen att övningstiden minskades till 240 dagar. Den mobiliserade värnpliktsarmén behövde tillgång på befäl långt utöver fredsorganisationens kader. Frivillig befälsutbildning till reservofficer och värnpliktigt befäl blev lösningen.

2.2 1901 – den allmänna värnpliktens införande

1901–1938

1901 års riksdagsbeslut och införandet av värnpliktslagen (1901:58) innebar att Sverige lämnade indelningsystemet och övergick till allmän värnplikt. Majoriteten av den stamanställda personalen

avvecklades successivt och flottan, som tidigare bara hade haft värvad personal, tillfördes värnpliktiga. Den nya härordningen föreskrev att de värnpliktiga skulle genomgå 150 dagars grundutbildning följt av tre repetitionsutbildningar under de följande tre åren. Efter ett antal år i beväringen överfördes den värnpliktige till landsstormen.

Införande av allmän värnplikt innebar även en omfattande reformering av inskrivningsväsendet. Indelningsverket avskaffades och rullförelagsområden infördes inom ramen för de existerande inskrivningsområdena. För flottan tillkom ett särskilt marint inskrivningsväsende. De värnpliktigas rättssäkerhet stärktes genom inrättandet av Civilkommissionen 1908, vilken 1915 ersattes av Militieombudsmannen (MO).

Under första världskriget utökades grundutbildningstiden till 250 dagar och ett betydande antal värnpliktiga kallades även in till beredskapstjänstgöring. Efter krigsslutet kortades grundutbildningstiden för värnpliktiga ner. Vid 1925 års försvarsbeslut infördes den så kallade kategoriklyvningen. Genom kategoriklyvningen delades de värnpliktiga in i två kategorier. Majoriteten, två tredjedelar, genomgick en längre utbildning inriktad mot att de vid mobilisering skulle kunna ingå i krigsdugliga förband. Den övriga tredjedelen placerades i en ersättningsreserv. Soldaterna i ersättningsreserven fick en kortare grundläggande utbildning, vilken vid mobilisering skulle kunna kompletteras med ytterligare utbildning. Vid försvarsbeslutet 1936 ökades längden på grundutbildningen medan kategoriklyvningen bibehölls. Värnpliktsåldern höjdes till 45 år.

Även efter den allmänna värnpliktens införande, fanns det fast anställt manskap inom försvaret, både i form av underbefäl och meniga. De kontraktsanställda soldaterna gick under namnet volontärer. Systemet med volontärer fanns kvar till 1952.

Redan i anslutning till värnpliktens införande 1901 hade frågan om *vapenfrihet* uppmärksamats. Den första lagen på området kom dock först 1920 genom lagen (1920:303) om värnpliktiga vilka hysa samvetsbetänkligheter mot värnpliktstjänstgöring. En förutsättning för att kunna ansöka om vapenfrihet var att de samvetsbetänkligheter som den enskilde hade var religiöst grundade. År 1925 kom en ny lag på området som vidgade möjligheterna till vapenfri tjänst.

Den första lagstiftningen rörande *civilförsvarsplikt* var knuten till det civila luftskyddet. År 1937 fick Sverige en ny luftskyddslag

som föreskrev att det skulle finnas ett civilt luftskydd. Personalen skulle i huvudsak utgöras av frivilliga. Med stöd av bestämmelserna i en lag om förfoganderätt för luftskyddets behov gjordes det emellertid möjligt att under så kallade luftskyddstillstånd med tvång ta ut personer till tjänstgöring. Kommunerna kunde då bli skyldiga att ställa vissa anställda till luftskyddets förfogande och länsstyrelsen fick ta ut män mellan 18 och 60 år till samma verksamhet. Lagen inbegrep också en allmän skyldighet att delta i brandsläckning och utrymning. De lagförslag som innan andra världskriget lades fram gällande en *allmän tjänsteplikt* vann emellertid inget bifall.

1939–1945

Andra världskrigets utbrott ledde till ett ökat uttag av värnpliktiga och under 1939 bestämdes också om en extra beredskapsövning. År 1941 togs kategoriklyvningen bort och samma år antogs värnpliktslagen (1941:967). Längden på grundutbildningen bestämdes nu till 360 dagar och omfattningen på repetitionsutbildningen ökade. Den övre åldersgränsen för värnpliktiga höjdes till 47 år. Landsstormen avskaffades och blev ersatt av hemvärnet.

Under kriget reformerades inskrivningsväsendet som gjordes försvarsmaktsgemensamt. Landet delades upp i 21 inskrivningsområden och 1942 inrättades Centrala värnpliktsbyrån (CVB) i syfte att leda inskrivningsväsendets verksamhet. Under 1943–1945 infördes vidare inskrivningsprov i samband med uttaget av värnpliktiga.

Lagen om vapenfrihet ändrades vid två tillfällen under kriget och de vapenfrias tjänstgöringsområden utökades. År 1944 tillkom också civilförsvarslagen (1944:536) som ersatte den tidigare luftskyddslagen. Civilförsvarsområden infördes och genom civilförsvarslagen lades grunden till de principer för rekrytering av personal till civilförsvarsorganisationen som har gällt in i våra dagar. Syftet med civilförsvarsplikten var att i krig kunna mobilisera personal till stöd för nödlidande och för människor i områden som hade drabbats av stridshandlingar.

Under kriget infördes en lag om allmän tjänsteplikt och en lag om tjänsteplikt för medicinpersonal. Den sistnämnda upphörde redan 1940 medan den övriga tjänsteplikten förlängdes ett år i taget till och med 1947.

1946–1994

Värnpliktslagen från 1941 gällde fram till 1995. Systemet genomgick under denna tid ett antal förändringar. Efter krigsslutet förkortades längden på grundutbildningen. År 1966 infördes det så kallade VU-60-systemet. Enligt detta system skulle flertalet värnpliktiga göra tio månaders grundutbildning och fem krigsförbandsövningar, samt mobiliserings- och beredskapsövningar. Under 1970-talet kortades grundutbildningstiden och antalet krigsförbandsövningar för huvuddelen av de värnpliktiga minskades. Samtidigt ökade antalet personer som befriades från tjänstgöringskyldighet. I samband med 1992 års försvarsbeslut bestämdes att endast det antal värnpliktiga som behövdes för Försvarsmaktens krigsorganisation och den fredstida beredskapen, skulle genomgå grundutbildning. Övriga inskrivna placerades i en utbildningsreserv. De som hade placerats i utbildningsreserven fick bara tas ut till grundutbildning efter regeringsbeslut om att det behövdes med hänsyn till försvarsberedskapen.

Även efter det att volontärsystemet hade avskaffats fortsatte Försvarsmakten att använda kontrakterade soldater. Den tilltagande internationella verksamheten krävde att soldater anställdes särskilt för uppgiften. De inledande operationerna i Gaza och Suez följdes av insatser i bland annat Kongo, Libanon, på Cypern och på Balkan.

År 1980 kunde kvinnor för första gången genomföra frivillig grundutbildning inom Försvarsmakten. Bakgrunden var att Flygvapnet hade beslutat om att öppna vissa stambefälstjänster även för kvinnor. Samtliga kvinnor som fullgjorde den frivilliga grundutbildningen var också befälsuttagna. År 1981 beslutade riksdagen att kvinnor skulle kunna anställas inom samtliga försvarsgrenar, inledningsvis inom vissa angivna befattningsgrupper. Antalet befattningar som kvinnor kunde söka utökades successivt, men alltjämt var frivillig militär grundutbildning för kvinnor inriktad mot en senare anställning inom Försvarsmakten.

Det prövningsförfarande som användes vid inskrivning utökades under efterkrigstiden till att även omfatta psykologiska prov. År 1968 genomfördes en större reform av hela inskrivningsväsendet. CVB avskaffades och ersattes av Värnpliktsverket (VPV). De 21 inskrivningsområdena ersattes av sex inskrivnings- och redovisningsområden, ett för varje militärområde. Vidare utvecklades prövningsförfarandet och registersystemen datoriserades.

Under efterkrigstiden ställdes krav på ett ökat medinflytande för de värnpliktiga. År 1950 inrättades förbandsnämnder vid större förband och 1970 hölls den första värnpliktskongressen. En värnpliktig arbetsgrupp bildades också. Arbetsgruppen ombildades 1984 till Sveriges Centrala Värnpliktsråd och 1994 ändrades namnet till Värnpliktsrådet. År 1971 började tidningen Värnpliktsnytt att ges ut.

Militieombudsmannen, som hade funnits sedan 1915, gick 1968 upp i Justitieombudsmannaämbetet. År 1986 avskaffades den militära rättegångslagen. De särskilda krigsdomstolarna hade avskaffats redan 1949.

År 1960 antogs en ny civilförvarslag (1960:74). Lagens bestämmelser anslöt sig till den tidigare lagstiftningen på området. År 1966 infördes också en ny lag om vapenfrihet, lag (1966:413) om vapenfri tjänst. Enligt lagen var det hädanefter en ”allvarlig personlig övertygelse” hos den sökande som skulle ligga till grund för bedömningen om vapenfrihet. Samtidigt inrättades Vapenfri-nämnden som nytt prövningsorgan.

En ny lag om allmän tjänsteplikt, allmän tjänstepliktslag (1959:83), tillkom 1959 och kom att gälla fram till 1995. År 1953 hade också en lag om tjänsteplikt för medicinalpersonal införts.

1995–

Den 1 juli 1995 trädde den i dag gällande lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt i kraft. Genom lagen infördes begreppet *totalförvarsplikt* vilket innefattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Värnpliktslagen, civilförvarslagen, lagen om vapenfri tjänst och den allmänna tjänstepliktslagen avskaffades.

Enligt lagen om totalförvarsplikt räknas som totalförvarspliktiga samtliga svenska medborgare och i Sverige bosatta personer mellan 16 och 70 år. Värnpliktsåldern bestämdes även fortsättningsvis till mellan 19 och 47 år och gäller endast för svenska män. Systemet med utbildningsreserv bibehölls.

Lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning antogs samtidigt som lagen om totalförvarsplikt. Kvinnor kunde nu efter särskild antagningsprövning genomföra totalförvarsutbildning längre än 60 dagar även utan att vilja få en anställning inom Försvarsmakten.

År 1995 avskaffades Värnpliktsverket och Vapenfristyrelsen och dess arbetsuppgifter övertogs av Totalförsvarets pliktverk (Pliktverket). Möjligheten till vapenfri tjänstgöring regleras från och med 1995 i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Ansökan om rätt att vara vapenfri prövas av Pliktverket och beslutet kan överklagas till Statens överklagandenämnd (tidigare Överklagandenämnden för totalförsvaret).

År 1995 tillkom förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet, vilket bildades 1995 och om tidningen Värnpliktsnytt.

Sedan lagen om totalförsvarsplikt infördes 1995, har antalet personer som genomgår grundutbildning kraftigt minskat. 2007 skrevs 4 716 personer in till grundläggande värnpliktsutbildning, vilket kan jämföras med 17 211 personer 2004 och 24 824 personer 1998. Även antalet personer som tas ut till civilplikt har minskat och under 2009 kommer inga civilpliktsutbildningar längre än 60 dagar att genomföras. Under 2008 upphörde också Civilpliktsrådet med sin verksamhet.

Sedan 1990-talet har Försvarsmakten börjat använda kontrakterade soldater i syfte att förstärka utbildningsorganisationen och för att användas i beredskapsförbanden. Under 1990- och 2000-talen har svenska förband fortsatt att delta i operationer på Balkan och även satts in i bland annat Afghanistan, Kongo, Liberia och Tchad.

3 Omvärldsbeskrivning

Genom folkrättsliga avtal har Sverige åtagit sig ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. Detta innebär att Sveriges säkerhetspolitiska åtaganden är vidare än de som enbart handlar om att värna det egna landets suveränitet från yttre hot. Dessa åtaganden medför att samhällets säkerhetsarbete omfattar en lång rad instrument inom fler områden än utrikespolitiken och försvarspolitiken. Det är förmågor och åtgärder som stärker samt påverkar utveckling och säkerhet såväl nationellt som internationellt. Aktörerna i säkerhetsarbetet finns inom både offentlig och privat sektor.

I förevarande kapitel ges en översiktlig genomgång av de säkerhetspolitiska utmaningar som Sverige kan ställas inför och hur statsmakterna har bedömt att utmaningarna ska mötas i samarbete med andra aktörer. Försvarsmakten har en avgörande roll i detta säkerhetsfrämjande arbete. För att klara av de uppgifter som Försvarsmakten ställs inför fortskrider ett reformarbete där det tidigare invasionsförsvaret omvandlas till ett insatsförsvaret. En av de viktigaste delarna i denna pågående omställning är att Försvarsmakten ska ha en ändamålsenlig personalförsörjning. Kapitlets syfte är därför att belysa vilka krav Sveriges förändrade roll i en globaliserad värld ställer på i synnerhet Försvarsmakten.

3.1 Hotbilden och dess komplexitet

Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. De anpassar sig inte efter nationella, sektors- och administrativa gränser. Hot och konflikter, även i andra delar av världen, kan påverka oss på många sätt. Händelser i en del av världen kan få återverkningar i samhällen långt därifrån. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer successivt fram. Konsekvenserna kan i många fall vara

allvarliga. Det är därför viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot och försöka förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.

Globaliseringen medför att geografiskt avlägsna skeenden kan få samma betydelse och relevans som mer närbeläggande dito. Som stat måste vi värna om grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Vår säkerhet samt sårbarhet kan påverkas av både statliga och icke-statliga aktörer. Exempel på de senare utgörs av globalt verksamma terroristorganisationer. Andra former av hot till följd av exempelvis klimatförändringar, naturkatastrofer och olyckor samt konflikter om naturtillgångar ställer nya krav på vår försvarsförmåga.

Det totala antalet större konflikter i världen har minskat stadigt under de senaste tjugo åren. Historiskt har mellanstatliga konflikter utmanat staters existens. Dagens väpnade konflikter är emellertid huvudsakligen inomstatliga. Trots detta kan de ha förödande konsekvenser för flera stater. Aktörer vars mål inte är militär seger utan snarare att bryta ned motpartens politiska vilja och beslutsamhet, och som är likgiltiga för civila förluster och krigets lagar, ställer det internationella samfundet inför nya utmaningar vad gäller utformningen och genomförandet av krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Vidare är en grundläggande erfarenhet från dessa konflikter att det kan vara relativt lätt att vinna kriget. Detta betyder inte att freden är vunnen eftersom kraven på statsbyggande inte är lätta att uppfylla i praktiken.

3.2 Sveriges roll i en globaliserad värld

De flesta regionala tvister och konflikter förebyggs under ledning av olika internationella och regionala institutioner. Om konfliktmönster kan förutses tidigt kan förebyggande åtgärder vidtas på ett tidigt stadium. Försvarsberedningen har i *Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys* (Ds 2007:46) konstaterat att Sverige är en integrerad del av Europa. Vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet.

Demokrati och mänskliga rättigheter är fundamentala drivkrafter för frihet och fred. Dialog, samarbete och integration främjar säkerhet och utveckling. Multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de stora globala utmaningarna. I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internatio-

nell fred och säkerhet. Genom aktivt deltagande i internationell krishantering bidrar vi till internationell säkerhet.

Sverige delar flera utmaningar, risker och hot med övriga Europa. Det är mot den bakgrunden som EU:s medlemsstater har tagit fram EU:s säkerhetsstrategi. Denna strategi har ett brett säkerhetsperspektiv. I EU:s föreslagna reformfördrag är *solidaritetsklausulen*, som Europeiska rådet hänvisade till i sin deklaration efter terroristattacker i Madrid 2004, ett uttryck för den gemensamma viljan att agera solidariskt. Sverige bör alltså enligt Förvarsberedningen inte förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att övriga medlemsländer agerar på samma sätt om Sverige drabbas.¹ Regeringen har i sin försvarspolitiska inriktningsproposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) ställt sig bakom den av Förvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen.

3.3 Svenskt samarbete med institutioner och andra säkerhetspolitiska aktörer i en globaliserad värld

Regeringen anför i propositionen *Ett användbart försvar* att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör fortsätta öka. Regeringen vill därutöver fördjupa samarbetet med de nordiska länderna. Genom detta stärks möjligheterna att främja gemensamma intressen och bidra till säkerhet och stabilitet på vårt eget territorium, vårt närområde, Europa och globalt. Vidare anför regeringen i propositionen att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom detta skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet. Vi måste inte enbart skydda oss själva, utan även bidra till global och regional säkerhet och utveckling i enlighet med principerna i FN-stadgan, EU-fördraget och EU:s säkerhetsstrategi.²

Det utrikes- och säkerhetspolitiska arbetet avseende freds- och säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande, krishantering, humanitära frågor och internationell terrorismbekämpning bedrivs bland annat inom olika institutioner. Till dessa hör FN, EU, OSSE och Europarådet. Vidare samarbetar Sverige med Nato inom ramen för

¹ Ds 2007:46, s. 11.

² *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), s. 15.

NATO i Euro-atlantiska Partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF).

FN är den primära institutionen för multilateralt samarbete för internationell fred och säkerhet. Det svenska stödet till FN är starkt och Sverige är en av FN:s största bidragsgivare per capita. Ett aktivt engagemang i FN är – med brett parlamentariskt stöd – en av hörnstenarna i svensk utrikespolitik. Sverige har deltagit i flera av FN:s fredsbevarande operationer sedan 1960-talet: mer än 80 000 svenskar har gjort FN-tjänst eller arbetat som medlare under FN:s försorg. I dag tjänstgör svensk militär personal under FN-mandat i ett stort antal länder under varierande förhållanden.

Det svenska medlemskapet i EU är av grundläggande betydelse för vår säkerhetspolitik. Genom medlemskapet är vi en del av en politisk allians, grundad på en värdegemenskap och ömsesidig solidaritet. EU är också ett verktyg som ger oss möjlighet att agera samfällt och därigenom med större kraft i andra delar av världen och i EU. Medlemsstaterna har, som tidigare nämnts, enats om en säkerhetsstrategi.³ I denna förklarar staterna gemensamt dels hur de ser på omvärlden i säkerhetsrelaterade frågor, dels hur de vill att EU:s strategiska målsättningar ska utformas.

Sverige deltar i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken arbetar unionens medlemmar på många olika sätt för att bidra till det internationella fredsarbetet. En sådan möjlighet är att genomföra olika typer av civila och/eller militära fredsfrämjande insatser i kris- eller konfliktdrabbade områden. Detta EU-samarbete kallas för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP).

Fredsfrämjande insatser innebär olika uppgifter i ett konfliktområde och kan vara skiftande över tid beroende på hur konflikten utvecklas. Sedan 2003 har EU inlett, och i vissa fall redan avslutat, ett stort antal både civila och/eller militära insatser. Dessa har utförts bland annat på Balkan, i Mellanöstern, Afrika och Sydostasien.

Snabbinsatsstyrkor eller stridsgrupper, det vill säga mindre militära styrkor, ska kunna sändas ut med kortare varsel än ovan angivna fredsfrämjande insatser. För att detta ska kunna vara praktiskt genomförbart, har flera av EU-staterna erbjudit sig att – endera själva eller tillsammans med andra – ingå i ett roterande schema där de ansvarar för att en dylik snabbinsatsstyrka står i

³ *Ett säkert Europa i en bättre värld – En europeisk säkerhetsstrategi*. Bryssel den 12 december 2003.

beredskap under sex månader. Dessa kan bland annat användas för förstärkning av eller som komplement till en insats för fredsfrämjande som utförs av till exempel FN. Enligt EU:s stridsgruppskoncept ska två stridsgrupper stå i beredskap varje halvår. Stridsgrupperna karaktäriseras av rörlighet och förmåga till snabb insats.

Sveriges samarbete med Nato sker på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet grundar sig på vårt partnerskap inom Euroatlantiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred inklusive vårt deltagande i Nato-ledda fredsfrämjande operationer på Balkan och i Afghanistan.

3.4 Nya krav på Försvarsmakten och dess personal

Den förändrade hotbilden och nya utmaningar har ställt krav på Sverige som en del av en vidare global och europeisk gemenskap. Hoten mot vår säkerhet och mot de humanitära och demokratiska värden som Sverige bekänner sig till kan bara hanteras genom gemensamma åtgärder och gemensam förmåga. Vad som ska försvaras är inte enbart svenskt territorium utan även vår demokratiska frihet, vårt rättssystem och våra möjligheter att utveckla vår välfärd i självvald samverkan med andra länder.

Den förändrade säkerhetspolitiska situationen ställer nya krav på Försvarsmakten. Insatserna i Sverige handlar om hävdandet av territoriell integritet samt att ge stöd till samhället. Utlandsinsatserna, som enligt statsmakterna är ett prioriterat område, ställer i stor utsträckning de dimensionerande kraven på Försvarsmaktens förmågor. Det moderna insatsförsvaret ställer andra krav jämfört med dem som ställdes på invasionsförsvaret under det kalla kriget, bland annat eftersom insatsförsvaret ska kunna användas för uppgifter både utomlands och i Sverige.

Övergången till ett insatsförsvaret innebär att sannolikheten för att våra förband ska bli insatta i väpnade stridssituationer är långt större än förr. Personalens och förbandens förmåga kommer med största sannolikhet att prövas allt mer. Till detta ska läggas att riskerna numera bärs av de fåtaliga insatsstyrkorna och inte som tidigare av hela befolkningen. De individuella risker som accepterades under det kalla kriget kan inte längre accepteras. All personal i dagens insatsförband måste på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt ges utbildning och övning som ger dem bästa möjliga

förutsättningar för att lösa sina nya uppgifter framgångsrikt och säkert.

Insatsförbanden ska ofta lösa kvalificerade uppgifter tillsammans med multinationell trupp i, ur ett svenskt perspektiv, främmande miljö och klimat. Detta förutsätter förmåga att verka tillsammans med andra länder, och ställer stora krav på materiel och personal. Försvarsmakten bedriver därför övningsverksamhet med allt fler internationella inslag.

I dagens insatsförsvar ingår hemvärnet – som ska utvecklas till nationella skyddsstyrkor – som karaktäriseras av lokal förankring och hög beredskap. För att bibehålla önskad personalvolym i hemvärnet och andra frivilliga försvarsorganisationer med uppgift att stödja Försvarsmakten behövs en årlig nyrekrytering.

Utbildning av insatsförband för internationell tjänst

Nästan all verksamhet i Försvarsmakten syftar till den slutliga leveransen, det vill säga själva insatsen. Dessa insatser utgör det sista ledet efter en lång förberedelsekedja. Grundutbildningen av värnpliktiga syftar till att de ska uppnå tillräckliga färdigheter för att kunna krigsplaceras i förband som vid behov ska kunna sättas in för att försvara Sverige. I dag fullgör de värnpliktiga som har tagits ut till grundutbildning två terminers utbildning med lagen om totalförsvarsplikt som grund under cirka ett års tid. De som vill tjänstgöra i ett insatsberett insatsförband anställs sedan efter en kompletterande utbildning.

Dagens pliktbaserade system förutsätter att Försvarsmakten har förmåga att, till internationella insatser, rekrytera erforderlig personal bland dem som genomgår eller har genomgått en värnpliktsutbildning. Denna utbildning måste därtill kompletteras för att den nödvändiga kompetensen för utlandsmissioner ska uppnås. I dagens system har Försvarsmakten större behov av att anställa personer för internationella insatser än vad det finns villiga värnpliktiga. De värnpliktiga utgör dessutom en viktig grupp för rekrytering till officersyrket, hemvärnet och andra frivilligorganisationer. Inte heller här har antalet som valt att vidareutbilda sig till officer eller tecknat kontrakt med hemvärnet varit tillräckligt.

4 Den svenska försvarspolitikens inriktning

4.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret har sedan efterkrigstiden utgjort ett centralt begrepp i svensk försvarsplanering. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret sådan verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig. Totalförsvaret består enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap av militärt försvar och civilt försvar. Totalförsvarets resurser får utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar. Begreppet totalförsvaret återfinns även i annan lagstiftning, exempelvis i lagen (1994:1809) om totalförsvarets plikt.

Försvarspolitikerna har tidigare reglerats inom politikområdet Totalförsvaret och delades då upp i verksamhetsområdena Militärt försvar och Civilt försvar. I budgetpropositionen för 2008 ändrades benämningen på politikområdet Totalförsvaret till Försvar. Tillsammans med politikområdet *Samhällets krisberedskap* bildade politikområdet Försvar nu utgiftsområdet *Försvar samt samhällets krisberedskap* (utgiftsområde 6). Samtidigt som politikområdet bytte namn från Totalförsvaret till Försvar ändrades också namnet på de verksamhetsområden som politikområdet var uppdelat i. De tidigare verksamhetsområdena Militärt försvar och Civilt försvar ersattes av verksamhetsområdena *Insatser*, *Uppbyggnad av beredskap* samt *Forskning och teknikutveckling m.m.* I enlighet med vad riksdagen beslutade i samband med 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100) har utgiftsområde 6 bytt namn till *Försvar och samhällets krisberedskap* i budgetpropositionen för 2009. Regeringen aviserade dessutom att den enhetliga verksam-

hetsstrukturen med indelning i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar ska avskaffas från och med 2009.

I betänkandet förekommer referenser till termerna *militärt försvar* och *civilt försvar*, även om de inte längre är namn på verksamhetsområden. Vad gäller *totalförsvar* finns detta kvar som begrepp i ett antal lagar och förordningar även om det inte längre existerar som ett utgiftsområde. Hänvisningar till begreppet totalförsvar återfinns därför också i betänkandetexten.

4.1.1 Höjd beredskap

I lagen om totalförsvar och höjd beredskap anges vad som avses med höjd beredskap. Höjd beredskap kan vara skärpt beredskap eller högsta beredskap. All samhällsverksamhet som bedrivs under högsta beredskap är totalförsvar. Är Sverige i krig råder alltid högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Föreskrifter om hur höjd beredskap regleras anges i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

4.2 Säkerhetspolitisk inriktning

Regeringen har i sin försvarspolitiska proposition *Ett användbart försvar* angett att målen för vår säkerhet är följande:¹

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Regeringen har därigenom ställt sig

¹ Prop. 2008/09:140.

bakom Försvarsberedningens betänkanden *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) samt *Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys* (Ds 2007:46).

4.2.1 Försvarspolitisk inriktning och uppgifter för Försvarsmakten

Enligt propositionen *Ett användbart försvar* ska målet för det militära försvaret från och med 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta kan ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter² och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Ett militärt försvar med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, tillgodoser enligt regeringen bäst statsmakternas behov av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Regeringen anför att det militära försvaret ska vara ett insatsförsvar som kan genomföra av regeringen efterfrågade insatser i en komplex hotmiljö. Sverige ska kunna bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer till annat medlemsland i EU eller nordiskt land. Våra intressen måste hävdas såväl i Sverige som i närområdet och utanför närområdet.

Enligt regeringen bör Försvarsmakten bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer; försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet; upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och; med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Hela Sverige ska försvaras. Från och med 2010 ska Försvarsmakten ha en *operativ förmåga* som möjliggör att den kan genomföra

² Med suveräna rättigheter avses bland annat Sveriges rättigheter till naturresurser utanför svenskt territorium, det vill säga i den svenska ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln.

omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och med andra. Den operativa förmågan bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

4.2.2 Inriktningen för samhällsskydd och beredskap

Enligt budgetpropositionen för 2009 är målet för samhällets beredskap att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser samt olyckor. Ett ytterligare mål är att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Krisberedskapen bygger på åtgärder som vidtas före, under och efter allvarliga händelser av ett flertal aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Ansvarsprincipen är grunden för samhällets krisberedskap där alla aktörer känner ansvar för att säkerställa en krisberedskapsförmåga inom eget ansvarsområde och att samverka med andra aktörer för att kunna förebygga och hantera en olycka eller kris. Varje aktör har ansvaret för att säkerställa att de kan bedriva samhällsviktig verksamhet även vid allvarliga störningar. Erfarenheter från stora olyckor och katastrofer av olika slag, både i Sverige och i omvärlden, visar att allt fler måste involveras och ta ansvar för samhällets krisberedskap. Sedan den 1 januari 2009 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvaret för att driva på, inrikta och stödja andra aktörer på området. MSB ska även samordna, utveckla och följa upp arbetet med samhällets krisberedskap. MSB ska kunna stödja samhällets aktörer i samband med extrema förhållanden. I samband med en allvarlig olycka eller kris är det av stor vikt att ledning och kommunikation fungerar mellan de aktörer som ska hantera händelsen. Ansvaret för att bygga upp en kapacitet som kan tillhandahålla resurser för olika nationella och internationella insatser bör ske samlat.³

³ Budgetpropositionen för 2009; Utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap.

5 Det svenska försvaret

5.1 Försvarsmakten

5.1.1 Försvarsmaktens nuvarande organisation

Grundorganisationen

Försvarsmaktens grundorganisation svarar för stöd till och utbildning av förbanden i insatsorganisationen. Utbildning sker vid regementen, flottiljer, skolor och centra. Till grundorganisationen hör också Högkvarteret och hemvärnets utbildningsgrupper. En uppräknning av grundorganisationens enheter finns i bilaga 1 till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Insatsorganisationen

Försvarsmaktens insatsorganisation svarar för Försvarsmaktens operativa insatser. Insatsorganisationen består av insatsförband och övriga förband. Insatsförbanden har olika grad av beredskap, dock som lägst ett år. Övriga förband har en lägre beredskap än detta. Insatsförband och övriga förband benämns krigsförband. För närvarande består insatsorganisationen av cirka 30 000 officerare, soldater och sjömän. Till detta kommer hemvärnets personal (se nedan). En betydande andel av insatsorganisationens förband bemannas av värnpliktiga som efter fullgjord grundutbildning har krigsplacerats i ett krigsförband. Oavsett graden av beredskap förutsätter dessa förband mobilisering av värnpliktiga för att kunna användas fullt ut. Den absoluta merparten av de ordinarie förbanden i insatsorganisationen kan därför inte användas internationellt. Undantag finns exempelvis i form av specialförband med anställd personal.

Förband för internationella insatser

I lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten anges att det inom Försvarmakten ska finnas en utlandsstyrka. För den internationella verksamheten har Försvarmakten olika sorters förband. Rotationsförband är särskilt sammansatta för att genomföra en specifik mission utomlands och avvecklas efter genomförd insats. Försvarmakten har även beredskapsförband som vid behov ska kunna användas i internationella insatser. Även dessa förband är i allmänhet skapade för att finnas till under en viss tid och avvecklas efter genomförd beredskap eller insats. Beredskapsförbanden kan även vara anmälda till internationella styrkeregister. Under första halvåret 2008 ansvarade Sverige för uppbyggnaden och ledningen av en av EU:s stridsgrupper. Styrkan, som gick under namnet Nordic Battlegroup (NBSG), skulle med kort varsel kunna ha satts in i olika former av internationella krishanteringsoperationer. Förberedelser pågår för att Sverige under första halvåret 2011 på nytt ska kunna delta i en av EU:s stridsgrupper.

Hemvärnet

De nationella skyddsstyrkorna kompletterar de operativa insatsförbanden och svarar bland annat för ytövervakning och skydd av infrastruktur. Hemvärnet, som är en del av Försvarmakten, utgör huvuddelen av de nationella skyddsstyrkorna. Hemvärnet består av frivillig personal med hög beredskap. Delar av personalen i hemvärnet kommer från de frivilliga försvarsorganisationerna.

Vid utgången av 2007 var drygt 28 000 individer krigsplacerade vid hemvärnsförbanden. Totalt 13 200 uppfyllde sina avtal och ytterligare 7 400 personer deltog i olika omfattning i förbandens verksamhet.

5.1.2 Den planerade inriktningen för Försvarmaktens organisation

I propositionen *Ett användbart försvar* presenterar regeringen sitt förslag på hur insatsorganisationen ska utformas fram till 2014, varvid den ska bestå av stående förband och kontraktsförband samt hemvärn med nationella skyddsstyrkor. De olika förband som avses finnas 2014 delas upp i förband för strategisk och operativ

ledning, logistikförband samt stridskrafter ur armén, marinen och flygvapnet. Till skillnad från arméstridskrafterna, där endast en mindre del av soldaterna bör tjänstgöra kontinuerligt, organiseras marin- och flygstridskrafterna i huvudsak i stående förband. Målsättningen avseende beredskapskraven är att huvuddelen av insatsorganisationen vid beslut om höjd beredskap ska vara tillgänglig inom några dagar. Tillgängligheten i dylikt fall bör inte överstiga en vecka för något förband. Förutom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, bör samtliga förband kunna användas i insatser både nationellt och internationellt.

Hemvärnet bör enligt regeringen utvecklas genom att vissa hemvärnsförband ges en hög generell tillgänglighet och utvecklas till nationella skyddsstyrkor. För att förstärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering bör personalen i de nationella skyddsstyrkorna ha tjänstgöringsskyldighet även i fred. All hemvärnspersonal bör framöver uppfylla kontraktens krav på tjänstgöring. Denna inriktning innebär en utbildnings-, utrustnings- och användbarhetsmässig ambitionshöjning för hemvärnet. De nationella skyddsstyrkorna kommer att ha som mål att med stor uthållighet svara för skydd och bevakning av skyddsvärda militära objekt, verksamheter, samt samhällsviktig civil infrastruktur. Dessutom ska de nationella skyddsstyrkorna kunna genomföra ytövervakning. Därutöver ska de nationella skyddsstyrkorna kunna stödja övriga samhället och andra myndigheter. Förbanden ska ha en hög beredskap och uthållighet. Huvuddelen av förbanden ska kunna verka inom ett dygn och med mindre delar (tillfälligt sammansatta enheter) inom några timmar.

5.2 Civil försvarsverksamhet

Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar upphörde med sina verksamheter den 31 december 2008. I stället övertog en ny sammanhållen myndighet – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) – de tidigare myndigheternas verksamhet. MSB ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Ansvar avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Omfattningen sträcker sig över hela skalan, det vill säga från vardagens olyckor till stora katastrofer.

MSB utvecklar och stödjer samhällets beredskap mot olyckor och kriser samt bidrar till att minska konsekvenserna när en allvarlig olycka eller kris inträffar. MSB har en samordnande roll över sektorsgränser och ansvarsområden. Samordningsrollen utgår från ansvarsprincipen vilket inte innebär att MSB tar över andra aktörers ansvar.

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser, om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB ska tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvaret samt om säkerhetspolitik. Vidare ska MSB stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med organisationer med uppgifter inom krisberedskapsområdet.

5.3 De frivilliga försvarsorganisationerna

De frivilliga försvarsorganisationerna utgör en resurs för Sveriges försvar på olika plan. En viktig uppgift har varit det rekryteringsstöd som Försvarsmakten har biståtts med genom frivilligorganisationernas förmåga att väcka ungdomars intresse för militär verksamhet och erbjuda dem utbildning. Frivilligorganisationerna anordnar dessutom kurs- och utbildningsverksamhet och bidrar därigenom till att bibehålla och höja kompetenser hos krigsplacerade individer.

Frivilligorganisationernas roll i att ge informationsstöd om bland annat säkerhets- och försvarspolitik har varit betydelsefull. Ett omfattande medlemskap i organisationerna har sannolikt bidragit till att stärka försvarets folkförankring.

Ett antal frivilliga försvarsorganisationer har sedan länge i stor utsträckning ägnat sig åt den civila delen av totalförsvaret. Under senare år har inriktningen övergått till att stödja myndigheter, kommuner och landsting under olika typer av påfrestningar och kriser. Ett exempel på detta är uppbyggnaden av så kallade Frivilliga

Resursgrupper.¹ Allt flera av organisationerna har börjat att rikta sitt intresse mot sådan verksamhet.

De frivilliga försvarsorganisationerna är självständiga och ideella föreningar. Organisationerna är fristående i förhållande till varandra och till Försvarsmakten respektive MSB. De får medel genom dessa två myndigheter dels för uppdrag, dels för ledning och administration för sin verksamhet.

¹ *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet* (SOU 2008:101).

6 Totalförsvarsplikten

Totalförsvarspliktens syfte är enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt att trygga totalförsvarets behov av personal. Totalförsvarspliktiga är samtliga svenska medborgare och i Sverige bosatta personer mellan det år de fyller 16 och det år de fyller 70 år.

Lagen om totalförsvarsplikt ålägger den totalförsvarspliktige en skyldighet att

1. medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden,
2. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter, samt
3. iaktta de föreskrifter som i övrigt meddelas i lagen om totalförsvarsplikt.

Den totalförsvarspliktiges skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom *värnplikt*, *civilplikt* och *allmän tjänsteplikt*. Värnplikt och civilplikt omfattar *grundutbildning*, *repetitionsutbildning*, *beredskapstjänstgöring* och *krigstjänstgöring*. Allmän tjänsteplikt är totalförsvarspliktiga bara skyldiga att fullgöra i samband med höjd beredskap.

Skyldighet att fullgöra värnplikt gäller svenska män från det år de fyller 19 till utgången av det år de fyller 47. Kvinnor kan enligt lagen (1994:1810) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, genomgå frivillig antagningsprövning för att därefter skrivas in till värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning 60 dagar. Efter detta omfattas de av samma bestämmelser som män som har skrivits in efter mönstring.

Lagen om totalförsvarsplikt innefattar ingen skyldighet att tjänstgöra inom Försvarsmaktens utlandsstyrka. De soldater som tjänstgör i utlandsstyrkan gör detta på frivillig grund.

6.1 Regelverket

Lagen om totalförsvarsplikt utgör grunden i det regelverk som reglerar totalförsvarsplikten. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om förfarandet vid inskrivning, mönstring och krigsplacering, skyldigheter för den enskilde, formerna för grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, samt längd på och villkor under tjänstgöringen. Vidare definierar lagen vad som avses med totalförsvarsplikt, värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt, samt vem som omfattas av bestämmelserna härom. Lagen innehåller även bestämmelser om brott mot totalförsvarsplikten, m.m.

Ytterligare bestämmelser om totalförsvarsplikt finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Fler bestämmelser finns vidare i ett antal andra förordningar samt i olika myndigheters föreskrifter. Bland övriga förordningar på området kan nämnas förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga, förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga samt förordningen (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring.

Utöver särskilda författningar på området omfattas totalförsvarspliktiga även av ett antal författningar som även gäller andra personalkategorier inom totalförsvaret, exempelvis lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. Kvinnors möjligheter att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning regleras i lagen (1995:1810) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

En systematisering av de författningar som berör totalförsvarsplikten finns i avsnitt 6.6.

6.1.1 Totalförsvarsplikten och grundlagarna

Totalförsvarsplikten tar sin grund i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Någon grundlagsreglerad totalförsvarsplikt finns inte. Däremot innefattar totalförsvarsplikten vissa grundlagsrelaterade aspekter.

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är den enskilde medborgaren gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att

lämna det. Totalförsvarsplikten utgör en begränsning av denna frihet. Hur de friheter som återfinns i 2 kap. RF får begränsas är nogt angivet. Enligt 2 kap. 12 § RF får rörelsefriheten till att börja med bara begränsas genom lag. I vissa särskilda fall får begränsning, efter bemyndigande i lag, även ske genom annan sorts författning. Vidare får en begränsning av rörelsefriheten bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Syftet med begränsningen måste alltså vara acceptabelt. Slutligen måste en begränsning av rörelsefriheten vara proportionerlig gentemot det ändamål den är satt att uppfylla. Begränsningen får alltså inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla det syfte som har motiverat den. Eftersom totalförsvarsplikten är en begränsning av rörelsefriheten måste den svara mot de krav som ställs upp i 2 kap. 12 § RF.

Totalförsvarsplikten berörs även av bestämmelserna i 2 kap. 16 § RF. Enligt 2 kap. 16 § RF får lag eller föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön. Denna princip får emellertid frångås om föreskriften i fråga avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Lagrummet ska på intet sätt tolkas så att det i bestämmelser som rör värnplikt eller annan tjänsteplikt ska göras skillnad på män och kvinnor, bara att det i dessa fall är tillåtet.

6.2 Inskrivning till tjänstgöring och skyldigheten att medverka till utredning om sina personliga förhållanden

Totalförsvarsplikten omfattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Allmän tjänsteplikt omfattar alla totalförsvarspliktiga och kräver inte att den enskilde har skrivits in för tjänstgöring, men är bara tillämplig vid höjd beredskap. Skyldighet att fullgöra totalförsvarsplikt i form av värnplikt eller civilplikt är däremot bara den skyldig att fullgöra som har skrivits in för det i enlighet med bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. En förutsättning för att någon ska kunna skrivas in för värnplikt eller civilplikt är i sin tur att inskrivningen har föregåtts av en utredning av dennes personliga förhållanden.

6.2.1 Skyldigheten att delta i utredning om sina personliga förhållanden och särskild antagningsprövning

För att kunna utreda totalförsvarspliktingas förutsättningar att fullgöra värn- eller civilplikt är alla totalförsvarspliktinga enligt 2 kap. 1 §, lagen om totalförsvarspikt, skyldiga att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden. Sådan utredning kan utföras som *mönstring* eller som *annan utredning*.

Skyldigheten att efter begäran delta i *annan utredning* gäller för samtliga totalförsvarspliktinga och regleras i 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarspikt. Utredningen kan genomföras av Pliktverket, annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, av kommun eller landsting. Om det inte är nödvändigt behöver utredningen inte ske i den enskildes närvaro. Den kan också genomföras genom att den enskilde på begäran skriftligen eller muntligen lämnar uppgifter om sig själv.

Skyldigheten att genomgå *mönstring* gäller bara för män som är svenska medborgare och regleras genom 2 kap. 2–3 §§ lagen om totalförsvarspikt. Mönstringsskyldigheten inträder det år man fyller 18, eller den dag då personen i fråga förvärvar svenskt medborgarskap. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår personen fyller 24 år. Mönstring ska genomföras vid Pliktverket och ska ske i den enskildes personliga närvaro. Enligt lagen om totalförsvarspikt ska mönstring innefatta medicinska och psykologiska undersökningar och annan utredning av den enskildes personliga förhållanden. I samband med mönstringen ska Pliktverket lämna information till den enskilde om värnplikt, civilplikt, utbildningsreserven samt om rätten att vara vapenfri.

I dag kallas inte all män till mönstring. För att bedöma vilka personer som är lämpliga att skriva in till tjänstgöring ska alla mönstringsskyldiga i enlighet med Pliktverkets föreskrifter först lämna uppgifter om sig själva i en webbaserad lämplighetsundersökning. Baserat på resultatet från utredningsformuläret kallas sedan de män som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in för tjänstgöring till mönstring. Den webbaserade lämplighetsundersökningen genomförs enligt bestämmelserna om annan utredning i 2 kap. 1 § och faller inte in under bestämmelserna om mönstring i 2 kap. 2 §.

En ytterligare typ av utredning som kan föregå inskrivning till värn- eller civilplikt, är *särskild antagningsprövning*. Särskild antag-

ningsprövning genomförs bara av kvinnor som vill fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och är helt frivillig. Kvinnor som vill genomgå antagningsprövning ska först ansöka om detta hos Pliktverket. De som bedöms ha förutsättningar för att klara grundutbildning kallas sedan av Pliktverket till ett frivilligt prövningstillfälle. Förfarandet vid antagningsprövningen motsvarar förfarandet vid mönstring. Särskild antagningsprövning regleras genom lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning.

Sedan 2008 skickas Pliktverkets webbaserade lämplighetsundersökning ut till samtliga 17-åriga kvinnor oavsett om de har ansökt om särskild antagningsprövning eller inte. För kvinnor föreligger dock ingen skyldighet att svara på utredningsformuläret.

6.2.2 Inskrivning till tjänstgöring

En totalförsvarspliktig kan efter att ha genomgått utredning om sina personliga förhållanden skrivas in för värnplikt, civilplikt eller skrivas in i utbildningsreserven. För att skrivas in till värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar krävs att den totalförsvarspliktige har genomgått mönstring eller, för kvinnor, särskild antagningsprövning. Detsamma gäller för inskrivning i utbildningsreserven. Efter annan utredning än mönstring kan en totalförsvarspliktig med andra ord bara skrivas in till civilplikt med kort grundutbildning eller helt utan grundutbildning.

I lagen om totalförsvarsplikt anges att det antal personer ska skrivas in till värnplikt och civilplikt som i krig behövs i Försvarmakten och det civila försvaret eller för Försvarmaktens fredstida beredskap. Det är med andra ord det reella försvarsbehovet som ska styra volymerna. Ett större antal totalförsvarspliktiga än nödvändigt ska inte skrivas in för tjänstgöring. I lagen slås också fast att det är de bäst lämpade i varje befattningsgrupp som ska skrivas in för tjänstgöring. Överskjutande antal totalförsvarspliktiga som är lämpade för tjänstgöring ska skrivas in i utbildningsreserven.

Beslut om inskrivning fattas alltid av Pliktverket, oavsett vilken myndighet som har genomfört själva utredningen. Pliktverket kan också ändra ett beslut om inskrivning. Den enskilde kan överklaga ett sådant beslut till den myndighet som regeringen bestämmer, vilket i dag är Statens överklagandenämnd.

Att notera är att fullgörande av allmän tjänsteplikt inte kräver att den enskilde har skrivits in för tjänstgöring.

Särskilt om inskrivning efter mönstring och särskild antagningsprövning

Den som efter genomförd mönstring bedöms ha förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska av Pliktverket skrivas in för värnplikt, civilplikt eller i utbildningsreserven. Detsamma gäller för kvinnor som efter särskild antagningsprövning bedöms ha förutsättningar för tjänstgöring. Kvinnor måste dock samtycka till inskrivning. Efter detta omfattas de av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt och är skyldiga att fullgöra tjänstgöring.

Om någon efter genomförd mönstring bedöms sakna förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska Pliktverket besluta om att han inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring. Om en kvinna efter särskild antagningsprövning på samma sätt befins sakna förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt skrivs hon inte in till tjänstgöring.

För män ska genomförd mönstring med andra ord alltid följas av ett beslut. Antingen ska mannen skrivas in för tjänstgöring eller i utbildningsreserven, eller så ska han befrias från skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Vid inskrivningen ska den totalförsvarspliktige placeras i en befattning eller i en befattningsgrupp. För den som skrivs in till värnplikt eller civilplikt som omfattar grundutbildning, ska inskrivningsbeslutet också inkludera information om befattning och förband samt vid vilken myndighet eller motsvarande som utbildningen ska fullgöras. Beslutet ska även ange längden på grundutbildningen, samt, om grundutbildningen är längre än 60 dagar, när den ska påbörjas.

Särskilt om inskrivning efter annan utredning än mönstring

Annan utredning än mönstring behöver till skillnad från mönstring inte följas av något beslut. Om en totalförsvarspliktig ska skrivas in för tjänstgöring efter annan utredning än mönstring kan detta bara innefatta civilplikt med kort grundutbildning eller civilplikt utan grundutbildning.

Särskilt om inskrivning för värnplik

Inskrivning till värnplik får bara ske efter att den totalförsvarspiktige har genomgått mönstring eller särskild antagningsprövning, samt om den enskilde har visat sig ha förutsättningar för att fullgöra sådan tjänstgöring. Kvinnor måste samtycka för att kunna skrivas in till värnplik.

Vid inskrivning till värnplik ska inskrivningsbeslutet inkludera befattning samt förband, myndighet eller motsvarande där utbildningen ska fullgöras. Värnplik ska enligt bestämmelserna i lagen om totalförsvarspikt alltid inledas med grundutbildning och vid inskrivningen ska även längden på grundutbildningen anges, samt när den ska börja.

Särskilt om inskrivning för civilplik

Inskrivning till civilplik kan ske efter mönstring, annan utredning än mönstring samt efter särskild antagningsprövning.

För att skrivas in för civilplik med längre grundutbildning än 60 dagar krävs fullgjord mönstring eller fullgjord särskild antagningsprövning. Precis som gäller vid inskrivning till värnplik, måste kvinnor samtycka för att kunna skrivas in till civilplik med längre grundutbildning än 60 dagar.

Inskrivning för civilplik med kort grundutbildning och inskrivning för civilplik utan grundutbildning kan även ske efter annan utredning än mönstring. För att kvinnor ska kunna skrivas in till dessa typer av civilplik behövs heller inte något samtycke. Att notera är att civilplik, till skillnad från värnplik, inte måste inledas med grundutbildning. Om det vid utredningen om den enskildes förhållande framkommer att denne har tillräckliga färdigheter för att upprätthålla en tjänst, kan inskrivning för civilplik ske direkt mot en befattning.

Vid beslut om inskrivning till civilplik som innefattar grundutbildning ska även bestämmas vilken befattning eller befattningstyp den enskilde ska utbildas mot, vid vilket förband, myndighet eller motsvarande utbildningen ska fullgöras, längd på grundutbildningen och, om grundutbildningen är längre än 60 dagar, även när utbildningen ska påbörjas. Vid beslut om inskrivning till civilplik som inte innefattar grundutbildning behöver vid inskrivningen bara bestämmas vilken befattning som den enskilde ska upprätthålla.

Särskilt om inskrivning i utbildningsreserven

För värnplikt och civilplikt ska det antal totalförsvarspiktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och för det civila försvaret samt för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Övriga män som vid mönstring visar sig ha förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska skrivas in i utbildningsreserven. Kvinnor som har genomgått särskild antagningsprövning kan efter samtycke skrivas in i utbildningsreserven. En totalförsvarspiktig som endast har genomgått annan utredning än mönstring kan däremot inte skrivas in i utbildningsreserven. Inskrivning till utbildningsreserven innebär inte att den enskilde åläggs att genomgå någon utbildning.

Ett beslut om inskrivning till utbildningsreserven ska innehålla information om den totalförsvarspiktiges befattningsgrupp. Vidare ska antecknas om han eller hon har begärt att få vara vapenfri.

Inskrivning i utbildningsreserven ska upphöra efter fem år. Regeringen kan med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriva om att inskrivningen inte ska upphöra. Ingen totalförsvarspiktig ska emellertid stå kvar i utbildningsreserven efter att hon eller han har fyllt 30 år.

Om försvarsberedskapen kräver det, kan regeringen föreskriva att totalförsvarspiktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället ska skrivas in för värnplikt eller för civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

6.3 Fullgörande av tjänstgöring och krigsplacering

Tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspikt kan som tidigare har nämnts fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänstplikt.

Värnplikt och civilplikt innefattar *grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring*. Endast totalförsvarspiktiga som har skrivits in för det är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Efter att ha skrivits in för det är en totalförsvarspiktig dock skyldig att fullgöra tjänstgöring. Detta gäller även kvinnor som har samtyckt till inskrivning.

Värnplikt ska fullgöras inom Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning. Civilplikt ska fullgöras inom de verk-

samheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och *kan* inledas med grundutbildning.

För att kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring måste en totalförsvarspliktig först ha *krigsplacerats* av Pliktverket, i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt. Detta kräver att de har gått igenom ett antal steg. Totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt som innefattar grundutbildning, genomgår först föreskriven utredning om sina personliga förhållanden. Därefter skrivs de in för tjänstgöring för att efter detta genomgår grundutbildning. Om de får godkända vitsord kan de sedan krigsplaceras. Efter att de har krigsplacerats kan de kallas in för krigs- eller beredskapstjänstgöring. De totalförsvarspliktiga som skrivs in till civilplikt utan grundutbildning kan däremot krigsplaceras direkt efter inskrivning.

Allmän tjänsteplikt tillämpas bara vid höjd beredskap och omfattar alla totalförsvarspliktiga. Till skillnad för vad som gäller för värnplikt eller civilplikt behöver en totalförsvarspliktig inte ha skrivits in för att kunna åläggas att fullgöra allmän tjänsteplikt.

6.3.1 Grundutbildning och repetitionsutbildning

Att värnpliktiga och civilpliktiga kan åläggas att genomgå utbildning syftar till att de ska få kunskaper och färdigheter för att kunna krigsplaceras och vid behov tjänstgöra i en befattning inom totalförsvaret. Enligt lagen om totalförsvarsplikt ska grundutbildningen för både värnpliktiga och civilpliktiga ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Repetitionsutbildningen ska sedan vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. Både grundutbildning och repetitionsutbildning får innehålla utbildning för fredsfrämjande verksamhet, om denna utbildning ger eller vidmakthåller sådana färdigheter som krävs för krigsuppgiften. Grund- och repetitionsutbildning får också innehålla uppgifter som syftar till att upprätthålla försvarsberedskapen.

Den sammanlagda tiden för grund- och repetitionsutbildning får för varje totalförsvarspliktig som mest omfatta 700 dagar.

Särskilt om grundutbildning

Värnplikt fullgörs vid Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning. Civilpliktiga befattningar kan innefatta grundutbildning och fullgörs vid de myndigheter som regeringen har föreskrivit (myndigheterna anges i förordningen om totalförsvarsplikten).

Längden på grundutbildningen ska för totalförsvarspiktiga som har skrivits in för värnplikt vara minst 80 dagar lång och får som mest omfatta 615 dagar. För totalförsvarspiktiga som har skrivits in för civilplikt får grundutbildningen vara högst 320 dagar lång. Något lägsta antal dagar finns inte. Om inga särskilda skäl talar emot det ska grundutbildningen både för värnpliktiga och civilpliktiga genomföras i en följd.

Särskilt om repetitionsutbildning

En totalförsvarspiktig som har skrivits in till värnplikt eller civilplikt kan åläggas att fullgöra *repetitionsutbildning*. Repetitionsutbildningen ska vidmakthålla och utveckla den totalförsvarspiktiges förmåga att lösa krigsuppgiften. Omfattningen av repetitionsutbildningen bestäms för varje totalförsvarspiktig mot bakgrund av dennes krigsuppgift och utbildningsbehovet för den funktion där han eller hon är krigsplacerad.

Repetitionsutbildningen får för varje totalförsvarspiktig totalt omfatta högst 240 dagar. Om det inte finns särskilda skäl för det, är ingen totalförsvarspiktig heller skyldig att fullgöra repetitionsutbildning vid mer än två tillfällen varje år, tillsammans omfattande som mest 34 dagar.

Särskilt om uppskov under och avbrott från utbildningen

En totalförsvarspiktig som har tagits ut till värnplikt eller civilplikt och som har kallats till grundutbildning eller repetitionsutbildning kan beviljas *uppskov* från utbildningen. Ärenden om uppskov prövas av Pliktverket. Uppskov får beviljas om tjänstgöringen skulle innebära avsevärda svårigheter för den sökande eller för någon anhörig till denne. Uppskov får också beviljas om prestationsförmågan hos den enskilde är så nedsatt att tjänstgöringen inte kan genomföras. Den som har ansökt om rätt att vara vapenfri kan

beviljas uppskov från tjänst som är förenad med bruk av vapen fram till dess att ansökan har prövats (se vidare i avsnitt 6.3.5 nedan). Personer med vissa typer av förtroendeuppdrag, såsom riksdagsledamöter, kan utan särskilt beslut få uppskov från tjänstgöring under tiden som deras uppdrag varar.

Grundutbildning eller repetitionsutbildning ska *avbrytas* om den totalförsvarspliktige har varit frånvarande i sådan utsträckning att utbildningsmålet inte kommer att nås. Detsamma gäller om hans eller hennes prestationsförmåga är så pass nedsatt att det kan antas att utbildningsmålet inte kommer att nås. Värnplikt och civilplikt ska vidare avbrytas om den totalförsvarspliktige vägrar eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter och det kan antas att han eller hon inte heller i fortsättningen kommer att fullgöra sina skyldigheter.

Angående möjlighet till avbrott eller uppskov för den som har ansökt om att få vara vapenfri, se vidare avsnitt 6.3.5 nedan.

6.3.2 Krigsplacering

Efter avslutad grundutbildning ska totalförsvarspliktiga som har fått tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift, *krigsplaceras* i en befattning eller en verksamhet. Krigsplaceringen ska inte kvarstå mer än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. I enskilda fall får beslut dock fattas om att krigsplaceringen ska förlängas.

Även totalförsvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt utan grundutbildning ska krigsplaceras i en befattning.

Pliktverket beslutar om krigsplacering efter framställan från bemanningsansvariga myndigheter. En bemanningsansvarig myndighet får ändra ett beslut om krigsplacering till en annan placering inom organisationen. Pliktverket får i vissa fall besluta om krigsplacering även utan framställan från bemanningsansvarig myndighet.

Den som har fullgjort grundutbildning längre än 60 dagar krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen har fullgjorts om det inte ur totalförsvarsynpunkt är bättre med en annan placering. Totalförsvarspliktiga som har skrivits in för civilplikt utan grundutbildning ska krigsplaceras i den befattning som hon eller han ska upprätthålla.

Den som efter avslutad grundutbildning inte har krigsplacerats, får skrivas in för civilplikt utan grundutbildning eller för civilplikt med grundutbildning som inte överstiger 60 dagar.

6.3.3 Krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring

Totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats kan kallas in till krigstjänstgöring eller till beredskapstjänstgöring. *Krigstjänstgöring* är en totalförsvarspliktig skyldig fullgöra om det råder höjd beredskap (se avsnitt 4.1.1). Om det i annat fall, alltså även utan att det föreligger höjd beredskap, behövs för försvarsberedskapen kan regeringen föreskriva om att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra *beredskapstjänstgöring*. Denna får för varje totalförsvarspliktig omfatta högst 180 tjänstgöringsdagar.

Regeringen ska för varje tillfälle bestämma hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till krigs- eller beredskapstjänstgöring.

6.3.4 Allmän tjänsteplikt

Om det behövs för att verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas får regeringen i samband med höjd beredskap föreskriva om allmän tjänsteplikt.

Alla totalförsvarspliktiga omfattas av den allmänna tjänsteplikten, även de som inte har krigsplacerats eller skrivits in för någon form av tjänstgöring. Den som är krigsplacerad enligt lagen om totalförsvarsplikt får däremot inte åläggas att fullgöra allmän tjänsteplikt. Detta för att en person inte ska tas i anspråk på två olika ställen inom totalförsvaret.

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den totalförsvarspliktige kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller genom att han eller hon utför arbete som har anvisats av regeringen. Det sistnämnda får inte vara förenat med bruk av vapen om den totalförsvarspliktige inte samtycker till det.

6.3.5 Rätt att vara vapenfri

En totalförsvarspliktig har efter ansökan rätt att vara vapenfri om han eller hon har en så allvarlig personlig övertygelse vad gäller bruk av vapen mot annan att övertygelsen är oförenlig med tjänstgöring som innefattar bruk av vapen. Ansökan om rätt att vara vapenfri prövas av Pliktverket. Pliktverkets beslut kan överklagas till Statens överklagandenämnd.

En ansökan om rätt att vara vapenfri som görs innan den totalförsvarspliktige har skrivits in för tjänstgöring ska bifallas utan ytterligare utredning om inga särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om ansökan inkommer inom sex månader från det att den totalförsvarspliktige fick del av inskrivningsbeslutet. En ansökan som kommer in efter detta ska förutom ansökan även innehålla en redogörelse för de förhållanden som den sökande vill åberopa till stöd för sitt yrkande. Detta oaktat om ansökan har gjorts efter det att den enskilde har påbörjat sin tjänstgöring eller inte.

Den som har ansökt om rätt att få vara vapenfri har, om inga särskilda skäl föreligger, rätt att få uppskov från att påbörja tjänstgöring som är förenad med bruk av vapen fram till det att ärendet slutligt har prövats. Skulle uppskov inte beviljas får den sökande under tjänstgöringen inte åläggas att bruka eller bära vapen eller ammunition.

Den som har ansökt om rätt att vara vapenfri efter det att tjänstgöring har påbörjats har, om inga särskilda skäl föreligger, rätt att avbryta tjänstgöringen fram till det att ärendet slutligt har prövats. Skulle avbrott inte beviljas får den sökande under tjänstgöringen inte åläggas att bruka eller bära vapen eller ammunition.

6.4 Villkor och förmåner under tjänstgöring

Eftersom tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt inte genomförs i form av anställning faller den också utanför stora delar av det regelverk som gäller för den ordinarie arbetsmarknaden. Totalförsvarspliktiga omfattas således inte av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller av lagen (1982:80) om anställningsskydd. Tjänstgöringen omfattas inte heller av arbetstidslagen (1982:673) eller semesterlagen (1977:480). De villkor som den totalförsvarspliktige tjänstgör under regleras i stället främst inom ramen för det regelverk som finns gällande totalförsvarsplikt.

Lagen om totalförsvarsplikt anger vilka grundläggande villkor och förmåner som gäller för totalförsvarspliktiga. Ytterligare föreskrifter finns i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, samt i förordningen (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring. Föreskrifter angående totalförsvarspliktigas medinflytande finns i förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. Att notera är att vissa bestämmelser om villkor och förmåner för totalförsvarspliktiga inte bara gäller i samband med tjänstgöring utan även när den enskilde medverkar vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden (mönstring eller annan utredning).

En viktig aspekt av utformning av totalförsvarspliktigas villkor och förmåner är naturligtvis att de tjänstgör under plikt. Premiserna för tjänstgöringen kan svårligen jämföras med vad som gäller exempelvis på arbetsmarknaden eller vid en högskola. Den enskilde kan inte välja att avsluta utbildningen när han eller hon vill, rörelsefriheten är under tjänstgöringstiden starkt kringskuren och möjligheten att påverka sin egen tjänstgöringssituation är ofta begränsad. Pliktmomentet märks även i förmånernas utformning. Dessa är inte främst menade att på marknadsmässigt sätt ersätta den enskilde för en arbetsinsats utan är tänkta att garantera den enskilde viss kompensation under den tid han eller hon är ianspråktagen av staten, samt att sörja för att den totalförsvarspliktige har ett tillfredsställande skyddsnet.

Villkor

Totalförsvarspliktigas tjänstgöring är inte arbetstidsreglerad och de har en i princip permanent tjänstgöringsskyldighet under den tid som de är inkallade. I förordningen om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring anges under vilka omständigheter totalförsvarspliktiga kan beviljas tjänstledighet och permission.

Merparten av bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) är emellertid tillämpliga även på totalförsvarspliktigas tjänstgöring. De delar av lagen som inte är tillämpliga på totalförsvarspliktiga gäller bland annat bestämmelserna om minderåriga och bestämmelserna om samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare. (Föreskrifter om skyddsassistenter som ska driva de totalförsvarspliktiga)

gas talan i arbetsmiljöfrågor har getts ut både av före detta Krisberedskapsmyndigheten och av Försvarsmakten.)

Disciplinansvar

Den som fullgör värnplikt eller civilplikt lyder under lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. Författningarna innehåller bland annat bestämmelser om ansvar för disciplinförseelse, påföljder för detta, samt bestämmelser om när åtalsanmälan för en antagen disciplinförseelse som även kan misstänkas utgöra brott, behöver göras och inte.

Skydd för den enskildes ordinarie anställning

Enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör totalförsvarsplikt. Arbetstagarens förmåner i anställningen får inte heller försämrats annat än vad som följer av uppehållet i arbetet. Arbetstagaren har å sin sida bland annat en skyldighet att informera sin arbetsgivare om när tjänstgöring ska påbörjas och avslutas.

Medinflytande inom ramen för värnplikt och civilplikt

Medinflytandet för totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar regleras i förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga.

Enligt förordningen ska totalförsvarspliktigas medinflytande utövas genom förtroendevalda samt genom nämnder och andra samarbetsorgan. Totalförsvarspliktiga får välja en förtroendevald vid alla verksamhetsställen där minst tio totalförsvarspliktiga utbildas. Vid verksamhetsställen där mer än 50 totalförsvarspliktiga utbildas får det dessutom finnas en nämnd med företrädare för de totalförsvarspliktiga och för verksamhetsstället.

På central nivå ska det varje år anordnas en värnplikts- och en civilpliktskongress. I förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga anges också att det ska finnas ett Värnpliktsråd och ett Civilpliktsråd. Dessa ska väljas vid värnpliktskongress och civil-

pliktskongress och ska företräda totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt respektive civilplikt.¹

Inom det militära försvaret ska det vidare på kompaninivå finnas en kompaninämnd där de totalförsvarspliktiga ska vara i majoritet. Varje försvarsgren inom Försvarsmakten ska varje år också anordna en försvarsgrenskonferens. Dessa genomförs numera ofta Försvarsmaktsgemensamt. I förordningen om medinflytande för totalförsvarspliktiga anges också att Försvarsmakten ska svara för att tidningen Värnpliktsnytt ges ut. Försvarsmakten har gett ut föreskrifter som ytterligare specificerar medinflytandet för totalförsvarspliktiga som fullgör totalförsvarsplikt inom myndigheten.

Förmåner

Den som inställer sig till mönstring eller annan utredning har rätt till reseförmåner, fri förplägnad och inkvartering, samt fri hälso- och sjukvård, och begravningshjälp. Den enskilde omfattas under tiden också av statens tjänstegrupplivförsäkring. Samma förmåner har den som fullgör värnplikt eller civilplikt rätt till. Totalförsvarspliktiga som genomför värnplikt eller civilplikt har dessutom rätt till bland annat dagersättning, familjebidrag och tandvård. Viss grundutbildning ger också rätt till en utbildningspremie. Sistnämnda förmåner, dock inte utbildningspremien, har även den som fullgör allmän tjänsteplikt enligt avtal om frivillig tjänstgöring rätt till.

Den som fullgör allmän tjänsteplikt på annat sätt än genom avtal om frivillig tjänstgöring har inte rätt till de ovan nämnda förmånerna. Om någon anvisas arbete enligt bestämmelserna om allmän tjänsteplikt har denne däremot rätt till samma förmåner som gäller för liknande arbete. Den som på grund av att han eller hon har allmän tjänsteplikt inte har erhållit lön har också rätt att få ersättning för detta genom statliga medel. Den som anvisas arbete på annan ort kan också få rätt till ersättning för ökade levnadskostnader.

¹ Civilpliktsrådet har tills vidare upphört med sin verksamhet. Se avsnitt 6.5.1.

Särskilt om icke-behovsprövade förmåner för den som genomgår grundutbildning

Totalförsvarspliktiga som genomför längre grundutbildning än 60 dagar har rätt till dagersättning. Denna är i dag fastställd till 72 kronor per tjänstgöringsdag. Grundutbildning längre än 60 dagar ger också rätt till utbildningspremie. Totalförsvarspliktiga som fullgör annan värnplikt eller civilplikt har i stället för dagersättning rätt till dagpenning som baseras på hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst. Totalförsvarspliktiga som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar har också rätt till en fri hemresa varje tjänstefri helg samt till två fria högskoleprov.

Särskilt om behovsprövade förmåner för den som genomgår grundutbildning

Förutom de ovan nämnda förmåner som totalförsvarspliktiga automatiskt är berättigade till vid viss form av tjänstgöring finns ett antal behovsprövade bidrag som en totalförsvarspliktig kan ha rätt till. En totalförsvarspliktig har rätt till familjepenning för vissa närstående och bostadsbidrag vid vissa sammanboendeformer och om den totalförsvarspliktige har haft sin bostad under tre månader innan tjänstgöringens början. Näringsbidrag kan under vissa omständigheter ges för näringsverksamhet som den totalförsvarspliktige har försörjt sig på innan tjänstgöringen. Begravningshjälp kan beviljas den som har make/maka eller barn som avlider under tjänstgöringen.

Personskadeskydd och försäkringskydd för totalförsvarspliktiga och rehabiliteringsansvar för ansvarig myndighet

Totalförsvarspliktiga omfattas av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Genom dessa tillförsäkras den som skadas under skyddstiden en ersättning motsvarande ett fullt skadestånd enligt bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207) oberoende av om skadan har orsakats av vållande eller ej.

Lagen om statligt personskadeskydd anger en skyddstid som för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring inträder vid färd till verksamheten till dess att sista resan därifrån har avslutats. Totalför-

svarspliktiga omfattas också av lagen i samband med att de genomgår sådan utredning som föregår inskrivning. Skyddstiden omfattar även då tiden från och med första och till och med sista resan.

För skador som har uppkommit inom skyddstiden kan den enskilde få sjukvårdskostnader betalda upp till tre år efter skyddstidens utgång. Vidare kan den enskilde efter det att skyddstiden har löpt ut under vissa omständigheter få sjukpenning. Den som fullgjort repetitionsutbildning eller grundutbildning längre än 60 dagar kan också ha rätt till särskild sjukpenning efter det att utbildningen är avslutad. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan kan den enskilde även ha rätt till livränta. Vid beräkningen av sjukpenning och livränta ställer lagen upp vissa garantibelopp vad gäller totalförsvarspiktiga. Sjukpenning eller livränta utgår dock inte under den skyddstid som fastställs i lagen om personskadeskydd.

För skada som har uppkommit under skyddstiden kan ersättning för ideell skada utgå enligt lagen om statligt ersättning vid ideell skada m.m. Ersättning för ideell skada kan utgå även under själva skyddstiden.

Under grundutbildning och repetitionsutbildning omfattas totalförsvarspiktiga också av statens riskgaranti. Denna är ett extra skydd som utgår vid invaliditet eller dödsfall och som maximalt motsvarar 22 prisbasbelopp.

En totalförsvarspiktig som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarspikt eller som inställer sig till utredning om sina personliga förhållanden omfattas av statens grupplivförsäkring. Vid dödsfall ger denna rätt till begravningshjälp samt även ett ekonomiskt skydd till efterlevande i form av ett engångsbelopp.

Enligt lagen om totalförsvarspikt har en utbildningsansvarig myndighet rehabiliteringsansvar för en totalförsvarspiktig som skadas under grundutbildning eller repetitionsutbildning. Ansvaret löper under tre år från det att arbetsträning och fortbildning av den enskilde har kunnat inledas. Rehabiliteringstiden kan om det finns särskilda skäl utsträckas ytterligare två år. Skälig ersättning kan också utgå till anhöriga om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för rehabiliteringen. Ytterligare stöd till anhöriga kan utgå om en totalförsvarspiktig förolyckas eller skadas så svårt under grundutbildning eller repetitionsutbildning att sjukhusvistelse krävs. Det ovan sagda innebär emellertid inte att den totalförsvarspiktiges ordinarie arbetsgivares rehabiliteringsansvar inskränks. Om en totalförsvarspiktig skadas under grund- eller repetitionsutbildning, och det kan antas att skadan leder till bestående

funktionshinder eller annars är av allvarlig art, har utbildningsansvarig myndighet också ett socialt rehabiliteringsansvar. Detta löper under fem år efter det att utbildningen har avslutats.

6.5 Brott mot totalförsvarsplikten med mera

Bestämmelser om brott mot totalförsvarsplikten finns i 10 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

En totalförsvarspliktig som uppsåtligen uteblir från värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt, döms om handlingen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt, för *brott mot totalförsvarsplikten* till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller för den som inte lyder förmans eller annan chefs order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom eller henne under tjänstgöringen. Begås brottet i samband med höjd beredskap och det är att betrakta som grovt, ingår fängelse i upp till fyra år i straffskalan. Om handlingen inte har varit ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt, kan handlingen föranleda disciplinansvar enligt lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Enligt praxis döms den som första gången uteblir från plikt-tjänstgöring i normalfallet till 14 dagars fängelse. Om vägran görs av ideella skäl döms personen vid första tillfället i allmänhet till villkorlig dom och dagsböter. Den som döms till fängelse för brott mot totalförsvarsplikten kan, om tiden som ska avtjänas inte överstiger sex månader, ansöka om att domen ska verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, så kallad elektronisk fotboja.

Om gärningen är straffbelagd enligt 21 kap. brottsbalken ska, om personen i fråga inte är att anse som krigsman, straff i stället utgå i enlighet med vad som där är föreskrivet. 21 kap. brottsbalken är bara tillämplig i krig eller när regeringen har föreskrivit om att dessa bestämmelser ska tillämpas.

Även vissa andra gärningar är straffbelagda enligt lagen om totalförsvarsplikt. Även dessa bestämmelser finns i 10 kap. Att uppsåtligen eller av oaktsamhet utebli från mönstring eller annan utredning till vilken man har kallats att inställa sig personligen är straffbelagt med böter. Detsamma gäller för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter vid dessa tillfällen. Att som totalförsvarspliktig oavsiktligen utebli från värnplikt eller civilplikt är också straffbelagt med böter.

Pliktverket, eller den myndighet som regeringen eller verket bestämmer, får vid vite ålägga en totalförsvarspliktig att skriftligen lämna sådana uppgifter om sin person som åläggs honom eller henne enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Den som uteblir från mönstring eller annan utredning kan efter beslut av Pliktverket eller annan myndighet som verket bestämmer hämtas av polis. Även totalförsvarspliktiga som har kallats in till värnplikt eller civilplikt eller som har ålagts att fullgöra allmän tjänsteplikt, kan vid utevaro hämtas av polis.

6.5.1 Totalförsvarspliktens tillämpning i dag

Elva månaders värnpliktsutbildning för det stora flertalet – en tredje termin för dem som vill

I dag fullgör de flesta värnpliktiga grundutbildning under totalt elva månader. Utbildningen är uppdelad i två terminer varav den första inleds med en grundläggande soldatutbildning. Efter dessa två terminer kan den värnpliktige söka till en tredje utbildnings-termin som är inriktad mot utbildning för internationella insatser. Den som blir antagen till en tredje termin anställs i Försvarsmakten. Anställningen innebär bland annat att lön i stället för dag-ersättning betalas ut.

Repetitionsutbildningar i syfte att vidmakthålla den kunskap som har förvärvats under grundutbildningen genomförs i dagsläget i mycket liten utsträckning. Den enda större grupp som fortfarande kallas till repetitionsutbildning utgörs av beredskapspoliser som utbildas med lagen om totalförsvarsplikt som grund.

Utbildning av civilpliktiga med lång grundutbildning har upphört

Någon inskrivning av civilpliktiga med lång grundutbildning äger inte längre rum. Den sista gruppen av civilpliktiga med lång grundutbildning (över 60 dagar) avslutade sin utbildning vid Affärsverket svenska kraftnät i juni 2008. Som har nämnts ovan sker emellertid fortfarande utbildning av civilpliktiga med kortare grundutbildning genom utbildningen av beredskapspoliser.

Civilpliktsrådet, som har varit medinflytande- och intresseorganisation för de civilpliktiga, upphörde tills vidare med sin verksamhet den 30 september 2008.

Minskat antal uttagna till tjänstgöring

Antalet män som efter mönstring har skrivits in till befattningar för värn- eller civilplikt har minskat från 32 147 under 1996 till 4 716 under 2007. Antalet mönstrade män har förhållit sig relativt konstant fram till 2006. Till följd av införandet av den webbaserade lämplighetsundersökningen, har andelen mönstrade män därefter drastiskt minskat.

Någon motsvarande tydlig trend gällande antalet kvinnor som har tagits ut till tjänstgöring kan inte skönjas. Antalet har fluktuerat mellan 1996 och 2008. Det kan konstateras att andelen kvinnor av det totala antalet inryckande har ökat. Det absoluta antalet uttagna kvinnor har emellertid inte förändrats markant.

De internationella uppgifterna är i dagsläget dimensionerande för stora delar av den normala förbandsverksamheten. I belysning av att allt färre tas ut till värnpliktig grundutbildning kan konstateras att personalförsörjningen till de internationella uppgifterna måste baseras på allt färre nyligen utbildade soldater.

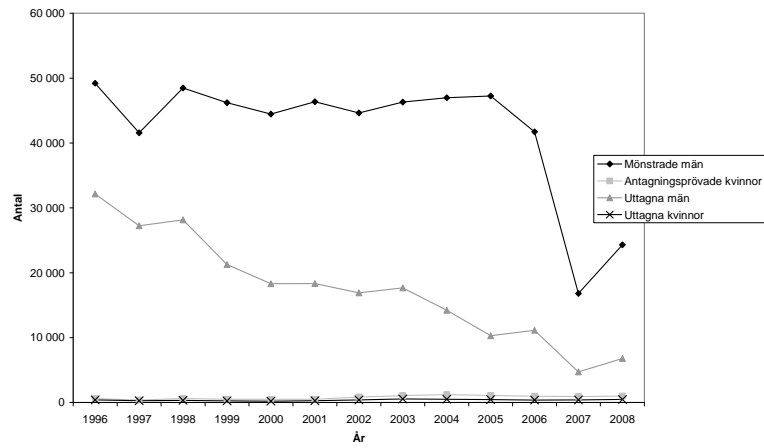
Tabell 6.1 Mönstrade/antagningsprövade samt till tjänstgöring uttagna män och kvinnor 1996–2008²

År	Mönstrade män	Antagningsprövade kvinnor	Uttagna män	Uttagna kvinnor
1996	49 207	592	32 147	400
1997	41 577	390	27 225	282
1998	48 503	641	28 162	348
1999	46 209	504	21 256	246
2000	44 455	499	18 297	207
2001	46 359	511	18 347	273
2002	44 626	836	16 911	402
2003	46 312	1 054	17 680	558
2004	46 966	1 211	14 214	513
2005	47 253	1 107	10 296	437
2006	41 720	962	11 123	385
2007	16 803	913	4 716	403
2008	24 290	989	6 805	461

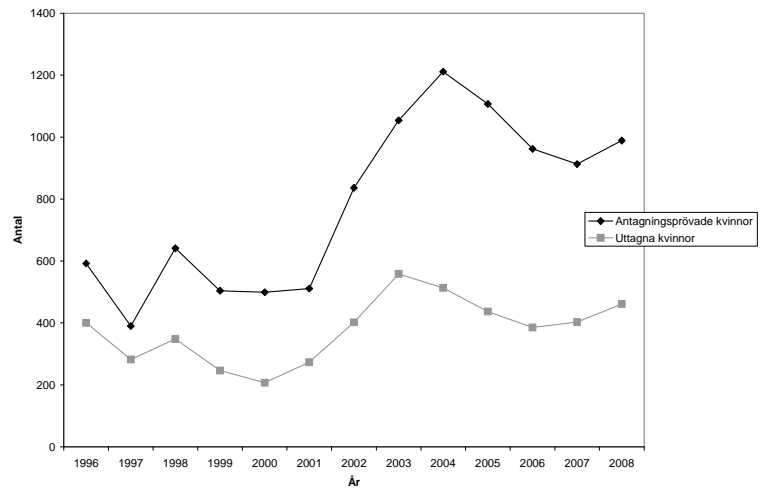
Källa: Pliktverket.

² Tabellen innefattar uttagna till både värn- och civilpliktsutbildningar. Det kan dock noteras att antal personer som har tagits ut till civilplikt under de senaste åren har legat mycket lågt i jämförelse med uttaget till värnplikt. Till exempel skrevs 133 män in för civilpliktsutbildning under 2006. Inga kvinnor skrevs in till civilpliktsutbildning under samma år.

Figur 6.1 Mönstrade/antagningsprövade samt till tjänstgöring uttagna män och kvinnor



Figur 6.2 Antagningsprövade samt till tjänstgöring uttagna kvinnor



Tabell 6.2 Statistik över kvinnors intresse för tjänstgöring 1996–2008

År	Inkomna ansökningar	Antagningsprövade
1996	663	592
1997	450	390
1998	568	614
1999	724	504
2000	602	499
2001	739	511
2002	1 292	836
2003	1 318	1 054
2004	1 714	1 211
2005	1 334	1 107
2006	1 598	962
2007	1 566	913
2008	2 654	989

Källa: Pliktverket.

Antalet krigsplacerade minskar

Som tidigare har anförts, ska totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning har fått tillräckliga kunskaper krigsplaceras i en befattning eller verksamhet. En krigsplacering ska inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. I enskilda fall får dock beslut om förlängning fattas om särskilda skäl finns.

Under senare år har antalet krigsplacerade minskat från att ha uppgått till 70 procent av de grundutbildade 2003 till 48 procent 2007. Krigsplaceringsgraden varierar stort mellan försvarsgrenarna: under 2007 krigsplacerades 56 procent av de totalförsvarspliktiga som hade avslutat grundutbildning inom armén. Andelen krigsplacerade inom flygvapnet och marinen under 2007 var betydligt lägre, 32 respektive 12 procent. Andelen värnpliktiga som efter avslutad grundutbildning fick godkända vitsord uppgick under samma period till ungefär 98 procent.

*Brott mot totalförsvarsplikten***Tabell 6.3 Lagförda för brott mot lagen om totalförsvarsplikt 2004–2007**

År	Antal lagförda brott mot totalförsvarsplikten (totalt) ³	Varav huvudbrott ⁴	Fängelsedomar ⁵
2004	156	133	32
2005	154	135	32
2006	121	104	43
2007	88	81	15

Källa: Brottsförebyggande rådet (Brå).

Kvinnor i Försvarsmakten

Försvarsmakten bedriver ett arbete för att bli en organisation som allt fler kvinnor vill utbildas och arbeta i. Detta manifesteras bland annat genom informations- och rekryteringskampanjer samt genom nätverk för värnpliktiga och officerare som är kvinnor.

Andelen kvinnor bland de värnpliktiga är låg. Enligt Försvarsmakten var av totalt 4 730 inryckta under utbildningsåret 2007 endast 253 kvinnor, något som motsvarar drygt fem procent av samtliga som ryckte in till grundutbildning. Detta bör ställas i relation till antalet ansökningar som under senare år har legat kring 1 500 per år, en omfattning som motsvarar en mycket liten del av varje årskull kvinnor. Anmärkas kan att av Försvarsmaktens *anställda*, det vill säga både officerare och civilanställda, är 18 procent kvinnor. Av de civilanställda är knappt 40 procent kvinnor. Bland yrkesofficerare är endast 4,5 procent kvinnor.

I sammanhanget kan noteras att Pliktverket under 2008 har skickat ut 61 664 brev med inloggningsuppgifter för den webbaserade lämplighetsundersökningen till kvinnor. Det är som tidigare nämnts inte obligatoriskt för kvinnor att svara på frågorna, men trots detta svarade 13 369 kvinnor på enkäten.

³ Skyldiga till brott genom lagföringsbeslut. Innefattar fällande domar i domstol, av åklagare utfärdade ordningsföreläggande samt meddelade åtalsunderlåtelse. Antalet är en bruttosiffra och en person kan förekomma fler än en gång i statistiken om personen har dömts för brott mot totalförsvarsplikten fler än en gång under ett år.

⁴ En person kan lagföras för flera brott i en lagföring. I Brås statistik redovisas emellertid ofta endast det brott som har det strängaste straffet i straffskalan. Detta kallas för *huvudbrottet*. Om två brott har samma straffskala väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott.

⁵ Av de lagföringar där brott mot totalförsvarsplikten har utgjort huvudbrottet.

6.6 Viktigare författningar

Den viktigaste lagstiftningen angående totalförsvarsplikten kan systematiseras enligt nedan.

Allmänt

- Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt
- Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt

Kvinnors möjligheter att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning regleras i:

- Lag (1994:1810) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning
- Förordning (1994:240) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning

Förmåner och villkor

- Lag (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret
- Förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga
- Förordning (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring

Personskador

- Lag (1977:265) om statligt personskadeskydd
- Förordning (1977:284) om arbetsskadeförsäkring
- Lag (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Disciplinregler och medinflytande

- Lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.
- Förordning (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Behandling av personuppgifter

- Lag (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga
- Förordning (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

Förordningar med instruktioner till myndigheter

Till lagstiftningen kommer också ett antal instruktioner för statliga myndigheter som hanterar ärenden om totalförsvarspliktiga.

- Förordning (2007:1263) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk
- Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten
- Förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk
- Förordning (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd

Tillämpningsföreskrifter utgivna av myndigheter

Ett antal myndighet har gett ut föreskrifter som behandlar totalförsvarsplikten.

- Totalförsvarets pliktverks föreskrifter (TPVFS 2002:2) om förmåner till totalförsvarspliktiga under tjänstgöring
- Totalförsvarets pliktverks föreskrifter (TPVFS 2007:1) om totalförsvarsplikt
- Totalförsvarets pliktverks föreskrifter (TPVFS 2007:2) om drogtestning av totalförsvarspliktiga
- Försvarmaktens föreskrifter (FFS 1998:10) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga
- Försvarmaktens föreskrifter (FFS 1998:6) om medinflytande för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt
- Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (KBMFS 2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga⁶

⁶ Föreskriften gäller även om Krisberedskapsmyndigheten inte finns kvar som myndighet.

Pliktverkets föreskrifter innehåller bland annat bestämmelser om befattningskrav, hur urvalet ska ske vid val av vem som kallas till mönstring, samt hur själva mönstringen ska gå till. Sedan 2007 finns också föreskrifter som reglerar drogtestning av totalförsvarspliktiga. Försvarsmaktens och Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter behandlar bland annat utbildning och krigsplacering samt vilket underlag som respektive myndighet ska lämna till Pliktverket. Försvarsmakten har även utfärdat föreskrifter om de totalförsvarspliktigas rätt till medinflytande.

7 Tjänstgöringsformer inom Försvarmakten som inte grundar sig i totalförsvarsplikt

7.1 Tjänstgöringsformer inom Försvarmakten som inte grundar sig i totalförsvarsplikt

Förutom av värnpliktiga bemannas Försvarmakten även av personal som tjänstgör på frivillig grund. Alla yrkesofficerare och reservofficerare tjänstgör på frivillig grund och enligt avtal. Samtlig personal i Försvarmaktens utlandsstyrka tjänstgör också på frivillig grund (för officerare som anställs i dag, ingår en skyldighet att tjänstgöra internationellt). Hemvärnets personalkategorier består av officerare och frivilliga soldater och sjömän.

7.1.1 Visstidsanställda soldater i Försvarmakten

Arbetsgivarverket och arbetsmarknadens parter träffade 2004 ett avtal om vissa anställningar inom Försvarmakten. Avtalet reglerade förutsättningarna för att anställa värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning. Mot bakgrund av avtalet anställde Försvarmakten förstärkningssoldater för att förstärka utbildningsorganisationen och beredskapssoldater för att tjänstgöra i vissa förband i hög beredskap.

Genom en ändring i 5 § 1 lagen (1982:80) om anställningsskydd som trädde i kraft den 1 juli 2007 infördes så kallad allmän visstidsanställning (ALVA). En arbetsgivare behöver vid allmän visstidsanställning inte redovisa något särskilt skäl till att anställningen är tidsbegränsad. Allmän visstidsanställning får under en femårsperiod inte överstiga två år. Om den sammanlagda anställningstiden blir längre än två år, övergår anställningen i en tillsvidareanställning.

Från och med den 1 december 2008 tillämpar Försvarsmakten denna bestämmelse som grund för samtliga tidsbegränsade anställningar av soldater och sjömän.

Soldater som är visstidsanställda för tjänstgöring i ett beredskapsförband är inte anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Vid insats blir de emellertid anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka varvid de lyder under ett separat regelverk (se avsnitt 7.1.2).

7.1.2 Anställning i Försvarsmaktens utlandsstyrka

En värnpliktig som har genomfört grundutbildning enligt lagen om (1994:1809) totalförsvarsplikt med godkända vitsord kan söka anställning i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Detta kan ske genom att personen söker direkt till en av Försvarsmaktens utlandsmissioner. Den som ska tjänstgöra i utlandsstyrkan och som inte har en anställning inom Försvarsmakten som innefattar en skyldighet att tjänstgöra utomlands, ska anställas särskilt i utlandsstyrkan. Anställningen gäller då för hela den tid under vilken missionen pågår. Vanligen innefattar anställningstiden också en period innan insatsen i syfte att personalen ska kunna genomgå missionsspecifik utbildning. Även den som inte har fullgjort värnplikt kan ansöka om anställning i utlandsstyrkan. Sådan personal får, efter antagning, genomgå en kortare grundläggande soldatutbildning i Försvarsmaktens regi, kallad grundläggande soldatutbildning för Utlandsstyrkan (GSU-US). Som nämnts ovan är soldater i beredskapsförband inte anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka förrän förbandet sätts in.

Utbildning inför utlandstjänst kan ske genom att en värnpliktig som har fullgjort grundutbildning söker till en tredje frivillig termin. Denna termin är inriktad mot internationell tjänstgöring. Om utbildningen sker tillsammans med ett förband som ska genomföra en insats eller som ska ställas i beredskap för en sådan insats, anställs personen under utbildningen i utlandsstyrkan.

Under tiden i utlandsstyrkan lyder personalen under lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF). Enligt lagen ska anställning inom utlandsstyrkan vara tidsbegränsad och avse både utbildning och tjänstgöring. Anställning får tidsbegränsas till att avse endast utbildning eller tjänstgöring. I lagen anges också att arbetstidslagen och vissa bestämmelser i semesterlagen (1977:480) inte ska tillämpas på personal i utlandsstyrkan. För

personal som har anställts särskilt för tjänstgöring i utlandsstyrkan är även vissa bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd undantagna från tillämpning. Genom LuF görs också lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring tillämplig på personal i utlandsstyrkan även när de tjänstgör utomlands och då gäller lagen även skador som inträffar på fritiden. Skada som inträffar under ledighet som tillbringas utanför tjänstgöringslandet kan också omfattas av lagens skydd om särskilda skäl talar för det. Vidare anges i LuF att delar av arbetsmiljölagen ska vara tillämplig på personal inom utlandsstyrkan även när de tjänstgör utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det.

Genom lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. görs reglerna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt tillämpliga även på personal i utlandsstyrkan. Detta innebär bland annat att ingen får sägas upp eller avskedas från sitt ordinarie arbete på grund av att han eller hon tjänstgör i utlandsstyrkan. Personal i utlandsstyrkan lyder vid tjänstgöring utomlands, liksom totalförsvarspliktig personal, under lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

7.1.3 Tjänstgöring inom hemvärnet

Tjänstgöring inom hemvärnet bygger på frivillighet. Hemvärnspersonal har genom avtal förbundit sig till minst 20 timmars årlig övningstid. Beroende på uppgifter kan vissa hemvärnsplutoner ha ett krav på en högre årlig övningstid. För hemvärnsinsatsplutoner är övningstiden minst 60 timmar per år. Hemvärnsbefäl har förbundit sig att tjänstgöra minst 34 timmar per år. Cirka 15 procent av hemvärnets personal består av kvinnor.

Ett grundkrav för att kunna få tjänstgöra som hemvärnssoldat är att man har fullgjort 85 dagars grundläggande militär utbildning. För att en person ska kunna krigsplaceras inom hemvärnet krävs vidare bland annat att han eller hon har genomgått skyddsvaktsutbildning. Viss personal har istället för militär utbildning fått sin utbildning i någon av de frivilligorganisationer som utgör avtalsorganisationer till hemvärnet. De senaste årens minskade värnpliktsvolymerna har lett till att det finns delar av landet från vilka värnpliktsuttag sker i mycket liten utsträckning eller inte alls. För att säkerställa att hemvärnsförband finns tillgängliga i hela landet har därför direktutbildning av hemvärnssoldater under 2006 och

2008 genomförts på försök i vissa delar av landet. Motsvarande utbildning planeras för 2010.

Hemvärnet personalförsörjs även av frivilliga försvarsorganisationer. Dessa utbildar bland annat bilförare, stabspersonal, motorcykelordonnanser, sjukvårdare, hundekipage, kockar, båtbesättningar, flygförare med mera.

7.1.4 Anställning som och utbildning till officer

En värnpliktig kan efter fullgjord grundutbildning välja att söka till tjänst som yrkes- eller reservofficer inom Försvarsmakten. För den som vill bli yrkesofficer finns det i dag två olika utbildningsvägar. Officersprogrammet ges vid Försvarshögskolan och är en utbildning som ger akademiska poäng. Utbildningen löper över sex terminer och har ett flertal inriktningar. Efter slutförd utbildning söker eleven anställning som officer inom Försvarsmakten. Specialistofficersutbildningen ges inom Försvarsmakten och är två terminer lång. Efter genomförd utbildning söker eleven anställning som specialistofficer inom Försvarsmakten.

Efter genomförd officersutbildning går det även att bli reservofficer. Även den som inte har genomgått ordinarie officersutbildning kan anställas inom Försvarsmakten som yrkes- eller reservofficer. Personen ska då genomgå särskild officersutbildning.

Den som studerar till officer är inte anställd inom Försvarsmakten. Under utbildningstiden har eleven förmåner i huvudsak motsvarande vad som gäller för totalförsvarspliktiga med längre grundutbildning. Han eller hon omfattas inte heller av semester- eller arbetstidslagstiftning. Officers elever lyder också under samma disciplinbestämmelser som totalförsvarspliktiga. Den som läser officersprogrammet vid Försvarshögskolan lyder dels under högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, dels under officersförordningen (2007:1268) och förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.

Efter anställning regleras en officers anställningsförhållande av gängse avtal och arbetsrättsliga regler. De yrkesofficerare som utbildas i dag har enligt sina anställningsavtal en skyldighet att efter anställning tjänstgöra internationellt. När en officer tjänstgör i utlandsstyrkan lyder han eller hon i huvudsak under samma regelverk som övrig personal i utlandsstyrkan.

7.1.5 Aspirantutbildning

Försvarsmakten har bedömt att värnpliktsomgångarna i nuläget utgör ett otillräckligt underlag för att bemanna insatsorganisationen samt för att trygga rekrytering av framtida officerare. Därför har Försvarsmakten introducerat en aspirantutbildning som ett komplement för dem som är intresserade av att bli officerare, men inte har fullgjort värnpliktsutbildning. Aspirantutbildningen, vars längd utgörs av en termin, inleds med en 14 veckor lång gemensam grundläggande utbildning varefter ett så kallat funktionsskede tar vid. Den som erhåller godkända resultat från aspirantutbildningen erbjuds en utbildningsplats vid den ordinarie officersutbildningen som genomförs tillsammans med personer som har fullgjort värnplikt. Den första utbildningsomgången av aspiranter genomfördes under våren 2009. Under utbildningen erhåller aspiranten ekonomiska förmåner snarlika dem som fullgör värnplikt. Utbildningen regleras i övrigt av förordningen (2009:4) om grundläggande militär utbildning inom Försvarsmakten.

7.1.6 Civila anställningar inom Försvarsmakten

Av cirka 18 000 anställda inom Försvarsmakten är knappt 7 000 eller nästan 40 procent civila bestående av ett flertal olika yrkeskategorier. De flesta civilanställda finns inom Försvarsmaktens Logistik, FMLOG, som ger underhåll och stöd till förband, skolor och staber inom myndigheten.

Försvarsmakten efterfrågar en mängd civila kompetenser till utlandsstyrkan. Alla som är anställda i utlandsstyrkan är soldater, men även den som inte är officer eller har fullgjort värnplikt kan tjänstgöra i utlandsstyrkan. Den som söker och blir uttagen till utlandsstyrkan får genomgå fysiska och psykiska tester i Pliktverkets regi. Godkända resultat av detta testförfarande ger tillträde till GSU-US. Denna utbildning är fyra veckor lång och ger den grundläggande militära kunskap som behövs för tjänstgöringen.

7.2 Tillkommande personalkategorier¹

Regeringen har i inriktningspropositionen definierat de personal- och tjänstgöringskategorier som bör finnas i Försvarsmakten i framtiden. Kategorierna baseras på regeringens bedömning att den försvarspolitiska inriktningen och de föreslagna kraven på operativ förmåga ställer nya krav på Försvarsmakten. Regeringen framhåller att, med undantag för officerare, kommer den militära personalen att tjänstgöra under begränsad tid. De nya och till personalantalet omfattande tjänstgöringskategorier som i första hand tillkommer är anställda samt kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän.

Uppgifterna för de anställda och kontrakterade gruppbefälen, soldaterna och sjömännen bör utgå från de krav som följer av att insatsorganisationen ska vara användbar i Försvarsmaktens samtliga uppgifter såväl inom som utanför Sveriges gränser. Personalkategorierna kommer, före anställning eller kontraktering, att ha grundutbildats samt genomgått befattnings- och förbandsutbildning.

Stora delar av den framtida insatsorganisationen kommer att bestå av förband där huvuddelen av personalen är kontraktsanställda. Förhållandet mellan antalet anställda och kontrakterade bör enligt regeringen utgå från de krav som ställs på insatsorganisationen.

7.2.1 Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän

Att gruppbefäl, soldater och sjömän är anställda innebär att de kommer att tjänstgöra kontinuerligt, det vill säga att tjänstgöringskategorin har sitt huvudsakliga värv i Försvarsmakten på heltid. De anställda i denna tjänstgöringskategori kommer i huvudsak att bemanna de stående förbanden.

De tidsbegränsade anställningarna enligt lagen (1982:80) om anställningstid om högst två år ger inte möjlighet för personalen att genomföra insatser med mellanliggande återhämtnings-, utbildnings- och beredskapsperioder. I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att en tidsbegränsad anställning på upp till sex år med möjlighet till förlängning är lämplig för soldater i framtidens stående förband. Detta är nödvändigt bland annat för att uppnå god avkastning på de utbildningsinvesteringar som har lagts ned på en soldat för att han eller hon ska kunna vara tillgänglig för flera

¹ Nedanstående avsnitt baseras på *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140).

insatser. Den begränsade anställningstiden innebär att ingen kommer att arbeta som soldat eller sjöman under en önskat lång tid. Regeringen har aviserat att man avser tillsätta en utredning som ska lägga fram förslag bland annat om hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås och lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas.

7.2.2 Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän

Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän avses ha tillsvidare- eller tidsbegränsad anställning inom Försvarsmakten medan den huvudsakliga sysselsättningen ligger utanför myndigheten. Kontrakterade i denna tjänstgöringskategori kommer huvudsakligen att bemanna kontraktsförbanden.

Den genomsnittliga anställningstiden för kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän bör vara cirka åtta år och en utgångspunkt är att anställningsformerna kan likna dem som gäller för reservofficerare i dag. De kontrakterade bör enligt Försvarsberedningen ha tjänstgöringsskyldighet vid övningsverksamhet samt vid beslut om insats nationellt eller internationellt.² Försvarsberedningen anför vidare att tjänstgöringen för de kontraktsanställda efter grundutbildning kan omfatta en regelbunden repetitions-tjänstgöring och minst två insatser om sex månader under kontraktsperioden.

² *Försvar i användning* (Ds 2008:48), s. 72 f.

8 Analys av dagens system

Kommitténs delbetänkande innehåller i dess kapitel 5 en analys av systemet med totalförsvarsplikt såsom det tillämpas i dag. Denna analys återges här i en något utvidgad form.

8.1 Försvarmaktens behov av personal

Försvarmakten är i dag en betydligt mindre myndighet än vad den var för tio år sedan. Samtidigt ska Försvarmakten kunna lösa fler uppgifter än tidigare, inte minst genom att man i allt större utsträckning är engagerad i internationella insatser. En mindre men mera aktivt använd försvarmakt behöver ett flexibelt personalförsörjningssystem som snabbt kan svara mot nya inriktningar i verksamheten. Med färre antal personer i organisationen minskar också redundansen. Den personal som finns måste utnyttjas på ett mer effektivt sätt än tidigare. Att personalförsörjningssystemet är effektivt är också mycket viktigt ur kostnadssynpunkt. Personalkostnader är ett av Försvarmaktens största utgiftsområden.

Försvarmaktens behov av personal styrs av de uppgifter myndigheten är satt att utföra. Nedan följer en kortare redogörelse för Försvarmaktens behov av personal inom olika områden. För att göra betänkandetexten mer lättläst, innefattar benämningen *soldater* både soldater och sjömän. Försvarmaktens framtida utformning utreds för närvarande och flera av de siffror gällande framtida personalbehov som redovisas nedan är uppskattningar.

Behovet av personal för nationella uppgifter

Hävdandet av den territoriella integriteten och förmågan att kunna möta hot mot Sverige kräver en insatsorganisation med väl utbildade och samövade luft-, sjö-, och markförband. Försvarmakten

måste ha ett tillräckligt antal soldater med nödvändig kompetens för att bemanna dessa förband.

Försvarsmakten måste vidare över tiden kunna bevara vissa kompetenser inom organisationen. Antalet soldater måste också vara tillräckligt för att förbandssystem på olika nivåer ska kunna övas.

För att kunna genomföra beredskapshöjningar och för att på sikt vara beredd att möta hot mot Sverige är Försvarsmakten vidare beroende av att personer som har utbildats i organisationen finns tillgängliga i någon form av register. Detta sker i dag genom Pliktverkets försorg.

Behov av personal till utlandsstyrkan och till beredskapsförband

Den internationella verksamheten kan i dagsläget sägas vara styrande för Försvarsmaktens inriktning. I budgetpropositionen för 2009 anger regeringen att Försvarsmakten samtidigt ska kunna leda och delta i två större insatser utomlands och parallellt kunna delta i ytterligare tre insatser med mindre enheter.

Ett ökat internationellt åtagande innebär också ökade krav på Försvarsmaktens personalförsörjningssystem. En pågående insats utomlands kräver, om den ska fortsätta över tiden, avlösning av nya förband. Den personal som kommer hem måste ha tid för vila och återhämtning. Detta kräver en omfattande planering. Internationella insatser ställer också nya krav på kompetensen hos personalen i förbanden.

Förutom rotationsförband ska Försvarsmakten också kunna ställa upp förband som med kort eller mycket kort varsel kan sättas in i internationella insatser. Dessa förband måste bemannas med anställd personal eller personal i beredskap som kan vara snabbt tillgänglig och som har samövats väl innan de ställs i beredskap. I förband med den högsta beredskapen måste personalen vara anställd och tillgänglig vid förbanden.

Antalet soldater som i framtiden behövs för internationella insatser är beroende av flera faktorer, bland annat ambitionsnivån på insatserna, operationstempot (det vill säga den frekvens med vilken ett förband eller personalen i ett förband genomför insats respektive är hemma) och förhållandet mellan antal officerare och antal soldater i de förband som sätts in. En insats på 2 000 personer (motsvarande två förstärkta bataljoner), varav 1 400 är soldater,

innebär ett årligt behov på 2 800 insatta soldater om förbanden har en insatstid på sex månader.

Behovet av yrkes- och reservofficerare

Försvarsmaktens personalförsörjningssystem måste kunna säkerställa att ett tillräckligt antal yrkes- och reservofficerare rekryteras och utbildas varje år. Rekryteringsbasen för elever till officersutbildningarna utgörs främst av värnpliktiga som har genomfört grundutbildning. I budgetunderlaget som Försvarsmakten har lämnat till regeringen behövs under 2010–2012 en nyrekrytering av ca 650 officerare per år. För att bredda rekryteringsunderlaget har Försvarsmakten infört aspirantskolor för personer som vill söka officersutbildning men som inte har genomfört militär grundutbildning.

Rekrytering till hemvärnet

Efter de senaste årens förbandsnedläggningar svarar hemvärnet på många platser i landet i dag ensamt för den militära närvaron. För att kunna utföra uppgifter såsom territorialförsvar, bevakning av skyddsobjekt och stöd till samhället behöver hemvärnet kvalificerad personal. Hemvärnets personalförsörjning bygger på frivillighet. Personalen utgörs av officerare, hemvärnsmän och personer från frivilligorganisationer som är avtalsorganisationer till hemvärnet. Ett grundkrav för att kunna få tjänstgöra som hemvärnsmän är att man har fullgjort grundläggande militär utbildning om minst 85 dagar.¹ I praktiken har detta inneburit att hemvärnet för att bemanna sina förband har varit beroende av att kunna rekrytera värnpliktiga som har genomfört grundutbildning. Under 2006–2008 har en tre månader lång direktutbildning av hemvärnssoldater genomförts på försök i vissa delar av landet. Värnpliktiga som har genomgått grundutbildning kommer dock under den närmaste framtiden att utgöra den största rekryteringsbasen. Hur stor nyrekrytering som behövs till hemvärnet är beroende av framtida uppgifter och dimensionering. Om en numerär på 22 000 personer ska upprätthållas räknar hemvärnet självt med att ca 1 560 hemvärnssoldater behöver rekryteras årligen. Till detta kommer ett

¹ Bestämmelser om detta finns i FFS 2000:06.

rekryteringsbehov av personal från de avtalsslutande organisationerna.

Försvarsmaktens framtida personalförsörjning

Det äger för närvarande rum ett omfattande arbete gällande Försvarsmaktens framtida organisation. I kapitel 11 redogörs närmare för den rådande inriktningen av Försvarsmaktens framtida personalförsörjningssystem.

8.2 Analys av dagens system

Totalförsvarsplikten har utgjort en av invasionsförsvarets grundvalar. Såsom totalförsvarsplikten är utformad uppvisar systemet emellertid ett antal brister i effektivitet när det gäller att möta försvarets behov av personal i dag. Nedan följer en genomgång av de brister som kommittén uppfattar som de mest väsentliga. Analysen tar sin utgångspunkt i Försvarsmaktens personalbehov utifrån de uppgifter som myndigheten har ålagts av riksdag och regering. Kommittén har utgått ifrån att ett soldatförsörjningssystem för att vara effektivt bör kännetecknas av kostnadseffektivitet, ändamålsenlighet och flexibilitet. Detta innebär att en hög andel av de soldater som utbildas ska kunna användas för att lösa Försvarsmaktens huvuduppgifter. Vidare ska systemet snabbt kunna svara mot nya prioriteringar i Försvarsmaktens verksamhet och på ett ändamålsenligt sätt kunna tillvarata kompetens hos personalen. Systemet bör också kunna stödja Försvarsmaktens behov av att rekrytera och utbilda officerare samt bidra till hemvärnets behov. Vidare är det önskvärt att den enskildes vilja till tjänstgöring kan ges större genomslag än i dag och att andelen kvinnor inom Försvarsmakten ökar.

8.2.1 Brister i tillgänglighet

Totalförsvarsplikten syftar till trygga totalförsvarets behov av personal. För att säkerställa att bemanningsansvariga myndigheter har tillgång till personal med erforderliga kunskaper, kan totalförsvarspliktiga skrivas in för värnplikt och åläggas att fullgöra grundutbildning för att därefter krigsplaceras i en befattning. Skulle

försvarsberedskapen kräva det, kan denna personal sedan kallas in för att fullgöra krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring. För att upprätthålla kompetensen hos personalen kan totalförsvarspliktiga även åläggas att fullgöra repetitionsutbildning. Det civila försvaret bedöms för närvarande inte ha något behov av någon grundutbildning av civilpliktiga som är längre än 60 dagar. All längre grundutbildning av totalförsvarspliktiga fullgörs därför i dag som värnplikt.

Dagens system med totalförsvarsplikt klarar väl av uppgiften att bemanna krigsförbanden med grundutbildade värnpliktiga. Skulle det uppstå ett ökat behov av pliktpersonal i krigsförbanden, kan detta också relativt enkelt mötas genom att fler värnpliktiga skrivs in för grundutbildning och därefter krigsplaceras i förbanden. Antalet värnpliktiga som varje år fullgör grundutbildning är också tillräckligt för att de ska kunna svara för bevakning och vakthållning vid ett stort antal av Försvarmaktens förband och centra. Det minskade antalet förband inom Försvarmakten gör vidare att den värnpliktiga personalen i krigsförbanden kan omsättas i relativt hög takt. Kunskaperna och färdigheterna hos de värnpliktiga som är krigsplacerade i förbanden är därför relativt färska.

Krigsförbandens omedelbara tillgänglighet är emellertid i allmänhet låg. De kan inte användas fullt ut med mindre än att de värnpliktiga som är krigsplacerade i förbanden kallas in för tjänstgöring. Även om omsättningstiden vad gäller krigsplacerade värnpliktiga i dag är relativt hög, kan förbanden inte heller vara fullt användbara omedelbart efter en eventuell inkallelse till tjänstgöring. Den värnpliktiga personalen vid förbanden måste först utrustas och i vissa fall även genomgå kompletterande utbildning och samövning. Krigsförband bestående av krigsplacerade värnpliktiga uppvisar också brister i flexibilitet i hur de kan användas. I syfte att möta ett större väpnat angrepp är regeringens möjlighet att beordra mobilisering den yttersta garantin. För att svara mot incidenter och mindre allvarliga hot är emellertid mobiliseringsalternativet inte alltid användbart. Förband som är snabbt gripbara utan att personalen behöver kallas in med plikt är då eftersträvansvärda, men saknas i stor uträkning i dagens system. Tidigare kunde hot av denna typ till viss del mötas med förband under grundutbildning eller repetitionsutbildning. Möjligheten att använda förband under grundutbildning är emellertid starkt beroende av när under året ett sådant behov uppstår och var i utbildningscykeln förbanden befinner sig. Försvarmakten har numera relativt få förband och den

innehållande värnpliktskullen är liten. Några repetitionsutbildningar av värnpliktiga genomförs inte i nuläget. Insatsförband som är omedelbart tillgängliga och kan sättas in med kort varsel även utan mobiliseringsbeslut kan därför visa sig vara viktiga instrument för hävdandet av den territoriella integriteten och för att möta hot mot Sverige. Sådana förband kräver vanligtvis en annan bemanning än krigsplacerade värnpliktiga.

Den bristande tillgängligheten hos krigsförbanden blir särskilt påtaglig vad gäller Försvarmaktens förmåga att genomföra internationella insatser. Att kunna bidra till att hantera och förebygga kriser i omvärlden utgör ett centralt mål i svensk försvarspolitik. Internationella insatser utgör i dag en av Försvarmaktens huvudsakliga verksamheter. Krigsplacerade värnpliktiga kan emellertid inte med totalförsvarsplikten som grund användas i Försvarmaktens internationella insatser. Majoriteten av Försvarmaktens förband kan således inte användas för en av dess huvudsakliga verksamheter. Detta har medfört att två parallella förbandssystem har utvecklats inom Försvarmakten. Värnpliktiga tas ut, grundutbildas och samövas för att bemanna ett specifikt krigsförband. För internationella insatser skapas i sin tur mer eller mindre tillfälligt sammansatta förband, som i hög grad består av värnpliktiga som har rekryterats från krigsförbanden. Denna typ av tillfälliga förband tar tid att skapa och samöva. Bristen på tillgängliga förband för internationella insatser blir särskilt märkbar när det gäller snabbt gripbara förband som kan sättas in med kort eller mycket kort varsel.

Att Försvarmakten har utvecklat två separata förbandsstrukturer kan även leda till tillgänglighetskonflikter i händelse av en kris i vårt närområde. För att möta en kris i vårt närområde finns det som nyss har konstaterats få omedelbart gripbara förband vid Försvarmakten. De snabbast operativt tillgängliga förbanden skulle troligen utgöras av någon av de beredskapsförband som Försvarmakten regelbundet sätter upp för att kunna användas vid internationella insatser. Om något av dessa förband skulle sättas in i en kris i vårt närområde skulle man emellertid samtidigt, beroende på vilka sorts förband det rörde sig om, beröva ett antal krigsförband delar av dess personal. Om personalen i krigsförbanden därefter i ett senare skede skulle behöva kallas in till exempelvis beredskapstjänstgöring skulle en tillgänglighetskonflikt uppstå mellan beredskapsförbanden och krigsförbanden eftersom de i stor

utsträckning delar på samma personal. Detta är inte en optimal lösning i händelse av kris i vårt närområde.

8.2.2 Brister i effektivitet och resursallokering

Dagens system för soldatförsörjning uppvisar ett antal brister i effektivitet och resursallokering. Dessa tar delvis sin grund i att Försvarsmakten har utvecklat två parallella förbandssystem för nationella respektive internationella insatser och är delvis ett resultat av pliktsystemets utformning.

Brister i samövningstid

Att ett förband är väl samövat och klarar av att uppträda gemensamt är avgörande för dess effektivitet. För att uppnå detta mål krävs att Försvarsmaktens förband får tillräckligt med samövningstid. Samövning av hela förband är emellertid en relativt resurskrävande verksamhet. Det är därför viktigt att förbands- och samövningstid utnyttjas på ett effektivt sätt. Enligt kommittén är detta inte fallet i dagens system. En betydande del av värnpliktigas grundutbildningstid används för att öva i det krigsförband som han eller hon ska verka i. En värnpliktig som går vidare till internationell tjänst måste sedan samövas i ett nytt förband. De resurser som har lagts ned på att samöva krigsförbanden ges således inte något avsevärt genomslag i den internationella verksamheten. Efter insats utgör förband i utlandsstyrkan å andra sidan ofta en erfaren och väl samövad enhet. Om själva insatsen räknas har personalen i dessa förband ofta fått en längre samövningstid med sitt utlandsförband än med sitt krigsförband. Det samma gäller beredskapsförband som exempelvis Nordic Battlegroup. Efter hemkomst från insats eller efter det att beredskapstiden har löpt ut upplöses dock i allmänhet förbanden ur utlandsstyrkan och beredskapsförbanden. Den investering som har gjorts i förbandens samövningstid utnyttjas då inte vidare.

Ineffektivt utnyttjande av utbildningsresurser

Utbildningsorganisationen inom Försvarmakten ska i dag klara av att utbilda krigsförband såväl som förband för internationella uppgifter. Detta leder till betydande påfrestningar för organisationen. Krigsförband och förband för internationella uppgifter måste i praktiken ofta samsas om personal, materiel och infrastruktur. Detta ställer stora krav på samordning av utbildningsresurser och utbildningstid. Sådan samordning är komplicerad att planera mot och svår att uppnå. Många utbildningsförband måste därtill ofta utbilda förband ur båda verksamheterna samtidigt. Tidvis leder behovet av att utbilda förband för internationella uppgifter till att resurser måste tas från grundutbildningen av värnpliktiga. Detta påverkar tillgången på utbildningsmateriel och övningstid, såväl som tillgången på utbildande befäl. Problemens utsträckning skiftar från förband till förband och från år till år, men sammantaget kan situationen beskrivas som ansträngd. Att grundutbildningen påverkas på detta sätt upplevs ofta som negativt av de värnpliktiga, vilket också har framkommit vid de förbandsbesök som kommittén och sekretariatet har genomfört. Negativa erfarenheter från grundutbildningen påverkar den enskildes inställning till Försvarmakten och därmed möjligheten att rekrytera honom eller henne till vidare engagemang inom Försvarmakten. Noteras kan också att det allmänt ansträngda ekonomiska läget inom Försvarmakten ledde till att cirka 5 200 värnpliktiga under 2008 tjänstebefriades under grundutbildningens sista månad. Detta påverkade inte dessas grund- eller befattningsutbildning men väl förbandsutbildningskedet.

Grundutbildningens inriktning

Såsom utbildningssystemet är uppbyggt i dag utnyttjas inte heller de resurser som läggs på grundutbildning av enskilda soldater på ett optimalt sätt. De soldater som efter grundutbildningen inte söker sig vidare inom Försvarmakten, har genomgått en kvalificerad och ibland mycket resurskrävande utbildning. Denna utbildning riskerar att inte komma verksamheten till gagn.

De typer av befattningar som värnpliktiga utbildas mot styrs vidare helt av det nationella behovet och inte av Försvarmaktens behov mot bakgrund av samtliga dess uppgifter. De behov av

kompetens som kan behövas för internationella insatser är inte styrande. Om Försvarsmakten för sin internationella verksamhet har ett behov av ett visst antal soldater med särskild kompetens, kan detta således inte vara avgörande för vilka befattningar som värnpliktiga utbildas mot. Försvarsmakten är för sin internationella verksamhet istället beroende av att ett tillräckligt antal soldater med erforderlig kompetens redan har utbildats för nationella ändamål och att dessa sedan kan rekryteras till utlandsverksamheten. Detta försvårar personalplanering och skapar vakanser i utlands- och beredskapsförbanden. En ytterligare aspekt av att Försvarsmakten inom vissa för utlandsverksamheten viktiga områden saknar tillräcklig personal med rätt kompetens, är att den personal som faktiskt besitter kompetensen riskerar att överutnyttjas. Problemen kan delvis mötas med att soldater med närliggande kompetenser rekryteras och ges vidareutbildning. Detta är emellertid kostnadskrävande och försvårar en långsiktig och effektiv personal- och utbildningsplanering. Ad hoc-elementet blir alltför stort.

Särskilt om systemet med en tredje termin

För att svara mot det ökade behovet av samövade förband för internationella operationer, erbjuder Försvarsmakten i dag värnpliktiga som har genomgått två terminers grundutbildning möjlighet att söka till en tredje termin. Om ett mycket stort antal soldater från ett och samma förband söker vidare till termin tre kan en hög samstämmighet mellan krigsförband och förband för internationella uppgifter uppnås. Effektivitetsförlusterna vad gäller samövningstid kan då minskas. Systemet har fungerat relativt tillfredsställande men innehåller begränsningar. Tiden för utbildning blir mycket lång och soldaten kommer fortfarande att utbildas inom två olika förband. Treterminssystemet ändrar inte heller på det faktum att personalen i första hand måste tas ut och utbildas för det nationella behovet. Frivilligheten till tjänstgöring får inte större genomslag än tidigare. För att fungera optimalt kräver systemet vidare att en mycket hög andel av de värnpliktiga vid ett krigsförband söker vidare till termin tre. Hur många som kommer att söka vidare är emellertid omöjligt att veta på förhand. Resultatet varierar i stor utsträckning från förband till förband. Treterminssystemet innebär även en stor belastning för utbildningsorganisa-

tionen i fråga om personal och infrastruktur, särskilt om flera förband ska utbildas samtidigt.

8.2.3 Ledtider i utbildningscykeln och bristande effektivitet i urval

Tidsutdräkten mellan det att en värnpliktig skrivs in till tjänstgöring och det att han eller hon krigsplaceras i insatsorganisationen är betydande. De flesta män mönstrar det år som de fyller 18. Mönstringen föregås i dag av att alla 17-åringar får ett brev från Pliktverket för att de ska kunna besvara verkets webbaserade lämplighetsundersökning. För män är det obligatoriskt att svara på frågorna i lämplighetsundersökningen.

För de värnpliktiga som skrevs in till tjänstgöring 2008 är målet att de ska kunna påbörja utbildning sommaren 2009. Mönstring och inskrivning pågick under hela 2008. När en enskild mönstrar är beroende av födelsedatum. Tiden mellan inskrivning och påbörjad grundutbildning kan därför variera mellan ett halvår och upp till ett och ett halvt år. För att skapa utrymme för utbildning under en tredje termin påbörjar vissa förband grundutbildning av värnpliktiga i januari månad. För ett antal av de värnpliktiga som mönstrade under 2008 och som ska utbildas under utbildningsåret juni 2009–maj 2010 innebär detta att de kommer att rycka in i januari 2010. De kommer då att vara färdiga med sin elva månader långa grundutbildning i december 2010 och vara klara med en eventuell tredje termin under våren 2011, upp till tre år efter det att de skrevs in.

De långa ledtiderna medför ett antal problem i personalförsörjningshänseende. Det är med dagens system svårt att med precision ta ut folk till rätt befattning. Pliktverket skriver, mot bakgrund av Försvarmaktens bedömda behov, in personer till relativt specificerade inskrivningsbefattningar. Under den förhållandevis långa tiden mellan inskrivning och grundutbildning kan Försvarmaktens behov ha förändrats. Den befattning som soldaten rycker in till måste då ändras. Detta försvårar en långsiktig personalplanering. Problemen har accentuerats i samband med försvarets omställningsarbete och i samband med att nya uppgifter såsom uppsättandet av Nordic Battlegroup har ålagts Försvarmakten. Utbildningsresurser och utbildningsfokus kan då snabbt komma att ändras medan inskrivningssystemet rör sig i årscyklar.

Långa ledtider och ändrade befattningar vid inryckning kan även inverka menligt på hur den enskilde upplever sin tjänstgöring. Den värnpliktige kan under upp till ett och ett halvt år ha varit inställd på att tjänstgöra i en specifik befattning som sedan tvärt ändras. Förändringar i personalbehovet har även resulterat i att de värnpliktigas utbildningstid har behövt skäras ned eller att utbildningens innehåll har ändrats. Vid de förbandsbesök som kommittén och sekretariatet har genomfört har ändrade befattningar och osäkerhet om vilken tjänst man har fått och vad den innebär, utgjort grund för klagomål bland soldaterna.

Väntetiden mellan inskrivning och grundutbildning leder också till att den enskildes fysiska status kan ha ändrats, vilket påverkar förutsättningarna för att genomföra grundutbildningen. Även den enskildes prioriteringar och inställning till att tjänstgöra kan ha hunnit ändras. Tiden mellan inskrivning och påbörjad grundutbildning sammanfaller med en period i livet med många alternativ och beslut. Ju längre ledtiden mellan inskrivning och påbörjad grundutbildning är, desto större är risken för att personen i fråga bestämmer sig för att han eller hon vill göra något annat än att fullgöra grundutbildning. Att någon efter inskrivning ändrar inställning påverkar visserligen i teorin inte möjligheten att bemanna ett förband. En person som en gång har skrivits in, måste inställa sig till tjänstgöring även om han eller hon inte längre vill. Däremot påverkas naturligtvis motivationen hos personen i fråga, vilket får negativa konsekvenser. Den enskilde soldatens motivation är avgörande för ett förbands stridsvärde. Motiverade soldater som är positivt inställda till Försvarmakten är också en förutsättning för att i ett senare skede kunna rekrytera personal till officersyrket, hemvärnet och till internationella insatser. Missnöjda soldater inverkar också negativt på Försvarmaktens marknadsföringsarbete.

8.2.4 Bristande genomslag för den enskildes vilja till tjänstgöring

Majoriteten av de värnpliktiga som fullgör värnplikt i dag har under mönstringsstadiet indikerat att de är positiva eller ganska positiva till att fullgöra värnplikt. Minskade värnpliktskullar har gjort att den enskildes vilja till tjänstgöring i dag kan tillåtas få ett markant

större genomslag än tidigare. Fortfarande skrivs dock ett antal personer varje år in till värnplikt mot sin vilja.

För män sker inskrivning till tjänstgöring i normalfallet vid 18 års ålder. En effekt av detta är att krigsförbanden på andra nivåer än officersnivån visar upp en mycket smal åldersspridning. De värnpliktiga soldaterna kommer i stor utsträckning från en och samma årskull. För kvinnor är det frivilligt att fullgöra värnplikt och beslutstillfället är inte lika fixerat som för män. De facto är emellertid de åtgärder som görs för att få kvinnor att genomföra värnplikt framför allt inriktat mot yngre åldersgrupper. Nämnas kan också att antagningsprövning av kvinnor som är äldre än 25 år endast får ske om det finns särskilda skäl.

Konstateras kan också att systemet även ur ett vidare perspektiv uppvisar brister vad gäller att fånga upp enskildas intresse till att tjänstgöra inom Försvarmakten. Det är i dag endast en mindre del av befolkningen som fullgör värnplikt. Även utanför denna grupp kan det finnas ett stort intresse av att engagera sig i Försvarmakten. För många kan ett sådant intresse också uppstå senare i livet än vid 18–19 års ålder. Det är viktigt att Försvarmakten kan fånga upp denna typ av intresse. Det är också önskvärt att Försvarmakten kan locka till sig lämpliga personer med blandad ålderbakgrund och att personer med civila kompetenser ser Försvarmakten som en verksamhet som är öppen för dem. Att någon inte har fullgjort värnplikt bör inte vara ett hinder för att dennes intresse av att engagera sig i Försvarmakten ska kunna tas till vara, förutsatt att hon eller han är lämpad för engagemang inom myndigheten. Hittills har det emellertid funnits få naturliga ingångar till militär tjänstgöring för den som inte har fullgjort värnplikt. Mönstrings-tillfället har i realiteten varit avgörande för om en man ska engagera sig i Försvarmakten eller inte. Även vad gäller kvinnor har fokus legat på att framför allt få unga personer att engagera sig i verksamheten. Överhuvudtaget har systemet visat sig otillräckligt för att locka till sig tillräckligt många kvinnor (se vidare avsnitt 8.2.6). Fullgjord värnplikt har traditionellt sett också varit ett krav för att kunna bli hemvärnsman, för att kunna söka till officersutbildning och för att bli antagen till flertalet tjänster i utlandsstyrkan och i beredskapsförbanden. Undantag från denna princip finns. Hemvärnet bedrivit på vissa platser en tremånaders grundutbildning för personer som inte har fullgjort värnplikt. Denna genomförs dock med lagen om totalförsvarsplikt som grund. Den nya aspirantutbildningen fyller samma funktion för den som vill genomgå

officersutbildning men som inte har fullgjort värnplikt. Denna genomförs helt utan koppling till lagen om totalförsvarsplikt. Vissa tjänster i utlandsstyrkan är också öppna även för personal som inte har fullgjort värnplikt. Dessa personer ges då en kortare grundläggande militär utbildning (Grundläggande soldatutbildning för Utlandsstyrkan, GSU-US).

Erfarenheterna från de frivilliga grundutbildningar som erbjuds i Försvarmaktens regi visar att intresset för att engagera sig i Försvarmakten kan vara betydande även hos den del av befolkningen som inte har fullgjort värnplikt. Sammantaget uppvisar emellertid systemet klara brister vad gäller att ta till vara denna typ av intresse. Mönstringstillfället blir alltför utslagsgivande och systemet erbjuder inte tillräckligt många utbildningsvägar för den som är intresserad av Försvarmakten men som inte har fullgjort värnplikt. Detta samtidigt som ett antal personer varje år skrivs in till värnplikt mot sin vilja.

8.2.5 Andelen soldater som kan rekryteras efter genomförd grundutbildning

De värnpliktiga som rekryteringsbas

Förutom att förse krigsförbanden med personal, utgör värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning den viktigaste rekryteringsbasen för soldater till utlandsstyrkan och beredskapsförbanden, samt till hemvärnet och yrkes- och reservofficersbanan. Andelen som måste rekryteras till internationell tjänst ur varje årskull varierar beroende på årskullens storlek, hur mycket personal som kan rekryteras ur tidigare årskullar samt av hur många insatser varje soldat genomför.

Försvarmakten har som mål att 30 procent av de värnpliktiga som har genomfört grundutbildning ska kunna rekryteras till internationell tjänst. 30 procent är inte ett mål i sig utan är den siffra som har bedömts som nödvändig för att kunna vidmakthålla den internationella verksamheten. Beräkningen kompliceras av att antalet värnpliktiga som skrivs in till grundutbildning inte är bestämt utifrån den internationella verksamhetens behov, utan efter vad som behövs för försvarets nationella behov. Värnpliktsvolymerna kan minska även om behovet av personal till internationella insatser skulle öka. Minskade värnpliktskullar skulle leda till

en minskad rekryteringsbas, vilket i sin tur betyder att rekryteringsprocenten ur varje kull måste öka.

Att kunna rekrytera personal som på frivillig grund tjänstgör inom Försvarsmakten kan i framtiden komma att bli än viktigare än i dag. Enligt Försvarsberedningens rapport *Försvar i användning* bör insatsorganisationens förband i framtiden kunna användas både nationellt och internationellt.² Dessa förband kan då inte vara bemannade med värnpliktiga som är krigsplacerade i förbanden med lagen om totalförsvarsplikt som grund. De kommer istället att vara helt beroende av frivilligt rekryterad personal.

Att notera i sammanhanget är att enligt lagen om totalförsvarsplikt ska det antal värnpliktiga skrivas in till grundutbildning som i krig behövs för Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Att med hjälp av pliktlagstiftning skriva in fler personer än vad som behövs, enkom för att bredda rekryteringsgrunden för Försvarsmaktens internationella verksamhet, är inte förenligt med lagens syfte.

Sett till de senaste fyra årens (2005–2008) inskrivningsvolym har i medeltal 9 000 personer skrivits in för värnplikt. Den faktiska rekryteringsbasen för den internationella verksamheten ser emellertid annorlunda ut. Avgångarna under grundutbildningen har de senaste åren uppgått till cirka tolv procent. För tjänstgöring i utlandsstyrkan krävs vidare att den värnpliktige minst har nått vitsorden J-5-5, där ”J” indikerar att den värnpliktige är lämplig för internationell tjänstgöring och siffrorna ”5-5” att han/hon är godkänd avseende lämplighet i befattning respektive kunskaper och färdigheter. Av dem som fullgjorde värnplikt 2007 nådde 83 procent av männen och 77 procent av kvinnorna upp till dessa krav. Undantag från kraven på lägsta vitsord förekommer naturligtvis men det ovan sagda kan ändå tjäna som exempel på att den faktiska rekryteringsbasen bland de värnpliktiga är betydligt mindre än antalet som har skrivits in till grundutbildning. Den källa till rekrytering som nuvarande system erbjuder Försvarsmakten blir alltså relativt grund. Situationen underlättas i dagsläget något av att rekryteringsinsatser kan riktas mot de relativt stora värnpliktskullar som utbildades i början av 2000-talet. Möjligheten att rekrytera från denna grupp kommer dock med tiden att försvinna.

² Ds 2008:48.

Utöver att kunna rekrytera soldater till sina förband måste Försvarsmakten också kunna rekrytera tillräckligt antal personer till officersyrket. Skulle rekrytering till officersyrket enbart ske bland värnpliktiga som har genomfört grundutbildning, skulle ett behov av 800 nya officerare per år betyda att knappt nio procent av en årskull på 9 000 behövde rekryteras. Även här minskar emellertid den faktiska rekryteringsbasen genom avgångar och genom att personer med otillräckliga vitsord inte kan rekryteras. Andelen som måste rekryteras ur varje årskull blir därför högre. Rekryteringsbasen kan breddas genom de aspirantutbildningar som Försvarsmakten har påbörjat. Fördelen med dessa är att personer kan utbildas direkt mot organisationens behov.

Värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning utgör också för närvarande den viktigaste rekryteringsgrunden för hemvärnet. Förutsatt att tillräckligt antal personer även fortsättningsvis kan rekryteras från avtalsorganisationerna skulle ett behov av 1 560 hemvärnsmän kräva att drygt 17 procent ur en årskull av 9 000 inskrivna kunde rekryteras. Även här kan rekryteringsbasen breddas genom direktutbildningar till hemvärnet.

Sammantaget kan således konstateras att antalet utbildade värnpliktiga per år utgör en förhållandevis liten rekryteringsbas om den ska generera soldater till utlandsstyrkan och beredskapsförbanden, aspiranter till officersyrket och samtidigt utgöra rekryteringsbas för hemvärnet.

Om intresset för internationell tjänst bland värnpliktiga före och efter grundutbildning

Även en relativt liten rekryteringsbas skulle kunna vara tillräcklig om villigheten hos de soldater som har genomgått grundutbildning att söka sig vidare inom Försvarsmakten var stor. Inställningen till att fullgöra grundutbildning är bland de mönstrande allmänt sett positiv. Under mönstringsåret 2007 uppgav vid mönstringen 98 procent av de män som Pliktverket skrev in till värnplikts- eller civilpliktsutbildning att de var positiva eller ganska positiva till tjänstgöring. I Försvarsmaktens utryckningsenkät 2007 svarade som jämförelse cirka 75 procent att de vid påbörjad grundutbildning hade haft en positiv inställning till att fullgöra värnplikt.

Att vara positivt inställd till att fullgöra värnplikt behöver emellertid inte vara detsamma som att vilja tjänstgöra internatio-

nellt eller till att på annat sätt engagera sig i Försvarsmakten efter avslutad grundutbildning. I Pliktverkets webbaserade lämplighetsundersökning finns en fråga om viljan att efter värnplikt göra internationell tjänst. Den enskildes motivation tillmäts enligt Pliktverket också mycket stor betydelse vid inskrivningstillfället. I praktiken kan detta tänkande emellertid inte dras hur långt som helst. Pliktverket ska skriva in de personer som är mest lämpade till tjänstgöring. Motivationen kan utgöra en faktor i denna bedömning, men pliktlagstiftningen tillåter i dag inte att den enskildes inställning till att tjänstgöra inom Försvarsmakten får ett ökat genomslag, exempelvis på bekostnad av testresultaten vid mönstring.

Intresset för att göra internationell tjänst kan sägas utgöra en bra indikator på viljan bland de värnpliktiga att efter fullgjord grundutbildning frivilligt engagera sig i Försvarsmakten. Pliktverket har genomfört en undersökning om intresset för internationell tjänstgöring bland dem som har skrivits in respektive avslutat sin grundutbildning under 2002–2007. Undersökningen omfattar även antalet färdigutbildade som de facto sedan har sökt till utlandsuppdrag. En separat studie har genomförts avseende värnpliktiga kvinnor. Pliktverkets undersökning baseras på omfattande personnummerserier.

Det totala antalet män och kvinnor som vid mönstring har anmält intresse för internationell tjänstgöring har under perioden ökat från 55 till 75 procent. Under grundutbildningen avtar intresset och vid avslutad grundutbildning pendlar intresset för internationell tjänstgöring inom denna grupp mellan 22 och 26 procent. Omkring tio procent av de uttryckande under granskade år (med variation både upp och ned) har emellertid anmält intresse för internationell tjänstgöring utan att vid mönstring ha angett detta. Detta innebär att sammanlagt 32–38 procent av dem som har fullgjort grundutbildning under tidsperioden har angett intresse för internationell tjänstgöring i samband med grundutbildningens slut.

Antalet som verkligen har sökt internationell tjänstgöring är emellertid betydligt lägre och varierar mellan 9,6–14,3 procent vad gäller dem som skrevs in för grundutbildning under 2002–2005. Av Pliktverkets undersökning kan man utläsa att en betydande del av dem som har sökt till internationell tjänstgöring tidigare inte visat något sådant intresse. Därtill har flera sökt trots att de i samband med avslutad grundutbildning inte anmält något intresse.

Kvinnor har vid inskrivning till värnplikt generellt sett ett högt intresse för internationell tjänstgöring. Under perioden 2003–2007 har intresset varierat åt båda hållen i spannet 78–84 procent. Under värnplikten avtar emellertid kvinnors intresse för internationell tjänstgöring markant: endast mellan 21–26 procent är fortfarande intresserade efter avslutad grundutbildning. Mellan 4–14 procent av de kvinnor som vid antagningsprovning inte var intresserade av internationell tjänst har ändrat uppfattning.

Andelen kvinnor som har sökt internationell tjänst är högre än för hela gruppen av värnpliktiga och pendlar mellan 14,5–20,5 procent av de för grundutbildning inskrivna under 2002–2005. Flera kvinnor som tidigare inte har visat intresse eller som efter grundutbildning har angett att de inte varit intresserade har ändå sökt. Kvinnors ändrade preferenser skiljer sig således inte från dem som män ger uttryck för.

Av alla som fullgjorde värnplikt under 2006 sökte 1 120 till internationell tjänst. Detta motsvarar 10,5 procent av värnpliktskullen. Av kvinnorna sökte 14,5 procent till internationell tjänstgöring.

Det kan noteras att andelen som sökte internationell tjänstgöring enligt Pliktverkets undersökning minskade stort bland 2005 och 2006 års inskrivna i förhållande till andra år. Detta kan sannolikt delvis förklaras med att flera värnpliktiga dessa år i stor utsträckning istället sökte anställning i Nordic Battlegroup. Under tiden i Sverige, innebar en anställning i NBG inte att personen i fråga var anställd i utlandsstyrkan. Dessa personer finns därför inte med i Pliktverkets statistik. Det har till dags dato varit svårt för kommittén att få fram information om hur många värnpliktiga som direkt eller en tid efter utbildning har sökt till NBG. En förklaring har enligt Försvarmakten varit att soldaterna har sökt direkt till de förband i grundorganisationen som har svarat för utbildningen av NBG och att någon samlad statistik inte har sammanställts. Det kan härvid nämnas att 38,5 procent av dem som har genomfört värnpliktsutbildning under 2007 i Försvarmaktens utryckningsenkät uttryckt att de redan har sökt eller att de tänker söka internationell tjänst.³

Den bild som framträder är att flera enheter inom Försvarmakten – samt Pliktverket – har tillgång till olika former av infor-

³ Försvarmakten (2008), *Slutrapport Attitydprojektet utbildningsår 2007*.

mation och att kommunikationen inom och mellan myndigheterna uppvisar brister vad gäller rekryteringsanknutna frågor.

Varför inte fler av de värnpliktiga som förklarar sig positiva till internationell tjänst faktiskt söker vidare, finns det antagligen flera orsaker till. Det går mellan två och tre år från den första kontakten med Pliktverket tills att den värnpliktige har möjlighet att söka internationell tjänst. Under denna tid kan mycket ske i en ungs persons liv. Prioriteringar ändras till följd av exempelvis påbörjade studier eller inträde på arbetsmarknaden. Undersökningar som har gjorts vid Försvarshögskolan visar vidare att inte minst erfarenheterna av själva grundutbildningen är avgörande för om en person sedan söker internationell tjänst. Detta bekräftas av enkäter som Försvarsmakten har gjort. Plutonchefer har en mycket stor inverkan härvid, liksom om den enskilde upplever sig ha fått en bra utbildning eller inte. De ovan redovisade problemen med långa ledtider och ändrade befattningar kan antas inverka negativt på hur den enskilde ser på utbildningen och på Försvarsmakten som arbetsgivare. Detta kan även inverka på den värnpliktiges vilja att söka internationell tjänst. Andra faktorer som exempelvis befälsattityder kan spela in ytterligare.⁴

Det kan vidare vara värt att framhålla att 1 858, eller cirka 25 procent, av de 7 266 personer som under 2008 skrevs in för grundutbildning har togs ut till någon form av bevakningstjänst.⁵ I sina förbandsbesöksrapporter har Värnpliktsrådet uppmärksammat att de bevakningsvärnpliktiga på vissa förband erbjuds en otillräcklig utbildning.⁶ Enligt Värnpliktsrådet leder detta till soldater som är missnöjda med sin tjänst och som ofta till följd av den bristande utbildningen inte är intressanta för internationell tjänst. Detta kan naturligtvis ytterligare minska det faktiska antalet värnpliktiga som går att rekrytera till internationell tjänst.

⁴ I *Slutrapport Attitydprojektet utbildningsår 2007* har de värnpliktiga tillfrågats om deras inställning till värnpliktstjänstgöringen har ändrats under grundutbildningen. Utbildningens innehåll, typ av befattning/tjänst, samt befäls uppträdande är de vanligaste angivna faktorerna för att inställningen har ändrats i negativ riktning.

⁵ Detta utgör uppdaterade siffror jämfört med vad som anges i 5.2.3 i kommitténs delbetänkande.

⁶ Värnpliktsrådet betraktar verksamheten som bruk av grå arbetskraft. Värnpliktsrådets definition av grå arbetskraft innebär att värnpliktiga tvingas utföra uppgifter som saknar tydlig anknytning till utbildningens mål och syften. Regeringen har i *Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning* (prop. 2004/05:5) framhållit att kostnadsskäl inte i sig är grund för att ha bevakningsvärnpliktiga. Soldater och sjömän måste erhålla ändamålsenlig och motiverad utbildning för att lösa en eventuell framtida krigsuppgift och därmed utgöra grund för internationella insatser.

8.2.6 Andelen kvinnor i Försvarsmakten

Försvarsmakten är i sin verksamhet beroende av ett stort antal olika kompetenser. Olika befattningar i organisationen ska bemanas med personer med rätt kvalifikationer för uppgiften. Om denna person är kvinna eller man är i sammanhanget oväsentligt. Att öka andelen kvinnor som är intresserade av att tjänstgöra inom Försvarsmakten är en viktig del i arbetet med att få tillgång till en så hög andel personer med rätt kompetens som möjligt. Riksdagen och regeringen har också vid flera tillfällen framhållit vikten av att andelen kvinnor inom Försvarsmakten ökar. Detta gäller värnpliktiga, officerare, andelen kvinnor i utlandsstyrkan och i hemvärnet. Försvarsmakten bedriver också ett aktivt arbete med att öka andelen kvinnor i organisationen vilket bland annat tar sig uttryck i informations- och rekryteringskampanjer och i nätverk för värnpliktiga kvinnor och officerare. Även Pliktverket är engagerat i arbetet.

Arbetet med att öka andelen kvinnor inom Försvarsmakten har gett ett visst resultat. Andelen officerare som är kvinnor har ökat och likaså andelen värnpliktiga kvinnor. På det hela taget klarar systemet emellertid fortfarande inte av att rekrytera ett tillräckligt antal kvinnor till Försvarsmakten. Under 2007 skrevs ungefär 400 kvinnor in till värnplikt av Pliktverket. Andelen yrkesofficerare som är kvinnor är ungefär 4,5 procent. Hemvärnet ligger på en högre siffra eftersom 15 procent av medlemmarna är kvinnor. Andelen kvinnor i utlandsstyrkan och beredskapsförbanden är svårare att mäta men som ett exempel kan sägas att av de 1 500 personer som vid utgången av 2007 var anställda som beredskaps-soldater inom Försvarsmakten, var endast 101 kvinnor.

Den enskilt viktigaste faktorn för att öka andelen kvinnor inom Försvarsmakten är att få fler kvinnor att genomföra värnplikt. Under de senaste åren har antalet kvinnor som ansökt om att få genomföra frivillig antagningsprövning i syfte att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning legat relativt konstant. Under 2008 har Pliktverket även skickat ut inloggningsuppgifter för det utredningsformulär som föregår mönstringen till samtliga 17-åriga unga kvinnor. Det är ännu för tidigt att utvärdera denna åtgärd men preliminära uppgifter från Pliktverket visar på relativt positiva resultat. 13 369 kvinnor besvarade enkäten och av dessa ansågs 7 744 lämplig för tjänstgöring och uppmanades att ansöka

om frivillig antagningsprövning. I maj 2009 hade 2 600 av dessa sökt.

Anledningarna till att inte fler kvinnor ansöker om särskild antagningsprövning är med största sannolikhet flera. Uppenbarligen har informations- och marknadsföringskampanjer riktade mot kvinnor inte fått tillräckligt genomslag. Att notera är också att relativt få av dem som ansökte om särskild antagningsprövning under 2007 säger att de gjorde detta efter att ha fått information från Försvarmakten. Det främsta skälet till att fler kvinnor inte söker sig till Försvarmakten måste dock tillskrivas det faktum att värnpliktssystemet gör skillnad på män och kvinnor. Män är de enda som är skyldiga att mönstra och att fullgöra värnplikt även om de själva inte ansöker om det. Med denna skillnad i grunden är det svårt att uppnå eventuella målsättningar om ett ökat antal kvinnor i Försvarmakten. Eftersom värnplikten i stor utsträckning är en inkörsport till officersyrket, utlandsstyrkan och hemvärnet får den relativt låga andelen värnpliktiga som är kvinnor också genomslag på andra ställen i organisationen. Den låga andelen officerare som är kvinnor kan i sin tur påverka andelen kvinnor som vill genomföra värnplikt.

Förutom att inte lyckas få tillräckligt antal kvinnor till att ansöka om särskild antagningsprövning lyckas systemet inte heller tillvarata intresset hos dem som faktiskt ansöker. Av de drygt 1 500 kvinnor som under 2007, fullt frivilligt, ansökte om antagningsprövning, ryckte så småningom endast 365 in till grundutbildning.

Förklaringarna till att inte fler kvinnor kommer igenom systemet återfinns på flera plan. De ovan beskrivna problemen med långa ledtider mellan intresseanmälan och antagningsprövning är en orsak. Dessa förstärks vad gäller inskrivningen av kvinnor av att Pliktverket enligt gällande lagstiftning bara kan skriva in kvinnor som har fyllt 18 år. Under tiden mellan intresseanmälan och kallelse till antagningsprövning hinner ett antal kvinnor tröttna på att vänta eller finner andra intressen. Dessa kommer därför inte när de väl blir kallade. Av dem som väl genomför antagningsprövning får cirka 35 procent sådana resultat att de inte kan skrivas in till tjänstgöring. Den överlägset största anledningen till att kvinnor inte kan skrivas in, är att de får för dåliga testvärden vad gäller muskelstyrka. Ett antal kvinnor drar också tillbaka sina ansökningar under själva antagningsprövningen, eller samtycker inte till inskrivning trots att de har fått godkända testresultat. Som främsta

anledning till detta anges att man inte har kunnat få önskad befattning.⁷

Kommittén kan konstatera att alldeles för få kvinnor ansöker om frivillig antagningsprövning. Detta påverkar inte bara andelen soldater som är kvinnor utan även rekryteringsbasen för utlandsstyrkan, officersyrket och hemvärnet.

8.3 Slutsatser

Ett militärt personalförsörjningssystem måste kunna förse Försvarmakten med militär personal för samtliga dess uppgifter. Systemet måste också kunna anpassas till omställningar i inriktningen av Försvarmaktens verksamhet och måste ha kapacitet att snabbt kunna möta nya personalbehov. Totalförsvarspliktens syfte är att trygga totalförsvarets behov av personal. Detta har systemet också visat sig klara av väl, särskilt med beaktande av den omfattande mängd personal som det tidigare invasionsförsvaret krävde. Sett ur ett vidare perspektiv och med beaktande av de utökade uppgifter som Försvarmakten har att lösa i dag, är systemet med totalförsvarsplikt såsom det är utformat i dag emellertid behäftat med ett antal brister.

Tillgängligheten på krigsförband som är bemannade med krigsplacerade värnpliktiga är allmänt sett låg. För internationella insatser, vilket i dag utgör en av Försvarmaktens huvudsakliga verksamheter, kan krigsförband med krigsplacerade värnpliktiga inte användas över huvud taget. De dubbla förbandsstrukturer som har utvecklats för att möta detta har betytt att soldater ofta måste samövas i två olika förband och har även lett till omfattande belastningar för utbildningsorganisationen. Visserligen skapas det på lokal nivå många goda lösningar för att i möjligaste mån råda bot på dessa problem. I längden är det emellertid nödvändigt att förbanden i utbildningsorganisationen får bättre möjligheter att planera sin verksamhet och att de ges fullgoda förutsättningar för att genomföra en tillfredsställande utbildning. Detta är dock svårt att uppnå inom ramen för dagens system. Dagens system ställer även upp hinder för den övergripande styrningen av grundutbildning av soldater. Ledtiderna från det att en person skrivs in för tjänstgöring och att utbildningen påbörjas är vidare alltför långa, vilket inverkar

⁷ Se vidare Pliktverkets rapport *Vart tar alla tjejer som har ansökt om att antagningspröva vägen?*

på utbildningsplanering och även påverkar de värnpliktigas inställning till tjänstgöring.

Kommittén bedömer att utvecklingen i framtiden med all sannolikhet kommer att gå mot mer flexibla insatsförband som kan användas både nationellt och internationellt. Dessa förband kommer att bemannas med anställda och kontrakterade soldater. Tjänstgöring i denna typ av förband kommer helt att bygga på frivillighet. Ett fungerande personalförsörjningssystem för Försvarsmakten måste kunna möta även en sådan utveckling. Detta skulle enligt kommittén vara mycket svårt att uppnå med en tillämpad totalförsvarsplikt som grund. De brister som finns i dag skulle också riskera att förstärkas. Grundutbildningen av soldater måste i framtiden även kunna i högre utsträckning än i dag styras mot bakgrund av Försvarsmaktens samlade behov av personal. På sikt måste det militära personalförsörjningssystemet också kunna uppnå en mer jämlik könsfördelning inom Försvarsmakten.

De värnpliktiga som varje år fullgör grundutbildning riskerar också att på sikt bli en alltför grund rekryteringsbas för Försvarsmakten. Tecken på detta problem syns redan. Värnpliktsvolymerna bestäms mot bakgrund av Försvarsmaktens behov av personal för krig och för att upprätthålla den fredstida beredskapen. Beroende på hur detta behov ser ut kan volymerna fortsätta att sjunka, samtidigt som Försvarsmaktens rekryteringsbehov för andra uppgifter fortsätter att öka. Även om en högre andel av de värnpliktiga än i dag fortsatte inom Försvarsmakten efter att de hade fullgjort grundutbildning kan värnpliktsvolymerna ändå visa sig otillräckliga som rekryteringsbas.

I dag ges inte heller den enskildes vilja tillräckligt genomslag i systemet. De som genomgår grundutbildning måste i hög grad vilja engagera sig i Försvarsmakten i någon form. Här är den enskildes inställning helt avgörande. Det är emellertid svårt att låta den enskildes vilja få större genomslag i ett pliktssystem än vad den får i dag. Vidare innehåller systemet inte tillräckligt bra ingångar för den som utan att ha fullgjort värnplikt vill engagera sig i Försvarsmakten.

9 Den framtida skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt

9.1 Bakgrund

I delbetänkandet uttalade kommittén att en slutsats av de analyser som har gjorts av dagens system, är att totalförsvarsplikten som den är utformad och tillämpas i dag, är otillräcklig för att förse Försvarsmakten med ett tillräckligt antal soldater för samtliga dess uppgifter. Ett ytterligare problem är att Försvarsmakten har tvingats utveckla två separata förbandssystem för nationella respektive för internationella uppgifter. Tillgängligheten på förband som är bemannade med krigsplacerade värnpliktiga är låg även för nationella uppgifter. Vidare yttrade kommittén att det kan ifrågasättas om det är rimligt att under hot om straffansvar kalla in unga människor till tjänstgöring med plikt när personalbehovet inom Försvarsmakten för närvarande är så pass litet.

Kommittén framhöll i delbetänkandet att en förändring av dagens soldatförsörjningssystem är av yttersta vikt. Kommittén har utgått från att ett soldatförsörjningssystem, för att vara effektivt, bör kännetecknas av kostnadseffektivitet, ändamålsenlighet och flexibilitet. En hög andel av de soldater som utbildas ska kunna användas för att lösa Försvarsmaktens huvuduppgifter. Systemet ska också kunna svara mot nya prioriteringar i Försvarsmaktens verksamhet och på ett ändamålsenligt sätt tillvarata kompetens hos personalen. Vidare måste systemet kunna svara mot hemvärnets behov och stödja Försvarsmaktens rekrytering och utbildning av officerare. Vidare är det önskvärt att den enskildes vilja till tjänstgöring ges ett större genomslag än i dag och att andelen kvinnor inom Försvarsmakten ökar.

Direktiven till kommittén är tydliga. Kommittén ska överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan

personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt. Under avsnitt 6.5 i delbetänkandet har kommittén likväl redogjort för möjligheterna att med en fortsatt tillämpning av pliktsystemet försöka angripa de problem som identifierats i dagens system. Kommitténs slutsats är dock att inget av dessa alternativ i nuläget är en framkomlig väg. Som ett resultat av denna analys framhöll kommittén att Försvarsmaktens soldatförsörjning för närvarande bör göras oberoende av en tillämpad totalförsvarsplikt. Rekrytering och utbildning av soldater bör i stället ske på frivillig grund.

I direktiven framhålls att någon typ av totalförsvarsplikt ska finnas kvar även i framtiden. Kommittén ska enligt direktiven överväga under vilka förhållanden pliktsystemet ska tillämpas. Att kunna ta totalförsvarspliktiga i anspråk för tjänstgöring med plikt är ett mycket viktigt instrument för att kunna möta hot och för att kunna upprätthålla försvarsberedskapen. Kommittén har därför i delbetänkandet angett att lagen om totalförsvarsplikt ska finnas kvar i sin helhet. Vid behov måste dess bestämmelser om möjligheten att ianspråkta personer för tjänstgöring med plikt kunna tillämpas. Kommittén kommer i detta kapitel att redogöra för förslag angående hur skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt bör vara utformad i framtiden och när den ska kunna tillämpas.

Kommittén ska enligt direktiven även överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning, när denna skyldighet tillämpas, ska omfatta både män och kvinnor. Kommittén lämnar i kapitlet förslag angående detta.

I delbetänkandet har uttrycket *tjänstgöringsplikt* använts för att beskrivas totalförsvarspliktigas skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret. Totalförsvarspliktigas tjänstgöring inom totalförsvaret kan fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Allmän tjänsteplikt är totalförsvarspliktiga bara skyldiga att fullgöra under höjd beredskap och efter att regeringen har föreskrivit om det. Denna tjänstgöringsform berörs inte av kommitténs förslag. För att tydliggöra vilka former av tjänstgöring kommitténs förslag berör kommer uttrycket *skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt* att användas i stället för tjänstgöringsplikt.

9.2 När totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra värnplikt och civilplikt

9.2.1 Förutsättningar och principiella överväganden

Kommitténs ställningstaganden i delbetänkandet innebär att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte ska tillämpas i nuläget. Detta skulle i sin enklaste form kunna uppnås genom att bemanningsansvariga myndigheter upphörde att till Pliktverket anmäla något behov av totalförsvarspliktig personal. Inga totalförsvarspliktiga skulle då skrivas in för värnplikt eller civilplikt. Att inga totalförsvarspliktiga i dag fullgör civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar är ett resultat av ett sådant förfarande. Den förändring i tillämpningen av skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt som kommittén föreslår är emellertid av betydligt mer övergripande natur. Den innebär att inga totalförsvarspliktiga överhuvudtaget för närvarande ska fullgöra värnplikt eller civilplikt. En sådan omfattande förändring i totalförsvarspliktens tillämpning bör enligt kommittén formaliseras på ett tydligt sätt. Det är också viktigt att ha i åtanke att lagen om totalförsvarsplikt är en rättighetsinskränkande lag. Det är därför angeläget att det i lagen går att utläsa vilka skyldigheter som åligger den enskilde och under vilka förutsättningar de gör det.

Det är även viktigt att framhålla att kommitténs ställningstaganden i delbetänkandet inte påverkar enskildas grundläggande skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt. Alla svenska medborgare och i Sverige bosatta personer kommer således även fortsättningsvis att vara totalförsvarspliktiga mellan de år de fyller 16 respektive 70 år. De skyldigheter som totalförsvarspliktiga åläggs i 1 kap. 2 § i lagen om totalförsvarsplikt kommer också fortsättningsvis att vara desamma. Bestämmelserna i lagen kommer emellertid att tillämpas på ett annat sätt än i dag.

När totalförsvarspliktiga måste kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt

Att totalförsvarspliktiga kan åläggas att tjänstgöra inom totalförsvaret är av väsentlig betydelse för att Sverige vid behov ska kunna möta hot och krissituationer och för att försvarsberedskapen ska kunna upprätthållas. Som utgångspunkt för sina ställningstaganden

i delbetänkandet har kommittén därför angett att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt, måste kunna tillämpas när försvarsberedskapen kräver det. Ett behov av att ianspråka totalförsvarspliktiga för värnplikt eller civilplikt kan komma att uppstå i olika situationer och för att möta olika former av behov. Att närmare ange förutsättningar för under vilka omständigheter som denna skyldighet ska kunna tillämpas, är enligt kommittén inte meningsfullt. Skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt bör inte heller knytas till att något särskilt förhållande, såsom höjd beredskap, föreligger.

En ytterligare utgångspunkt för kommitténs ställningstaganden är att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt vid behov måste kunna tillämpas mycket snabbt. Ett beslut med denna innebörd måste därför kunna tas fort och träda i kraft omedelbart.

9.2.2 Kommitténs förslag

Kommitténs förslag: Skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det.

Kommittén föreslår att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt i framtiden görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Förutsättningar för att totalförsvarspliktiga i framtiden ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt blir med andra ord desamma som de som i dag krävs för att värnpliktiga och civilpliktiga ska kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring eller för att totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället ska kunna skrivas in för värnplikt eller civilplikt. Detsamma gäller för att regeringen ska kunna fatta beslut om att inskrivning i utbildningsreserven inte ska upphöra. Till skillnad från vad som gäller för att totalförsvarspliktiga ska kunna åläggas att fullgöra krigstjänstgöring eller allmän tjänsteplikt, krävs det inte i dessa fall att det föreligger höjd beredskap angående höjd beredskap (se avsnitt 4.1.1).

Att totalförsvarspliktiga endast är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt efter att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det, bör framgå av lagen om totalförsvars-

plikt. På så sätt tydliggörs att personalförsörjningen inom totalförsvaret för närvarande görs oberoende av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. En lösning av den typ som kommittén föreslår säkerställer samtidigt att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt vid behov åter snabbt kan börja tillämpas. Regeringen ges också ett stort utrymme i bedömningen av om och när detta kan anses nödvändigt. Ett beslut om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska tillämpas kopplas inte till att några formella förhållanden, såsom exempelvis höjd beredskap, ska föreligga. Kommitténs förslag innebär också att regeringen ges möjlighet att föreskriva om exakt på vilket sätt som skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska börja tillämpas. Att notera är dock att ett sådant beslut inte innebär att totalförsvarspliktiga därigenom kan åläggas att fullgöra samtliga *former* av värnplikt eller civilplikt. För att värnpliktiga och civilpliktiga ska kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring krävs att regeringen föreskriver särskilt om detta. För skyldigheten att fullgöra krigstjänstgöring krävs dessutom att det föreligger höjd beredskap.

9.3 En allmän skyldighet att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning

Skyldigheten att fullgöra allmän tjänsteplikt och civilplikt med kort grundutbildning omfattar både män och kvinnor. Värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning är emellertid kvinnor i dag endast skyldiga att fullgöra efter att de på frivillig grund har skrivits in för sådan tjänstgöring. Enligt direktiven ska kommittén ta ställning till om skyldigheten att fullgöra dessa typer av tjänstgöring i framtiden ska omfatta kvinnor.

9.3.1 Förutsättningar och principiella överväganden

Som har angetts ovan går det inte att veta under vilka förutsättningar som pliktssystemet åter kan behöva tas i bruk. Ett beslut om att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska börja tillämpas kan komma att tas mot bakgrund av en förändrad säkerhetspolitisk situation. Pliktssystemet måste i ett sådant läge snabbt kunna ge ansvariga myndigheter största möjliga handlingsfrihet vad gäller att ta ut totalförsvarspliktiga till tjänstgöring. Hur personal-

behovet i en sådan situation kommer att se ut går inte att förutsäga. Som har framhållits i delbetänkandet anser kommittén emellertid att det är en orealistisk tanke att kön i en sådan situation skulle vara den avgörande urvalsfaktorn. Kommittén uttalade därför i delbetänkandet att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning, när denna tillämpas, även bör omfatta kvinnor.

9.3.2 Kommitténs förslag

Kommitténs förslag: Skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska även omfatta kvinnor. Lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning ska som en konsekvens härav upphävas.

Kommittén föreslår att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning även ska omfatta kvinnor. Detta kräver att bestämmelserna i 1 kap. 5 § som anger att skyldigheten att fullgöra värnplikt endast omfattar svenska män ändras. Någon särskild bestämmelse om att skyldigheten att fullgöra civilplikt med längre grundutbildning inte omfattar kvinnor finns inte. Sådan tjänstgöring förutsätter emellertid liksom värnplikt att en totalförsvarspliktig har genomgått mönstring eller, för kvinnor, särskild antagningsprövning. Eftersom särskild antagningsprövning är ett helt frivilligt åtagande finns det i praktiken ingen möjlighet att ålägga kvinnor att fullgöra civilplikt med längre grundutbildning, eftersom de inte kan åläggas att genomgå sådan utredning som skulle vara en förutsättning för att skrivas in. Detta hinder tas emellertid bort i och med att kommittén i kapitel 10 föreslår att även bestämmelserna om skyldighet att genomgå mönstring ska omfatta kvinnor. Som en konsekvens av förslaget om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt i framtiden även ska omfatta kvinnor, föreslår kommittén även att lagen om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning kvarstår inte i en sådan situation. Den bör därför upphävas.

Till följd av kommitténs förslag måste följdändringar göras i ett antal bestämmelser i lagen om totalförsvarsplikt så att dessa omfattar både män och kvinnor.

9.4 Möjligheten att med plikt ianspråka personal som har rekryterats och utbildats på frivillig grund

Värnplikt ska enligt 1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt alltid inledas med grundutbildning. Fullgjord grundutbildning är också en förutsättning för att en värnpliktig ska kunna krigsplaceras. Att de är krigsplacerade är i sin tur en förutsättning för att värnpliktiga och civilpliktiga ska kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. För att en värnpliktig ska kunna kallas in till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring krävs alltså att han eller hon först har mönstrat eller genomgått antagningsprövning och därefter har skrivits in till tjänstgöring. Efter detta måste personen ha genomgått grundutbildning och därefter ha krigsplacerats.

Kommitténs förslag innebär att Försvarmaktens personalförserjning så länge som försvarsberedskapen tillåter det ska göras oberoende av en tillämplad skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Rekrytering och utbildning av soldater ska i stället ske på frivillig grund. Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén ta ställning till under vilka förhållanden personal som har rekryterats, utbildats eller tjänstgjort på frivillig grund bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt inom det militära respektive det civila försvaret. Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder.

9.4.1 Förutsättningar och principiella överväganden

Totalförsvarsplikten syftar till att totalförsvarets behov av personal ska kunna tryggas. Vid behov ska totalförsvarspliktiga kunna åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring och, vid höjd beredskap, även krigstjänstgöring och allmän tjänsteplikt. Värnplikt och civilplikt omfattar även utbildningsmoment i form av grundutbildning och repetitionsutbildning. Även om det är grund- och repetitionsutbildning som de flesta förknippar med värn- och civilplikt så är dessa att betrakta som medel snarare än mål vad gäller totalförsvarspliktens utformning. Anledningen till att totalförsvarspliktiga åläggs att fullgöra grundutbildning och repetitionsutbildning inom ramen för värn- och civilplikten, är framför allt att de ska få till-

räckliga färdigheter och kunskaper för att kunna lösa en krigsuppgift och vid behov kunna åläggas att tjänstgöra i en befattning.

Civilplikt behöver till skillnad från värnplikt inte alltid inledas med grundutbildning. Kompetens för en civilpliktig befattning kan en totalförsvarspliktig ha uppnått även utan att ha tjänstgjort inom totalförsvaret. Regeringen uttalade i propositionen som föregick lagen om totalförsvarsplikt att det saknades anledning att med stöd av pliktbestämmelser grundutbilda en enskild när utbildningsbehov saknades.¹ En person kan således skrivas in för civilplikt utan grundutbildning och därefter omedelbart krigsplaceras. Personen kan sedan vid behov tas i anspråk för beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Någon anledning att kunna skriva in totalförsvarspliktiga för värnplikt utan grundutbildning har hittills inte funnits. De kunskaper och färdigheter som krigsplacering inom sådana typer av tjänst kräver, har hittills i princip endast kunnat förvärfvas genom grundutbildning inom ramen för värnplikt.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt ska enligt kommitténs förslag kunna tillämpas om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Totalförsvarspliktiga kan efter ett sådant beslut skrivas in för värnplikt. Denna ska enligt gällande rätt alltid innefatta grundutbildning. Efter fullgjord grundutbildning kan de sedan krigsplaceras och därefter vid behov åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Beroende på ledtiderna mellan mönstring och grundutbildning och beroende på grundutbildningens längd, kommer det då att ta en viss tid från politiskt beslut till dess att systemet börjar generera färdigutbildade värnpliktiga som kan krigsplaceras. Under den period som någon grundutbildning av värnpliktiga inte har skett, har emellertid personal i stället utbildats och tjänstgjort inom Försvarsmakten på frivillig grund.

Enligt kommitténs förslag ska en frivillig militär utbildning inrättas i Försvarsmaktens regi. Denna kan sedan följas av ett fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Ett sådant engagemang kan bland annat bestå i tjänstgöring som anställd eller kontrakterad soldat eller gruppbefäl. Inom ramen för sådant engagemang kommer den enskilde att genomgå ytterligare utbildning. I de fall en frivillig militär utbildning motsvarar vad en värnpliktig får under sin grundutbildning, är det enligt kommittén naturligt att personal som har genomgått frivillig utbildning kan tas i anspråk för tjänst-

¹ Prop. 1994/95:6 s. 120.

göring med plikt utan att först behöva genomgå grundutbildning, i enlighet med vad som redan gäller för inskrivning för civilplikt. Detta är emellertid inte möjligt med dagens lagstiftning och lagen bör därför ändras. Kommittén vill dock framhålla att ingen ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt, oavsett om det innefattar grundutbildning eller inte, utan att först ha skrivits in för sådan tjänstgöring.

9.4.2 Kommitténs förslag

Kommitténs förslag: Värnplikt ska inte behöva inledas med grundutbildning om den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan frivillig militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i lagen om totalförsvarsplikt får skrivas in för värnplikt utan grundutbildning. Detta får göras utan att den enskilde först behöver genomgå mönstring.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan frivillig militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i lagen om totalförsvarsplikt och därigenom förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift får krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet.

Kommittén föreslår att värnplikt inte alltid ska behöva inledas med grundutbildning. Om en totalförsvarspliktig genom frivillig militär utbildning eller tjänstgöring har uppnått motsvarande kunskaper ska han eller hon kunna skrivas in för värnplikt utan grundutbildning. Efter att ha skrivits in för värnplikt ska personen kunna krigsplaceras i en befattning. Den enskilde kan därefter vid behov åläggas att fullgöra repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring enligt vad som anges i lagen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt ska enligt kommitténs förslag bara tillämpas när regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Denna begränsning vad gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller naturligtvis även för totalförsvarspliktiga som har skrivits in för värnplikt utan grundutbildning.

Inskrivning till värnplikt utan grundutbildning kommer att kunna ske med stöd av de uppgifter om den enskildes tjänstgöring som har lämnats till Pliktverket av Försvarsmakten. Det finns i ett sådant läge ingen anledning att den enskilde först måste genomgå mönstring för att kunna skrivas in för värnplikt. Hans eller hennes förutsättningar att fullgöra värnplikt och lämplighet för olika befattningar framgår av uppgifterna från den frivilliga militära utbildning eller tjänstgöring som hon eller han har fullgjort.

Kommitténs förslag kräver en ändring av lagen om totalförsvarsplikt, så att värnplikt inte alltid måste inledas med grundutbildning. Vidare måste lagen ge Pliktverket en möjlighet att skriva in totalförsvarspliktiga för värnplikt utan att de först har genomgått mönstring. Lagen måste också ändras så att den som har genomgått frivillig militär utbildning eller tjänstgöring och därigenom har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift får krigsplaceras enligt bestämmelserna i 3 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

9.5 Förutsättningar för att bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska kunna tillämpas

Kommittén har i avsnitt 9.2 angett under vilka förutsättningar som totalförsvarspliktiga i framtiden ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt. För att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt åter ska kunna tillämpas krävs att vissa praktiska förberedelser är gjorda. Den viktigaste av dessa är att fungerande personalredovisning och ett tillfredsställande registersystem fortlöpande finns på plats. Om pliktsystemet ska kunna tillämpas måste ansvariga myndigheter ha ett tillräckligt uppgiftsunderlag för att vid behov kunna kalla totalförsvarspliktiga till utredning och inskrivning. För att systemet ska kunna tillämpas någorlunda effektivt, måste även vissa andra uppgifter om totalförsvarspliktiga finnas tillgängliga. Detta rör exempelvis information om vilka totalförsvarspliktiga som vid tillfället är tagna i anspråk av kriminalvården eller av vårdinrättningar. Finns inte sådan information tillgänglig i samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska tillämpas, kommer igångsättandet av systemet att ta betydande tid i anspråk. En ytterligare aspekt att beakta är att det för överskådlig framtid kommer att finnas ett stort antal

personer som är ianspråktagna inom olika delar av totalförsvaret. Detta innefattar totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade i värnpliktiga eller civilpliktiga befattningar såväl som totalförsvarspliktiga som av bemanningsansvariga myndigheter har tagits i anspråk för en särskild verksamhet. Till detta kommer uppgifter om ett stort antal personer inom hälso- och sjukvårdssektorn. Dessa registeruppgifter är väsentliga och måste bevaras för att enskilda totalförsvarspliktiga inte ska placeras i flera olika befattningar. Om pliktssystemet åter skulle behöva tillämpas är det av yttersta vikt att totalförsvarspliktiga inte skrivs in till nya befattningar utan att det finns information om de redan upprätthåller en annan befattning inom totalförsvaret.

Kommittén kommer i kapitel 16 att redogöra för hur personalredovisning för totalförsvarsändamål i framtiden bör utformas. Kommittén vill emellertid framhålla vikten av att en tillräcklig registerstruktur upprätthålls och uppdateras även i samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas. En ytterligare fråga som kommittén kommer att ta ställning till i kapitel 10 är om någon uppgiftsskyldighet för totalförsvarspliktiga ska tillämpas under sådana omständigheter.

9.6 Konsekvenser av kommitténs förslag

Den form av plikttjänstgöring som tillämpas i dag är nästan uteslutande grundutbildning av värnpliktiga. Krigstjänstgöring och allmän tjänsteplikt tillämpas endast vid höjd beredskap. Beredskapstjänstgöring är totalförsvarspliktiga skyldiga att fullgöra först efter att regeringen har föreskrivit om det. Repetitionsutbildning av totalförsvarspliktiga förekommer i dagsläget i mycket liten utsträckning och civilplikt med lång grundutbildning förekommer i dagsläget inte alls. Civilplikt med kort grundutbildning fullgörs endast av de totalförsvarspliktiga som utbildas till beredskapspoliser. Om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt skulle upphöra att tillämpas i nuläget skulle detta därför framför allt få konsekvenser för med stöd av vilket regelverk som soldater och sjömän ska grundutbildas. En fortlöpande grundutbildning av soldater och sjömän är naturligtvis av väsentlig betydelse för försvarsberedskapen. Om detta sker på frivillig grund eller med hjälp av plikt är emellertid inte avgörande. Kommitténs förslag innebär att en frivillig utbildning för soldater och sjömän inrättas.

Den enskilde får sedan fortsatt utbildning inom ramen för sitt fortsatta engagemang inom Försvarsmakten. Grundutbildning av soldater kommer därför att ske även när skyldigheten att fullgöra värnplikt inte tillämpas.

Kommittén vill framhålla att dess förslag på intet sätt innebär att Sveriges försvarsberedskap försämrats. Lagen om totalförsvarsplikt kommer att finnas kvar i sin helhet. Vid behov kan totalförsvarspliktiga fortfarande åläggas att fullgöra beredskapstjänstgöring, krigstjänstgöring eller allmän tjänsteplikt. Om försvarsberedskapen skulle kräva det kan skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt, inklusive grundutbildning och repetitionsutbildning, åter tillämpas. Genom att kommittén har föreslagit att sådan personal som har fullgjort frivillig militär tjänstgöring i framtiden ska kunna tas i anspråk med plikt säkerställs också att det finns en personalreserv som kan tas i anspråk utan att de som ingår i den först behöver genomgå grundutbildning.

Kommitténs förslag om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt i framtiden även ska omfatta kvinnor kommer, om skyldigheten att tjänstgöra med plikt åter måste tillämpas, att ge ansvariga myndigheter ett dubbelt så stort urvalsunderlag jämfört med i dag.

Att skyldigheten att fullgöra civilplikt upphör att tillämpas kommer inte att få några större konsekvenser i nuläget. Bemanningsansvariga myndigheter har för närvarande inte angett något behov av civilpliktig personal som skrivs in för lång grundutbildning. Skulle försvarsberedskapen kräva det kan regeringen föreskriva om att skyldigheten att fullgöra civilplikt åter ska tillämpas. En särskild kategori civilpliktiga utgörs av de beredskapspoliserna som utbildas med lagen om totalförsvarsplikt som grund. Om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas måste utbildningen i stället ske på frivillig grund. Även beredskapspoliserna som har utbildats på frivillig grund kan emellertid tas i anspråk med plikt.

Kommitténs förslag kommer också att ha den konsekvensen att ingen kommer att lagföras för brott mot totalförsvarsplikten så länge skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret enligt lagen om totalförsvarsplikt inte tillämpas.

10 Den framtida skyldigheten att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden

Kommittén har i kapitel 9 föreslagit att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i fortsättningen ska vara beroende av att regeringen med hänsyn till att försvarsberedskapen föreskriver om det. Vidare föreslår kommittén att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar ska omfatta både män och kvinnor.

En förändring i tillämpningen av totalförsvarspliktigas skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt, leder till att även tillämpningen av totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka vid en föreskriven utredning om sina personliga förhållanden behöver analyseras.

I direktiven anges att kommittén särskilt ska överväga om mönstringsskyldigheten i framtiden ska gälla både för män och för kvinnor. I direktiven anges också att kommittén ska ta ställning till om mönstringsskyldigheten endast ska tillämpas när försvarsberedskapen kräver det eller om den helt eller delvis även ska tillämpas när utbildning och tjänstgöring inom försvaret sker på frivillig grund.

I betänkandet benämns totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, som dessas *uppgiftsskyldighet*. En undersökning om en totalförsvarspliktigas personliga förhållanden kan utföras som *mönstring* eller som *annan utredning*.

10.1 Bakgrund

För att en totalförsvarspliktig ska kunna åläggas att fullgöra värnplikt eller civilplikt måste han eller hon först ha skrivits in för tjänstgöring. Ett inskrivningsbeslut ska i sin tur föregås av en undersökning av den enskildes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. För att totalförsvarspliktiga ska kunna åläggas att fullgöra allmän tjänsteplikt krävs däremot inget föregående inskrivningsbeslut. Bestämmelserna om allmän tjänsteplikt är emellertid tillämpliga först vid höjd beredskap och när regeringen föreskriver om det.

Att plikttjänstgöring föregås av ett uttagnings- och inskrivningsförfarande är en lika gammal företeelse som den allmänna värnplikten i sig. Dagens mönstringssystem härstammar i allt väsentligt från mitten av 1990-talet. I samband med totalförsvarspliktens tillkomst i mitten på 1990-talet centraliserades urvals- och inskrivningsverksamheten för totalförsvaret. Tidigare hade Värnpliktsverket svarat för uttagning och inskrivning av personal för värnplikt, medan Vapenfristyrelsen hade varit den myndighet som hade ansvarat för uttagning och kallelse till vapenfri tjänst. År 1995 fick Pliktverket ett övergripande ansvar för att skriva in samtliga kategorier totalförsvarspliktiga till tjänstgöring eller i utbildningsreserven. Verket fick också det övergripande ansvaret för att besluta om krigsplacering av totalförsvarspliktiga och för att utfärda inkallelse till tjänstgöring.

I och med införandet av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt sammanfördes också bestämmelserna om mönstring och annan form av inskrivningsprövning i ett regelverk.

10.2 Skyldigheten att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden – mönstring och annan utredning

(För en längre bakgrundsbeskrivning av dagens regelverk, se avsnitt 6.1.) Enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt är alla totalförsvarspliktiga, i syfte att deras förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas, skyldiga att på begäran av Pliktverket, en annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, en kommun eller ett landsting, lämna nödvändiga uppgifter om sig

själva. En sådan utredning kan ta sig formen av *mönstring* eller *annan utredning*.

Att totalförsvarspliktiga är ålagda en uppgiftsskyldighet syftar till att inskrivningsansvariga myndigheter ska ha ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma enskildas förutsättningar att fullgöra olika typer av tjänstgöring. Om inskrivning till tjänstgöring inte föregicks av ett urvals- och uttagningsförfarande skulle plikt-systemet vara förenat med mycket stora tillämpningssvårigheter.

Mönstring

Skyldigheten att genomgå *mönstring* omfattar bara män som är svenska medborgare. Bestämmelserna om mönstring finns i 2 kap. 2–3 §§, lagen om totalförsvarsplikt. Mönstringsskyldigheten inträder det år en man fyller 18, eller den dag då personen i fråga förvärvat svenskt medborgarskap. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår personen fyller 24 år. Mönstring ska genomföras vid Pliktverket och ske i den enskildes personliga närvaro. Enligt lagen om totalförsvarsplikt ska mönstring innefatta medicinska och psykologiska undersökningar och annan utredning av den enskildes personliga förhållanden.

Annan utredning

Skyldigheten att efter begäran medverka till *annan utredning* omfattar alla totalförsvarspliktiga och regleras genom bestämmelserna i 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt. Annan utredning kan genomföras av Pliktverket, annan statlig myndighet som regeringen bestämmer, av kommun eller landsting. Sådan utredning behöver inte ske i den enskildes närvaro. Den kan också ske genom att den enskilde efter begäran skriftligen eller muntligen lämnar uppgifter om sig själv.

Tillämpningen av uppgiftsskyldigheten i dag

I dag kallas inte alla män till mönstring. För att kunna bedöma vilka personer som är bäst lämpade för att skrivas in till tjänstgöring ska alla mönstringsskyldiga i enlighet med Pliktverkets föreskrifter

(TPVFS 2007:1) först lämna uppgifter om sig själva i en webbaserad lämplighetsundersökning. Lämplighetsundersökningen genomförs med stöd av 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt som *annan utredning*. Baserat på resultatet från lämplighetsundersökningen kallas sedan män som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in för tjänstgöring till mönstring. Sedan 2008 skickas den webbaserade lämplighetsundersökningen även ut till samtliga 17-åriga kvinnor. För kvinnor föreligger dock ingen skyldighet att svara på enkäten. Eftersom lämplighetsundersökningen inte faller in under bestämmelserna om mönstring, utan under bestämmelserna om annan utredning, skulle det vara möjligt att ålägga även kvinnor att besvara den. Syftet med enkäten är emellertid att kunna kalla de bäst lämpade personerna till mönstring. Eftersom mönstringskyldigheten inte omfattar kvinnor har bedömningen gjorts att det skulle sakna värde att med plikt tvinga kvinnor att svara på enkäten, av den anledningen att det inte skulle kunna följas av ett beslut om att kalla de bäst lämpade av dem till mönstring.

En ytterligare typ av utredning som kan föregå inskrivning till värnplikt eller civilplikt, är *särskild antagningsprövning*, som regleras genom lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Att genomgå denna typ av utredning är emellertid helt och hållet ett frivilligt åtagande och faller inte in under bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i lagen om totalförsvarsplikt. Antagningsprövning genomförs bara av kvinnor som på frivillig grund vill fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Efter att de har genomgått antagningsprövning och samtyckt till inskrivning är även kvinnor skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

10.3 Den framtida tillämpningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet

Enligt direktiven ska kommittén ta ställning till om mönstringskyldigheten enbart ska tillämpas när försvarsberedskapen kräver det, eller om den helt eller delvis ska tillämpas även i samband med att utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret sker på frivillig grund.

10.3.1 Förutsättningar och principiella överväganden

Totalförsvarspliktigas uppgiftsskyldighet är nära knuten till skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt. Detta gäller särskilt mönstringsskyldigheten. Fullgjord mönstring ska följas av att en totalförsvarspliktig skrivs in för värnplikt eller civilplikt eller befrias från skyldigheten att fullgöra sådan tjänstgöring. Alternativt ska personen skrivas in i utbildningsreserven. I samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas kommer bemanningsansvariga myndigheter inte att utbilda några totalförsvarspliktiga. Inga totalförsvarspliktiga kommer då att behöva skrivas in för tjänstgöring som innefattar grundutbildning. Det omedelbara behovet av att kunna mönstra totalförsvarspliktiga i syfte att kunna skriva in dem för sådan tjänstgöring faller då bort. Liksom skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt måste emellertid uppgiftsskyldigheten, inklusive skyldigheten att genomgå mönstring, vid behov kunna tillämpas i full utsträckning.

När bestämmelserna om uppgiftsskyldighet måste kunna tillämpas

Kommitténs förslag innebär att regeringen om försvarsberedskapen kräver det ska kunna föreskriva om att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra värnplikt och civilplikt. Detta är nödvändigt för att Sveriges förmåga att möta hot och krissituationer ska kunna säkerställas och för att försvarsberedskapen vid behov ska kunna upprätthållas på en tillfredsställande nivå. Ansvariga myndigheter måste då även ha möjlighet att ålägga totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring eller annan utredning. En utgångspunkt för bedömningen av om när bestämmelserna om uppgiftsskyldighet bör kunna tillämpas, är således att de måste kunna tillämpas i åtminstone samma utsträckning som skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt, det vill säga efter att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen har föreskrivit om det.

Tillämpandet av uppgiftsskyldighet i samband med att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas

Vad gäller frågan om totalförsvarspliktiga bör åläggas en uppgiftsskyldighet även när regeringen inte har föreskrivit om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra värnplikt eller civilplikt, gör kommittén följande bedömning.

För att pliktssystemet till fullo åter ska kunna tas i bruk krävs, förutom tillräckliga författningsmässiga förutsättningar, även vissa ytterligare förberedelser. Som har beskrivits i kapitel 9 måste en ändamålsenlig personalredovisning och registerstruktur kontinuerligt finnas på plats och uppdateras. Ansvarig inskrivningsmyndighet måste vidare ha en löpande tillgång till uppgifter från vissa myndigheter, bland annat folkbokföringsuppgifter från Skatteverket. En tillämpning av pliktssystemet skulle i praktiken annars bli mycket svår. Den skulle behöva inledas med att grundläggande uppgifter om totalförsvarspliktiga samlades in vilket skulle ta både tid och resurser i anspråk och väsentligen försvåra en tillämpning av systemet. Om registersystem inte vidmakthölls och en fungerande personalredovisning inte fanns, skulle också den omfattande information om krigsplaceringsläge som finns i dag behöva byggas upp igen, om plikten återigen behöver tillämpas. Försvarsmakten har vidare angett ett behov av att kunna krigsplacera personal som har utbildats och tjänstgjort på frivillig grund, detta även när inga totalförsvarspliktiga fullgör grundutbildning som värnpliktiga. Även detta kräver en fortsatt personalredovisning av krigsplaceringsläge. Kommittén har därför föreslagit att nuvarande registersystem vidmakthålls och att de myndigheter som i dag har en uppgiftsskyldighet till Pliktverket bör ha detta även i samband med att totalförsvarspliktiga inte fullgör värnplikt och civilplikt. Den närmare utformningen av den framtida personalredovisningen inom totalförsvaret redogörs för i kapitel 16.

Grundläggande för bedömningen av om någon uppgiftsskyldighet ständigt bör tillämpas är om ovan nämnda förberedelser kan anses tillräckliga för att pliktssystemet åter ska kunna tillämpas, eller om detta även kräver information från enskilda totalförsvarspliktiga. Om något sådant behov inte kan anses föreligga, finns det heller ingen anledning att ålägga totalförsvarspliktiga en ständig uppgiftsskyldighet.

Den andra centrala utgångspunkten för bedömningen av om någon form av uppgiftsskyldighet bör tillämpas även när skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas har sin grund i uppgiftsskyldighetens natur. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet svarar mot ett tydligt syfte. Uppgiftsskyldigheten ska säkerställa att ansvariga myndigheter kan utreda totalförsvarspliktigas förmåga att fullgöra värnplikt eller civilplikt i syfte att totalförsvarets personalförsörjning, och därmed försvarsberedskapen, ska kunna tryggas. Det är också mot bakgrund av detta syfte som de begränsningar i den enskildes frihet som uppgiftsskyldigheten innebär har gjorts. Förutom att svara mot detta syfte kan uppgiftsskyldigheten för totalförsvarspliktiga förvisso även sägas ha haft andra effekter. Exempelvis har mönstringsskyldigheten gett statsmakterna ett tillfälle att informera unga om totalförsvaret. Detta har emellertid aldrig utgjort mönstringsskyldighetens syfte och det är inte heller mot denna bakgrund som begränsningarna i den enskildes frihet har gjorts.

Begränsningar i den enskildes frihet får enligt regeringsformens bestämmelser endast göras för att tillgodose ändamål som kan anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får – såvitt är av intresse här – heller inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Förutom frågan om det finns ett behov av att totalförsvarspliktiga åläggs en uppgiftsskyldighet även när övriga delar av pliktssystemet inte tillämpas, måste det därför också noga övervägas vilken sorts utredning och vilka inskränkningar i den enskildes frihet ett sådant eventuellt behov skulle motivera. Utgångspunkterna för en bedömning av om någon form av uppgiftsskyldighet ständigt bör åligga den enskilde kan då sammanfattas som följer:

1. Vilket behov finns av att löpande ha tillgång till uppgifter från totalförsvarspliktiga för att pliktssystemet praktiskt sett ska kunna återinföras tillräckligt snabbt 2) Vilken typ av utredning om den enskildes förhållanden är nödvändig för att tillgodose ett sådant behov?

Vilket behov finns av att löpande ha tillgång till uppgifter från totalförsvarspliktiga för att pliktsystemet praktiskt sett ska kunna återinföras tillräckligt snabbt?

Som kommittén har konstaterat i kapitel 9 är det svårt att förutsäga om och under vilka förhållanden som regeringen kan behöva föreskriva om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra värnplikt och civilplikt. Bedömningen av om vilka förberedelser som behöver göras för att pliktsystemet åter ska kunna tas i bruk, måste dock utgå ifrån att ett sådant beslut kan komma att fattas i ljuset av en relativt hastigt förändrad säkerhetspolitisk situation. Hur personalbehovet i ett sådant läge kommer att se ut går inte att förutse. Försvaret kan komma att ha ett behov av både värnpliktig och civilpliktig personal. Inskrivningssystemet kan i en sådan situation fort eller mycket fort åter behöva tas i bruk. Det måste då präglas av största möjliga effektivitet. Om systemet inte är användbart kort efter beslut, riskerar totalförsvarsplikten att upphöra att vara ett trovärdigt och användbart säkerhetspolitiskt instrument.

Om skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt och civilplikt åter skulle behöva tillämpas kommer en av de första åtgärderna troligtvis att bestå i att totalförsvarspliktiga börjar skrivas in för värnplikt och civilplikt. Förutom för värnplikt och civilplikt utan grundutbildning samt civilplikt med kort grundutbildning, måste alla totalförsvarspliktiga som då ska skrivas in först genomgå mönstring. Genom uppgifter från bland annat Skatteverket kommer tillräckliga uppgifter att finnas till hands för att totalförsvarspliktiga ska kunna kontaktas och kallas till mönstring. Om pliktsystemet snabbt måste börja tillämpas, kan det emellertid visa sig alltför tidsödande att fullt ut involvera hela årskullar av totalförsvarspliktiga i ett mönstrings- och inskrivningsförfarande. Initialt kanske inte infrastrukturen för att hantera ett stort antal mönstrande finns på plats och systemets kapacitet kan allmänt sett vara begränsad. I en sådan situation kan det vara nödvändigt att det finns ett stöd för att med viss precision kunna kalla i första hand de totalförsvarspliktiga som är bäst lämpade för tjänstgöring till uttagning och inskrivning. Belastningen på systemet hålls då nere. Samtidigt kan systemet redan i ett tidigt skede verka med relativt hög effekt och de totalförsvarspliktiga som kallas kommer i stor utsträckning också att kunna skrivas in för tjänstgöring.

Sammantaget skulle det finnas ett påtagligt värde i att ansvariga myndigheter, i samband med att pliktsystemet snabbt behövde till-

lämpas, kunde göra en preliminär bedömning av vilka totalförsvarspliktiga som det initialt var lämpligt att kalla. Detta kräver att ansvariga myndigheter har ett tillräckligt underlag för att kunna göra en sådan bedömning. En första fråga är vad ett nödvändigt bedömningsunderlag bör bestå av och hur det kan sammanställas. Erfarenheterna från Pliktverkets webbenkät visar att ett lämpligt underlag framförallt bör bestå av grundläggande uppgifter om totalförsvarspliktigas hälsa, färdigheter och utbildning. Webbenkäten har, i kombination med uppgifter från andra myndigheter, visat sig vara ett mycket effektivt första urvalsinstrument vid bedömning av vilka personer som är lämpliga för att skrivas in för tjänstgöring. För att samla in denna typ av uppgifter krävs dock någon form av medverkan från den enskildes sida.

Sammanfattningsvis kan sägas att en fortlöpande insamling av vissa uppgifter om totalförsvarspliktiga avsevärt skulle kunna underlätta en tillämpning av pliktssystemet om detta skulle bli nödvändigt. Det finns med andra ord ett tydligt behov av en sådan åtgärd. Det går också att förutse vilken typ av uppgifter det skulle röra sig om.

Vilken typ av utredning om den enskildes förhållanden är nödvändig för att tillgodose ett sådant behov?

Eftersom ett insamlande av uppgifter som svarar mot ovan nämnda behov, kräver ett deltagande från den enskildes sida, bör det belysas vilka möjligheter som finns att ålägga enskilda någon sådan skyldighet.

Till att börja med kan konstateras att en föreskrift som ålägger den enskilde en uppgiftsskyldighet till staten är en fråga som rör förhållandet mellan det allmänna och en enskilde. Enligt 8 kap. 3 § RF ska sådana föreskrifter som huvudregel stiftas genom lag. En begränsning av den enskildes rörelsefrihet, som mönstringsskyldigheten utgör, får enligt 2 kap. 12 § RF bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning av den enskildes frihet får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Åtgärden måste således vara proportionerlig i relation till syftet. Det ändamål som ska tillgodoses genom att totalförsvarspliktiga åläggs en uppgiftsskyldighet är att försvarsberedskapen vid behov ska kunna förstärkas. De begränsningar av den enskildes

frihet som görs i lagen om totalförsvarsplikt har gjorts för att tillgodose detta ändamål. Den avgörande frågan blir därför vilka åtgärder som i sammanhanget kan anses nödvändiga och proportionerliga för att tillgodose ändamålet.

Syftet med att löpande samla in vissa uppgifter från totalförsvarspliktiga är att det i en situation där pliktssystemet åter måste tillämpas fullt ut ska finnas ett grundläggande uppgiftsunderlag för att kunna kalla de personer som är bäst lämpade till tjänstgöring. Det uppgiftsunderlag som samlas in måste då vara heltäckande. Med enbart ett frivilligt åtagande skulle detta troligtvis inte kunna garanteras. Att den enskilde åläggs en ständig uppgiftsskyldighet kan därför komma att bli en nödvändig åtgärd för att syftet ska kunna uppnås. En sådan skyldighet måste emellertid utformas så att den är lämplig för att uppnå sitt syfte. Samtidigt måste den innebära ett så litet ingrepp för den enskilde som möjligt. Baserat på Pliktverkets erfarenheter bör tillräckliga uppgifter om totalförsvarspliktiga, för att ansvariga myndigheter ska kunna göra en preliminär bedömning om deras förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, kunna samlas in utan att någon personlig inställelse från den enskildes sida är nödvändig. Undersökningen bör optimeras för att ge ansvariga myndigheter tillräckliga uppgifter för att vid behov kunna bedöma vilka personer som är bäst lämpade för tjänstgöring. Inskränkningen i den enskildes frihet skulle på detta sätt minimeras, samtidigt som ansvariga myndigheter skulle ges tillräckligt underlag för att vid behov kunna ta ut de personer som är bäst lämpade för tjänstgöring till fortsatt utredning. Eftersom kommittén har angett att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt i framtiden ska gälla både män och kvinnor skulle uppgiftsskyldigheten, för att fylla sitt syfte, också behöva gälla både män och kvinnor.

Kommittén vill i sammanhanget framhålla vikten av att de insamlade uppgifterna inte sparas längre än nödvändigt. De måste även omgärdas av ett tillräckligt sekretesskydd.

Ett alternativ till att totalförsvarspliktiga i samband med bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas, skriftligen besvarar frågor om sig själva, skulle vara att i stället kalla dem till utredning som innefattade personlig inställelse. För att kunna stödja en framtida tillämpning av pliktssystemet skulle ett sådant förfarande behöva tillämpas könsneutralt. Kommittén ställer sig emellertid avvisande till ett sådant förslag. Oavsett om det föregicks av någon annan typ av utredning

eller ej, skulle ett sådant förfarande påverka ett betydande antal personer och kräva en omfattande infrastruktur och administration. Vidare framstår mervärdet av en sådan lösning som begränsat. Bemanningsansvariga myndigheter skulle i ett sådant läge inte ha angett något behov av pliktpersonal och undersökningen skulle inte resultera i att den totalförsvarspliktige skrevs in för någon form av tjänstgöring. Samtidigt skulle inskränkningen i den enskildes frihet bli avsevärt mycket större jämfört med en skyldighet att skriftligen svara på frågor. Sammantaget framstår en lösning där enskilda löpande kallas till utredning med personlig inställelse, samtidigt som någon skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte föreligger, varken som ändamålsenlig eller proportionerlig.

10.3.2 Kommitténs förslag

Kommitténs förslag: Tillämpningen av bestämmelserna om skyldigheten att genomgå mönstring görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det.

Bestämmelserna om totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka till annan utredning enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt ska vara tillämpliga vid varje tillfälle.

Med beaktande av de slutsatser som har dragits i det föregående avsnittet anser kommittén att totalförsvarspliktigas löpande uppgiftsskyldighet i samband med att någon skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte föreligger, i normalfallet ska begränsas till att skriftligen lämna sådana uppgifter om sig själva som ansvarig myndighet begär. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ska dock vid behov kunna tillämpas fullt ut.

Tillämpningen av bestämmelserna om mönstringsskyldighet görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om att de ska tillämpas

Någon utredning som innefattar personlig inställelse kommer i normalfallet inte att vara nödvändig i samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas. Kommittén anser därför att skyldigheten att genomgå mönstring bör

upphöra att tillämpas i nuläget. De måste emellertid kunna tillämpas när försvarsberedskapen kräver det.

I avsnitt 9.2.2 har kommittén föreslagit att en del av lagen om totalförsvarspflicht bör slås fast att totalförsvarspflichtiga bara är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen har föreskrivit om det. Enligt kommittén bör det på samma sätt i lagen anges att totalförsvarspflichtigas skyldighet att genomgå mönstring är beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. På så sätt tydliggörs under vilka förhållanden som totalförsvarspflichtiga är skyldiga att genomgå mönstring. Samtidigt ger det regeringen en bred säkerhetspolitisk handlingsfrihet. Vid behov kan regeringen med samma förfarande föreskriva om att mönstringsskyldigheten ska börja tillämpas och att totalförsvarspflichtiga ska fullgöra värnplikt eller civilplikt. Pliktsystemet kan då omgående tillämpas i sin helhet. Alternativt kan regeringen, om behovet skulle se annorlunda ut, föreskriva om att endast bestämmelserna om mönstringsskyldighet ska tillämpas. Mönstringsskyldigheten kommer i ett sådant läge att tillämpas utan att det övriga pliktsystemet gör det. Detta bör enligt kommittén inte vara det typiska förfarings sättet. Fulljord mönstring ska följas av ett inskrivningsbeslut eller av att den totalförsvarspflichtige befrias från att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Att ålägga totalförsvarspflichtiga en mönstringsskyldighet som inte följs av en skyldighet att tjänstgöra är därför i normalfallet inte lämpligt. Det kan dock i vissa situationer finnas ett behov av att som en första åtgärd tillämpa mönstringsskyldigheten som förberedelse för att sedan även kunna föreskriva om att totalförsvarspflichtiga ska vara skyldiga att fullgöra värnplikt och civilplikt. Kommittén anser att denna möjlighet vid behov ska finnas till hands.

Skyldigheten att medverka till annan utredning görs inte beroende av att regeringen föreskriver om det

Kommittén har bedömt att det finns ett behov av att totalförsvarspflichtiga kontinuerligt och oberoende av regeringsbeslut, åläggs en skyldighet att medverka till annan utredning. Tillämpningen av bestämmelserna om annan utredning bör, i samband med att det övriga pliktsystemet inte används, ta sin utgångspunkt i en webbenkät liknande den som i dag föregår mönstring. Kommittén

förslår att ansvarig myndighet för att administrera webbenkäten ska vara Pliktverket.

Frågorna i webbenkäten ska enbart vara utformade för att ansvariga myndigheter snabbt och på bästa sätt vid behov ska kunna göra en preliminär bedömning av totalförsvarspliktigas förmåga att tjänstgöra inom totalförsvaret. Enkätens utformning bör likt i dag kontinuerligt utvärderas och uppdateras av ansvarig myndighet.

Eftersom kommittén föreslår att mönstringsskyldigheten och skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med lång grundutbildning i framtiden ska gälla både för män och kvinnor, bör skyldigheten att medverka till annan utredning även den tillämpas på män och kvinnor. Liksom i dag bör emellertid endast svenska medborgare åläggas att svara på frågorna i enkäten.

Skyldigheten att medverka till annan utredning bör i normalfallet infalla vid samma ålder för samtliga totalförsvarspliktiga. Insamlingen av uppgifter bör med andra ord ske årskullsvis.

I nuläget besvaras webbenkäten av totalförsvarspliktiga det år de fyller 17. Tillvägagångssättet tar sin grund i hur totalförsvarsplikten tillämpas i dag. Enkäten skickas ut i syfte att Pliktverket löpande ska hinna mönstra och skriva in totalförsvarspliktiga under de år de fyller 18, detta i syfte att dessa ska kunna påbörja grundutbildning kort efter att de slutar gymnasiet. I samband med att bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas bör webbenkäten enligt kommittén i regel i stället besvaras vid 18 års ålder. Syftet med att ålägga totalförsvarspliktiga en ständig uppgiftsskyldighet är att de övriga delarna av pliktssystemet vid behov snabbt åter ska kunna tas i bruk. I en sådan situation kan tiden från det att en totalförsvarspliktig skrivs in för tjänstgöring tills det att hon eller han påbörjar grundutbildning vara mycket kort. Ingen totalförsvarspliktig kan emellertid åläggas att fullgöra värnplikt förrän det år personen fyller 19. Det finns mot den bakgrunden ett begränsat värde av att samla in uppgifter från totalförsvarspliktiga under det år de fyller 17.

Hur många personer som ansvariga myndigheter skulle behöva ha information om för att vid behov kunna göra ett preliminärt urval av totalförsvarspliktiga som skulle kallas till mönstring går inte att fastställa. Detta är helt beroende av hur många totalförsvarspliktiga som totalförsvaret i en sådan situation skulle behöva och av vilka färdigheter och förmågor som efterfrågas. Även grundläggande uppgifter om ett jämförelsevis fåtal årskullar total-

försvarspliktiga borde emellertid kunna ge ett tillräckligt underlag. Som ett exempel kan nämnas att tre årskullar totalförsvarspliktiga i nuläget omfattar cirka 360 000 personer.

Uppgifterna som samlas in kommer delvis att vara av känslig karaktär och beröra uppgifter om den enskildes hälsa. Det är viktigt att sådana uppgifter inte lagras längre än nödvändigt. I enlighet med Pliktverkets interna bestämmelser (PIB 2008:12) sparas uppgifterna från den webbenkät som i dag föregår mönstring i tre år. Kommittén anser att detta är att betrakta som en övre gräns för hur länge uppgifter från webbenkäten bör sparas i samband med att övriga delar av pliktssystemet inte tillämpas.

Att uppgifter som samlas in av totalförsvarspliktiga med uppgiftsskyldigheten som grund omgärdas av ett tillfredsställande sekretesskydd är av yttersta vikt. Frågan om Pliktverkets registerhållning i framtiden och sekretessaspekter av denna behandlas närmare i kapitel 16.

Kommittén vill avslutningsvis framhålla att den faktiska tillämpningen av bestämmelserna om annan utredning, till följd av praktiska överväganden och tekniska framsteg, naturligtvis kan komma att behöva förändras i framtiden.

10.4 En allmän skyldighet att genomgå mönstring

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om skyldigheten att genomgå mönstring ska omfatta både kvinnor och män.

Skyldigheten att medverka till annan utredning omfattar både män och kvinnor. Kommittén ska enligt sina direktiv överväga om bestämmelserna om mönstringsskyldighet ska ändras så att även dessa gäller för både män och kvinnor.

Kommittén har i sitt delbetänkande konstaterat att en könsneutral skyldighet att fullgöra värnplikt och civilplikt, för att vara verkningsfull, måste kombineras med en könsneutral mönstringsskyldighet. I kapitel 9 har kommittén föreslagit att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning bör gälla både kvinnor och män. Som en naturlig konsekvens av detta ska bestämmelserna om mönstringsskyldighet enligt kommitténs mening också vara könsneutrala.

Kommittén föreslår därför att lagen om totalförsvarsplikt ändras så att bestämmelserna om mönstringsskyldighet blir till-

lämpliga både på kvinnor och män. Om regeringen föreskriver att skyldigheten att genomgå mönstring ska tillämpas kommer den då även att gälla kvinnor. Som kommittén har föreslagit i kapitel 9 bör lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning då upphöra att gälla.

10.5 Konsekvenser av kommitténs förslag

Kommitténs förslag medför att totalförvarspliktiga inte kommer att behöva genomgå mönstring med mindre än att regeringen föreskriver om det. Test- och uttagningsverksamhet för personer som ska genomgå frivillig militär utbildning inom försvaret sker i stället helt på frivillig grund. Hur denna verksamhet bör vara utformad redogörs för i kapitel 13.

Att skyldigheten att genomgå mönstring upphör att tillämpas i nuläget medför enligt kommittén inte att försvarsberedskapen försämras. Skyldigheten finns kvar och kan vid behov åter tillämpas. En könsneutral mönstringsskyldighet ökar också väsentligen urvalsbasen för inskrivning till alla typer av plikttjänstgöring. Genom att totalförvarspliktiga åläggs en ständig skyldighet att medverka till annan utredning, säkerställs också att det finns ett grundläggande uppgiftsunderlag till stöd för en situation där plikt-systemet snabbt åter måste tas i bruk.

Att alla totalförvarspliktiga även fortsättningsvis skriftligen kommer att lämna uppgifter om sig själva, kommer också att få en direkt konsekvens för totalförvarspliktiga kvinnor eftersom de i framtiden kommer att åläggas samma uppgiftsskyldighet som män.

Att bestämmelserna om mönstringsskyldighet upphör att tillämpas i nuläget kommer även att få en inverkan på Pliktverkets verksamhet. Att mönstra och skriva in totalförvarspliktiga till tjänstgöring utgör en av verkets huvudsakliga verksamheter. Vad gäller Pliktverkets funktion i uttagnings- och inskrivningskedjan i samband med att mönstringsskyldigheten inte tillämpas redogörs för i kapitel 12.

En praktisk effekt av att bestämmelserna om mönstringsskyldighet upphör att tillämpas i nuläget är att den kontakt med totalförsvaret som delar av dagens unga har fått i samband med mönstringstillfället försvinner. Kommittén återkommer i kapitel 15 till hur försvarets folkförankring och kommunikation med allmänheten i framtiden bör se ut.

11 Bakgrundsbeskrivning

11.1 Försvarets framtida personalbehov

I begreppet ”totalförsvaret” innefattas både det militära och det civila försvaret. Det är ofta jämförelsevis lättare att ha en allmän bild av det militära försvarets innebörd. Försvarets uppgifter har dock blivit mer mångfacetterade under senare år. Det civila försvaret kan vara svårare att ringa in. Inom området ryms bland annat en förmåga att hantera inhemska kriser. Den civila krishanteringen kan även täcka in exempelvis internationellt militärt och civilt fredsarbete inom ramen för internationella institutioner.¹

I flera fall är det militära och det civila försvaret beroende av varandra. I dag kan det handla om att mildra konflikters efterverkningar i form av exempelvis flyktingströmmar eller genom civila insatser medverka till återuppbyggnaden av konfliktdrabbade länder. Återuppbyggnaden förutsätter ofta en militär närvaro för att trygga den civila verksamheten. Ett annat område för samverkan var att försvarsplaneringen tidigare utgick ifrån att trygga Sveriges säkerhet mot en invasion. Det civila försvaret skulle i olika scenarion ha underlättat det militära försvarets aktionsförmåga.

Bedömningen är att något militärt hot mot enbart Sverige inte finns inom en överskådlig framtid. Trots detta måste Försvaretsmakten ha beredskap att möta andra typer av hot och samtidigt förbereda sig för en oviss framtid. Parallellt ställs krav på Försvaretsmakten att agera internationellt. Det civila försvaret måste i sin tur kunna hantera fredstida kriser och ha en beredskap för att lösa sina uppgifter även under höjd beredskap.

Både det militära och det civila försvaret behöver personal för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det militära försvaret personalförsörjs i stor utsträckning genom totalförsvarspliktig personal samt avkastning av denna personal. För att till exempel personal-

¹ Se kapitel 3.

försörja förband för utlandsverksamhet kan totalförsvarsplikten inte utgöra grunden. Det civila försvaret, med undantag för frivilligorganisationer, försörjs däremot helt av – i konkurrens med övriga arbetsmarknaden – anställd personal. Undantaget utgörs av beredskapspolis. Denna personal förväntas i allt väsentligt fullgöra samma uppgifter i såväl fred som vid höjd beredskap. I viss utsträckning har civilt försvaret tidigare utbildat totalförsvarspliktiga, men någon utbildning med lagen om totalförsvarsplikt som grund genomförs inte längre annat än av beredskapspolis.

11.1.1 Det militära försvarets personalbehov

För att värna svenska värden och intressen behövs ett modernt och flexibelt militärt försvar som är tillgängligt för insatser på kort sikt, både nationellt och internationellt. Försvarmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av vårt territorium, försvara och upprätthålla våra insatser genom insatser i Sverige, vårt närområde, i Europa och på den globala scenen. För att klara av dessa uppgifter ska Försvarmaktens insatsorganisation enligt Förvarsberedningen bestå av insatsförband samt nationella skyddsstyrkor som utvecklas ur dagens hemvärnsförband.² Detta ställer nya krav som skiljer sig från dem som hanterades av det med plikt personalförsörjda invasionsförsvaret.

En förutsättning för att klara av Försvarmaktens vidgade uppgifter är, bortsett från tillgång till erforderlig materiel, att Försvarmakten har ett ändamålsenligt personalförsörjningssystem. Att personal ska vara tillgängliga för insatser med kort varsel i Sverige, utan att beslut om höjd beredskap ska behöva fattas och krigsplacerad pliktpersonal kallas in, kräver därför att insatsförbanden är bemannade av kontrakterad eller anställd personal. Visserligen är hemvärdet redan i dag disponibelt för insatser på kort varsel, men hemvärdets nuvarande kapacitet kan vara otillräcklig för att avvärja vissa former av hot. Krigsplacerade värnpliktiga kan överlag inte kallas in för internationell tjänstgöring. Internationella insatser är därför beroende av att befattnings- och förbandsutbildad personal frivilligt tecknar avtal för dessa insatser.

Kommittén konstaterade i sitt delbetänkande en ökande risk för att alltför få värnpliktiga tecknar avtal med Försvarmakten för att kunna uppfylla de mål som har satts av statsmakterna avseende det

² Ds (2008:48), *Försvar i användning*.

internationella engagemanget. Dessutom är värnpliktskullarna för små för att i tillräcklig utsträckning kunna tillgodose officersutbildningarnas och hemvärnets personalbehov. Förvisso skulle det vara teoretiskt möjligt att kraftigt öka volymer värnpliktsutbildade för att möta det sammanlagda personalbehovet. Emellertid är inte detta möjligt varken utifrån bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt eller de ekonomiska förutsättningar som Försvarmakten lever under. En kraftigt ökad värnpliktsutbildning skulle ställa krav på en ökad militär grundorganisation och vara ineffektiv med tanke på personalavkastningen av värnpliktsutbildade som erfarenhetsmässigt måste bedömas som låg.³

Det personalförsörjningssystem som kommittén har föreslagit i delbetänkandet – och nu utvecklar resonemangen kring – skapar förutsättningar för Försvarmakten att personalförsörja hela sin militära verksamhet. Eftersom personer frivilligt går in i systemet kan deras intresse för verksamhet i insatsförband, de nationella skyddsstyrkorna/hemvärdet eller en officerskarriär tillgodoses. Samtidigt får Försvarmakten tillgång till personal som – efter utbildning och avtalstecknande – är gripbara för samtliga verksamhetsformer utan att de behöver kallas in efter ett regeringsbeslut. Det på frivillighet baserade personalförsörjningssystemet är mer ändamålsenligt för de uppgifter Försvarmakten numera har att lösa samtidigt som grundorganisationen kan vara mindre och därigenom mer kostnadseffektiv. På samma gång blir systemet mer flexibelt och anpassningsbart för att möta nya krav i en föränderlig värld. Exempelvis kan utbildningssystemet med kort varsel – om försvarsberedskapen så kräver – kunna användas för att utbilda gruppbefäl, soldater och sjömän under plikt.

11.1.2 Det civila försvarets personalbehov

Organisationen för det civila försvaret existerar i stor utsträckning redan i fredstid för att kunna bemöta och hantera fredstida kriser. Innebörden av detta är att yrkeskunnig personal redan är anställd inom det civila försvaret. Under höjd beredskap kan behov finnas av förstärkningspersonal till vissa verksamhetsområden. Sådan förstärkningspersonal kan utgöras av civilpliktiga. Samtidigt konstateras att det anmälda behovet av civilpliktiga har sjunkit kraftigt och att någon civilpliktsutbildning överstigande 60 dagar

³ Se kommitténs ställningstagande i delbetänkandets avsnitt 6.5.

inte längre genomförs. De enda civilpliktiga som i dag utbildas är beredskapspoliser. Kommittén konstaterar också att även frivilligt utbildad personal kan skrivas in för civilplikt och omedelbart krigs-placeras.

Vid en jämförelse med det militära försvarets personalbehov noterar kommittén att det civila försvaret redan i dag, i konkurrens med den övriga arbetsmarknaden, rekryterar sin personal med frivillighet som grund. Denna personal bedöms kunna utföra sina uppgifter vid olika typer av kriser under både fred och höjd beredskap. Ett militärt personalförsörjningssystem som grundar sig på frivillighet skulle följaktligen ha mycket gemensamt med inte bara det civila försvarets personalförsörjningsstruktur utan även med arbetsmarknaden i stort.

11.2 Försvarets verksamhet är en grundläggande angelägenhet för befolkningen

Försvarsmakten är den yttersta garanten för att trygga vårt självbestämmande samt våra gemensamma intressen och värden. I det globaliserade samhället innebär detta att våra intressen i vissa fall försvaras bäst i samarbete med andra på den globala arenan. Detta är betydelsefullt för varje enskild individ, men inte helt okomplicerat att ta till sig. För många människor kan de försvars- och säkerhetspolitiska målen framstå som abstrakta jämfört med andra konkreta frågor som har en omedelbar påverkan på individen. En olycklig konsekvens av detta kan bli att många inte har kraft till eller vill engagera sig i frågor som rör vårt militära försvar. En annan kan vara att förankringen av Försvarsmaktens verksamhet minskar hos befolkningen eller att en kunskapsklyfta uppstår mellan de redan insatta och den övriga allmänheten. För en Försvarsmakt med ett brett uppdragsfält som lämpligast personalförsörjs med frivillighet kan bristande folkligt stöd skapa en svår rekryteringssituation.

För att befolkningen ska kunna ställa sig bakom Försvarsmaktens verksamhet måste den först och främst vara informerad om hur målen för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik uppnås. Detta kräver aktiva informationsinsatser, men innan detta kan genomföras, måste en analys genomföras över hur man på bästa sätt når ut med information till rätt målgrupper.

11.2.1 Inställningen till Försvarsmakten och internationella insatser

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), numera en del av MSB, och dess föregångare har sedan 1952 genomfört opinionsstudier avseende befolkningens inställning till svensk säkerhetspolitik och totalförsvar samt till samhället och dess institutioner.⁴

En majoritet (81 procent) av befolkningen är för att Sverige ska ha ett militärt försvar. Andelen har ökat något under de senaste åren.⁵ Förmågan att försvara hela landet och tillgången till moderna vapensystem är viktigt för det militära försvarets trovärdighet. Frivillighet eller yrkesförsvar upplevs inte lika viktigt för det militära försvarets trovärdighet.

Drygt hälften (52 procent) anser att Sveriges deltagande i EU:s försvars- och säkerhetspolitiska samarbete respektive medlemskap i EU positivt påverkar fred och säkerhet i Sverige. Något färre (49 procent) ser positivt på vårt deltagande i internationella insatser samt på satsningarna på ett militärt försvar som kan användas både nationellt och internationellt (48 procent). Samtidigt kan noteras att en majoritet (56 procent) är positiva till att FN ska kunna tillgripa direkta stridshandlingar för att skapa fred och säkerhet. Detta stöd tenderar emellertid att minska. Flertalet av befolkningen (56 procent) anser att det är ett riktigt beslut att Sverige på begäran av FN sänder militära förband utomlands även om soldaterna kan dras in i krigshandlingar och riskerar att skadas eller dödas. SPF noterar att stödet för att sända svensk militär utomlands var mer utbrett tidigare. Vad gäller frågan om Sverige bör öka eller minska antalet soldater i fredsfrämjande internationella insatser saknar nästan hälften (48 procent) av befolkningen åsikt (31 procent anser att antalet bör ökas, medan 21 procent anser att det bör minskas).

SPF har påpekat att andelen som saknar åsikt i skilda frågor eller som "inte vet" ökar trots aktningvärda informationsinsatser från olika håll i samhället. Vidare har SPF konstaterat att de senaste årens rapportering kring det militära försvaret ofta har varit ifrågasättande samt kritisk till både karaktär och innehåll. Parallellt med att det har rapporterats om motsättningar mellan Försvarsmakten och politiker, har förslag om nya internationella insatser och ett

⁴ Stycket baseras på: Styrelsen för psykologiskt försvar (2008), *Opinion 2008 – Om den svenska allmänhetens syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*.

⁵ I Norge anser 90 procent att landet ska ha ett militärt försvar.

fördjupat samarbete mellan nordiska länder lagts fram. Med utgångspunkt i rapporteringen har det varit svårt för allmänheten att bilda sig en klar bild av Försvarsmaktens förmåga att klara av flera sorters uppgifter.

SPF:s slutsatser stärker kommitténs uppfattning att aktiva informationsinsatser krävs för att stärka allmänhetens kunskap om svensk försvars- och säkerhetspolitik. Detta behandlas närmare i kapitel 15.

11.3 Intresset för engagemang inom Försvarsmakten

En annan form av undersökningar är de som har gjorts beträffande ungdomars intresse av att tjänstgöra inom Försvarsmakten. Kommittén har i sitt delbetänkande redogjort för resultaten av några studier. Exempelvis har studier gjorda av Försvarshögskolan visat att 17-åringars vilja till att genomföra värnpliktstjänstgöring varit relativt stor. 44 procent av de unga männen och 24 procent av kvinnorna var intresserade av att fullgöra värnplikt. Följaktligen skulle 34 procent av åldersgruppen unga män och kvinnor vara intresserade av att fullgöra värnplikt, något som motsvarar cirka 40 000 individer. Viljan att fullgöra värnplikt och viljan till exempelvis ett längre engagemang inom Försvarsmakten skiljer sig åt. Emellertid kan intresset för att fullgöra värnplikt ge en indikation på hur många i en specifik åldersgrupp som kan tänkas att söka till en frivillig militär utbildning, i synnerhet om denna ges under en begränsad tid med attraktiva förmåner och även på andra sätt upplevs som intressant och utvecklande. Till den åldersgrupp som har omfattats av ovan nämnda undersökningar tillkommer även äldre personer som vid en senare punkt i livet kan intressera sig för engagemang inom Försvarsmakten. Kommittén vill härvid peka på att många som i dag har varit intresserade av att fullgöra värnpliktstjänstgöring – och även uppfyllt de krav som ställs i urvalet – inte har getts möjligheten. Vidare finns en betydande utvecklingspotential vad gäller antalet kvinnor som kan rekryteras till Försvarsmakten.

Ett väl fungerande militärt personalförsörjningssystem måste kunna tillvarata olika kompetenser och intressen bland potentiella rekryter. Försvarsmakten erbjuder i dag en mängd karriärvägar inom olika sakområden. Till många befattningar eftersöks civila kompetenser samtidigt som Försvarsmakten, i egenskap av att vara

en utbildningsorganisation med lång erfarenhet, har goda möjligheter att ge den utbildning som befattningarna kräver till personer som saknar nödvändiga förkunskaper.

Kommittén anser att Försvarsmakten måste dra nytta av det intresse som finns för dess verksamhet och nå ut med budskapet om vilka möjligheter den har att erbjuda. Om detta görs, finns goda förutsättningar för Försvarsmakten att attrahera och behålla personal till de olika uppgifter den har satts till att lösa.

11.4 Behovet av en förmånsatt militär utbildning innan anställning och kontraktering

Försvarsmakten är genom sitt våldsmonopol i stora delar en unik myndighet. Detta ställer även särskilda krav på personalen. Alla människor har inte de rätta förutsättningarna för att passa in i verksamheten. Test- och urvalsförfarande innan en påbörjad utbildning är nödvändigt för att fastställa en individs lämplighet utifrån fysiska, medicinska och psykiska kriterier. Emellertid är inte dessa tester tillräckliga utan måste kompletteras med kunskap om hur personer fungerar i ett militärt sammanhang. Denna information kan bara fås om utbildande befäl kan studera individer som fullgör utbildning under en viss tid. Den kompletterande kunskapen om individens lämplighet är oundgänglig för att slutligen kunna avgöra om han eller hon kan tillåtas ett vidare engagemang inom Försvarsmakten. Kommittén bedömer därför att ett anställnings- eller kontraktavtal med den enskilde bör undertecknas efter att tester genomförts innan utbildningen *och* efter att den enskildes kvalitéer har kunnat bedömas under den grundläggande utbildningen.

Det är troligt att ett tecknande av ett anställningsavtal redan innan en grundläggande utbildning skulle vara ett stort steg att ta för många som endera intresserar sig för ett engagemang inom Försvarsmakten eller är mer osäkra om detta är vad de verkligen vill göra. Det finns en påtaglig risk är att flera som är något tveksamma skulle låta bli att söka till Försvarsmakten. Det är också viktigt att kunna erbjuda intresserade men delvis osäkra individer en möjlighet att under en begränsad tid pröva om ett engagemang inom Försvarsmakten kan vara intressant för dem. Ur individens perspektiv skulle mycket tala för det positiva i att avtal för fortsatt

engagemang tecknas *efter* att en grundläggande utbildning har avslutats.

Grunden för ett engagemang i hemvärdnet/de nationella skyddsstyrkorna utgörs av frivilligt engagemang. För hemvärnsmän rör sig engagemanget inom Försvarsmakten inte om en anställning. Hemvärdnets/de nationella skyddsstyrkornas personalbehov kommer att utgöra en betydande del av Försvarsmaktens totala årliga rekryteringsbehov. Kommittén anser att syftet med en försvarsmaktsgemensam grundläggande militär utbildning skulle förfelas om grundutbildningsförutsättningarna skulle variera mellan olika personalkategorier i insatsorganisationen. Även detta talar mot att en sådan utbildning skulle genomföras i form av en anställning.

Kommittén bedömer att det både ur Försvarsmaktens och den enskilde individens perspektiv skulle vara fördelaktigt om ett avtal för fortsatt engagemang inom myndighetens olika verksamheter tecknades efter fullgörande av en grundläggande utbildning. Därigenom har Försvarsmakten fått nödvändig kunskap om den enskildes lämplighet och kvaliteter samtidigt som den enskilde har hunnit bilda sig en uppfattning om vad ett militärt engagemang innebär. Det finns enligt kommittén ett behov av att säkerställa att en erforderlig kunskapsnivå uppnås under utbildningen. Det är också viktigt att kunskapsnivåerna är jämförbara oavsett var inom Försvarsmakten som en enskild har genomgått utbildningen. Annars finns en risk att personal inom Försvarsmakten har en alltför skiftande nivå vad gäller grundläggande färdigheter och att utfyllande utbildningsinsatser på området måste göras senare. Vidare är det av kostnadseffektivitetsskäl viktigt att försöka hålla nere de kostnader som är förknippade med mer avancerad befattningsutbildning. Efter en grundläggande utbildning kommer man att veta vilken personal som är intresserad av ett fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Befattningsutbildning kan då koncentreras mot dessa individer. Det är därför ur ett kostnadsperspektiv lämpligt att tidpunkten för tecknande av avtal sker efter den grundläggande utbildningen. Mot bakgrund av detta och vad som i övrigt har anförts bör den militära grundutbildning kommittén föreslår vara förmånsatt. Fördjupade resonemang om hur utbildningen bör utformas, arbetsrättslig status under densamma, förmånsnivåer med mera ges i kapitel 13.

12 Ansvarig myndighet för rekrytering, tester och uttag av personal på frivillig grund

Kommitténs förslag: Försvarsmakten ska vara huvudman för rekrytering av soldater och sjömän som tjänstgör på frivillig grund. Försvarsmaktens huvudmannaskap innefattar ansvar för marknadsföring, urval och rekrytering. Försvarsmakten ska också besluta om vilka tester som ska föregå en grundläggande militär utbildning.

Under en övergångsperiod om 5–10 år bör Försvarsmakten åläggas att från Pliktverket köpa sådana tester som måste föregå urval av personer som ska antas till grundläggande militär utbildning. Denna verksamhet bör utvärderas efterhand.

Pliktverket ska upphöra med arbete som syftar till att öka ungdomars kunskap om totalförsvaret. Undantag från detta är information om totalförsvarets tillämpning som meddelas i samband med att unga män och kvinnor medverkar till utredning om sina personliga förhållanden, samt vad som i övrigt anges i kapitel 17 rörande övergångsbestämmelser.

Ansvar för det militära försvarets personalförsörjning är i dag uppdelat. Pliktverket är huvudman för mönstring, inskrivning och krigsplacering av värnpliktig personal, medan Försvarsmakten är huvudman för genomförande av militär utbildning. Försvarsmakten har också personalförsörjningsansvar för samtliga kategorier av icke-värnpliktig personal.

Kommittén har i delbetänkandet (SOU 2008:98) slagit fast att oavsett vilken myndighet som ska ansvara för rekryteringsverksamheten i det frivilligbaserade soldatförsörjningssystem som kommittén föreslår, så är det av yttersta vikt att ansvaret är samlat under en huvudman. Kommittén anförde vidare att den kompetens

som i dag finns inom Pliktverket bör tas till vara oberoende av vilken myndighet som tilldelas huvudmannaskapet.

Försvarsmakten har i sitt remissvar till kommitténs delbetänkande anfört att huvudansvaret för rekrytering bör ligga vid den egna myndigheten.¹ Detta motiveras med att den myndighet som ska nyttja personalen och vara arbetsgivare för att kunna ta sitt arbetsgivar- och verksamhetsansvar, också måste kunna besluta i rekryteringsfrågor. Försvarsmakten framhåller dock vikten av att Pliktverkets kunskap och kompetens inom test- och urvalsområdet säkerställs. I sitt remissyttrande över kommitténs delbetänkande framhåller Pliktverket att man delar kommitténs bedömning i att ansvaret för rekryteringsverksamheten i ett frivilligsystem bör vara samlat under en huvudman. Pliktverket har vidare anfört att mycket talar för att ansvaret bör ligga hos Försvarsmakten, i vart fall i fred.² Detta innebär, enligt Pliktverket, inte att Försvarsmakten ska genomföra alla delar i rekryteringsprocessen i egen regi. Huvudansvaret för rekryteringen kan ligga på Försvarsmakten medan Pliktverket på konsultativ basis kan ansvara för de praktiska testförberedelserna.

Både Försvarsmakten och Pliktverket, det vill säga de remissinstanser som närmast berörs av frågan om huvudmannaskap för den framtida rekryteringen av soldater, är med andra ord överens om den inbördes ansvarsfördelningen. I anslutning till detta kan också nämnas att det i kommitténs direktiv framhålls att Försvarsmakten i framtiden bör få ett större ansvar för rekrytering av personal. I direktiven understryks också att rekryteringen bör genomföras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

För kommitténs vidkommande handlar frågan om huvudmannaskap för rekrytering, urval och personal i framtida system inte om hur den nuvarande verksamheten skulle kunna anpassas för att åstadkomma en effektivare styrning, bättre myndighetssamordning eller en effektivare resursanvändning. Kommitténs uppgift är att utreda vilka anpassningar som krävs vid en övergång till ett militärt personalförsörjningssystem som i alla delar baseras på den enskildes frivilliga engagemang.

¹ Försvarsmakten (2008), 16 139:50002, *Försvarsmaktens remissvar på: Delbetänkandet Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98)*.

² Pliktverket (2008), 501:0695, *Yttrande över delbetänkandet Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98)*.

12.1 Försvarsmakten som huvudman

Rekrytering av personal till Försvarsmaktens militära verksamhet innefattar flera moment. I ett frivilligsystem börjar rekryteringen med att den rekryteringsansvariga myndigheten genom olika former av marknadsföringsinsatser söker locka personal till Försvarsmakten. Marknadsföringen underlättas självfallet av om Försvarsmakten är folkförankrad och dess verksamhet i allmänhet har gott renommé.³ Ett andra led i rekryteringen består av att en intresserad individ tar kontakt med rekryteringsansvarig myndighet för att anmäla sitt intresse för Försvarsmakten. Den rekryteringsansvariga myndigheten kan bistå med ytterligare information om Försvarsmakten och svarar även för att göra ett första urval bland de intresserade och avgöra vilka som bör gå vidare till det fördjupade test- och urvalsförfarande som enligt kommitténs mening måste föregå ett militärt engagemang i Försvarsmakten.⁴ Efter att tester och urval har genomförts och resultaten har analyserats, fattas sedan beslut om tillträde till en grundläggande militär utbildning. Även detta beslut bör fattas av rekryteringsansvarig myndighet.

Ingen myndighet är bättre lämpad att ansvara för de olika delarna av Försvarsmaktens rekrytering än Försvarsmakten själv. Redan av denna anledning anser kommittén det uppenbart att Försvarsmakten bör ha det yttersta ansvaret för sin egen rekryteringsverksamhet. Ett ansvar för rekryteringsverksamheten innebär inte att all kompetens behöver finnas inom Försvarsmakten. Ett alternativ är att upphandla sådan kompetens som endera saknas helt eller delvis inom myndigheten i dag.

12.1.1 Organisatoriska aspekter av att Försvarsmakten är huvudman

När frågan om ett samlat huvudmannaskap för en verksamhet prövas är det viktigt att bland annat uppmärksamma möjligheterna till extern styrning och uppföljning. Vad gäller statsmakterna, underlättas regeringens styrning och uppföljning om *en* myndighet har ett bredare ansvar och därigenom kan göra avvägningar mellan

³ Kommittén belyser rekryteringsaspekter, folkförankring med mera i kapitel 14 och 15.

⁴ Kommittén återkommer med ett fördjupat resonemang om hur detta urval bör utformas i kapitel 13.

olika intressen. Genom en fastställd myndighetsstruktur och fördelning av ansvar och uppgifter bör det vara enkelt för regeringen att styra ett område. Styrningen försvåras däremot om flera myndigheter har viktiga uppgifter inom samma område.

Kommitténs förslag om en frivillig försvarsmaktsgemensam grundläggande utbildning om cirka tre månader utgör en väsentlig grund i rekryteringen till Försvarsmakten. Ett syfte med grundutbildningen är att den ska vara ett första steg för vidare tjänstgöring inom olika befattningar inom Försvarsmakten och för engagemang inom de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet. Utbildningen kommer i ett stort antal fall att följas av ett anställnings- eller kontrakteringsförhållande. Även detta talar för att Försvarsmakten ska vara huvudman med ansvar för hela rekryteringsprocessen. Någon motsvarighet till nuvarande ordning där Pliktverket till en del har ett huvudansvar bör följaktligen inte finnas i ett system som är baserat på frivillighet.

Med ett uttalat huvudmannaskap för Försvarsmakten när det gäller rekryteringen av gruppbefäl, soldater och sjömän får man en och samma huvudman för hela rekryteringsprocessen och dess olika ingående moment. Detta kommer att underlätta arbetet och skapa förutsättningar för ökad snabbhet, flexibilitet och kostnadseffektivitet.

12.1.2 Tillvaratagande av Pliktverkets kompetens med Försvarsmakten som huvudman

De fysiska, psykiska och medicinska tester samt andra utredningar av den enskildes personliga förhållanden som Pliktverket genomför i samband med mönstring/antagningsprövning är nödvändiga för att kunna skriva in totalförsvarspliktiga till värnplikt och civilplikt. Kommitténs uttalande om att tillvarata Pliktverkets kompetens vid en övergång till ett frivilligsystem avser dessa erfarenheter. Dessa är unika och måste finnas tillgängliga för att ett militärt personalförsörjningssystem ska kunna fungera, detta oavsett vid vilken myndighet de finns. Att sådan kompetens finns är även nödvändigt för den beredskap som måste finnas för att kunna personalförsörja det militära försvaret genom plikt ifall försvarsberedskapen skulle kräva detta.

12.1.3 Pliktverkets övriga kompetensområden

Pliktverkets informationsverksamhet

Pliktverket har i dag uppgifter inom informationsområdet som går ut på att öka ungdomars kunskap om och förståelse för svensk säkerhetspolitik och den egna rollen i totalförsvaret. Informationsinsatserna ska förbättra den enskildes förutsättningar att förbereda sig inför mönstringen och plikttjänstgöringen. Tongivande är information om mönstring, inskrivning och plikttjänstgöring.

Kommitténs förslag om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inom totalförsvaret inte ska tillämpas så länge inte försvarsberedskapen kräver det, innebär att det i normalfallet inte kommer att ske någon mönstring med personlig inställelse, inskrivning eller utbildning med plikt.⁵ En naturlig följd av detta är att Pliktverkets arbete med information med anknytning till dessa verksamheter faller bort. Ett undantag utgörs av information om de skyldigheter som följer av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Denna information bör skickas ut i samband med den webbenkät som kommittén föreslår ska besvaras av ungdomar det år de fyller 18.⁶ Emellertid är det även fortsättningsvis av största vikt att ungdomar – såväl som övrig allmänhet – har kunskaper om totalförsvarsplikten, försvaret och samhällets krisberedskap och samhällets säkerhet. Kommittén föreslår att MSB ges ansvaret att samordna informationsarbetet inom området.⁷

Kommittén vill påpeka att det inom Pliktverket har byggts upp en omfattande erfarenhet av informationsarbete, inte minst vad gäller information till unga människor. Det är viktigt att dessa erfarenheter tas till vara, detta oavsett vilken myndighet som i framtiden ska svara för verksamheten.

Pliktverkets personalredovisning och registerverksamhet

Den andra av Pliktverkets två huvuduppgifter är personalredovisning. Detta innefattar bland annat att placera personal för tjänstgöring under höjd beredskap och krig. Verket för register över alla krigsplacerade i Försvarsmakten och över hemvärnets insatsorgani-

⁵ Se kapitel 9 och 10.

⁶ Se vidare avsnitt 10.3.2.

⁷ Kommittén utvecklar sin argumentation i kapitel 15.

sationer, civila beredskapsorganisationer samt hälso- och sjukvårdspersonal för att säkerställa att ingen totalförsvarspliktig har mer än en beredskapsuppgift. Pliktverkets personalredovisningsansvar påverkas inte direkt av att Försvarmakten föreslås bli huvudman för sin egen rekryteringsverksamhet. Kommittén återkommer emellertid till frågan om försvarets framtida personalredovisning i kapitel 16.

12.2 Pliktverkets roll vid test av militär personal under en övergångsfas

I samband med att skyldigheten att genomgå mönstring inte tillämpas upphör Pliktverkets test- och urvalsverksamhet vad gäller totalförsvarspliktiga som ska skrivas in för värnplikt eller civilplikt. Utan kompletterande reglering eller övergångsregler blir Pliktverket en myndighet som, när det gäller testverksamhet, uteslutande arbetar på uppdrag av andra myndigheter. Frågan som uppstår är om det är lämpligt att utsätta testverksamheten vid soldatrekrytering för konkurrens vilket framstår som naturligt i en avgiftsfinansierad verksamhet.

Kommitténs mening är härvid att det, i samband med en övergång till ett militärt personalförsörjningssystem som baseras på frivillighet, är viktigt att slå vakt om befintlig kompetens och erfarenhet inom test- och urvalsverksamheten. Att rätt personer väljs ut till Försvarmaktens utbildningar är mycket viktigt. Försvarmaktens verksamhet ställer särskilda krav och att de som deltar i verksamheten har de rätta fysiska och psykiska förutsättningarna är avgörande. De tester som görs innan uttagningen måste kunna säkerställa detta. För närvarande är det svårt att finna någon annan aktör på marknaden än Pliktverket som har tillräckliga kunskaper om test av militär personal. Försvarmakten har också framfört att man för närvarande inte har tillräcklig kompetens för att kunna utföra tester inför grundläggande militär utbildning. Kommittén anser att detta talar för att Pliktverkets testverksamhet åtminstone under en övergångstid, bör bestå och garanteras som en extern resurs utanför Försvarmaktens organisation.

En ännu viktigare aspekt i sammanhanget är att förmågan till att åter kunna tillämpa bestämmelserna om skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret – om försvarsberedskapen så kräver – måste finnas. Detta är särskilt viktigt i den övergångsfas till en ny insats-

organisation som Försvarsmakten avser genomföra till och med 2019. Om någon annan efter konkurrens skulle få uppgiften att genomföra testtjänsterna finns en risk att Pliktverkets möjlighet leverera kvalificerade personer till det militära försvaret snabbt skulle dräneras. Under en övergångsperiod bör därför tillgången till mönstringskapacitet och mönstringsförmåga säkras.

12.2.1 Försvarsberedskapen motiverar en konkurrensbegränsning i testverksamheten på kort sikt – utvärdering görs efter en övergångsfas

Försvarsberedskapen motiverar en konkurrensbegränsning på kort sikt

Om försvarsberedskapen skulle kräva det måste skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt och skyldigheten att genomgå mönstring åter kunna tillämpas. En sådan situation förutsätter att kunskap finns om vilka totalförsvarspliktiga som kan kallas in till mönstring *samt* att en organisation för att genomföra mönstringen finns på plats. Innebörden av detta är att Pliktverkets testverksamhet är betydelsefull för det militära försvaret och att den skapar förutsättningar för att snabbt återaktivera mönstringsplikten vilket är en viktig förutsättning för att kunna tillämpa skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning. Skulle Pliktverkets testkompetens och urvalsförmåga urholkas, splittras eller helt upphöra, påverkar detta förmågan att vid behov kunna mönstra och skriva in totalförsvarspliktiga till värn- och civilplikt. Kommitténs bedömning är att denna risk bör undvikas. Detta kan åstadkommas dels genom kommitténs förslag om att totalförsvarspliktiga även utan särskilt regeringsbeslut ska vara ålagda att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden (se kapitel 10), dels genom att det vid Pliktverket finns en organisation som förmår utföra sådana tester och urval som krävs för att skriva in totalförsvarspliktiga till grundutbildning. För att undvika risken att den organisatoriska kapaciteten för tester urholkas eller försvinner, bör Försvarsmakten under en inledande period om 5–10 år åläggas att från Pliktverket köpa sådana testtjänster som krävs för att kunna avgöra vem som kan ges tillträde till den militära grundutbildning som kommittén föreslår.

Konkurrensutsatt testverksamhet på längre sikt

Kommittén inser att dess förslag innebär ett *de facto* skydd från konkurrens i delar av den nödvändiga testverksamheten. Kommittén finner emellertid enligt ovan övervägande skäl för en sådan ordning, men föreslår också att verksamheten utvärderas efterhand.

Förvaltningskommittén har i sitt slutbetänkande bland annat behandlat frågor om omfattningen och inriktningen av myndigheters konkurrensutsatta och potentiellt konkurrensutsatta verksamheter.⁸ Förvaltningskommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller på en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Enligt slutbetänkandet ska regeringen dock, utifrån vissa kriterier, kunna besluta om undantag från huvudregeln i enskilda fall. Förvaltningskommittén framhåller dessutom att eftersom upphandlingslagstiftningen inte är tillämplig vid ”intern upphandling” mellan statliga förvaltningsmyndigheter behöver en statlig förvaltningsmyndighet i dag inte tillämpa denna lagstiftning när den anskaffar en vara eller tjänst av en annan statlig myndighet. Det innebär att de kan sälja sina tjänster eller produkter direkt till en annan myndighet, utan att detta behöver föregås av upphandling i konkurrens.

Kommittén har fört diskussioner med Konkurrensverket avseende ovan nämnda förslag. Mot bakgrund av dessa diskussioner gör kommittén bedömningen att det för närvarande inte föreligger hinder för att Försvarsmakten under en övergångsperiod föreslås köpa testtjänster av Pliktverket.

12.3 Den finansiella relationen mellan Försvarsmakten och Pliktverket – uppdragsstyrning och avgiftsfinansiering

Generellt betraktat är det naturligt att en tjänst som efterfrågas av riksdag eller regering bör finansieras med direkta anslagsmedel. Ett exempel är den urvalsverksamhet som Pliktverket utför åt Försvarsmakten vad gäller mönstring och antagningsprövning.

Enligt förordningen (2007:1263) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk får myndigheten inom sitt sakområde åta sig att utföra uppdrag åt andra myndigheter samt åt kommuner, landsting

⁸ SOU (2008:118), *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

och enskilda. För dylika uppdrag får verket ta ut avgifter, dock inte för de uppgifter som avser inskrivning och krigsplacering i samband med grundutbildning.

För att stimulera kostnadseffektiva lösningar bör Pliktverkets stöd till Försvarsmakten angående testtjänster avgiftsfinansieras. I ett system där Försvarsmakten är ansvarig för alla led i sin rekrytering har myndigheten möjlighet att styra både antalet individer som ska genomgå tester och vad som ska mätas i testerna. Detta är inte möjligt i dagens system där antalet som ska mönstras istället avgörs av hur många som Pliktverket bedömer ha förutsättningar att skrivas in för värn- eller civilplikt samt det anslag myndigheten tilldelas.⁹ Hindret för att låta Försvarsmaktens behov av personal vara styrande faller bort i och med kommitténs förslag om att begränsa totalförsvarspliktigas uppgiftsskyldighet till att svara på frågor om personliga förhållanden.

Försvarsstyrningsutredningen har resonerat kring Försvarsmaktens uppdragsstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna.¹⁰ Utredningen fastställde en grundprincip om att den aktör som skulle använda en tjänst även skulle beställa och betala för denna. Detta talade för att Pliktverkets mönstrings- och inskrivningsverksamhet borde avgiftsfinansieras, något som emellertid inte var möjligt så länge Försvarsmakten inte kunde bestämma om mönstringsvolymerna. Förutsättningarna förändras genom kommitténs förslag om icke-tillämpad skyldighet att fullgöra värnplikt och civilplikt. Kommittén förordar därför en fullständig avgiftsfinansiering av Pliktverkets testverksamhet. Med andra ord bör Försvarsmaktens beställningar av testtjänster från Pliktverket betalas med avgifter ur de medel som ställs till Försvarsmaktens förfogande. Genom detta kommer Försvarsmakten att få ökade möjligheter att påverka de kostnader som de är med och betalar. Pliktverket kommer i sin tur att ha incitament att effektivisera sin verksamhet mot bakgrund av att deras testverksamhet på sikt bör kunna konkurransutsättas. Dessutom kan verket dra fördel av de synergieffekter som finns mellan den externa testverksamheten för civila myndigheter och testverksamhet för att stödja Försvarsmakten. Möjligheterna förstärks om Pliktverket arbetar med samma finansieringsform gentemot alla uppdragsgivare.

Kommittén bedömer att en testverksamhet skött enligt en modell med beställare och utförare skulle skapa transparens och

⁹ Anslaget har under senare år beräknats efter cirka 25 000 mönstrade/antagningsprövade.

¹⁰ SOU (2005:92), *Styrningen av insatsförsvaret*.

genom ökad kostnadsmedvetenhet skapa utrymme för ytterligare effektiviseringar i dels Försvarmaktens beställningar av testtjänster, dels i själva utförandet av Pliktverkets testverksamhet.

13 En frivillig militär utbildning

Kommitténs förslag: En *grundläggande militär utbildning* bör inrättas i Försvarens regementen.

En *kompletterande militär utbildning* bör inrättas i Försvarens regementen.

Den som genomgår dessa former av utbildningar ska benämnas *rekryt*.

Den grundläggande militära utbildningen ska i allt väsentligt utgöra utgångspunkten för samtliga former av frivilligt engagemang inom Försvarens makten.

13.1 Behovet av en militär grundutbildning – utgångspunkter

Kommittén har i sitt delbetänkande föreslagit att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte ska tillämpas om inte regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det.

I samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt inte tillämpas måste den pliktbaserade utbildningen av soldater och sjömän som finns i dag ersättas av en annan form av militär utbildning. En sådan utbildning måste uppfylla flera krav. Utbildningen måste kunna attrahera och utbilda tillräckligt många kvinnor och män för att uppfylla Försvarens behov av gruppbefäl, soldater och sjömän för både kontrakterade och stående förband. Utbildningsvolymerna måste också vara tillräckliga för att kunna möta Försvarens behov av officerare av olika kategorier samt kunna svara mot personalbehovet i hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. Ett nytt utbildningssystem ska syfta till att tillgängligheten för nationella och internationella insatser blir hög och omedelbar. För att uppnå detta måste ett flertal förutsättningar uppfyllas. Den utbildning som erbjuds måste vara högkvalitativ och

intressant samt ändamålsenlig för fortsatt engagemang inom Försvarmakten. Tjänstgöringsförhållandena och villkoren under utbildningen ska vara sådana att kompetenta individer väljer att söka sig till Försvarmakten. Ett kostnadseffektivt system förutsätter därutöver att tiden från intresseanmälan via urval och påbörjad utbildning görs så kort som möjligt. Som en ytterligare utgångspunkt kan nämnas att kommittén i kapitel 11 har framhållit att de första faserna i en framtida frivillig militär utbildning inte bör genomföras inom ramen för ett anställningsförhållande.

Ett allvarligt problem i dagens system är att det inte har förmått att rekrytera ett tillräckligt stort antal kvinnor till Försvarmakten. En jämn könsfördelning är svår att uppnå så länge ett system gör skillnad mellan män och kvinnor. Därför torde ett militärt personalförsörjningssystem som bygger på frivillighet kunna locka till sig fler kvinnor. Systemet måste även vara anpassat för att dra nytta av de kompetenser som svenskar med invandrarbakgrund och andra i pliktssystemet underrepresenterade grupper kan tillföra.

Kommittén föreslår att en ny Försvarmaktsgemensam kvalitetssäkrad grundläggande militär utbildning införs i Försvarmaktens regi. Denna ska utgöra grunden för i princip alla former av vidare militärt engagemang inom Försvarmakten. Vid behov ska den kunna fyllas ut med en kompletterande militär utbildning. De av kommittén föreslagna utbildningarna kommer således även att innefatta den verksamhet som i dag genomförs inom ramen för aspirantutbildningen och inom ramen för de direktutbildningar som genomförs i hemvärnets regi. Därigenom kommer i princip all grundläggande militär utbildning inom Försvarmakten att samlas under *ett* regelverk.

Införandet av en ny militär utbildningsstruktur innebär en stor omställning för Försvarmakten. Därför är det viktigt att utbildningen utformas och kvalitetssäkras på ett ändamålsenligt sätt. De olika inslagen i utbildningen kommer att vara krävande såväl fysiskt som psykiskt. Detta ställer krav på att ett noggrant urval görs bland dem som har anmält intresse för utbildningen. Urvalet ska bland annat tillgodose att personer, med bristande fysiska förutsättningar som inte kan tränas upp, eller personer som av andra skäl är olämpliga, inte ges tillträde till utbildningen. Vidare måste ett regelverk skapas för att möjliggöra för endera individen eller Försvarmakten att avbryta utbildningen. Samtidigt måste den enskildes rättigheter och skyldigheter under utbildningen regleras. Vilka förmåner och villkor som ska erbjudas är en viktig faktor för att skapa ett intresse

för utbildningen. Slutligen bör det fastställas hur övergången till ett fortsatt engagemang inom Försvarsmakten ska genomföras.

Utöver vad som anförs i detta kapitel, påverkas den militära grundutbildningens attraktionskraft av ett flertal olika faktorer som behandlas i andra delar av betänkandet. Det är därför viktigt att se till helheten eftersom vitt skilda omständigheter påverkar.

I delbetänkandet benämndes den föreslagna grundläggande militära utbildningen som *en frivillig grundutbildning*. I föregående kapitel har olika benämningar använts. I och med att utbildningens utformning presenteras utförligt i förevarande kapitel kommer begreppen *grundläggande militär utbildning* respektive *kompletterande militär utbildning* att ersätta tidigare använda begrepp.

13.1.1 En grundläggande militär utbildning

Kommittén har i sitt delbetänkande föreslagit att en ny standardiserad, kvalitetssäkrad och frivillig Försvarsmaktsgemensam grundutbildning införs i Försvarsmaktens regi. Utbildningen, som ska vara cirka tre månader lång, bör vara den naturliga utgångspunkten för samtliga icke-civila befattningar inom Försvarsmakten, oavsett om det handlar om engagemang inom hemvärnet, om anställning eller kontraktering som soldat eller sjöman eller genom fortsatt utbildning till officer. Kommittén anförde i delbetänkandet att grundutbildningen bör kunna genomföras i flera omgångar per år med de totala personalvolymerna som Försvarsmaktens behov kräver.

Kommittén återkommer nu med fördjupade resonemang kring olika aspekter av hur utformningen av olika delar med anknytning till den militära grundutbildningen ska se ut.

13.1.2 En kompletterande militär grundutbildning

En anställning eller kontraktering i Försvarsmakten, de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet eller fortsatt utbildning till officer är de givna alternativen efter fullgjord och godkänd grundläggande militär utbildning. Utbildningen ska även kunna tjäna som en form av testperiod för individer som inte är helt övertygade om att Försvarsmakten är en arbetsplats de kan tänka sig att ägna flera år av sitt liv.

Kommittén konstaterade i sitt delbetänkande att en cirka tre månaders lång grundutbildning i flera fall naturligtvis inte ska ses som att soldaten/sjömannen är färdigutbildad. Fortsatt anställning eller kontraktering inom Försvarmakten kräver exempelvis gedigen befattnings- och förbandsutbildning. Denna ges då under anställnings- eller kontrakteringstiden. Kommittén föreslår att Försvarmakten även ska kunna erbjuda en kompletterande militär utbildning efter den grundläggande militära utbildningen, enligt samma regelverk som finns för den grundläggande militära utbildningen, och innan slutlig ställning om fortsatt engagemang tas. Denna bedömning delas av Försvarmakten som i sitt svar på regeringens planeringsanvisningar inför den försvarspolitiska propositionen har anfört att det efter den cirka tre månader långa Försvarmaktsgemensamma gruppbefäls, soldat- och sjömansutbildningen kan finnas ett behov av ytterligare utbildning under upp till två månaders tid.¹ Detta kan exempelvis gälla den som genomgår förstegsutbildning för att kunna läsa till officer. Noteras kan att Försvarmakten anser att den *totala* utbildningstiden för de flesta soldater och sjömän är minst tio månader. Specifik befattningsutbildning och ytterligare vidareutbildning måste därför genomföras genom respektive förbands försorg efter att den enskilde har fattat beslut om fortsatt engagemang inom Försvarmakten.

13.1.3 Reglering av grundläggande och kompletterande militär utbildning

Kommittén har i avsnitt 11.4 framhållit vikten av att de första faserna i militär utbildning sker utanför ramen för en anställning eller kontraktering. Dessa argument utvecklas här nedan.

Kommittén har i sitt arbete övervägt vilken arbetsrättslig status som bör gälla för den som genomgår en grundläggande militär utbildning. De huvudalternativ som har analyserats är en förmånsfatt utbildning respektive att den enskilde anställs under utbildningen. Kommittén har i denna del gjort avvägningar mellan bland annat attraktionskraften i de olika alternativen samt vilka kostnader och risker de skulle kunna medföra. Utöver dessa faktorer måste

¹ Gruppbefäl, soldater och sjömän ska enligt Försvarmaktens bedömning kunna placeras i nationella skyddsstyrkor efter tre månaders grundutbildning. Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009.

hänsyn tas till de omständigheter som är avhängiga Försvarsmaktens speciella verksamhet med väpnad strid som huvuduppgift. Tjänstgöring inom Försvarsmakten innefattar även användning av alltmer avancerad teknik och potentiellt riskfyllda moment som exempelvis bruk av tunga fordon. Vidare måste behoven av rekrytering till engagemang med olika avtalsformer beaktas liksom den begränsade tid en grundläggande militär utbildning innefattar beaktas.

En grundläggande militär utbildning ger både den enskilde och Försvarsmakten en möjlighet att avgöra vilken fortsatt tjänst som personen passar för. Kommittén har i sitt delbetänkande framhållit vikten av att olämpliga personer omgående måste kunna avskiljas från utbildningen. Likaså måste den som under utbildningen ändrar inställning till fortsatt tjänstgöring kunna avbryta denna. Dessa faktorer talar mot att den enskilde redan under den grundläggande militära utbildningen anställs i Försvarsmakten.

Kommittén konstaterar vidare att det fortsatta engagemanget efter en grundläggande militär utbildning i flera fall inte kommer att utgöras av en anställning. Detta gäller för officersutbildningar och kontraktering till de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet. Exempelvis skulle en anställning under utbildning för den som vill engagera sig i de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet behöva övergå till en annan avtalsform efter utbildningen. Kommittén befarar att detta skulle kunna vara försvårande för rekryteringen till de nationella skyddsstyrkorna.

Möjligheterna att diversifiera ersättningsnivåer mellan individer i en grundläggande militär utbildning som är förmånsatt är mindre än vad de skulle ha varit om utbildningen genomfördes inom ramen för en anställning. Samtidigt skapas förutsättningar för en diversifiering efter särskilda behov (se avsnitt 13.5.2). Denna möjlighet bedöms kunna skapa starka incitament för utbildningens attraktionskraft. En diversifiering av lönenivåer efter att individen har klarat av den grundläggande militära utbildningen med godkända resultat kan vara ekonomiskt gynnsam för Försvarsmakten: en större ekonomisk risk behöver inte tas innan den enskilde rekryten uppfyllt utbildningsmålen inom den grundläggande militära utbildningen. En förmånsatt grundläggande militär utbildning bedöms också underlätta rekryteringen till de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet.

Vid en jämförelse mellan de olika huvudalternativen bedömer kommittén att fördelarna med en förmånssatt första fas överväger dem som en anställningsform skulle innebära.

Om de första faserna i en militär utbildning ska förmånssättas måste ett flertal faktorer som annars regleras inom ramen för ett anställningsavtal regleras i annan ordning. Kommitténs förslag till reglering av den föreslagna grundläggande och den kompletterande militära utbildningen innebär att de grundläggande principerna rörande utbildningens innehåll, antagning till och avskiljande, förmåner och villkor, samt medinflytande regleras i en förordning (kommitténs förslag till förordning återfinns i författningsförslagen). Den närmare regleringen av dessa områden görs sedan genom Försvarsmaktens egna föreskrifter. Enligt kommittén finns det flera fördelar med ett sådant tillvägagångssätt. Den närmare utformningen av utbildningen överläts till den myndighet som ska handha den, samtidigt som de viktigaste principerna för utbildningen slås fast i en central författning. Vissa områden, såsom skydd för den enskildes ordinarie anställning och disciplinansvarsfrågor, kan emellertid inte regleras inom ramen för en förordning utan måste regleras i lag.

13.2 Antagning till grundläggande militär utbildning

Kommitténs förslag: För att antas till grundläggande militär utbildning måste en person ha fyllt 18 år och vara svensk medborgare.

Den som ska antas ska ha genomgått ett fysiskt medicinskt och psykiskt testförfarande.

Försvarsmakten får utge ytterligare föreskrifter om vilka krav som ska ställas för antagning till grundläggande militär utbildning.

Beslut om tillträde till den grundläggande militära utbildningen ska fattas på central nivå inom Försvarsmakten.

13.2.1 Förutsättningar för tjänstgöring

Den grundläggande militära utbildningen bör i allt väsentligt vara öppen för samtliga svenska medborgare som har fyllt 18 år. Samma krav kommer att gälla för att bli antagen till den kompletterande

militära utbildning som beskrivs i 13.7. Försvarsmakten får meddela föreskrifter om ytterligare krav för att bli antagen till grundläggande och kompletterande militär utbildning.

13.2.2 Särskilt om säkerhetsprövning och kontroll av den som ska antas till grundläggande militär utbildning

Försvarsmaktens verksamhet är av speciell karaktär. Det är därför viktigt att tillräckliga kontroller kan göras av den som ska antas till en utbildning inom myndigheten. Förutom sådana fysiska, psykiska och medicinska tester som behandlas i avsnitt 13.2.3 nedan, måste även erforderliga bakgrundskontroller kunna göras av den som söker till utbildningen.

Försvarsmakten har till kommittén angett att man avser att säkerhetsklassa alla befattningar som rekryter kommer att ha. Detta gäller den grundläggande såväl som den kompletterande militära utbildningen. Den som ska antas som rekryt kommer därför att genomgå säkerhetsprövning med tillhörande registerkontroll. Förfarandet vid säkerhetsprövning utvecklas nedan.

Försvarsmakten har till kommittén framfört att man förutom möjligheten till säkerhetsprövning och tillhörande registerkontroll av personer man avser anta till militär utbildning, även ser ett behov av att kunna ta del av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren angående personer som söker till sådan utbildning. Kommitténs betänkande innehåller dock inga sådana förslag. Kommittén utvecklar sina ställningstaganden angående detta nedan.

Säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Säkerhetsskyddslagen gäller bland annat vid verksamhet hos staten, vid kommuner och vid landsting. Vid verksamhet som omfattas av lagen ska finnas det säkerhetsskydd som behövs mot bakgrund av verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Med säkerhetsskydd avses skydd mot brott som kan hota rikets säkerhet, skydd för uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekre-

tesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, samt skydd mot terroristbrott.²

Som en del av säkerhetsskyddet ingår *säkerhetsprövning*. Säkerhetsprövning ska göras innan någon anställs eller på annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får även göras av den som redan deltar i sådan verksamhet. Prövningen ska klarlägga om personen i fråga kan antas vara lojal mot de intressen som ska skyddas enligt lagen och i övrigt är pålitlig ur säkerhetssynpunkt. I säkerhetsprövningen ska ingå särskild personutredning och registerkontroll enligt de förutsättningar som anges i säkerhetsskyddslagen. Registerkontroll ska göras vid sådan säkerhetsprövning som avser anställning, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller annat deltagande i en verksamhet som är placerad i säkerhetsklass. I säkerhetsskyddslagen anges under vilka förutsättningar en anställning eller ett deltagande ska placeras i säkerhetsklass. Regeringen har i säkerhetsskyddförordningen (1996:633) föreskrivit om vilka myndigheter som får fatta beslut om registerkontroll och om placering i säkerhetsklass 2 och 3. Här innefattas bland annat Försvarsmakten. Vid registerkontroll får uppgifter om den enskilde hämtas från belastningsregister, misstankeregister, och register som omfattas av polisdatalagen (1998:622) samt vissa fall av andra uppgifter som Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen behandlar i enlighet med polisdatalagen. Om registerkontrollen avser verksamhet som har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2 ska även särskild personutredning göras.³

En myndighet som har fattat beslut om att registerkontroll ska genomföras, gör en framställan om detta till Säkerhetspolisen (SÄPO). Innan registerkontroll görs ska den som kontrollen avser ha lämnat sitt samtycke till detta. Om det vid registerkontrollen inte framkommer några uppgifter om den enskilde, redovisar SÄPO ärendet för den myndighet som har begärt registerkontrollen. Detta gör SÄPO på delegation av Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Framkommer det däremot uppgifter vid registerkontrollen, föredrar SÄPO ärendet för Registerkontrolldelegationen, som sedan prövar frågan om

² Den 30 juni 2009 träder en ny offentlighets- och sekretesslag i kraft. Gällande sekretesslag upphävs då.

³ Särskild personutredning ska omfatta undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden och i övrigt göras i den omfattning som behövs.

uppgifterna ska lämnas ut eller inte. Prövningen av utlämnande ska göras mot bakgrund av om det kan antas att en uppgift har betydelse för prövningen av den enskildes pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Innan en uppgift lämnas ut ska den som uppgiften gäller i allmänhet ges möjlighet att yttra sig över den.

Säkerhetsprövning av militär personal i dag

Försvarsmakten får enligt säkerhetsskyddsförordningen fatta beslut om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt om registerkontroll. Försvarsmakten kan även göra en framställan om att regeringen ska fatta beslut om placering i säkerhetsklass 1. Samtliga värnpliktiga befattningar är i dag placerade i säkerhetsklass och en totalförsvarspliktig som ska fullgöra sådan tjänstgöring ska genomgå säkerhetsprövning. Samtycket till registerkontroll inhämtas vanligen av Pliktverket i samband med att den enskilde genomgår mönstring eller antagningsprövning.

Säkerhetsprövning av den som söker till grundläggande eller kompletterande militär utbildning

Försvarsmakten har angett att man avser att placera samtliga befattningar som rekryter ska inneha i säkerhetsklass. Den som Försvarsmakten har för avsikt att anta till grundläggande eller kompletterande militär utbildning kommer därför att genomgå säkerhetsprövning med tillhörande registerkontroll enligt vad som har beskrivits ovan.⁴

Angående utdrag ur belastnings- och misstankeregister

Även utanför ramen av en genomförd säkerhetsprövning kan myndigheter i vissa föreskrivna fall ha rätt att få uppgifter ur belastnings- och misstankeregister.

I lagen (1998:620) om belastningsregister anges vilka myndigheter som efter begäran har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret. I lagen anges också att regeringen får föreskriva om att uppgifter även ska lämnas ut till andra myndigheter i vissa ärenden.

⁴ Skulle behov finnas av att placera befattningar för vissa rekryter i säkerhetsklass 1 eller 2 skulle säkerhetsprövningen även innefatta särskild personutredning.

I förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns närmare föreskrifter om vilka myndigheter som detta gäller och vilken typ av uppgifter som dessa myndigheter har rätt att få ta del av. Ett antal myndigheter har för viss verksamhet rätt att få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret, medan rätten i andra fall är begränsad till att bara gälla uppgifter om vissa typer av brott.

Rätten för myndigheter att få uppgifter ur misstankeregistret är reglerad på ett liknande sätt. I lagen (1998:621) om misstankeregister anges till vilka myndigheter som uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut utan sekretessprövning. I lagen anges vidare att regeringen får föreskriva om att även andra myndigheter ska ha möjlighet att begära ut uppgifter i vissa ärenden.⁵ Av förordningen (1999:1135) om misstankeregister framgår vilka myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter ur misstankeregistret samt vilka myndigheter som har rätt att få uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts.

Det är värt att framhålla att en myndighets möjlighet att ta del av registeruppgifter enligt vad som har beskrivits ovan, delvis skiljer sig från förfarandet vid utlämnande av uppgifter i samband med registerkontroll vid en säkerhetsprövning. Till skillnad från vad som gäller vid registerkontroll i samband med säkerhetsprövning krävs det i dessa fall inte något samtycke från den enskildes sida för att uppgifterna ska kunna lämnas ut. Det görs heller inte någon särskild prövning av vilka uppgifter som ska lämnas ut, utöver vad som har anges i lagarna och förordningarna om misstanke- respektive belastningsregister.

Försvarsmakten har framhållit att man förutom registerkontroll vill ha ytterligare möjlighet att få uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret om personer som söker till den av kommittén föreslagna utbildningen. Som främsta skäl för detta anges att det är viktigt för den enskilde såväl som Försvarsmakten att ett nekande besked om antagning till utbildningen kan lämnas så tidigt som möjligt. Säkerhetsprövning och registerkontroll görs först när Försvarsmakten avser att anta en person till utbildningen. Detta ligger enligt Försvarsmakten alltför sent i processen. Försvarsmakten framhåller särskilt att grundutbildningsvolymerna av rekryter kommer att vara omfattande, liksom antalet sökande till

⁵ Nämnas kan att det i vissa fall även finns föreskrivet om att vissa myndigheter *ska* inhämta uppgifter ur belastnings- och/eller misstankeregister. Som exempel kan nämnas lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård av boende som tar emot barn.

utbildningen. Att kunna göra en tidig utsortering av individer som man bedömer som olämpliga är därför av stor vikt. Försvarsmakten betonar också att man vad gäller personer som söker till utbildningen önskar ha tillgång till fullständiga utdrag ur belastnings- och misstankeregister. De uppgifter som myndigheten kan få del av inom ramen för säkerhetsprövning kan, om Registerkontrolldelegationen bedömer att endast vissa uppgifter i ett ärende ska lämnas ut, enligt Försvarsmakten visa sig vara alltför begränsade.

Dagens möjligheter för Försvarsmakten och Pliktverket att få utdrag ur belastnings- och misstankeregister utanför ramen för säkerhetsprövning

Försvarsmaktens och Pliktverkets möjligheter att utanför ramen av en säkerhetsprövning, få uppgifter ur belastnings- och misstankeregister inskränker sig i dag till totalförsvarspliktig personal och personal man avser att anställa i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Enligt förordningen om belastningsregister får fullständiga uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut till Försvarsmakten avseende personal som man avser anställa i myndighetens utlandsstyrka. I förordningen om misstankeregister anges vidare att uppgifter som rör misstanke om brott som det har väckts åtal för, får lämnas till Försvarsmakten om personer som man avser att anställa på detta sätt.

Enligt förordningen om belastningsregister får uppgifter om vissa brottskategorier lämnas ut till Försvarsmakten eller Pliktverket angående totalförsvarspliktiga som skrivs in för eller har skrivits in för värnplikt. För personer som ska skrivas in för värnplikt får enligt förordningen om misstankeregister vidare uppgifter som rör misstanke om brott som det har väckts åtal för lämnas till Pliktverket och Försvarsmakten.

Särskilt om personal som ska genomgå grundläggande eller kompletterande militärutbildning enligt kommitténs förslag

Försvarsmakten har i dag ingen möjlighet att utanför ramen av en säkerhetsprövning få uppgifter ur misstanke- eller belastningsregistret angående sådan personal som ska antas till frivilliga utbildningar inom myndigheten. Detta gäller för den grund-

läggande officersutbildningen såväl som för aspirantutbildningen. Om Försvarsmakten skulle ges en sådan möjlighet, skulle detta därför kräva en ändring i förordningarna om belastnings- och misstankeregister. Detta är i slutänden en avvägning mellan Försvarsmaktens behov å ena sidan och skyddet för den enskildes integritet å den andra. En sådan avvägning skulle behöva innefatta en noggrann analys av Försvarsmaktens faktiska behov på området. Eftersom Försvarsmakten redan har en möjlighet att genomföra registerkontroll inom ramen för säkerhetsprövning angående personal man avser anta till utbildning, skulle det också vara nödvändigt att utvärdera vilka begränsningar förfarandet med säkerhetsprövning i så fall har. En ytterligare fråga som skulle behöva utredas är i vilket skede i antagningsprocessen som Försvarsmakten eventuellt skulle ha rätt att få tillgång till uppgifter ur nämnda register. Rätten för en myndighet att få ta del av registeruppgifter är vanligen kopplad till att myndigheten i fråga avser att anställa en person. Rätt att ta del av registeruppgifter om samtliga sökande till en utbildning kräver en annan typ av bedömning.⁶

Kommittén har inte möjlighet att genomföra en så pass omfattande analys som skulle vara nödvändig för att ta ställning till frågan om Försvarsmakten bör ges möjlighet att få utökad tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren. Kommittén kommer därför heller inte att föreslå några författningsändringar på området. Kommittén har dock stor förståelse för Försvarsmaktens inställning om det nödvändiga i att inga olämpliga individer antas till militära utbildningar. Registeruppgifters betydelse vid antagning till denna typ av utbildningar bör därför utvärderas. Om Försvarsmakten fortsättningsvis ser ett behov av att få fullständiga uppgifter ur belastnings- och misstankeregister angående den som söker till en utbildning inom myndigheten, bör frågan utredas i särskild ordning. Erfarenheter från antagningen till aspirantutbildningen kan då beaktas. Kommittén ser inte någon anledning till att en sådan eventuell utredning skulle begränsas till att bara avse Försvarsmaktens antagning av rekryter. Den skulle även kunna

⁶ Nämnas kan dock att Försvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96) föreslog en ändring i förordningen om belastningsregister, som skulle innebära att Pliktverket fick ta del av uppgifter ur belastningsregistret även angående totalförsvarspliktiga som man avsåg att kalla till mönstring. Förslaget har till dags dato inte föranlett någon ändring i förordningen om belastningsregister. En möjlighet skulle förvisso vara att den som sökte till militär utbildning inom Försvarsmakten ombads att själv bifoga registerutdrag. Kommittén delar dock Försvarsmaktens bedömning att detta inte vore en lämplig ordning. Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet har i sitt betänkande (SOU 2009:44) också föreslagit ett förbud mot att arbetsgivare utan lagstöd ska kunna begära att arbetssökande visar registerutdrag.

omfatta den grundläggande officersutbildningen och andra eventuella frivilliga utbildningar i Försvarsmaktens och Försvarshögskolans regi.

13.2.3 Test och urval

Urval och tester i dagens system

För att bestämma vilka som ska skrivas in till värnplikt i dagens system genomgår de totalförsvarspliktiga en urvalsprocess som omfattar två steg. Urvalsprocessen handläggs av Pliktverket. Det första urvalet baseras på en webbaserad lämplighetsundersökning där mönstringspliktiga ska svara på ett frågeformulär. Inloggningsuppgifter till denna lämplighetsundersökning har skickats ut till män från och med 2007. Under 2008 har inloggningsuppgifter även skickats ut till samtliga kvinnor som har fyllt 17 år.⁷ Medan det är obligatoriskt för män att svara på frågorna, är det frivilligt för kvinnorna. Frågorna handlar om hälsa, social anpassning och psykisk stabilitet, fysisk prestationsförmåga, studieresultat och speciella kunskaper, motivation för plikttjänstgöring samt fritidsintressen. De som utifrån sina svar bedöms ha förutsättningar att fullgöra tjänstgöring med lång grundutbildning kallas därefter till mönstring. Kommittén bedömer att detta har varit ett bra instrument för att avgöra vilka som ska kallas till mönstring.

De flesta av männen som mönstrar gör det under det år som de fyller 18 år. Den som mönstras genomgår medicinska och psykologiska bedömningar och tester tillsammans med teoretiska prov. Den psykologiska bedömningen grundar sig dels på ett inskrivningsprov, dels en psykologintervju som tar cirka en timma att genomföra. Inskrivningsprovet utgör ett underlag till intervjun. Dessa moment syftar till att bland annat fastställa huruvida de personliga egenskaperna är de rätta för att genomföra grundutbildning och om den enskilde besitter ledaregenskaper. Utifrån resultat och önskemål placeras den mönstrade i en befattningsgrupp för antingen chefer, specialister eller övriga. Bedöms en person som lämplig skrivs han in för värnplikt (eller civilplikt) eller i utbildningsreserven.

⁷ Detta gäller svenska medborgare.

Tester som ett instrument för att minska avgångar

Pliktverkets statistik anger att i dagens system har under åren 2000–2007 genomsnittliga 13 procent av de värnpliktiga avbrutit sin utbildning i förtid. Vid vissa förband har avgångsfrekvensen uppgått till 27 procent. Forskningsresultat visar att de huvudsakliga orsakerna till avgångarna är psykosociala skäl samt problem i rörelsestödjeorganen.⁸ Tydliga riskfaktorer som har kunnat studeras är låg fysisk aktivitetsnivå före utbildningen, aktuella rygg- och knäbesvär samt skador som har uppkommit före och under utbildningen. När det gäller psykosociala skäl är dessa ofta multifaktoriella.

Forskning visar att det är möjligt att under ett urvalsförfarande förutsäga riskfaktorer som kan leda till avgångar under utbildning.⁹ Konsekvenser av förtida avgångar är ökade kostnader för bland annat rehabilitering. Avgångar som kunde ha förhindrats kan även leda till en försämrad bild av Försvarmakten vilket i ett frivilligsystem i sin tur medför ökade kostnader för den utökade marknadsförings- och rekryteringsverksamhet som avgångarna föranleder.

Det är möjligt att förebygga fysiska skador genom träning. Exempelvis är det möjligt att i samband med ett fysiskt urval konstatera att en individ vid det aktuella tillfället saknar förutsättningar för att genomföra en militär utbildning, men att förmågan kan tränas upp. Detta är ett område som blir än viktigare i samband med en övergång till ett frivilligsystem eftersom stora resurser kommer att avsättas för att locka rekryter. Om en intresserad person kan förmås att träna upp sin förmåga och därigenom påbörja sin utbildning vid ett senare tillfälle är marknadsföringskostnaderna inte bortslösade.

Den fysiska förmågan och ökad tolerans för fysisk belastning kan genom lämplig träning förbättras under utbildningen. Utbildningsmomenten bör även anpassas för att bygga upp styrka successivt, det vill säga att undvika för stora belastningar under tidiga faser av utbildningen. Samtidigt måste en medvetenhet finnas över att tre månader är en kort tid för att bygga upp fysisk förmåga från

⁸ Enligt föredrag hållet den 28 januari 2009 av forskaren/leg. sjukgymnast Larsson, Helena, verksam vid HRC och Karolinska Institutet.

⁹ Se exempelvis Larsson, Helena med flera (2006), *A Lower-Limb Functional Capacity for Enlistment into Swedish Armed Forces Ranger Units*, *Military Medicine* 2006, 171:1 065–1 070.

en låg bas eftersom olika delar av kroppen behöver varierande tid för att byggas upp.

En slutsats som kan dras av forskningen är att de tester som genomförs måste anpassas utifrån de krav som ställs på olika militära befattningar. Innebörden av detta är att en översyn bör göras av kravprofilerna för olika befattningar för att fastställa hur olika testmoment kan förutsäga hur väl individen kan klara av de krav som ställs på hans eller hennes befattning. Målsättningen är att minska risken för avgångar.

Kommitténs bedömning är att de tester som ska föregå utbildningen bör vara så omfattande att resultaten även kan användas för att bedöma den enskildes förmåga att klara av olika befattningar. Detta förutsätter att Försvarmakten genomför befattningsanalyser och med stöd av Pliktverkets tester anpassar sitt urvalsförfarande. Om testverksamheten skulle vara mindre omfattande uppkommer dels en ökad risk för avgångar, dels ett större behov av ett nytt testförfarande i samband med beslut om tillträde till en specifik befattning.

Tester inför en grundläggande militär utbildning

Övergången från ett test- och urvalssystem där totalförsvarspliktigas förutsättningar för tjänstgöring utvärderas till ett system med rekrytering grundad på frivillighet, kan medföra krav på förändringar i hur verksamheten utformas. Det är samtidigt viktigt att påminna om det angelägna i att urvalet även i ett frivilligsystem sker på ett sätt som möjliggör en utvärdering av personliga förutsättningar och egenskaper nödvändiga för ett engagemang inom Försvarmakten. De tester och det urval som genomförs måste kunna säkerställa att den enskilde har de rätta förutsättningarna för att klara av utbildningen. Exempelvis kommer psykologintervjuer även i ett frivilligsystem att vara särskilt viktiga för att kunna få bättre underlag för att fastställa en individs lämplighet för militär verksamhet. Genom dylika intervjuer kan olämpliga personer redan i ett tidigt skede nekas tillträde till den grundläggande militära utbildningen.

Kommittén har i föregående kapitel slagit fast att Försvarmakten bör vara huvudman och ansvarig för rekrytering till den grundläggande militära utbildningen. Kommittén har också tagit ställning för att Försvarmakten under en övergångsperiod ska upphandla

testtjänster från Pliktverket. Rollfördelningen mellan myndigheterna är därigenom tydlig.

För att en person ska ha förmåga att klara av de moment som ingår i utbildningen, att han eller hon inte ska skadas samt att han eller hon har nödvändiga psykiska förutsättningar och inte heller besitter en olämplig värdegrund måste ett noggrant urval utföras innan utbildningen påbörjas. Underlaget kan också användas senare som ett stöd när beslut ska fattas om fortsatt engagemang inom Försvarsmakten efter den grundläggande militära utbildningen. Ett noggrant första testförfarande är sannolikt kostnadseffektivt inte enbart för att motverka förtida avgångar utan även för att minska omfattningen av en andra testomgång i samband med att avtal tecknas för fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. För vissa typer av fortsatt engagemang och för vissa tjänster kan emellertid ytterligare särskilda tester behöva genomföras. Lämplighet och färdighet kan även utvärderas på andra sätt, exempelvis genom det så kallade kommissionsförfarandet som beskrivs i avsnitt 13.3.3. Försvarsmakten bör besluta om vilka moment som är nödvändiga.

Kommittén betonar vikten av att Försvarsmakten genomför en analys av vilka fysiska, medicinska och psykiska krav som bör ställas på dem som ska ges tillträde till den grundläggande militära utbildningen. Försvarsmakten bör även fortsätta att utveckla sina befattningsanalyser för att klargöra vilken ytterligare information som kan ges av ett utförligt urval. Försvarsmakten bör i sina analyser beakta och tillvarata de mervärden för verksamheten som ett alltmer jämställt och mångkulturellt samhälle kan bringa.

Försvarsmakten bör ge ut föreskrifter om vilka ersättningar och förmåner som ska erbjudas till dem som har anmält ett intresse för den grundläggande militära utbildningen och som genomför testförfarandet.

I samband med transformationen till en militär personalförsörjning *helt* baserad på frivillighet bör Försvarsmakten skapa instrument för att kunna avgöra vilka som ska erbjudas att fortsätta till tester vid Pliktverket.

Testförfarandet som under en övergångsperiod föreslås utföras av Pliktverket ska vara snarlikt det som görs i dag. Innehållet i testmomenten ska dock – i samråd med Försvarsmakten – ständigt utvecklas. Genom att metoderna kontinuerligt förfinas kan avgångsfrekvensen minskas.

13.2.4 Beslut om tillträde till den grundläggande militära utbildningen fattas på central nivå

Ett stort antal individer kommer att visa intresse för och söka till den grundläggande militära utbildningen. Administration av intresseanmälningar och inbjudningar till urval med mera kommer därför att bli omfattande. Två huvudalternativ finns för hur denna administration kan skötas inom Försvarsmakten: endera på förbandsnivå, alternativt centraliserat vid Högkvarteret. Det första alternativet framstår som olämpligt ur flera perspektiv. Bland annat skulle förbanden – som till sin huvuduppgift har att utbilda till och delta i insatser – behöva utöka sin administrativa förmåga för att hantera stora mängder data. En tillkommande komplikation skulle vara svårigheten att garantera lika behandling mellan förbanden. En decentralisering av beslutandenivån skulle även innebära att de stordriftsfördelar som kan uppnås genom en centraliserad hantering skulle gå till spillo. Det framstår därför som olämpligt att administration av och beslut inför tillträde till den grundläggande militära utbildningen skulle ligga på förbandsnivå. Kommittén förordar således att beslut fattas på central nivå inom Försvarsmakten.

Att beslut om tillträde till den grundläggande militära utbildningen fattas centralt förhindrar inte att marknadsföringen och rekryteringen kan ske lokalt eller regionalt. Det kan självklart vara så att en person söker till en grundläggande militär utbildning som har marknadsförts av och tillhandahålls av exempelvis en av hemvärnets lokala utbildningsgrupper eller av ett specifikt förband. Kommittén betonar att det är administrationen av ansökningar samt beslut om antagning till utbildningen som bör ske centralt.

Inom Försvarsmakten pågår ett arbete för att skapa en enhet (Human Resources Centrum, HRC) för en samlad rekryterings- och urvalsprocess. Det faller sig naturligt att HRC ges ett övergripande ansvar för rekrytering till och antagningsbeslut för dem som söker till den militära utbildningen.

Kommittén vill särskilt lyfta fram vikten av att rekrytering till hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna samordnas mellan HRC och hemvärdet. Följaktligen ska HRC också ha ett övergripande ansvar för att de nationella skyddsstyrkorna/hemvärdet kan personalförsörjas.

13.3 Utformning och kvalitetssäkring av den grundläggande militära utbildningen

Kommitténs förslag: Försvarsmakten ska fastställa utbildningsmålen för den grundläggande militära utbildningen.

Utbildningsmålen ska vara enhetliga för hela Försvarsmakten.

Efter genomförd utbildning ska en bedömning göras av om rekryten har uppfyllt utbildningsmålen eller inte.

Det ska finnas en *inspektörsfunktion* inom Försvarsmakten som ska ansvara för kvalitetssäkringen av den grundläggande militära utbildningen.

13.3.1 Utbildningens utformning

I delbetänkandet fastslogs att den militära grundutbildningen bör likna de moment som styr utbildningsplaneringen inom Försvarsmakten i dag, det vill säga de som anges i *Försvarsmaktsgemensamma krav på förmåga hos soldater och sjömän (FSS)*. Utbildningens längd skulle omfatta cirka tre månader. Kommittén betonade att en cirka tre månader lång grundutbildning inte skulle innebära att personen är färdigutbildad och att ytterligare befattnings- och förbandsutbildning skulle krävas innan personen kunde ses som färdigutbildad. Undantag kan finnas, exempelvis vad gäller hemvärnsförband. I sitt fortsatta arbete har kommittén studerat frågan om utbildningens utformning i samarbete med Försvarsmaktens ledarskaps- och pedagogikenhet (FM LOPE).

De moment som ingår i utbildningen kommer att vara omfattande. För att garantera att alla rekryter får erforderliga färdigheter bör den grundläggande militära utbildningen som lägst omfatta 65 utbildningsdagar. Däremot är det kommitténs bedömning att den grundläggande militära utbildningen inte ska sträcka sig över 90 utbildningsdagar. Efter detta bör mer specifikt inriktad utbildning påbörjas.

Utbildningen ska kunna ges på flera olika platser i landet och under olika tider på året. Målet för utbildningen är att uppnå *militär behörighet*. Detta innebär att rekryten har blivit godkänd på nödvändiga utbildningsmoment. Militär behörighet krävs för tillträde till officersutbildning, stående- och/eller kontrakterade

förband samt hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. En målsättning med utbildningen är att de färdigheter som krävs för militär behörighet ska vara jämförbara inom hela Försvarmakten oavsett vilket förband som har tillhandahållit utbildningen.

Utbildningen bör vara målstyrd, det vill säga i den utbildningsplan som tas fram av Försvarmakten ska anges vilka uppgifter som ska lösas samt i vilka situationer. För att målen ska kunna uppnås på mest effektiva sätt, bör Försvarmakten ges möjlighet att genomföra utbildning över enstaka veckoslut samt genom längre sammanhängande utbildnings- och/eller övningsverksamhet.

Det är enligt kommitténs mening inte lämpligt att i detalj styra vilka moment som utbildningen bör innefatta eller hur mycket utbildningstid som ska avsättas för varje moment. Kommittén vill ändå betona vikten av att vissa mål måste uppfyllas under den Försvarmaktsgemensamma grundläggande militära utbildningen. Ett övergripande utbildningsmål är att rekryten ska lära sig grundläggande militära färdigheter, det vill säga att kunna försvara sig själv och tillsammans med andra kunna bevaka och/eller försvara terräng, plats, anläggning eller verksamhet oavsett årstid, tid på dygnet eller stridsbetingelser. Ett andra självklart mål är att rekryten under utbildningen ska kunna handla på ett sådant sätt att gällande lagar, regler, bestämmelser, rättigheter och skyldigheter med mera efterlevs. Ett tredje mål är att rekryten ska kunna lösa sina uppgifter utifrån en förståelse för dessa i ett större sammanhang. Detta innebär att rekryten översiktligt ska kunna redogöra för mål och syfte med svensk säkerhetspolitik samt Försvarmaktens uppdrag, uppgifter och organisation.

Den grundläggande militära utbildningen syftar till att rekryten efter fortsatt utbildning ska kunna delta i verksamheter som skiljer sig från värnpliktstjänstgöring. Detta ställer nya krav på de frivilligt utbildade. Avseende nationella och internationella insatser är det exempelvis av yttersta vikt att soldater har kunskap om folkrätten och krigets lagar. Samtliga rekryter måste därför lära sig att lösa sina uppgifter på ett sådant sätt att folkrätten efterlevs. Vidare ställs stora krav på samarbetsförmåga och därför ser kommittén det som viktigt att rekryterna ska utbildas i gruppdynamik och förhållandet mellan individ och grupp i olika situationer.

13.3.2 Kvalitetssäkring av utbildningen

Kvalitetssäkring innebär granskning och utvärdering av hur väl utbildningsmålen för den grundläggande militära utbildningen har uppnåtts. Kvalitetssäkringen ska även garantera att en person som har uppfyllt kraven på militär behörighet har kapacitet för engagemang eller vidareutbildning inom olika befattningar i hela organisationen.

Utbildningsmetodiken under den grundläggande militära utbildningen kommer att behöva utvecklas. Att metodiken behöver variera medför inte att utbildningsmålen ska tillåtas differentiera, men en fortlöpande diskussion om hur målen bör nås är gynnsamt för utbildningen och dess attraktionskraft. Därför är det nödvändigt att skapa instrument för en objektiv granskning av genomförd verksamhet. Denna granskning bör vara förklaringsinriktad och ge rekommendationer för erforderliga förändringar.

Behovet av kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling är viktigt för Försvarmaktens samtliga utbildningar. För flera av dessa finns lång och gedigen kunskap om hur goda resultat kan nås. När det gäller den grundläggande militära utbildningen är kunskapsläget av naturliga skäl mycket mindre. Därför blir det än viktigare att fokusera på kvalitetssäkring av denna form av utbildning. Vidare kan konstateras att den grundläggande militära utbildningen kommer att involvera större volymer än övriga frivilliga utbildningar inom Försvarmakten. Utan kvalitetsarbete i form av utvärderingar blir det svårt att anpassa sig till de krav som en på frivillighet baserad soldat- och sjömansrekrytering medför.

Vad gäller totalförsvarspliktigas grundutbildning har inte minst värnpliktsrörelsen spelat en viktig roll i utbildningsbevakningen bland annat genom Värnpliktsrådets förbandsbesök.¹⁰ Även tidningen Värnpliktsnytt's granskande reportage har bidragit till utbildningsbevakningen. Tilläggas bör att samarbetsformerna mellan Försvarmakten och Värnpliktsrörelsen är väl utvecklade.

¹⁰ Se avsnitt 13.6.1.

En formaliserad inspektörsfunktion för den grundläggande militära utbildningen

Inom Försvarsmakten fanns fram till april 2007 en utbildningsinspektör. Utbildningsinspektören ledde bland annat framtagandet av de Försvarsmaktsgemensamma kraven på förmåga hos soldater och sjömän (FSS). Syftet med FSS har varit att skapa enhetliga och kvalitetssäkrade utbildningsmål för Försvarsmakten. I utbildningsinspektörens arbete ingick även inspektioner av Försvarsmaktens utbildningar. Inspektionerna genomfördes på plats och bestod av samtal med studerande, utbildningsansvariga och stödpersonal. I samband med inspektionerna gavs den utbildande enheten omedelbar muntlig återkoppling av utbildningsinspektören. Denna följdes upp av skriftlig rapportering med rekommendationer om vad som endera borde eller skulle åtgärdas i enlighet med vad som hade framkommit vid inspektionen. Utbildningsinspektören hade i sitt arbete ett nära samarbete med Värnpliktsrådet i frågor som rörde utformningen och genomförandet av värnpliktsutbildningen. Kommittén bedömer att utbildningsinspektören genomförde ett värdefullt arbete och betonar vikten av att den föreslagna grundläggande militära utbildningen både kvalitetssäkras och blir enhetlig för hela Försvarsmakten oavsett var utbildningen genomförs.

Kombinerat med de nya krav som kan komma att ställas på utbildningsmetodiken under en grundläggande militär utbildning och kvalitetssäkring av densamma, kan nya behov på anpassningsförmåga bland utbildningsansvariga uppkomma. Faktorer som dessa talar för vikten av att etablera en inspektörsfunktion vid Högkvarteret för den grundläggande militära utbildningen. Inspektörsfunktionens huvuduppgift bör vara att leda genomförandet av den grundläggande militära utbildningen. Uppdraget bör innefatta fastställande av utbildnings- och examinationsmålen för den grundläggande militära utbildningen samt kvalitetssäkring, utvärdering och verksamhetsutveckling av utbildningen. Försvarsmakten bör i föreskrifter reglera inspektörsfunktionens uppgifter och arbetsformer. Likheter som finns mellan den föreslagna inspektörsfunktionen och den utbildningsinspektör som tidigare har funnits inom Försvarsmakten, gör att det bör finnas många erfarenheter att använda.

En viktig del i det övergripande kvalitetsarbetet är att värdera uppnådd förmåga respektive lämplighet hos den som fullgör

grundläggande militär utbildning. En säker värdering förutsätter att målen för den grundläggande militära utbildningen är tydligt dialogiserade/kommunicerade och att värderingen sker på ett mellan förbanden likvärdigt sätt.

Samarbete mellan Försvarsmakten och förtroendevalda i utbildningsfrågor

Kommittén förespråkar att medinflytandet för dem som genomgår en grundläggande militär utbildning organiseras genom förtroendeval av representanter för rekryter med stöd av anställd personal med ansvar för frågor som rör rekryternas medinflytande.¹¹ För att stärka medinflytande och rekrytinsyn i det kvalitetssäkrande och utbildningsutvecklande arbetet bör former för samarbete mellan inspektörsfunktionen för den grundläggande militära utbildningen och förtroendevalda etableras. Samarbetet bör fokusera på utbildningen och dess olika moment. Med andra ord bör inspektörsfunktionens uppgifter inte förväxlas med sådan övrig tillsyn som beskrivs i avsnitt 13.6.3.

En formaliserad inspektörsfunktion med ett väldefinierat och brett uppdrag tydliggör bilden av att den grundläggande militära utbildningen är en av de viktigaste beståndsdelarna för Försvarsmaktens framtida personalförsörjning.

13.3.3 Examination och lämplighetsbedömning

Innan en person ges möjlighet att fortsätta i Försvarsmakten efter den grundläggande militära utbildningen, har han eller hon inledningsvis genomgått ett urval i samband med tillträde till grundutbildningen.

I slutfasen av den grundläggande militära utbildningen bör en examination genomföras för att fastställa i vilken utsträckning rekryterna har uppfyllt de mål som har satts på utbildningen.¹² Ifall målen är uppnådda med godkända resultat ska rekryten anses ha uppnått militär behörighet och godkännas från utbildningen. För att uppnå examinationsnivåer som är enhetliga inom hela Försvarsmakten bör utformningen av examinationen kvalitetssäkras.

¹¹ Se avsnitt 13.6.3.

¹² För att ge möjlighet till förbättringar bör rekryter som riskerar att inte uppnå utbildningsmålen förvarnas om detta i ett tidigt skede.

ras av inspektörsfunktionen för den grundläggande militära utbildningen.

Förutom en formell examination kan ytterligare utvärderingar göras vid den grundläggande militära utbildningens slut. Ett exempel på hur en utvärdering kan vara utformad är den som utförs av den så kallade Uttagningskommissionen, exempelvis när beslut ska fattas om en student från aspirantutbildningen ska antas till specialistofficersutbildningen. Kommissionens arbetsmetodik skulle kunna anpassas till den grundläggande militära utbildningen och tillämpas exempelvis enligt följande. En lämplighetsbedömning bestående av tester, psykolog- och professionsintervju genomförs med dem som är aktuella för fortsatt engagemang inom speciella befattningar. Tillsammans med erfarenheter från utbildningen kan lämplighetsbedömningen därefter utgöra ett beslutsunderlag för en samlad bedömning om individen kan anses lämplig för fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Denna samlade bedömning bör utföras av en kommission bestående av olika yrkeskategorier, bland annat dem som har deltagit i lämplighetsbedömningen. Kommittén bedömer att kommissionsförfarandet fungerar väl och att delar av detta förfarande bör, när Försvarsmakten finner det nödvändigt, tillämpas innan ett avtal tecknas för fortsatt engagemang efter grundläggande och/eller kompletterande militär utbildning. Avtal tecknas dock mellan den individ som ska anställas och det förband som anställer.

13.4 Villkor för den som genomför grundläggande militär utbildning

Kommitténs förslag: Försvarsmakten ges möjlighet att avskilja den som visar sig olämplig för fortsatt utbildning eller den som är frånvarande från utbildning i sådan utsträckning att det kan antas att han eller hon inte kommer att kunna tillgodogöra sig denna.

Rekryter ska när som helst kunna avbryta utbildningen.

Den som genomgår militär utbildning ska ha samma skydd för sin ordinarie anställning som tillkommer totalförsvarspliktig personal i enlighet med 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Rekryter under utbildning ska enbart behöva utföra sådana uppgifter som är kopplade till utbildningsmålen.

Rekryter under utbildningen ska omfattas av bestämmelserna i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

13.4.1 Möjligheterna för att avskilja en enskild från utbildningen

Försvarsmaktens verksamhet är av speciell art. Myndighetens huvuduppgift är förmågan till väpnad strid, vilket särskiljer den från alla andra myndigheter. Som en följd av detta ställer tjänstgöring inom Försvarsmakten särskilda krav på den enskilde. En annan aspekt av att Försvarsmakten har förmågan till väpnad strid som huvuduppgift är att utbildning inom myndigheten i allmänhet innefattar vapenhantering. Det är av yttersta vikt att olämpliga personer inte tränas av staten i vapenhantering. Som en följd av det ovan sagda är det viktigt att Försvarsmakten har en möjlighet att avskilja den som visar sig olämplig för fortsatt utbildning. Kommittén föreslår att detta ska anges i den förordning som reglerar utbildningen.

Den grundläggande militära utbildningen ska säkerställa att den enskilde får en militär behörighet. Om det under något skede i utbildningen står klart att den enskilde har varit frånvarande i så stor utsträckning att militär behörighet inte kommer att uppnås, finns det ingen anledning att utbildningsresurser tas i anspråk i onödan. Försvarsmakten, bör därför ha en möjlighet att avskilja en sådan person från utbildningen. Även detta bör anges i den förordning som kommer att reglera utbildningen. Kommittén vill dock framhålla att en person som anses lämpad för engagemang inom Försvarsmakten men som har varit frånvarande exempelvis till följd av sjukdom eller skada, ska uppmuntras att fullgöra utbildningen vid ett annat tillfälle och Försvarsmakten bör i möjligaste mån underlätta ett sådant förfarande.

Ett beslut om avskiljning från utbildningen ska vara möjligt att överklaga till Statens överklagandenämnd.

13.4.2 Möjligheterna att avbryta tjänstgöring i förtid

Den grundläggande militära utbildningen är ett frivilligt åtagande från den enskildes sida. Syftet med utbildningen är att den enskilde efter utbildningen ska fortsätta att engagera sig i Försvarmakten. För vissa kommer utbildningen att vara en prövotid för att klargöra den enskildes intresse för ett engagemang inom Försvarmakten. Om någon under utbildningen skulle ändra inställning till fortsatt tjänstgöring finns det enligt kommitténs åsikt ingen anledning att på något sätt tvinga denne att fortsätta. Det bör därför vara öppet för alla som deltar i grundläggande militär utbildning att avbryta utbildningen. Den som väljer att avbryta utbildningen ska tas ur tjänst och avrustas vid första möjliga tillfälle. Om en person avbryter utbildningen, exempelvis på grund av skada, och ger uttryck för ett intresse att genomgå den vid ett senare tillfälle, ligger det i Försvarmaktens intresse att samarbeta med personen för att få en bra lösning till stånd.

13.4.3 Skydd för den enskildes ordinarie anställning

Enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör totalförsvarsplikt. Arbetstagarens förmåner i anställningen får inte heller försämrats annat än vad som följer av uppehållet i arbetet. Arbetstagaren har å sin sida bland annat en skyldighet att informera sin arbetsgivare om när tjänstgöring ska påbörjas och avslutas. Genom lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. görs bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt, även tillämpliga på personal som tjänstgör i utlandsstyrkan, hemvärnspersonal samt på personal i Försvarmaktens utlandsstyrka.

Kommittén har i sitt delbetänkande angett att den som genomgår grundläggande militär utbildning bör ha ett skydd för sin ordinarie anställning. Försvarmaktens verksamhet är, som har nämnts tidigare, av speciellt slag. Det är svårt att på förhand med visshet veta vem som kommer att passa för tjänstgöring och inte. Det är först i slutet av den grundläggande militära utbildningen som Försvarmakten och den enskilde tar slutlig ställning till om samarbetet bör fortsätta och hur ett fortsatt engagemang ska se ut. Mot bakgrund av detta är det rimligt att den enskilde har en möjlighet

att återgå till sin ordinarie anställning för det fall att antingen hon, han eller Försvarmakten inte skulle anse att fortsatt engagemang var en bra idé. Rekryter bör därför tillfogas som en personalkategori i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

13.4.4 Skyldigheter att utföra uppgifter under tjänstgöringen

Syftet med en grundläggande militär utbildning är att enskilda ska ges en militär behörighet. Syftet är inte att de ska användas vid Försvarmaktens operativa verksamhet. Under utbildningen bör annan tjänstgöring än direkt utbildning bara förekomma om det har omedelbar anknytning till utbildningsmålen. Exempelvis kan rekryter under utbildningen behöva vakta egen materiel. I övrigt bör utbildningen inte innefatta några andra moment än övningsmoment.

13.4.5 Disciplinansvar

Militär verksamhet är av speciell natur. Oavsett om det rör utbildning eller operativa insatser krävs att ordning kan upprätthållas inom Försvarmakten och att personalen följer givna instruktioner. Som komplement till straffrättsliga bestämmelser lyder personalen i Försvarmakten under disciplinära regelverk. Dessa finns till för att hantera och förebygga förseelser bland personalen och för att upprätthålla ordningen.

Anställd personal inom Försvarmakten lyder i fredstid under lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt lyder under lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) Denna lag är även tillämplig på personal som tjänstgör i Försvarmaktens utlandsstyrka, på hemvärnsmän under tiden som de är tjänstgöringsskyldiga, på krigsfrivillig personal och på personal som genomgår utbildning för att få anställning i Försvarmakten.

Rekryter som genomgår militär utbildning bör enligt Försvarmakten lyda under någon form av disciplinärt regelverk. Kommittén delar denna uppfattning. Till skillnad från värnpliktiga genomgår rekryter utbildning på helt frivillig grund och kan avbryta denna när de själva vill. Detta gör emellertid inte att behovet av ett

fungerande disciplinsystem försvinner. Utbildningen innefattar vapenhantering och andra utbildningsmoment som ställer stora krav på att de som genomgår utbildningen rättar sig efter instruktioner. Det finns därför behov av ett system som kan motverka sådana disciplinförseelser som inte är av så allvarlig art att personen ska avskiljas från utbildningen eller åtalsanmälas.

Rekryter kommer inte att vara anställda under utbildningen. De kommer inte heller att omfattas av LOA och den disciplinhantering som ryms inom denna lag. Eftersom det i dag finns ett fungerande system vid Försvarsmaktens organisationsenheter för hur handläggning av disciplinärenden rörande värnpliktiga ska ske enligt LDT är det lämpligt att denna lag även blir tillämplig på dem som genomgår grundutbildning inom Försvarsmakten. Nämnas kan att det redan finns personal som genomgår frivillig grundutbildning inom Försvarsmakten och som lyder under LDT. Detta gäller officersaspiranter såväl som aspiranter som utbildas enligt förordningen om grundläggande militär utbildning inom Försvarsmakten.

13.4.6 Semester, arbetstider och arbetsmiljö under grundläggande militär utbildning

Semestervillkor under grundläggande militär utbildning

Kommitténs förslag: Försvarsmakten bör ge ut föreskrifter om hur/när ledigheter med mera kan erbjudas rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning.

Totalförsvarspiktiga har inte rätt till någon semester. Däremot regleras rätten till ledighet med mera genom förordningen (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspiktiga under tjänstgöring.

Rekryter kommer inte att vara anställda under utbildningen och kommer därför inte att ha någon särskild rätt till semester. Den grundläggande militära utbildningen bör dock, som har redogjorts för tidigare, kunna anpassas för att erbjuda möjlighet till sammanhängande ledigheter under utbildningen.

Arbetstidsvillkor under grundläggande militär utbildning

Kommitténs förslag: Försvarsmakten bör i sina utbildningsmål för den grundläggande militära utbildningen fastslå hur lång en normal utbildningsvecka bör vara. Hänsyn ska tas till vad som är optimalt för att uppnå avsedda resultat och rekryternas behov av vila och reflektion.

Arbetstidslagens (1982:673) bestämmelser avseende sammanlagd arbetstid, sammanhängande ledighet under varje period om 24 timmar, nattarbete under en beräkningsperiod om fyra månader samt kompensation för avvikelser från rätten till sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar, är inte tillämpliga på försvaret. Totalförsvarspliktigas tjänstgöring är inte heller på annat sätt reglerad vad gäller arbetstid.

Kommittén bedömer att utformningen av den grundläggande militära utbildningen och kraven på utbildningsresultat i praktiken kommer att vara gränssättande för arbetstiden. För att ytterligare försäkra att inte orimliga arbetstider tillämpas under den grundläggande militära utbildningen, bör det ligga inom utbildningsinspektörens mandat att övervaka hur utbildningen bedrivs på utbildningsplattformarna även i dessa delar.

Arbetsmiljöbestämmelser under grundläggande militär utbildning

I 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) anges att vid tillämpning av 2–4 och 7–9 kap. arbetsmiljölagen ska med arbetstagare likställas den som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret. I ljuset av detta bedömer kommittén att några förändringar jämfört med dagens system inte behöver genomföras. Arbetsmiljöbestämmelserna ska med andra ord även tillämpas för dem som genomgår en grundläggande militär utbildning.

I dagens pliktssystem är värnpliktiga involverade i arbetsmiljöarbetet. Detta bör vara fallet även under en frivillig grundläggande militär utbildning. Hur formerna för detta ser ut och vilka förändringar en transformation till en frivillig utbildning innebär avhandlas i avsnitt 13.6.

13.4.7 Särskilt angående arbetslöshetsförsäkring under utbildningen

Kommitténs förslag: En ändring bör göras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring så att tid då en enskild inte har kunnat förvärvsarbeta för att han eller hon deltagit i utbildning enligt den av kommittén föreslagna förordningen, inte räknas med när ramtiden ska bestämmas. Ändringen bör göras genom att en ny fjärde punkt införs i lagens 17 §.

En person kan söka till grundläggande militär utbildning av flera skäl. Ett skäl kan vara att personen vill pröva om fortsatt engagemang inom Försvarsmakten är något som passar för honom eller henne. Ett annat skäl kan vara att personen avser att engagera sig inom hemvärnet. Tillträde till utbildningen är emellertid ingen garanti för fortsatt utbildning, kontraktering eller anställning inom Försvarsmakten. Det kan finnas flera olika skäl till att den grundläggande militära utbildningen inte leder till något fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Personen i fråga kan visa sig olämplig för fortsatt tjänstgöring inom Försvarsmakten eller inte uppfylla kraven för någon av de tjänster som erbjuds inom myndigheten för tillfället. Ur detta perspektiv tar den enskilde en risk när han eller hon söker till utbildningen. Kommittén har i delbetänkandet uppmärksammat denna risk och tagit ställning för att ingen arbetstagare får sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon genomgår grundläggande militär utbildning. Nämnas bör också att i de fall när en person söker till frivillig grundutbildning i syfte att senare engagera sig i hemvärnet, är anställning inom Försvarsmakten över huvud taget inte det slutliga målet med utbildningen. Även ur detta perspektiv är det viktigt att den enskilde har ett skydd för sin ordinarie anställning.

Den utbildning som kommittén föreslår är relativt kort och den som genomgår den kommer att ha kvar en anknytning till arbetsmarknaden. Mot bakgrund av detta och mot vad som har sagts i ovanstående stycke, är det kommitténs åsikt att det inte vore rimligt om den enskilde befann sig i en ur arbetslöshetsförsäkringsrättsligt hänseende markant sämre situation efter genomförd utbildning än innan utbildningen påbörjades. Detta betyder dock inte att utbildningen ska betraktas som förvärvsarbete. Utbildningen är frivillig och den enskilde har inte på något sätt ålagts att

genomgå utbildning. Sett mot detta föreslår kommittén därför att tid med frivillig utbildning enligt kommitténs förordningsförslag, inte ska räknas med då ramtiden bestäms. Som sådan så kallad överhoppningsbar tid räknas i dag bland annat tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt, avslutade heltidsstudier i vissa fall, tid med föräldrapenningförmån, samt arbete som har finansierats med särskilt anställningsstöd.

13.4.8 Sjukpenninggrundande inkomst

Kommitténs förslag: En ändring bör göras i lagen (1962:381) om allmän försäkring så att den enskildes sjukpenninggrundande inkomst skyddas under tiden som han eller hon genomgår utbildningen enligt den av kommittén föreslagna förordningen. Ändringen bör göras genom att en ny punkt sju tillförs i lagens 3 kap. 5 §.

En ändring bör även göras i lagen om allmän försäkring så att rekryter som genomgår utbildning enligt den av kommittén föreslagna förordningen på samma grunder som totalförsvarspliktiga, har möjlighet att få en sjukpenninggrundande inkomst fastställd baserat på sådant extraarbete som utförs vid sidan om utbildningen. Ändringen bör göras genom att ett tillägg görs i 3 kap. 5 § sjunde stycket.

Skydd för fastställd sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) används bland annat vid beräkning av sjukpenning och föräldrapenning. SGI fastställs av Försäkringskassan utifrån den årsarbetsinkomst som en enskild beräknas få. Om en person saknar arbetsinkomst finns som regel inga förutsättningar för att fastställa någon SGI. Enligt lagen om allmän försäkring kan en person dock i vissa fall behålla en tidigare fastställd SGI som vilande under en period, trots att han eller hon inte längre har någon arbetsinkomst. Sådant så kallat SGI-skydd gäller bland annat under tid som en person bedriver studier och uppbär studiestöd, deltar i arbetsmarknadspolitiskt program eller fullgör tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt (3 kap. 5 §, lagen om allmän försäkring, AFL). SGI-skyddet motiveras i flera fall utifrån den enskildes anknytning till förvärvslivet. I andra fall,

exempelvis för viss biståndspersonal, har SGI-skyddet ansetts motiverat utifrån samhällsnyttan av verksamheten (3 kap. 5 b §, AFL).

Kommittén föreslår att personer som genomgår militär utbildning enligt förslaget i detta kapitel, under utbildningstiden ska ha ett skydd för sin sjukpenninggrundande inkomst motsvarande vad som gäller för den som fullgör tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt. Åldersspridningen bland de rekryter som genomgår den av kommittén föreslagna utbildningen kommer jämfört med dagens värnpliktiga att vara större. Ett betydande antal kommer med all sannolikhet att vara etablerade på arbetsmarknaden när de påbörjar utbildningen. Samtidigt kommer inte utbildningen för alla som genomför den att leda till en anställning inom Försvarmakten. Mot bakgrund av detta har kommittén i avsnitt 13.4.3 framhållit att den enskilde måste ha ett skydd för sin ordinarie anställning under utbildningen. På samma sätt är det viktigt att den som genomgår utbildningen inte befinner sig i en sämre SGI-situation efter genomförd utbildning jämfört med före. Förutom detta ser kommittén ytterligare skäl att skydda den enskildes SGI under utbildningen. Frivilligt engagemang inom Försvarmakten är att se som samhällsnyttig verksamhet på samma sätt som exempelvis biståndsarbete. Den som frivilligt engagerar sig i försvaret bör även av detta skäl garanteras ett skydd för sin SGI under utbildningen.

Möjlighet att fastställa sjukpenninggrundande inkomst under utbildningen enligt särskilda beräkningsgrunder

För vissa grupper av försäkrade ställer lagen om allmän försäkring upp särskilda beräkningsgrunder vad gäller sjukpenninggrundande inkomst. Detta gäller bland annat för studenter som studerar med studiemedel och för totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar. Sådan så kallad studietids-SGI respektive värnplikts-SGI beräknas på underlag av extraarbete som den enskilde utför vid sidan om sina studier eller grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt (3 kap. 5 § tredje, fjärde respektive sjunde stycket, AFL). Enligt kommittén bör också rekryter som genomgår frivillig militär utbildning med förmåner, på samma grunder som totalförsvarspliktiga, ha möjlighet att få en sjukpenninggrundande inkomst fastställd baserat på sådant extraarbete som utförs vid sidan om utbildningen. Sjukpenning till rekryter

kommer emellertid endast att utges under dagar då den enskilde skulle ha förvärvsarbetat, enligt samma principer för vad som gäller för totalförvarspliktiga i dag. Vid sjukdom under dagar då den enskilde skulle ha genomgått utbildning som rekryt och därför skulle ha varit förhindrad från att förvärvsarbeta, utgår ingen sjukpenning. Under sådan tid uppbär den enskilde i stället förmåner enligt vad som föreslås i detta kapitel.

13.4.9 Angående pensionsgrundande inkomst och semesterlönegrundande inkomst för rekryter

Fastställande av pensionsgrundande belopp

Enligt 2 kap. 8 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska en försäkrad som har genomgått grundutbildning enligt lagen om totalförvarsplikt tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året. En begränsning finns dock. Ett sådant belopp ska bara tillgodoräknas den vars tjänstgöring sammanlagt har pågått under minst 120 dagar utan att utbildningen har avbrutits. Begränsningen har motiverats med att införandet av ett pensionsgrundande belopp för totalförvarspliktiga under grundutbildning är att kompensera den som genomgår icke-frivillig utbildning för att de under denna tid inte kan tjäna in någon pensionsrätt. I förarbetena till lagen har framhållits att det först är vid längre frånvaro från arbetslivet, exempelvis under sex månader, som detta kan anses få betydelse.¹³

Den av kommittén föreslagna utbildningen är helt frivillig och innebär inte att den enskilde med tvång hindras från att förvärvsarbeta och därmed tjäna in någon pensionsrätt. De av kommittén föreslagna utbildningarna är vidare relativt korta. Mot bakgrund av detta ser kommittén inte någon anledning till att fastställa något pensionsgrundande belopp för rekryter. Nämnas kan även att de som genomgår existerande frivilliga utbildningar i Försvarsmaktens regi, såsom grundläggande officersutbildning och aspirantutbildningen, inte tillgodoräknas något pensionsgrundande belopp.

¹³ Prop. 1997/98:151 s. 223 ff.

Semesterlönegrundande inkomst

Enligt 17 § semesterlagen (1977:480) är frånvaro från arbete semesterlönegrundande för fullgörandet av vissa former av totalförsvarspåbud. Detta gäller frånvaro på grund av grundutbildning som understiger 60 dagar, samt fullgörande av repetitionsutbildning om frånvaron inte överstiger 60 dagar under intjänandeåret.

Liksom vad gäller pensionsgrundande inkomst ser kommittén inga kompensatoriska skäl för att den som genomgår grundläggande militär utbildning ska tjäna in någon rätt till semesterlönegrundande inkomst.

13.4.10 Försäkrings- och personskadeskydd under utbildningen

Försvarsmaktens verksamhet är i vissa delar förenad med betydande risker. Mot bakgrund av verksamhetens natur är detta delvis också ofrånkomligt. Kommittén vill dock framhålla vikten av att den som frivilligt genomgår en militär utbildning har ett betryggande försäkrings- och personskadeskydd. Den som väljer att frivilligt engagera sig i Försvarsmakten måste veta att hon eller han i händelse av skada eller sjukdom som orsakas av tjänsten har ett ekonomiskt skydd. Eftersom den utbildning som kommittén föreslår i detta kapitel inte ska genomföras i form av anställning, måste denna typ frågor för rekryternas del delvis regleras i särskild ordning.

Kommittén vill vidare framhålla vikten av att de som genomgår grundläggande militär utbildning får tydlig information om vilket försäkrings- och personskadeskydd som de omfattas av. Det är också viktigt att den som drabbas av skada i tjänsten får erforderlig assistans om hon eller han måste söka ersättning för skadan. Försäkringskassan har till kommittén betonat vikten av att det finns en väl fungerande administration för reglering av skador som kan uppstå inom totalförsvaret. Försäkringskassan har även framhållit betydelsen av att inrapportering av skador sker kontinuerligt, detta för att den skadelidande så snabbt som möjligt ska kunna få reglering av uppkomna kostnader.

Noteras kan att rekryter i enlighet med vad som kommittén har föreslagit under avsnitt 13.5 kommer att ha rätt till fri sjuk-, hälso- och tandvård under utbildningen.

Försäkringsskydd

Kommitténs förslag: Rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning ska omfattas av samma grupplivförsäkring som enligt 10 kap. förordningen (1995:239) om förmåner för totalförsvarspliktiga tillkommer totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt.

Rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning ska omfattas av samma bestämmelser om statlig riskgaranti som enligt 10 kap. förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga tillkommer totalförsvarspliktiga.

Rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning ska omfattas av lagen om statligt personskadeskydd och lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m. på samma sätt som totalförsvarspliktiga. Rekryter bör därför läggas till som en särskild personalkategori i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. I 1 § lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. bör förtydligas att rekryter omfattas av lagens bestämmelser under samma förhållanden som totalförsvarspliktiga. Rekryter bör även omfattas av bestämmelserna om begravningshjälp i 9 kap. förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Statens grupplivförsäkring

Kommittén föreslår att rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning ska omfattas av samma bestämmelser om grupplivförsäkring som gäller för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt. Genom förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga (förmånsförordningen) görs vissa bestämmelser i TGL-S tillämpliga på totalförsvarspliktig personal. Grupplivförsäkringen ger rätt till ett ekonomiskt skydd i form av ett engångsbelopp till en avlidens efterlevande make/maka, sambo eller barn.

Statens riskgaranti

Totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning eller fortsättningsutbildning omfattas av en statlig riskgaranti. Ett motsvarande skydd tillkommer personal som tjänstgör i utlandsstyrkan. Den

statliga riskgarantin är ett dödsfalls- och invaliditetskapital. Vid dödsfall eller full invaliditet utgår en ersättning omfattandes 22 prisbasbelopp. Vid annan invaliditet betalas motsvarande kvotdel ut. Vid dödsfall betalas vidare tre basbelopp ut för varje efterlevande barn som är under 21 år. Kommittén anser att den statliga riskgarantin även bör omfatta rekryter. Grundläggande militär utbildning är ofta riskfylld. Enligt kommitténs mening är det mycket viktigt att de som frivilligt genomgår sådan utbildning garanteras ett dödsfalls- och invaliditetskapital motsvarande vad som gäller för värn- och civilpliktiga och personal som tjänstgör i utlandsstyrkan.

Rätt till ersättning för personskada som inträffar under utbildningen

Totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt omfattas av lagen om statligt personskadeskydd (LSP) och lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m. (Li). Genom dessa tillförsäkras den som skadas under den skyddstid som lagarna anger, en ersättning motsvarande ett fullt skadestånd enligt bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207), detta oberoende av om skadan har orsakats av vållande eller ej.

Kommittén föreslår att rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning ska läggas till som personalkategori i LSP. Detta för att säkerställa att rekryterna får samma personskadeskydd som totalförsvarspliktiga har. De risker som är förknippade med grundläggande militär utbildning kommer även fortsättningsvis att vara desamma. Dagens system är väl anpassat för att ersätta skador hos icke-anställda enskilda som har inträffat under militär utbildning och kommittén ser ingen anledning till att genomföra förändringar i det.

Personskadeskyddet i LSP gäller under den skyddstid som lagen ställer upp. För rekryter bör skyddstiden enligt kommittén börja löpa från första färden till verksamheten till den sista färden därifrån.

LSP ger rätt till ersättning vid sjukdom och vid bestående nedsättning av arbetsförmågan. Vidare lämnas ersättning vid dödsfall. Ersättningen kan bestå av sjukpenning, särskild sjukpenning, livränta eller sjukvårdsersättning. Sjukpenning eller livränta utgår dock inte under skyddstiden.

Den exakta omfattningen av personskadeskyddet varierar något för de olika personalkategorier som omfattas av LSP. Enligt kommittén bör rekryter ha ett skydd som motsvarar vad som gäller för totalförvarspliktiga. Detta innebär att rekryter vid vissa tillfällen kan ha rätt till särskild sjukpenning samt att beräkning av sjukpenning, särskild sjukpenning och livränta omfattas av vissa garantinivåer. Det sistnämnda är viktigt mot bakgrund av att de som genomgår utbildningen ofta kan vara unga. De kanske inte har haft något arbete innan de påbörjar utbildningen. Det går då inte att fastställa någon sjukpenninggrundande inkomst för dem.¹⁴ Att rekryter får ett motsvarande skydd som totalförvarspliktiga innebär vidare att rekryter som har skadats under utbildningen kommer att omfattas av bestämmelserna i 13 a § LSP. De kommer därigenom att även efter skyddstidens utgång ha rätt till ersättning för vissa sjukvårds- och läkemedelskostnader.

Den som ådrar sig skada som omfattas av LSP kan även ha rätt till ersättning för sveda, värk, lyte och men samt för särskilda olägenheter enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Enligt kommittén bör rekryter läggas till i 1 § Li. Rekryter omfattas då av samma skydd som totalförvarspliktiga och kan, med vissa begränsningar, ha rätt till ersättning för skada som inträffar vid ledighet och annan fritid utanför förläggningsplats eller annan plats där verksamheten i fråga bedrivs.

Särskilt om begravningshjälp

Genom att de omfattas av 9 kap. förordningen om förmåner för totalförvarspliktiga (förmånsförordningen) samt av LSP och Li, kommer rekryter också att omfattas av bestämmelser som ger rätt till begravningshjälp. Enligt 9 kap. förmånsförordningen betalas begravningshjälp med ett prisbasbelopp ut till dödsboet efter en totalförvarspliktig som avlider under tjänstgöring. Genom LSP utgår, via en hänvisning till 5 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring vidare 30 procent av ett prisbasbelopp i begravningshjälp för det fall att en totalförvarspliktig avlider till följd av arbets-skada. Enligt Li kan också ersättning för begravningskostnader utgå enligt skadeståndsrättsliga regler i enlighet med vad som sägs i 13 § PSA. Enligt 10 kap. 7 § ska försäkringsförmånerna minskas med sådan begravningshjälp som utgår enligt förmånsförord-

¹⁴ För skydd av sjukpenninggrundande inkomst under utbildningen, se avsnitt 13.4.8.

ningen. (Begravningshjälp ska inte förväxlas med *begravningsbidrag* som är ett behovsprövat bidrag som kan utbetalas i samband med att en familjemedlem till den som genomgår utbildning avlider, se avsnitt 13.5.2.)

13.4.11 Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för den som skadas under grundläggande militär utbildning

Kommitténs förslag: Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för personal som skadas under grundläggande militär utbildning bör motsvara vad som anges i 8 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

För personal som skadas under grundläggande militär utbildning bör Försvarsmakten även ha ett socialt rehabiliteringsansvar motsvarande vad som anges i 5 kap. 5 § förordningen om förmåner för totalförsvarspliktiga.

Försvarsmakten har ett rehabiliteringsansvar för totalförsvarspliktiga som skadas under grund- eller repetitionsutbildning. För personal i utlandsstyrkan har Försvarsmakten ett liknande ansvar. Rehabiliteringsansvaret sträcker sig under tre år från det att rehabiliteringsåtgärder kan påbörjas. Om särskilda skäl föreligger kan ansvaret utsträckas ytterligare två år. Försvarsmakten har i vissa situationer även ett ansvar för att stå för en enskilds sociala rehabilitering. Detta gäller för totalförsvarspliktiga som skadas under grundutbildningen och det kan antas att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art. Det sociala rehabiliteringsansvaret innefattar att stödja och bistå den skadade så att denne får möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv. För personal som har tjänstgjort i utlandsstyrkan har Försvarsmakten enligt 20 § förordningen om utlandsstyrkan ett liknande ansvar.

Kommittén framhåller att Försvarsmakten bör ha samma rehabiliteringsansvar för personal som genomgår frivillig grundutbildning som myndigheten har för totalförsvarspliktiga och för personal i utlandsstyrkan. Rekryter tjänstgör, liksom totalförsvarspliktiga och personal i utlandsstyrkan, under relativt begränsad tid i en verksamhet som är förenad med betydande risker och kan precis som totalförsvarspliktiga sakna en ordinarie arbetsgivare. Kommittén anser att rekryter även ska omfattas av det sociala reha-

biliteringsansvar som Försvarsmakten enligt förmånsförordningen har för totalförsvarspliktig personal.

Kommittén vill ansluta till vad som har skrivits i avsnittet om försäkrings- och personskadeskydd i avsnittet ovan. Det är viktigt att personer som genomgår grundläggande militär utbildning ges tydlig information om vilken rätt de har till rehabilitering vid skada.

Veteransoldatutredningen (SOU 2008:91) har i sitt slutbetänkande föreslagit vissa förändringar i Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för personal som har tjänstgjort i internationella insatser. Om Veteransoldatutredningens förslag leder till att Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar inom detta område förändras, bör det enligt kommittén övervägas om detta även bör leda till förändringar i Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för rekryter. Det finns i många fall ett värde i att Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar för olika personalgrupper är samstämmigt.

13.4.12 Angående drogtestning av den som genomgår grundläggande militär utbildning

Enligt 5 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt är den som fullgör värnplikt eller civilplikt, efter beslut av Pliktverket eller annan statlig myndighet som Pliktverket bestämmer, skyldig att på anmaning lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av bland annat att han eller hon inte är påverkad av beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. Enligt bestämmelsen kan stickprovskontroller och slumpmässig drogtestning av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt göras oavsett samtycke från den enskildes sida. Kontroller får dock bara göras i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter och får bara genomföras på sådant sätt som är nödvändig för det angivna syftet.

Möjligheten att slumpmässigt genomföra drogtester av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt tillkom genom en lagändring 2007. Verksamheten har dock ännu inte påbörjats i full utsträckning och det är därför ännu för tidigt att utvärdera den.

I utredningen som föregick ovan nämnda lagändring¹⁵ konstaterades att det fanns flera skäl till att det var särskilt viktigt att totalförsvaret präglades av en drogfri miljö. Totalförsvarets

¹⁵ *Drogtestning av totalförsvarspliktiga*, SOU 2006:85.

syfte är att skydda landet mot hot och att verksamheten fungerar är av yttersta vikt. Om droger används inom verksamheten försämrar detta dess effektivitet. Vidare konstaterade utredningen att det dåliga omdöme som följer av bruk av droger är särskilt farligt inom totalförsvarets område eftersom den som deltar i verksamheten kommer i kontakt med sekretessbelagd information och med tekniskt avancerad materiel. Utredningen framhöll särskilt att Försvarmakten är en potentiellt mycket farlig arbetsplats och att användning av droger och alkohol av personal inom verksamheten därför kan få oerhört allvarliga konsekvenser. Detta var enligt utredningen en särskilt viktig aspekt vad gäller totalförsvarspliktiga eftersom dessa inte befinner sig inom verksamheten på frivillig grund.

Angående drogtestning av rekryter

Kommittén delar Utredningens om drogtestning av totalförsvarspliktiga bedömningar av vikten av ett drogfritt försvar. Som en ytterligare anledning till detta kan framföras att Försvarmaktens trovärdighet naturligtvis är beroende av att dess personal uppfattas som pålitlig. Kommittén ser också mycket positivt på det drogförebyggande arbete som Försvarmakten utför.

Vad gäller slumpmässiga drogtestar av rekryter, motsvarande de som kan utföras på den som fullgör värnplikt, kan det enligt kommittén finnas skäl för ett sådant förfarande. Behovet av tvingande slumpmässiga drogtestar måste dock i så fall utredas på ett mer noggrant sätt än vad som är möjligt för kommittén att göra. Kommittén vill också framhålla att rekryter – liksom anställda och kontrakterade soldater, hemvärnspersonal, officerare och officersaspiranter – kommer att tjänstgöra på helt frivillig grund. Det finns starka skäl för att drogtestning av frivillig personal inom Försvarmakten sker mot bakgrund av så enhetliga riktlinjer som möjligt. Frågan om drogtestning av frivillig personal inom Försvarmakten bör därför utredas i särskild ordning och om möjligt innefatta fler personalkategorier än rekryter.

13.5 Förmåner under grundläggande militär utbildning

Vid en övergång till ett militärt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet är det av största vikt att erbjuda förmåner och villkor uppfattas som tillräckligt bra för att attrahera kompetenta individer i konkurrens med den övriga arbetsmarknaden. Ersättningarna måste vara på en sådan nivå att rekryterna har förmåga att klara av sina normala och förutsägbara utgifter. Samtidigt noteras att aldrig så goda ersättningar inte kan kompensera en verksamhet som inte uppfattas som utvecklande.

Kommittén förordar att de förmåner som ska betalas ut till personer som fullgör en grundläggande militär utbildning med några få undantag bör motsvara de kategorier som betalas ut till dagens värnpliktiga. En fördel med ett förmånssatt alternativ är att en övergång till en eventuell återtillämpad skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt underlättas eftersom ersättningssystemet påminner om det som finns i dag. De förmåner med mera som ska erbjudas under en grundläggande militär utbildning bör även kunna ges till dem som genomför en kompletterande militär utbildning.

Differentierade ersättningsnivåer ska, med undantag för behovsprövade bidrag, inte erbjudas under en grundläggande militär utbildning.

Pliktverket ger i dagens system ut föreskrifter om förmåner till totalförsvarspiktiga samt administrerar utbetalningarna under tjänstgöring i dagens system. Utbetalningsadministrationen bör i ett frivilligsystem överföras till Försvarsmakten som även ska besluta om formerna för detta. Försäkringskassan bör, för att möjliggöra enhetliga bedömningar, fortsätta att administrera de behovsprövade bidragen. Beslut om förmåner får, snarlikt som för aspiranter och officersaspiranter, överklagas hos Statens överklagandenämnd. Överklagandenämndens beslut får inte överklagas.

13.5.1 Generella förmåner

En del av de ersättningar som betalas ut till totalförsvarspiktiga i dag är generella ersättningar. Dessa betalas ut till samtliga som genomgår utbildning.

Generella ersättningar

Kommitténs förslag: En månatlig kostnadsersättning ska betalas till rekryter som genomför frivillig grundläggande militär utbildning. Den månatliga ersättningen motsvarar den dag-ersättning, ersättning för måltidskostnader samt utbildningspremie som betalas ut till totalförsvarspliktiga i dag. Försvarmakten föreslås få besluta om hur stor denna månatliga ersättning ska vara. Ersättningarna ska vara skattebefriade. Rekryter under utbildning ska även ha rätt till gratis kost och logi samt till kläder och utrustning som hör till utbildningen.

Enligt dagens bestämmelser får en totalförsvarspliktig under grundutbildning längre än 60 dagar rätt till dagersättning om 72 kronor per tjänstgöringsdag. I samband med att utbildningen avslutas får den totalförsvarspliktige en utbildningspremie motsvarande det totala antalet dagersättningar som har betalats ut. Officersaspiranter får en dagersättning om 140 kronor per tjänstgöringsdag, men i gengäld får de ingen utbildningspremie. Den totalförsvarspliktige får slutligen ersättning för måltidskostnader utanför tjänstetid när Försvarmakten inte kan tillhandahålla måltider. Totalkostnaderna för de generella ersättningarna uppgår till ungefärliga 4 950 kronor/månad.

Vid en övergång till en frivillig militär utbildning bör ovan nämnda förmånsslag slås samman till en enhetlig månadsersättning.¹⁶ Genom detta kan utbetalningsadministrationen minska. En fråga som uppstår är hur hög den månatliga ersättningsnivån bör vara. Frågeställningen är komplicerad eftersom den nivå som bör gälla ska vara tillräckligt hög för att skapa intresse för utbildningen. Samtidigt kan nivån inte sättas för högt i jämförelse med övriga kategorier anställda inom Försvarmakten.

Rekryter under utbildning bör ha rätt till gratis kost och logi, och även till persedlar och sådan utrustning som är nödvändig för tjänsten. Vilket ekonomiskt värde dessa förmåner har för individen är svårt att fastställa. Kommittén anser därför att Försvarmakten bör analysera lämplig nivå på ersättningen samt att Försvarmakten ges ansvaret för att fastställa ersättningsnivåerna.

¹⁶ Rent formellt innebär kommitténs förslag att ersättningen i framtiden kommer att definieras som ersättning enligt den av kommittén föreslagna förordning (2010:xx) om grundläggande militär utbildning inom Försvarmakten. I praktiken bör dock ersättningen betalas ut som en månadsersättning.

Fria hemresor

Kommitténs förslag: Rekryter ska inte ha generell rätt till fria hemresor under varje tjänstgöringsfri helg. Försvarsmakten ska, utifrån utbildningskraven, ge ut föreskrifter om antalet fria hemresor under den grundläggande militära utbildningen.

Enligt nuvarande bestämmelser har de totalförsvarspiktiga rätt till en fri resa varje tjänstgöringsfri helg till och från den plats där han eller hon är folkbokförd eller vistas stadigvarande. Kostnaderna är i dag omfattande och under 2008 uppgick de till 207 miljoner kronor. Resornas omfattning har varit avhängig av att de som fullgör utbildning gör detta under plikt och av att utbildningen omfattar en betydligt längre tid än som föreslås för den grundläggande militära utbildningen.

En grundläggande militär utbildning om cirka tre månader kommer att innefatta tidskrävande moment som förutsätter sammanhängande övningstid bland annat över veckoslut. För att rekryterna ska kunna hinna få nödvändiga kunskaper för att klara av sin examination och få militär behörighet, kommer utbildningen att med nödvändighet vara intensiv. Det framstår därför som mindre ändamålsenligt att regelmässigt bryta utbildningen för veckovisa hemresor. Utbildningsmålen bör vara styrande för hur omfattande ledigheter som kan erbjudas. Följaktligen bör utbildningen på lokal nivå planeras på sådant sätt att konsekvensen blir färre, men längre, ledigheter. För dem som fullgör grundläggande militär utbildning bör Försvarsmakten ge ut föreskrifter om antalet fria hemresor under utbildningen. Följden av detta blir att utbildningen kan optimeras utifrån rekryternas förutsättningar och att resekostnaderna kan minskas från dagens nivåer.

Fria högskoleprov

Kommitténs förslag: Rekryter som fullgör en grundläggande militär utbildning ska inte ha rätt till fria högskoleprov.

De som fullgör grundutbildning som värnpliktiga i dag erbjuds möjlighet att genomföra två högskoleprov under utbildningen.

Den av kommittén föreslagna grundläggande militära utbildningen föreslås omfatta cirka tre månader och kommittén anser att

fria högskoleprov inte bör erbjudas under denna tid eftersom utbildningen kommer att behöva planeras utifrån de mål som ska uppfyllas, vilket bland annat kommer att kräva utbildning under sammanhängande tidsperioder, ibland även över helger. Samtidigt riskerar en rekryt som mest att missa ett tillfälle till att genomföra högskoleprov under den militära utbildningen. Om högskoleprov genomförs när rekryten har tjänstgöringsfri helg kan vederbörande på egen bekostnad delta.

Kommittén noterar dock att rätten till fria högskoleprov kan vara till gagn inför en karriärväxling från Försvarsmakten till ett civilt yrke. Det är emellertid mer naturligt ifall denna förmån erbjuds dem som är anställda av Försvarsmakten.

Fri mat och bostad samt ersättningar för hälso- och sjukvård, tandvård, beklädnad

Kommitténs förslag: Rekryter under grundläggande militär utbildning ska erbjudas fri mat och bostad, hälso- och sjukvård, beklädnad samt tandvård.

Förmåner i form av fri mat och bostad, fri hälso-, sjuk- och tandvård bör behållas oförändrade även i ett frivilligsystem. Detsamma gäller den beklädnadsersättning som ges till kvinnor, så länge detta är nödvändigt på grund av avsaknad av för kvinnor anpassade kläder. Tills vidare bör därför beklädnadsersättning betalas ut. Försvarsmakten bör emellertid skynda på arbetet med att anpassa den personliga utrustningen efter individens behov.

Förmåner som dessa är ett bra komplement till den generella ersättning som ska betalas ut eftersom de ger ett mervärde som inte är lätt att mäta i pengar.

13.5.2 Behovsprövade förmåner

Utöver generella förmåner, kan den totalförsvarspliktige ansöka om behovsprövade ersättningar. Ansökningar om behovsprövade ersättningar prövas av Försäkringskassan men bekostas av Försvarsmakten.

Familjebidrag

Kommitténs förslag: Rekryter som genomför en grundläggande militär utbildning ska ha rätt att söka behovsprövade familjebidrag. Prövning av ansökan bör göras av Försäkringskassan. Kostnaderna ska bekostas av Försvarsmakten centralt.

Familjebidraget är ett behovsprövat bidrag som administreras av Försäkringskassan under tjänstgöring inom totalförsvaret. Bidraget består av fyra olika delar:

- Familjepenning betalas för närståendes försörjning, främst för barn under 18 år samt för make/maka.
- Bostadsbidrag, betalas ut till boendekostnaden när den totalförsvarspliktige bor ensam eller tillsammans med make, barn, föräldrar eller annan. Den som har en bostadsrätt får som bostadskostnad också räkna med 70 procent av räntor på det i bostadsrätten nedlagda upplånade kapitalet med säkerhet i bostadsrätten.
- Näringsbidrag betalas för att ett företag ska kunna drivas vidare under tjänstgöringstiden eller återupptas när tjänstgöringstiden är slut.
- Begravningsbidrag betalas för att bidra till kostnader som uppkommer om en familjemedlem avlider.

Det är sannolikt att utbetalningar av behovsprövade bidrag kommer att öka jämfört med i dag eftersom rekryteringsinsatser kommer att riktas mot bredare åldersgrupper. Ökade kostnader motiveras dock väl av att Försvarsmakten på detta sätt får tillgång till bredare kompetenser än i dag.

13.6 Medinflytande och tillsyn av frivillig militär utbildning

Försvarsmakten utgör den yttersta garanten för vår demokrati. Det är nödvändigt att dess verksamhet speglar de demokratiska ideal som den är satt att värna. Detta gäller för Försvarsmaktens generella arbete, vilka övergripande värderingar som utgör grunden för verksamheten och Försvarsmaktens förhållande till det övriga

samhället. Det måste även gälla för Försvarsmaktens interna arbete i frågor som rör personalpolitik, utbildningsinnehåll och möjligheterna för myndighetens personal att utöva medinflytande. Att Försvarsmaktens personal ofta ska verka i svåra miljöer och under stark fysisk och psykisk press där snabbt fattade beslut kan få stora konsekvenser, gör att de demokratiska idealen måste vara ständigt närvarande i verksamheten. Försvarsmaktens våldsmonopol gör också att säkerställandet av demokratisk insyn i verksamheten blir särskilt viktigt. Försvarsmakten får inte bli en sluten värld skild från det övriga samhället.

Kommitténs förslag innebär att en ny personalkategori och ett nytt utbildningssystem införs i Försvarsmakten. Det är viktigt att det i ett sådant utbildningssystem finns en fungerande medinflytande- och tillsynsstruktur. Det är även viktigt att utbildningen ger god förståelse för vilka värden som Försvarsmakten är satt att försvara och att den enskilde efter genomförd utbildning har fått kunskaper om vilka regler som omgärdar Försvarsmaktens verksamhet om mänskliga rättigheter och om krigets lagar. Kommittén har i avsnitt 13.3 redogjort för vilket innehåll en grundläggande militär utbildning bör ha. I detta innefattas utbildning i krigets lagar, mänskliga rättigheter och Försvarsmaktens värdegrund. Kommittén konstaterar också att Försvarsmakten generellt ger stort utrymme åt sådana frågor i sin utbildningsverksamhet. Vad gäller frågan om hur medinflytande- och tillsynsstruktur bör se ut i den av kommittén föreslagna utbildningen, bedömer kommittén att det system som finns för värnpliktiga i dag till största delen fungerar väl, men att möjligheter till förbättringar finns. Ett framtida system bör bygga vidare på de erfarenheter som finns från dagens militära grundutbildningar. Det måste också beaktas att ett utbildningssystem som bygger på plikt ställer särskilda krav på medinflytande. Att det av kommittén föreslagna frivilliga utbildningssystemet delvis har en annan utformning än dagens värnpliktsystem gör också att medinflytande- och tillsynsstrukturer kan behöva se annorlunda ut. I arbetet med att bedöma hur framtida system för medinflytande bäst kan organiseras har kommittén haft nära kontakt med Försvarsmakten såväl som Värnpliktsrådet.

13.6.1 Medinflytande och utbildningsbevakning i pliktssystemet

Medinflytande och utbildningsbevakning på lokal nivå i värnpliktssystemet

Dagens medinflytandearbete för värnpliktiga har på lokal, regional och central nivå i hög grad byggt på aktivt arbete av förtroendevalda värnpliktiga.¹⁷ Rätten till medinflytande regleras framför allt genom förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga. I förordningen anges bland annat att det ska finnas ett Värnpliktsråd och ett Civilpliktsråd.¹⁸ Förordningen reglerar också totalförsvarspliktigas rätt till inflytande på olika nivåer samt hur kongresser och val till dessa ska se ut. Generellt kan organisationsmodellen sägas vara utformad enligt subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att beslut i medinflytande- och arbetsmiljöfrågor i största möjliga mån ska fattas på lägsta möjliga nivå där största effekt kan uppnås. Vid sidan om detta medinflytandearbete finns ett organiserat Nätverk för värnpliktiga kvinnor (NVK). (Se även avsnitt 6.5.)

Värnpliktsrådet väljs av Sveriges värnpliktiga och arbetar såväl regionalt som centralt genom förbandsbesök, politisk opinionsbildning, medialt arbete och kontakter med Högkvarteret. Delegationerna till Värnpliktsrådet väljs på ettåriga mandat. Rådet har två anställda personer som säkerställer kontinuiteten i arbetet.

Flera förband, främst sådana med stora volymer av värnpliktiga, har utsett en anställd officer som medinflytandeansvarig. Denne har bland annat till uppgift att stötta de förtroendevalda värnpliktiga och att säkerställa upprätthållandet av de värnpliktigas rätt till medinflytande. Vid andra förband har vissa officerare medinflytandefrågor som en tilläggsuppgift till sina andra uppgifter. Den medinflytandeansvarige är vanligtvis också engagerad i de värnpliktigas medinflytandeutbildningar.

¹⁷ Plutons-, kompani- och förbandsnivå samt genom Värnpliktsrådet som central förtroendevald organisation.

¹⁸ Civilpliktsrådet har tills vidare upphört med sin verksamhet från den 30 september 2008 till följd av att utbildningen av civilpliktiga med lång grundutbildning har upphört.

Centralt medinflytandearbete och utbildningsbevakning i värnpliktsystemet

Värnpliktsrådet

Värnpliktsrådet genomför förbandsbesök för att studera bland annat utbildningens utförande och förhållanden för de värnpliktiga. Under besöken för Värnpliktsrådets representanter diskussioner med förbandsledning, befäl och de värnpliktiga. Antalet förbandsbesök uppgår i regel till minst tre per förband och år. Efter besöken skrivs förbandsrapporter där Värnpliktsrådets intryck av förbandet sammanställs. Rapporterna distribueras sedermera till förbanden, Försvarmaktens ledning och politiskt förtroendevalda. Därigenom utgör avrapporteringen en konkret och omedelbar återkoppling på förbandets arbete, utbildning och dess hantering av värnpliktiga.

Avrapporteringen kombinerad med värnpliktskongressens beslut används i Värnpliktsrådets centrala arbete, främst i kontakter med Försvarmaktsledningen, försvarspolitiker och regeringsföreträdare. Sammankomster genomförs vid flera tillfällen varje år med syfte att belysa de värnpliktigas behov ur deras perspektiv. Under årens lopp har Värnpliktsrådet påkallat uppmärksamhet i frågor som rör exempelvis grå arbetskraft, så kallade gråa bestraffningar och brister i Försvarmaktens säkerhetsarbete.

Tidningen Värnpliktsnytt

Den politiskt obundna Värnpliktsnytt bidrar till att öka insynen i Försvarmakten. Under årens lopp har tidningen spelat en viktig roll i bevakningen av de värnpliktigas utbildning. Rapportering som Värnpliktsnytt har inlett har i flera fall sedan även uppmärksamats i andra fora och lett till förbättringar för de värnpliktiga.

13.6.2 Medinflytande under officers- och aspirantutbildning

Medinflytande under specialistofficersutbildningen

Studerande vid specialistofficersutbildningen organiserar sig normalt genom förtroendevalda som för studenternas talan.¹⁹ De förtroendevalda utgör en kontaktyta mellan dem de representerar och skolans ledning, men även Försvarsmakten i allmänhet. Förtroendevalda studeranderepresentanter organiseras lokalt och ska beredas plats i respektive skolas beredande och beslutande organ i den utsträckning verksamheten har betydelse för utbildningen och de studerandes situation. Den lokala studeranderepresentationen beslutar dessutom om representation i arbets- och projektgrupper, främst lokalt men i vissa fall även på central nivå.

Det praktiska medinflytandearbetet inom specialistofficersutbildningen uppvisar likheter med värnpliktsystemet på lokal och regional nivå genom förtroendeval och regelbundna sammankomster på olika nivåer. Den centrala representationen är emellertid annorlunda eftersom kongresser eller val till motsvarande Värnpliktsråd inte genomförs. I stället representeras de studerande vid specialistofficersutbildningen på central nivå av studentkåren på Försvarshögskolan.

Medinflytande under aspirantutbildningen

Medinflytandet under aspirantutbildningen är i stor utsträckning utformat med medinflytandet under officersutbildningen som förebild. Medinflytandet sker genom förtroendevalda, skyddsassistenter och genom ett nätverk för kvinnor. Under aspirantutbildningen organiserar sig de studerande genom förtroendevalda som för de studerandes talan.²⁰ De förtroendevalda är en kontaktyta mellan skolans lärare och ledning, men även gentemot Försvarsmakten i stort. Fokus på medinflytandearbetet för aspirantutbildningen ska ligga på kvalitetssäkring av utbildningen på lokal nivå. De förtroendevalda organiseras i en lokal studerandeorganisation som ska erbjudas plats i respektive skolas beredande och beslutande

¹⁹ Enligt Bilaga 1 till *Generella bestämmelser för Specialistofficersutbildningen*. HKV 19 100:75522.

²⁰ Detta regleras i Försvarsmaktens *Generella bestämmelser för Aspirantutbildningen* (AspU), 2009.

organ i frågor som har betydelse för utbildningen och de studerandes situation.

13.6.3 Medinflytande och utbildningsbevakning under grundläggande militär utbildning

Försvarsmaktens verksamhet skiljer sig från övriga myndigheters genom förmågan till väpnad strid. Verksamhetens riskfyllda natur skiljer ytterligare ut Försvarsmakten från andra myndigheters. Att de som deltar i utbildning inom Försvarsmakten tillförsäkras ett tillfredsställande medinflytande och ges möjlighet till en tillräcklig utbildningsbevakning är därför av särskilt stor vikt. Missförhållanden måste kunna upptäckas och åtgärdas tidigt. Ett fungerande medinflytandesystem är också viktigt för att verksamheten ska kunna utvecklas. Rekryter som är engagerade i sin utbildning och tillsammans med Försvarsmakten verkar för förbättringar i denna, är ett av de bästa medlen för att löpande tillgodose en effektiv utbildning.

Kommitténs förslag innebär att de första stegen i ett framtida frivilligt militärt utbildningssystem ska vara förmånsatta. Eftersom representation av arbetstagarorganisationer inte är en möjlig väg för förmånsersatta soldater, måste medinflytandet i stor utsträckning regleras på annat sätt. Den frivilliga utbildningen som kommittén föreslår är jämfört med dagens värnpliktsutbildning relativt kort. Detta ställer ytterligare krav på särlösningar vad gäller medinflytande och tillsyn. Utbildningens längd ställer också större krav på att eventuella problem i anslutning till utbildningen snabbt kan uppmärksammas och därigenom åtgärdas medan den grundläggande utbildningen fortfarande pågår.

Medinflytande på plutons- och förbands- samt motsvarande nivåer

Kommitténs förslag: Medinflytandearbetet på lokal nivå bör ombesörjas av förtroendevalda rekryter. Medinflytandeansvariga ska finnas vid varje utbildningsförband. Dessa ska samordna medinflytandearbetet och kunna föra rekryters talan på central nivå. De ska även kunna utbilda förtroendevalda och rekryter i medinflytande. Utbildning i hur medinflytande fungerar och i vilka

rättigheter som rekryter har, ska finnas med i utbildningsmålen för utbildningen och genomföras av särskilt avdelad personal i utbildningens inledningsskede. Ett fortsatt nätverksarbete för och av kvinnor bör finnas på samtliga nivåer.

Medinflytandet på den lägsta nivån, *plutonsnivå*²¹ och liknande, bör utformas på ett motsvarande sätt som för värnpliktiga och för aspiranter. Rekryter ska varje vecka ha möjlighet att genomföra plutonsens timme. Denna verksamhet bör vara tydligt reglerad och ges erforderlig tid. Rekryter ska under utbildningen också ha rätt att i slutna val välja förtroendepersoner. Förtroendepersonerna företräder sin utbildningspluton i frågor som rör utbildningen. En fråga i sammanhanget är när under utbildningen dessa bör väljas. Den av kommittén föreslagna utbildningen är relativt kort och det är därför av vikt att de väljs tillräckligt tidigt för att de ska hinna utbildas och lära sig sina uppgifter. Samtidigt får valen inte ske tidigare än att rekryterna har hunnit lära känna varandra och blivit insatta i vad en förtroendepersons uppdrag består i. Försvarsmaktens verksamhet är som påpekats ovan förenat med risker för den enskilde. Ett fungerande arbetsmiljöarbete är därför av yttersta vikt. Värnpliktiga och aspiranter under utbildning väljer som ett led i detta skyddsassistenter ur sina utbildningsomgångar. Kommittén anser att även rekryter ska kunna välja skyddsassistenter under utbildningen. Längden på utbildningen kan dock medföra att dessa inte hinner uppnå en tillräcklig utbildningsnivå för att verka fullt ut i sin roll. Kompletterande metoder kan då behöva övervägas.

På nivån över plutonsnivå, *kompaninivå*²² eller motsvarande, bör det finnas ett medinflytandesystem där mer övergripande frågor kan tas upp och företrädare för utbildningsplutonerna kan sammanträda tillsammans med kompaniledningen. Rekryterna bör också ha möjlighet att välja särskilda kompaniförtroendepersoner. Eftersom den utbildning som kommittén föreslår är relativt kort, kan medinflytandearbetet på denna nivå komma att få stor betydelse. Det är på kompaninivån som brister snabbt kan uppmärksammas och åtgärdas. Vid mindre utbildningsförband med endast ett fåtal utbildningsplutoner kanske det inte finns någon kompani-

²¹ Med plutonsnivå menas här den minsta utbildningsenheten på mellan ungefär 20 och 50 personer. Beroende på hur utbildningssystemet utformas kan benämningarna komma att se annorlunda ut i framtiden.

²² Med kompaninivå förstås nivån över den minsta utbildningsenheten, där flera plutoner eller liknande samlas, och som ligger mellan plutonerna och själva utbildningsförbandet i storlek. Hur denna nivå kan se ut i framtiden kan komma att skilja från förband till förband.

nivå alls. En motsvarande funktion bör då finnas centralt vid förbandet i stället.

På förbandsnivå, det vill säga regemente, flottilj, skola eller liknande, samordnas rekryternas medinflytande. Med tanke på utbildningstiderna i den av kommittén föreslagna utbildningen är korta, kan någon motsvarighet till dagens förbandsnämnder visa sig svåra att genomföra. Kommittén är därför av den åsikten att alla förband som bedriver utbildning av rekryter ska ha en eller flera officerare eller andra anställda som är särskilt ansvariga för att samordna rekryternas medinflytandearbete. Detta är nödvändigt för att säkerställa kontinuitet i arbetet. Det bör även finnas andra möjligheter för rekryter att involveras i förbandens utbildningsplanering på central nivå och Försvarmakten bör aktivt verka för att så sker. Om skyddsassistenter inte kommer att kunna verka på samma sätt som i dag, mot bakgrund av att de inte hinner uppnå en tillräckligt hög utbildningsnivå, måste det övervägas om detta på något sätt ska kompenseras på kompani- och/eller förbandsnivå.

Grundläggande för att medinflytandesystemet ska fungera, är att rekryterna ges tillräcklig utbildning i hur medinflytandesystemet fungerar och i vilka rättigheter de har. Utbildning i arbetsmiljö-, utbildningssäkerhets- och medinflytandearbete bör ingå i utbildnings- och examinationsmålen för grundläggande militär utbildning. Inspektörsfunktionen (se avsnitt 13.3.2) spelar här en viktig roll för att säkerställa att rekryter kan påverka utbildningens utformning. Det är också väsentligt att rekryter som väljs till förtroendeposter får en särskild medinflytandeutbildning och att utbildningsförbanden tillser att detta genomförs. Att ingen rekryt missgynnas på grund av att han eller hon utför uppgifter som förtroendevald håller kommittén för fullständigt självklart, liksom att alla företrädare för Försvarmakten som är engagerade i utbildning av rekryter är införstådda med hur medinflytandesystemet fungerar och vilka rättigheter rekryter har.

Tillsyn och medinflytandebevakning på central nivå

Kommitténs förslag: En nämnd bör inrättas för att granska behandlingen av rekryter inom Försvarmakten och dessas medinflytande. Nämnden bör ha som särskild uppgift att granska omständigheterna för rekryter under utbildning och dessas möjligheter till medinflytande. Nämnden ska kunna ta initiativ till egna

utredningar och ha kapacitet att genomföra kontinuerliga förbandsbesök. Vid nämnden ska finnas ett kansli. Inom nämnden ska även finnas en särskild överklagandefunktion för rekryter som inte har blivit godkända från grundläggande militär utbildning.

Ett system för medinflytande och tillsyn på försvarsgrens- eller Försvarsmaktsnivå identiskt med det som finns för värnpliktiga i dagens system, skulle i det av kommittén föreslagna frivilligsystemet medföra en rad problem. De korta utbildningstiderna gör att kongresser och centralt valda råd skulle vara svåra att organisera och kontinuiteten i arbetet skulle bli lidande. Utformningen av dagens system har vidare sin grund i att de värnpliktiga tjänstgör under plikt. Det är inte säkert att medinflytandet i ett frivilligsystem bör organiseras på ett likadant sätt. Likväl är det fullständigt nödvändigt att det finns en central funktion som står för en kontinuerlig tillsyn av rekryters rättigheter och för att medinflytandearbetet fungerar. Eftersom rekryterna inte kommer att vara anställda kommer de inte att åtnjuta de möjligheter som en arbetstagarorganisation har vad gäller centralt organiserat medinflytande. Detta gör behovet av en central tillsynsfunktion än mer tydligt. Vad gäller utformningen och kvalitetssäkrandet av utbildningen kommer naturligtvis inspektörsfunktionen att spela en central roll. Utbildningsinspektörens roll kommer emellertid att vara helt inriktad på utformningen av utbildningen för rekryter. Den kommer inte att ha några uppgifter som rör tillsyn eller granskning i övrigt.

Ett antal länder har inrättat myndigheter som svarar för en central tillsyn av personalfrågor i respektive lands försvarsmakt.

I Kanada finns *the National Defence and Canadian Forces Ombudsman*. Ombudsmannafunktionen inom den kanadensiska försvarsmakten tillkom 1998 och ska svara för att försvarsmakten präglas av öppenhet och transparens samt hantera klagomål från anställda inom försvarsmakten och andra som påverkas av försvarsmaktens verksamhet. Ombudsmannen svarar direkt under chefen för Försvarsdepartementet. Inom myndigheten finns bland annat tre separata inspektionsteam och ett rättssekretariat. Anställda, kontrakterade och frivilliga inom försvarsmakten, liksom deras familjemedlemmar, kan alla framföra klagomål till ombudsmannen. Under 2008 mottog ombudsmannen 1 800 klagomål.

I Nederländerna har generalinspektören för försvarsmakten *Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht* tre huvudsakliga funktioner; rådgivning i personalfrågor, hantering av klagomål från personal inom försvarsmakten, samt hantering av veteranfrågor. Generalinspektören har en mindre stab och har rätt att företa inspektioner vid samtliga anläggningar inom försvarsmakten. Längre innehölls ämbetet av Prins Bernhard, medlem av kungahuset och krigshjälte från andra världskriget. Funktionen har ett mycket gott anseende inom försvarsmakten.

Tyskland har en ombudsmannafunktion – *Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*. Ombudsmannen för de väpnade styrkorna är en fristående funktion som väljs av förbundsdagen. Ombudsmannen ska ”säkerställa grundläggande rättigheter inom försvarsmakten och säkerställa demokratisk kontroll över den samma”.

I Norge finns *Ombudsmannen for Forsvaret* som lyder under Stortinget. Ombudsmannen har bland annat i uppgift att hantera frågor rörande personalens förhållanden under tjänstgöring. All personal inom det norska försvaret har rätt att vända sig till ombudsmannen med klagomål. Värnpliktiga kan vända sig till ombudsmannen direkt – även utan att först gå via ordinarie medinflytandestrukturer.

Krav på en central tillsyns- och utbildningsbevakningsfunktion

En funktion som ska utöva central tillsyn och utbildningsbevakning i ett frivilligbaserat militärt utbildningssystem, måste kunna lösa följande uppgifter; granskning av hur medinflytandearbetet för rekryter fungerar inom Försvarsmakten, granskning av att rekryter under utbildning inte utsätts för felaktig behandling, att efter uppmärksammande av problem inom dessa områden kunna lämna anmärkningar och rekommendationer till Försvarsmakten. För att kunna utföra nödvändig tillsyn måste det vid funktionen även finnas kapacitet att genomföra regelbundna förbandsbesök vid de förband som bedriver utbildning av rekryter samt egen kapacitet att företa utredningar och sammanställa underlag. Tillsynsfunktion måste vidare kunna utgöra en central enhet till vilken rekryter och förtroendevalda kan vända sig med kritik och klagomål. Ett särskilt behov härvid är att rekryter måste

ha en möjlighet att överklaga beslut som innebär att de inte har blivit godkända från utbildningen (se vidare avsnitt 13.3.3).

Kommittén kan konstatera att det i dag saknas en funktion som vid övergången till ett frivilligsystem skulle kunna utöva en sådan central tillsynskapacitet som beskrivs ovan. Justitieombudsmannen har visserligen ett tillsynsansvar över Försvarsmakten. Detta begränsas emellertid till att i allt väsentligt omfatta rättslig tillsyn och JO varken kan eller bör engageras i den typ av tillsyn som har beskrivits ovan. Den justitieombudsman som svarar för tillsyn av Försvarsmakten, svarar vidare även för tillsyn av ett stort antal andra myndigheter. Även om det ingick i uppgifterna skulle JO inte ha kapacitet att utöva tillsyn av Försvarsmakten på de områden som har beskrivits ovan. Ett visst centralt medinflytandearbete för soldater under utbildningen svarar i dag Värnpliktsrådet, enligt vad som har beskrivits ovan. I samband med att skyldigheten att fullgöra värnplikt upphör att tillämpas, upphör emellertid även Värnpliktsrådets verksamhet. Tidigare fanns även vidare under SPF Rättsfunktionen och Rådet för rättssäkerhet och personalvård inom totalförsvaret (RRPT). Rättsfunktionen fungerade som vägledning för totalförsvarspliktiga i frågor som rörde deras rättigheter och gav även ut informationsmaterial. Rådet stödde Rättsfunktionen och hade till uppgift att främja personalvården för totalförsvarspliktiga och att informera totalförsvarspliktiga om deras rättigheter. Rådet bestod av bland annat representanter från bemanningsansvariga myndigheter, från Värnplikts- och Civilpliktsrådet samt från riksdagspartierna. I dess verksamhet ingick bland annat förbandsbesök vid utbildningsförband. Rättsfunktionen och rådet lades ner i slutet av 2007. Nämnas kan även Statens överklagandenämnd till vilken beslut gällande anställning inom staten, beslut om antagning till frivillig utbildning inom MSB och Försvarsmakten samt vissa beslut som rör totalförsvarspliktiga, kan överklagas. Nämnden har varken kapacitet eller i uppdrag att utöva någon tillsyn utanför dessa områden.

En ny försvarsgranskningsnämnd

För att säkerställa en central kontinuerlig tillsyn av rekryters rättssäkerhet och medinflytandemöjligheter behöver en funktion inrättas för detta. En sådan funktion måste vara fristående från

Försvarsmakten. Kommittén anser att den lämpligaste formen för detta vore en nämndmyndighet.²³ Uppdraget är relativt avgränsat och den form av tillsynsverksamhet det rör sig om lämpar sig väl för en kollektiv beslutsform. För en nämndmyndighet talar också effektivitets- och kostnadsskäl.

Nämnden kommer att vara fristående från Försvarsmakten och bör vara dimensionerad för att ha förmåga att kunna hantera de frågor som har nämnts ovan. Vanligtvis är ledamöterna i en nämndmyndighet inte permanent anställda utan är förordnade till nämnden vid sidan om sina ordinarie arbeten. Den exakta sammansättningen av nämnden bör utredas ytterligare. Kommittén tar inte heller ställning till vilka eventuella undantag från myndighetsförordningen (2007:515) som kan behöva gälla för nämndens verksamhet.

Nämnden kommer att behöva biträdas av ett kansli. Detta är nödvändigt för att den löpande verksamheten vad gäller beredning och utredning av ärenden, mottagande av klagomål och sammanställandet av informationsmaterial med mera ska kunna skötas effektivt. Erfarenheterna från det nedlagda rådet för rättssäkerhet och personalvård inom totalförsvaret, visar också på vikten av att i informationsinhämtningssyfte kunna genomföra en löpande förbandsbesöksverksamhet även utan att hela nämnden vid varje tillfälle behöver vara samlad. Nämndens kansli kommer troligen inte att behöva vara allt för stort. Personal med juridisk kompens liksom personal med erfarenhet från Försvarsmakten kommer dock sannolikt att behöva finnas. För att inte göra nämnden onödigt omfattande, kan administrativt stöd och stöd vad gäller lokaler och infrastruktur lämnas av Försvarsmakten.²⁴ Antalet anställd personal liksom kostnader, kan då hållas nere.

Kommittén föreslår att nämndens tillsynsområde bör begränsas till rekryter. Det kan inte uteslutas att det visar sig att nämndens tillsynsområde bör utvidgas till att även omfatta andra personalkategorier. Eftersom kommitténs uppdrag inskränker sig till att lämna förslag angående hur den verksamhet som rör militär grundutbildning bör regleras lämnas dock inga sådana förslag. Vad gäller andra personalkategorier finns det i allmänhet också redan

²³ I kommitténs förslag till förordning (2010:XX) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten benämns nämnden *Försvarsgranskningsnämnden*.

²⁴ Att en tillsynsmyndighet helt eller delvis har den myndighet vars beslut man är satt att granska som värdmyndighet är vanligt förekommande. Så svarar exempelvis Domstolsverket för administration åt Notariénämnden och Högskoleverket är värdmyndighet åt Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och Högskolans avskiljandenämnd (HAN).

existerande medinflytandefunktioner på central nivå, exempelvis i form av arbetstagarorganisationer. Frågan om nämndens tillsynsområde bör utredas närmare och kan även behöva utvärderas för det fall att Försvarsmakten tillförs nya personalkategorier.

Kommittén har i avsnitt 13.3.3 angett att grundläggande militär utbildning ska avslutas med ett examinationsförfarande. Ett negativt beslut härvid bör enligt kommittén kunna överklagas. Inom nämnden bör det därför finnas en särskild enhet eller delegation som fungerar som överklagandeinstans för beslut om godkännande från grundläggande militär utbildning. Precis som är vanligt vid överklagandenämnder av sådant slag, behöver dess ledamöter inte vara permanent anställda vid nämnden, utan bör förordnas för uppgiften.

Gällande nämndens sanktionsmöjligheter menar kommittén att dessa bör begränsas till att nämnden ska kunna avge rekommendationer eller anmärkningar till Försvarsmakten. Undantaget bör utgöras av möjligheten att pröva överklaganden angående beslut om godkännande från grundläggande militär utbildning. Om nämnden i sin verksamhet träffar på förfaranden som kan bedömas vara brottsliga bör ärendet överlämnas till polis eller åklagare. Om nämnden i sitt arbete påträffar tillvägagångssätt som faller in under Justitieombudsmannens tillsynsområde, bör ärendet lämnas över dit. Om nämnden bedömer att personal inom Försvarsmakten kan misstänkas ha gjort sig skyldig till allvarliga fel i tjänsten ska ärendet rapporteras till Försvarsmaktens personalansvarsnämnd.

I nämndens arbete bör ingå att på en övergripande nivå bistå Försvarsmakten vad gäller information till rekryter om vilka rättigheter de har under utbildningen. Nämnden kommer efter hand att ha arbetat upp betydande kompetens på området och kan bistå i att förebygga oklarheter kring vilka regler som finns vad gäller medinflytande och rättigheter för rekryter.

Det uppdrag som nämnden bör ha kan kort sammanfattas som att den ska kunna:

- granska behandlingen av rekryter som genomgår utbildning enligt den av kommittén föreslagna förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten.

- granska medinflytandeverksamheten för rekryter som genomgår utbildning enligt den av kommittén föreslagna förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten,
- motta och hantera klagomål och kritik från rekryter,
- genomföra förbandsbesök,
- på eget initiativ kunna inleda undersökningar inom nämndens verksamhetsområden,
- kunna lämna rekommendationer eller anmärkningar till Försvarmakten i frågor som nämnden är satt att granska,
- pröva beslut om godkännande från grundläggande militär utbildning enligt 8 § i kommitténs förslag till förordning (2010:xx) om grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten.

En ny tidning om försvaret bör ersätta Värnpliktsnytt

Kommitténs förslag: Tidningen Värnpliktsnytt upphör så länge ingen utbildning av värnpliktiga sker.

En ny journalistisk publikation bör inrättas med uppgift att bevaka och rapportera om verksamhet inom försvarsområdet. Publikationen bör vara fristående från de myndigheter den är satt att bevaka. Tidningens område bör omfatta Försvarmakten såväl som andra aktörer inom det militära och det civila försvaret. Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ges i uppdrag att bekosta tidningen.

Utöver Värnpliktsrådets tillsyns- och opinionsbildande verksamhet, har även tidningen Värnpliktsnytt haft en granskande roll vad gäller värnpliktigas situation och Försvarmaktens verksamhet. I och med att skyldigheten att fullgöra värnplikt upphör att tillämpas, försvinner också behovet av en tidning som särskilt granskar värnpliktigas situation.

Kommittén anser emellertid att det finns ett stort värde i att det även fortsättningsvis finns en journalistisk publikation som bevakar och rapporterar om Försvarmaktens verksamhet. Försvarmaktens uppdrag berör stora grupper av människor varav flera kommer att

verka på den globala arenan. Verksamheten är unik i jämförelse med andra myndigheters. Riskerna för enskilda som deltar i Försvarmaktens verksamhet kan vara betydande och myndigheten intar genom sitt våldsmonopol en unik ställning i samhället. Att Försvarmakten har förtroende i samhället är av yttersta vikt. En journalistisk publikation skulle enligt kommittén skapa goda förutsättningar för folklig insyn och objektiv rapportering om Försvarmaktens verksamhet och därigenom bidra till att utveckla verksamheten och stärka myndighetens förankring i samhället.

Som kommittén tidigare har framhållit är allmänhetens kunskaper inte bara om Försvarmakten, utan även om försvaret och samhällets krisberedskap i stort, på nedgång.²⁵ Ett led i att skapa större insyn och därigenom ökade kunskaper är journalistisk granskning. Den publikation som kommittén föreslår ska inrättas, bör därför ha som uppgift att bevaka och kritiskt granska aktörer inom både det civila och militära försvaret. En jämförelse kan här göras med den roll som Riksdag & Departement fyller inom den politiska arenan.

Publikationen bör ledas av en chefredaktör och ha en redaktion. Tidningens publikation bör bekostas av Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

13.7 En kompletterande militär utbildning

Som har angetts i 13.1 föreslår kommittén att Försvarmakten även under en kortare tid efter den grundläggande militära utbildningen har avslutats, bör kunna bedriva fortsatt förmånsatt utbildning av soldater.

Den grundläggande militära utbildningen ska bland annat kunna utgöra förberedelse för att en enskild ska kunna gå vidare till studier till officer. Den grundläggande militära utbildningen kommer då att fylla samma funktion som dagens aspirantutbildning (se kapitel 7). För detta kan behövas en något längre utbildning än tre månader. Som jämförelse kan nämnas att aspirantutbildningen av i dag är cirka fem månader lång. Utbildningen består av en del som innefattar grundläggande militära kunskaper som sedan följs av en mer ämnesspecifik utbildningsdel. För att den av kommittén förslagna grundläggande militära utbildningen till fullo ska kunna fullgöra sitt syfte som

²⁵ Se kapitel 15.

grund för allt vidare militärt engagemang inom Försvarmakten, kan den därför behöva kompletteras med en mer funktionsinriktad del.

Även för andra kategorier av rekryter kan det vara behövligt med en ytterligare utbildningsperiod efter den grundläggande militära utbildningen, innan anställning eller kontraktering tar vid. Vid vissa vapenslag eller förband kan det exempelvis finnas ett behov av att låta en rekryt genomgå viss funktionsutbildning innan beslut om anställning eller kontraktering tas. Det är vidare troligt att flera personer som söker till den grundläggande militära utbildningen redan är intresserade av ett specifikt verksamhetsområde. Ur ett rekryteringsperspektiv måste detta intresse kunna tas till vara. Att Försvarmakten innan den enskilde tar ställning för fortsatt engagemang, kan erbjuda ett utbildningspaket som innefattar en grundläggande militär utbildning kombinerad med en kortare funktionsinriktad utbildning kan då vara ett viktigt rekryteringsmedel.

Allmänt om kompletterande militär utbildning

Kommittén föreslår att den kompletterande militära utbildningen ska regleras genom samma regelverk som den grundläggande militära utbildningen. Även de som genomgår kompletterande militär utbildning kommer att benämnas rekryter och utbildningen kommer inte att genomföras inom ramen för en anställning utan kommer att vara förmånsatt.

Utformning av en kompletterande militär utbildning

Hur den militära kompletterande grundutbildningen ska utformas är inte en fråga för kommittén att ta ställning till. Hur olika former av kompletterande utbildning bör utformas bör tvärtom bestämmas av Försvarmakten utifrån vilket behov som finns. Däremot har kommittén i sitt förordningsförslag angett att utbildningen som längst bör omfatta 62 utbildningsdagar. Detta motsvarar två kalendermånader, om utbildning bedrivs varje dag, och är enligt kommittén en rimlig borte gräns för hur lång utbildningen bör vara innan ett slutligt ställningstagande om fortsatt engagemang tas.

Antagning till och avskiljande från kompletterande militär utbildning

De grundläggande kraven vad gäller antagning till kompletterande militär utbildning, bör vara desamma som gäller för grundläggande militär utbildning, det vill säga att den sökande är svensk medborgare och har fyllt 18 år. Försvarsmakten kan sedan meddela föreskrifter om ytterligare krav som ställs upp för antagning till grundläggande militär utbildning. I motsats till vad kommittén har angett för den grundläggande militära utbildningen, är det inte säkert att beslut om antagning till kompletterande militär utbildning i alla lägen måste fattas centralt. Det kan finnas tillfällen då sådana beslut snarare bör fattas vid den del av Försvarsmakten där utbildningen ska genomföras. Antagning till kompletterande militär utbildning kan också göras beroende av att den enskilde har genomgått grundläggande militär utbildning med godkända resultat, men att ansökan till båda utbildningarna görs samtidigt.

Villkor, förmåner och medinflytande under utbildningen

Enligt kommittén bör de rekryter som genomgår kompletterande militär utbildning ha motsvarande villkor och förmåner som rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning. De bör även omfattas av samma strukturer för kvalitetssäkring och medinflytande som rekryter som genomgår grundläggande militär utbildning. Vidare kommer skyddet för den enskildes ordinarie anställning att omfatta även rekryter som genomgår kompletterande militär utbildning.

13.8 Fortsatt engagemang efter grundläggande militär utbildning

Kompletterande militär utbildning

Som har angetts i föregående avsnitt kommer kompletterande militär utbildning att kunna följa efter den grundläggande utbildningen.

Anställning eller kontraktering som gruppbefäl, soldat eller sjöman

Efter att rekryten har bedömts vara militärt behörig och nödvändiga ytterligare bedömningar har genomförts kan avtal tecknas mellan den enskilde och Försvarsmakten. Hur formerna för detta avtal ska se ut, är inte en fråga för kommittén att ta ställning till utan är en fråga för parterna. Tidpunkten för avtalstecknandet bör dock vara efter att den grundläggande *eller* den kompletterande militära utbildningen har avslutats med godkända resultat. Inom ramen för kontraktering eller anställning kan den enskilde sedan ges ytterligare utbildning inom det område som hon eller han ska verka.

Utbildning till och anställning som yrkes- och reservofficer

Försvarsmakten genomför en övergång till ett tvåbefälssystem bestående av officerare och specialistofficerare. Försvarsmakten har angett att rekryteringsbasen för grundläggande officersutbildning bland annat ska utgöras av dem som har genomgått militär grundutbildning, men även av anställda gruppchefer, soldater och sjömän med flera kategorier.

Kommitténs uppfattning är att den grundläggande militära utbildningen på sikt – tillsammans med avkastning från anställd personal – bör vara rekryteringsbasen för samtliga officersutbildningar. Förutom kraven på militär behörighet, kan Försvarsmakten fastställa ytterligare antagningskrav till officersutbildningarna, exempelvis att den enskilde även ska ha genomgått viss kompletterande militär utbildning.

De nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet

Kommittén förespråkar att den grundläggande militära utbildningen ska vara rekryteringsbasen för kontraktering i de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet. Förutsättningen för att ett sådant avtal ska kunna tecknas är att rekryten har uppfyllt kraven för militär behörighet.

Särskilt om specialister

Försvarmakten har bedömt att det finns befattningar i insatsorganisationen som kräver omfattande civil kompetens men endast ett minimum av specifik militär kompetens. Kommittén instämmer i att sådan personal kan vara svår att rekrytera ifall krav ställs på fullgjord grundläggande militär utbildning. Försvarmakten bör därför kunna personalförsörja sådana personalbefattningar på annat sätt än genom denna utbildningsform.

14 Principer för rekrytering

Rekrytering är benämningen på de metoder som används av arbetsgivare för att fylla sitt personalbehov. För Försvarmakten förutsätter rekryteringsarbetet personalplanering för att därigenom uppskatta hur personalomsättningen kommer att se ut, det vill säga hur många personer av olika yrkeskategorier som behövs för att fullgöra de uppdrag myndigheten får av statsmakterna. Rekrytering till Försvarmaktens militära verksamhet uppvisar specifika särdrag jämfört med rekrytering till civil verksamhet, detta eftersom baskunskaper i form av militär utbildning krävs för flertalet tjänster. Samtidigt finns lärdomar att dra av övrig rekryteringsverksamhet i synnerhet vad avser ansträngningarna för att locka personer till den grundläggande militära utbildningen. En av de viktigaste lärdomarna är kunskapen om behovs/målgruppsanalys, ett område som kommittén belyser i följande avsnitt.

Till dags dato har Försvarmaktens rekrytering i stor utsträckning riktats mot målgrupper som redan besitter militär kompetens, vanligen genom att rekryteringsinsatser har riktats mot personer som har fullgjort värnplikt. Under 2008 har Försvarmakten emellertid breddat sitt traditionella rekryteringsarbete genom uttagningen till aspirantutbildning (AspU). Aspirantutbildningen syftar till att ge den som inte har fullgjort värnplikt grundläggande militära kunskaper, så att personen i fråga efter aspirantutbildningen ska kunna påbörja officersutbildning.

Kommitténs förslag om en personalförsörjning baserad på frivillighet kommer att innebära att Försvarmakten i än större utsträckning måste börja ägna sig åt ett bredare rekryteringsarbete riktat mot personer utan fördjupade kunskaper om myndighetens verksamhet.

Kommittén vill framhålla att dess förslag om hur Försvarmakten kan bedriva sin rekryteringsverksamhet bör betraktas som principiella. Orsaken till detta är att kraven på marknadsförings-

verksamheten, ständigt måste utvecklas för att vara i fas med samhällsutvecklingen, Likaledes måste målgruppsanalysen kunna anpassas efter behov hos både Försvarsmakten och enskilda. Innebörden av detta är att rekryteringen måste kunna anpassas efter de krav som ställs för att uppnå avsedd effekt. Kommittén vill dock framhålla vissa generella rekryteringsprinciper som särskilt relevanta och som bör följas. Exempel på sådana principer som redan har lyfts fram i delbetänkandet är att väntetiden mellan intresseanmälan och påbörjad utbildning måste vara kort och att marknadsföringen måste vara ärlig och inte vilseledande. Kapitlet kommer därutöver att ge exempel på andra viktiga principer som bör beaktas i rekryteringsarbetet.

Försvarsmaktens attraktionskraft beror i huvudsak på andra faktorer än enbart marknadsföringskampanjers effekt. Myndigheten måste framstå som en attraktiv arbetsgivare vilket förutsätter bland annat bra villkor, utvecklingsvägar inom och utanför myndigheten, samt förtroende för dess verksamhet. Därför är de kommunikationsinsatser som genomförs för att attrahera individer till en grundläggande militär utbildning bara en del av Försvarsmaktens arbete för att stärka sin attraktionskraft.

Kommittén har i kapitel 12 föreslagit att Försvarsmakten bör vara ensam huvudman för sin personalförsörjning, så länge skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inom totalförsvaret inte tillämpas. Vad gäller testverksamheten har kommittén föreslagit att Försvarsmakten till en början bör köpa sådana tjänster av Pliktverket. För Försvarsmakten innebär detta att myndigheten måste planera för hur marknadsföringsverksamheten ska utformas för att kunna nå upp till de volymer som krävs för att fylla myndighetens behov av militär personal. Försvarsmakten måste också klargöra vilka krav den ska ställa på Pliktverket i beställningar av testtjänster för att få tillräcklig information för att fatta beslut om tillträde till utbildning och eventuell kompletterande information inför ett fortsatt engagemang. Dessutom måste Försvarsmakten anpassa sin organisation för att kunna administrera intresseanmälningar, antagningsbesked och beslut om anställning/kontraktering för ett stort antal individer. De förslag som ges i detta kapitel ska ses som en inriktning avseende områden som kommittén ser som särskilt viktiga för Försvarsmakten att beakta.

14.1 Försvarsmaktens nuvarande rekryteringsverksamhet

Försvarsmakten har en lång erfarenhet av rekrytering av olika personalkategorier. Rekrytering har skett till bland annat officersutbildningen, utlandsstyrkan – dit även rekrytering av civila kompetenser har skett – och hemvärnet. Gemensamt för denna rekrytering är att den har fokuserat på personer med en personlig erfarenhet av Försvarsmakten. Erfarenhet finns dock även av rekrytering av personer som inte har fullgjort värnplikt, exempelvis vid rekrytering till specialistbefattningar. Eftersom rekryteringsunderlaget bland dem som har fullgjort värnpliktig grundutbildning har minskat, har Försvarsmakten under 2008 lanserat en ny utbildning, den så kallade Aspirantutbildningen. Denna riktar sig till personer som saknar tidigare erfarenhet av Försvarsmakten, det vill säga personer som inte har fullgjort värnpliktig grundutbildning. Den första utbildningsomgången påbörjades i januari 2009.

Hemvärnet har erbjudit utbildning i egen regi för individer som inte har fullgjort värnplikt, främst i områden varifrån uttaget av värnpliktiga har varit ringa eller inte alls genomförts, det som av hemvärnet benämns militärdemografiska underskottsområden. Cirka 600 personer beräknas utbildas på detta sätt under 2010. Hemvärnet kommer då att dra lärdom av de erfarenheter som finns från tidigare utbildningsomgångar. Rekryteringen kommer att genomföras i samverkan mellan den centrala Rikshemvärnsavdelningen vid Höckvarteret och lokala utbildningsgrupper. Centralt stöd planeras till den lokala rekryteringen. Informationsinsatser planeras, bland annat i form av annonsering på Internet.

Till officersutbildningarna har fram till 2008 rekrytering främst skett av personer som har fullgjort värnpliktstjänstgöring. Dagens värnpliktskullar täcker emellertid endast 30 procent av rekryteringsbehovet till officersutbildningarna. Därför riktas enligt Informationsstaben vid Höckvarteret (INFOS) ytterligare rekryteringsinsatser i dag mot ett antal av de föregående årsgrupperna av värnpliktsutbildade.

För utlandsstyrkan består den huvudsakliga målgruppen av personer som har fullgjort värnpliktig grundutbildning. Motsvarande problematik till följd av minskade värnpliktskullar gäller emellertid även för rekrytering till utlandsstyrkan. Kommunikationskostnaderna för rekrytering till utlandsstyrkan har varit relativt låga bland annat till följd av att flera personer har ett intresse av

att tjänstgöra vid utlandsmissioner och därigenom tjänstgör vid flera tillfällen.

Rekryteringen till Aspirantutbildningen skiljer sig från övrig rekrytering till militära befattningar inom Försvarmakten. Förklaringen är att denna utbildningsform riktar sig till dem som vill utbilda sig till officer men inte har genomfört värnpliktsutbildning.¹ Till följd av detta skiljer sig rekryteringen till Aspirantutbildningen från övrig rekrytering till militära befattningar inom Försvarmakten genom att marknadsföringen har varit externt inriktad i sin helhet. Kommittén konstaterar att rekryteringen till en framtida grundläggande militär utbildning kommer, i synnerhet efter de inledande åren efter reformens genomförande, på motsvarande sätt att behöva rikta sig till personer utan tidigare erfarenhet av Försvarmakten.

14.1.1 Marknadsföringskostnader i dagens system

Kommittén har i delbetänkandet redogjort för att en tillämpad totalförsvarsplikt inte kan användas för att fylla Försvarmaktens behov av nyrekryteringar. En följd av detta är att Försvarmakten i sina rekryteringsansträngningar måste gå tillbaka till de sju senaste omgångarna av värnpliktsutbildade för att hitta för verksamheten nödvändig och rekryteringsbar personal. Delvis som en följd av detta måste myndigheten redan i dag genomföra relativt stora marknadsföringsinsatser. Exempel på detta är att Försvarmakten köper reklamplats för att ersätta det stora antal kontaktytor som myndigheten tidigare fick genom att utbilda ett stort antal värnpliktiga på ett flertal platser i hela landet.

Förtroendet för Försvarmakten och dess varumärke är på lång sikt de viktigaste faktorerna för att myndigheten ska uppfattas som en attraktiv arbetsgivare. Därutöver finns en stark koppling mellan varumärkesfrämjande och rekrytering. I sammanhanget bör även konstateras att Försvarmakten i sin verksamhet måste leva upp till de förväntningar marknadsföringen projicerar.

En mängd aktiviteter i form av bland annat deltagande i evenemang, sponsringsavtal, lokal annonsering/profilering genomförs i syfte att attrahera och rekrytera personal. Detta genomförs ofta på decentraliserad nivå vilket har gjort det svårt för Försvarmakten att få en uppfattning om vilka totalkostnaderna är. Företrädare för

¹ I praktiken ingick de flesta av dem som rekryterades i utbildningsreserven.

Försvarsmakten har uppgett att aktiviteterna inte alltid är samordnade inom myndigheten. Det är även svårt att bedöma hur effektiva aktiviteterna är.

INFOS har sammanställt kostnaderna för medieinvesteringar utifrån rekrytering till olika yrkeskategorier. Kostnaderna varierar från rekrytering till utlandsstyrkan som är billigast till stridsflygare som är dyrast. Erfarenhetsmässigt bedöms tre ansökningar per utbildningsplats behövas för att nå erforderlig kvalitet bland de sökande.

Under ett normalår, när ingen rekrytering sker till snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept (Nordic Battlegroup, NBG), köper Försvarsmakten marknadsföring för cirka 25 miljoner kronor. Ett år när rekrytering till NBG sker, tillkommer cirka 10–20 miljoner kronor. I ett frivilligsystem bedömer INFOS att marknadsföringskostnaderna ökar till cirka 100 miljoner kronor för att kunna rekrytera 4 000 personer, det vill säga 25 000 kronor per externt rekryterad individ. Marknadsföringskostnaderna i dagens system är avhängiga av att omsättningen av personal sker förbandsvis. I framtiden kommer omsättningen i stället att vara individbaserad. Utformningen av marknadsföringen bör utgå från detta.

Tabell Marknadsföringskostnader per yrkeskategori i dagens system enligt INFOS

Yrkeskategori	Kostnad per plats (kronor)
Utlandsstyrkan	2 000
Officer	37 000
Nordic Battlegroup	10 000
Aspirantutbildning	144 000
Pilot	250 000
<i>Uppskattad kostnad i ett frivilligsystem om 4 000 måste rekryteras</i>	<i>25 000</i>

En viktig slutsats som kan dras av detta är att marknadsföringskostnaderna redan i dagens system är relativt omfattande. En annan är att ökade kostnader är ett resultat av att antalet värnpliktsutbildade är färre än tidigare. Med andra ord måste marknadsföringsinsatserna öka för att kunna nå ut till individer i en minskande målgrupp. I sammanhanget bör påminnas om att bestämmelserna i lagen om totalförsvarspikt inte tillåter att volymerna värnplikts-

utbildade utökas inkom för att därigenom öka rekryteringsbasen till internationella insatser. Försvarmakten framhåller att den redan nu måste rekrytera från tidigare värnpliktsutbildade i stor omfattning, en möjlighet som kommer att minska under de kommande åren. Detta indikerar att Försvarmakten sannolikt skulle behöva avsätta allt mer resurser på marknadsföring för att locka fler ur tidigare värnpliktsutbildade att engagera sig i verksamheten. Mycket talar för att kostnaderna skulle öka markant i och med att fler behöver rekryteras bland ett krympande antal tillgängliga personer, något som skulle innebära en ökad marginalkostnad per rekryterad individ jämfört med i dag. Samtidigt är det inte enbart marknadsföringskostnaderna som skulle behöva öka. Sannolikt skulle även de löner som Försvarmaktens skulle behöva betala ut öka eftersom flera av tidigare värnpliktsutbildade även skulle vara attraktiva på den övriga arbetsmarknaden.

Dessa ökade – och hypotetiska – kostnader är svåra att prissätta, men vissheten om ökade kostnader i ett bibehållet pliktsystem bör sättas i relation till de kostnader som rekrytering till ett frivilligsystem kommer att innebära.

14.2 Lärdomar av dagens rekryteringsverksamhet

Det individuella intresset för ett engagemang inom Försvarmakten påverkas inte enbart av vilka villkor, utvecklingsmöjligheter med mera som erbjuds under en anställning, utan även av den bild potentiella anställda har av myndigheten och dess verksamhet. För att rekryteringen ska kunna vara effektiv är det nödvändigt att det Försvarmakten erbjuder motsvarar de förväntningar som ges av marknadsföringen. Följaktligen utgör marknadsföringen bara en mindre del av Försvarmaktens attraktionskraft.

Majoriteten av dagens anställda och kontrakterade har egen erfarenhet av värnpliktsutbildning. Därför hade de, i samband med att de tecknade sina avtal, redan en god uppfattning av Försvarmaktens – och sina egna – uppgifter. En följd av detta har sannolikt varit att Försvarmakten i sin marknadsföring av lediga tjänster inte behövt avsätta lika stora resurser för information om verksamhetens innehåll som annars hade varit fallet. En lärdom för den framtida rekryteringsverksamheten är således att kunskaperna om Försvarmakten och dess verksamhet troligtvis kommer att vara

mindre hos stora delar av de målgrupper som marknadsföringen kommer att rikta sig till än vad som är fallet i dag.

Det måste göras en distinktion mellan den form av kommunikationsverksamhet som syftar till att informera om Försvarmakten och dess uppdrag, och den kommunikation som syftar till att rekrytera personal. En god kunskap om Försvarmakten och dess verksamhet bland allmänheten *kan* skapa förutsättningar för en framgångsrik rekrytering. En sammanblandning mellan dessa verksamheter bör inte göras, oavsett att Försvarmaktens attraktionskraft påverkas av det förtroende myndigheten är i besittning av. Förtroendet är i sin tur bland annat betingat av att allmänheten ställer sig bakom Försvarmaktens uppdrag samt har tilltro till dess förmåga att lösa sina uppgifter. Att pliktinstrumentet inte i samma utsträckning som tidigare kan användas som ett verktyg för att uppnå ökad kunskap om det militära försvaret, talar emellertid för att ansträngningarna för att informera befolkningen om totalförsvaret bör öka. Försvarmakten har en viktig roll i detta, men arbetet bör ske separerat från den kommunikation som syftar till att rekrytera personal till verksamheten.²

I sammanhanget bör lyftas fram att allmänhetens förtroende för Försvarmaktens verksamhet påverkas av hur myndigheten porträtteras i media. Det är härvid värt att peka på erfarenheter från Nederländerna som talar för att försvarsmakter bör ha en beredskap för att snabbt agera vid exempelvis felaktig rapportering. Den nederländska försvarsmakten bevakar rapportering i media kontinuerligt och strävar efter att snabbt komma med tillrättalägganden med mera ifall den presenterade bilden uppfattas som felaktig. Även den svenska Försvarmakten bör överväga att agera på detta sätt i större utsträckning. Det är värt att betonas att Försvarmakten inte ensam har ansvar för att dess verksamhet har allmänhetens förtroende. Ett ansvar ligger även på bland annat de politiskt förtroendevalda som är valda för att representera folkets vilja. Det bör även framhållas att Försvarmaktens kommunikation i alla lägen bör präglas av öppenhet och ärlighet.

² Information till allmänheten, med mera, behandlas separat i kapitel 15.

14.3 Vikten av behovsanalys

En effektiv marknadsföring och rekryteringsverksamhet förutsätter att Försvarsmakten har information om de målgrupper som marknadsföringen ska rikta sig till. Det är svårt för kommittén att specifikt peka ut vilka olika målgrupper som kan finnas. Däremot framstår enligt kommittén två generella kategorier till vilka kommunikationen kan behöva riktas på olika sätt. En första grupp består av personer som har ett intresse för Försvarsmakten, men samtidigt hyser en viss tveksamhet till om de verkligen vill engagera sig i verksamheten på längre sikt. Kommittén ser det som viktigt att nå ut till dessa individer, inte minst eftersom erfarenheterna från värnpliktsutbildningen visar att flera som har varit skeptiska till att genomföra sin grundutbildning ändrat sig under utbildningens gång. Kommunikationen mot denna grupp skulle kunna definieras som marknadsföring av utbildningen. Kommittén anser att dessa personer bör – i den utsträckning de uppfyller de test- och urvalskriterier som ställs – ges chansen att genomföra den grundläggande militära utbildningen. Under utbildningen ges både den enskilde och Försvarsmakten möjlighet att avgöra om och hur ett fortsatt engagemang kan se ut. Detta innebär att Försvarsmakten under den grundläggande militära utbildningen bör informera om fortsatta alternativa utvecklingsvägar inom organisationen utifrån individens intresse och Försvarsmaktens behov. Kommittén ser det som viktigt att en del av Försvarsmaktens marknadsföring riktas mot denna grupp av individer.

Den andra övergripande kategorin består av personer som är mer övertygade om att de är intresserade av vissa specifika befattningar eller fortsatta utbildningsvägar inom Försvarsmakten. I dessa fall skulle kommunikationen kunna klassificeras som marknadsföring för en vidare utbildning, anställning eller kontraktering. Kommunikationen gentemot dessa bör anpassas dels utifrån de vakanser som finns inom Försvarsmakten, dels utifrån en målgruppsanalys av vilka som kan tänkas vara intresserade av dessa vakanser. Syftet bör vara att eftersträva en kostnadseffektivitet i kommunikationen, något som kräver att samtliga delar av Försvarsmaktens organisation som berörs och behövs är involverade i arbetet. Kommittén påminner om att flera av dem som har varit intresserade av en specifik tjänst eller befattning kan ändra sig under den grundläggande militära utbildningen. Kommittén ser det som nödvändigt att Försvarsmakten i den utsträckning det är

möjligt är lyhörd för enskilda önskemål utifrån individens förutsättningar.

Särskilt om hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna

Kommittén bedömer att en kompletterande målgrupp består av dem som främst är intresserade av att engagera sig lokalt i hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. Bland annat visar erfarenheter från Danmark att rekryteringsunderlaget till den danska försvarsmakten respektive hemvärnet delvis består av två olika grupper. Den danska försvarsmakten har – enligt redovisningen av det uppdrag som FOI har utfört för kommittén – som mål att rekrytera 0,48 promille av befolkningen till sin verksamhet. Utöver denna mängd, rekryterade det danska hemvärnet under 2008 motsvarande 0,23 promille av befolkningen till sin verksamhet. Motsvarande bör kunna gälla i Sverige, något som bland annat visas av det stora intresse som har funnits för att genomföra den direktutbildning i hemvärnets regi som har bedrivits.

Följaktligen bör Försvarsmakten sträva efter att identifiera den målgrupp av personer som har som främsta intresse att engagera sig i hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna på snarlikt sätt som för övriga personalkategorier. I detta arbete bör Försvarsmakten särskilt beakta de erfarenheter som finns av hemvärnets tidigare rekrytering och anpassa kommunikationsverksamheten efter det årliga rekryteringsbehovet.

14.3.1 Information som en metod att nå ut till rätt målgrupp

Kommittén bedömer att Försvarsmakten i sin framtida marknadsföring av den Försvarsmaktsgemensamma grundläggande militära utbildningen bör informera om vilka alternativ till utvecklingsvägar som myndigheten kan erbjuda. Detta görs redan i dag, men fortsatt vidareutveckling av metoderna bör ske kontinuerligt. Konkret innebär detta att Försvarsmakten i möjligaste mån under marknadsföringen av utbildningen redovisar vilka typer av utbildningar och befattningar som kan erbjudas för den som har klarat av de mål och de krav som ställs under den grundläggande militära utbildningen. På så sätt kan intresset tas till vara hos dem som har en bestämd uppfattning om vad de vill ha ut av en kontraktering eller

anställning i Försvarsmaktens olika verksamheter. Försvarsmakten bör dessutom informera om den grundläggande militära utbildningens innehåll, vilka krav som ställs på den enskilde för att få tillträde till utbildningen samt vilka krav som kommer att ställas för ett fortsatt engagemang. Erfarenheterna från tidigare rekrytering exempelvis till officersutbildningar styrker vikten av detta: yrkes- och utbildningsinformation samt vilka behörighetskrav som har ställts har varit grundläggande delar i marknadsföringen. Rekryteringsinformationen ska därför, som en del av marknadsföringen av ett personalbehov, syfta till att tydliggöra försvarsmaktens erbjudande, intressera individen och attrahera honom eller henne till att lämna in en ansökan.

Ett viktigt syfte med kommunikationen och marknadsföringen bör vara att få fram ett tillräckligt antal sökande med rätt kvalifikationer och välgrundade förväntningar på utbildningen och ett eventuellt fortsatt engagemang. En saklig rekryteringsinformation kan i sådana fall verka gallrande och bidra till effektiviteten i marknadsföringen. För att kunna åstadkomma detta bör Försvarsmakten snarast fastställa vilka krav som ska ställas på dem som söker till den grundläggande militära utbildningen samt se över sina befattningsbeskrivningar.

En övergång till ett frivilligsystem kommer att ställa höga krav på Försvarsmaktens förmåga att ta till vara det intresse som visas för dess verksamhet. Det är väsentligt att Försvarsmakten snabbt skaffar sig kunskap om dem som uttrycker intresse för den grundläggande militära utbildningen och vilka de olika bevekelsegrunderna för intresset är. Om denna "kundvård" genomförs kan Försvarsmakten få tillgång till viktig information för att identifiera olika specifika målgrupper. Kommittén vill härvid lyfta fram vikten av att Försvarsmakten ser rekryteringsverksamheten ur ett långsiktigt perspektiv.

14.4 Principer för Försvarsmaktens framtida rekrytering till en grundläggande militär utbildning

14.4.1 Marknadsföring av Försvarsmakten som en attraktiv arbetsgivare

För att kunna nå ut till ett potentiellt tillräckligt antal intresserade måste Försvarsmakten uppfattas som en attraktiv potentiell arbetsgivare. Möjligheterna att skapa denna attraktion genom att enbart fokusera på den grundläggande militära utbildningen är kringskurna, eftersom denna endast kommer att utgöra en begränsad del av den sammanlagda tid de flesta individer väljer att engagera sig inom Försvarsmakten. Icke desto mindre är det nödvändigt att under den grundläggande militära utbildningen erbjuda goda utbildningsförhållanden, att erbjuda förmåner och övriga villkor som upplevs rimliga, att utbildningen öppnar upp för utvecklande möjligheter till potentiella utvecklingsvägar och att utbildningen i sig ses som meriterande av andra arbetsgivare. Försvarsmakten bör i sin rekrytering till den grundläggande militära utbildningen marknadsföra dessa värden.

En mängd andra faktorer, som bland annat har lyfts fram av Veteransoldatutredningen i dess betänkanden, är viktiga och trots att de inte omfattas av kommitténs uppdrag bör Försvarsmakten arbeta för att integrera mervärdet i sin marknadsföring. Det handlar bland annat om att den framtida veteranpolitiken bör grunda sig på en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Veteransoldatutredningen framhåller vikten av ett fungerande stödet till den militära personalens anhöriga som en viktig del av helheten. Kommittén instämmer i detta.

Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare kan ta sig uttryck genom att utbildning, anställning eller kontraktering i Försvarsmakten uppfattas som utvecklande av både arbetstagare och andra arbetsgivare. Därigenom kan ett engagemang leda till nya karriärvägar såväl inom som utanför myndigheten. Därför måste Försvarsmakten arbeta för att ge utbildning, anställning och kontraktering inom myndigheten ett högt meritvärde. Allt detta är sammankopplat med vetskapen om att det kanske största problemet i flera länder inte är att rekrytera personal, utan att personalen

tvärtom slutar sina anställningar i förtid. Förtida avgångar av missnöjda individer kan ha en mycket negativ inverkan på rekryteringen och detta kan endast undvikas om Försvarsmakten uppfattas som – samt *är* en – attraktiv arbetsplats. Om Försvarsmakten lyckas med att leva upp till de löften som ges inför rekryteringen, skapas en förbättrad förmåga att även återrekrytera personer som tidigare har lämnat verksamheten.

En omständighet som påverkar Försvarsmaktens dragningskraft är det operationstempo – även kallat insatsfrekvens – som förbanden ska genomföra. En alltför ansträngande insatsfrekvens kan leda till missnöje och ökande avgångar, vilket kan inverka menligt på Försvarsmaktens attraktionskraft.³

Erfarenheter från exempelvis Nederländerna visar att det har varit lättare att rekrytera till dess försvarsmakt under lågkonjunkturer. Detta påverkas självklart av de demografiska förutsättningarna och arbetslöshetsnivåer, men samtidigt kan det vara förödande för Försvarsmakten ifall konjunktürkänsligheten skapar en stämpel av att de som inte får annat jobb alltid välkomnas av Försvarsmakten. Sättet att undvika detta är enligt kommittén att ställa relevanta krav på dem som erbjuds möjlighet att påbörja en grundläggande militär utbildning.

I marknadsföringen är det av största vikt att de erfarenheter och kompetenser som ett mångkulturellt och mer jämställt samhälle medför tas tillvara. Försvarsmakten bör för att öka sin operativa förmåga rikta särskilda ansträngningar för att attrahera kvinnor samt i övrigt sträva efter en representativ sammansättning med hänsyn till ursprung och tillhörighet till minoritetsgrupper.

Omställningskrav vid en övergång till en på frivillighet baserad personalförsörjning

Inom Försvarsmakten finns en lång och gedigen erfarenhet av att ta emot och utbilda stora grupper av värnpliktiga. Försvarsmakten har årligen tilldelats en stor mängd främst unga män som därefter utbildats. Gruppen värnpliktiga har varit en specifik personalkategori bland Försvarsmaktens personal och detta har även påverkat såväl förhållanden som umgängesformer mellan olika personalkategorier.

³ En lägre insatsfrekvens innebär å andra sidan ett ökat rekryteringsbehov under förutsättning att statsmakternas krav på personalvolymen i insatser ska uppnås.

En övergång till en personalförsörjning som baseras på frivillighet kommer att medföra krav på ett nytt synsätt. Några värnpliktiga kommer inte längre att finnas i organisationen. I stället kommer de personer som genomför grundläggande militär utbildning att befinna sig där av egen vilja. Att de är och bör behandlas som framtida kollegor är nödvändigt för att Försvarsmakten ska betraktas som en attraktiv personalkategori. Att olika personalkategorier behandlas olika kommer, så länge det inte är nödvändigt för att lösa en arbetsuppgift, att bli allt mer oacceptabelt. Kommittén bedömer det som nödvändigt för Försvarsmaktens framtida attraktionskraft att eventuella otidsenliga och ojämlika traditioner utmönstras ur verksamheten. I stället bör de stora kunskaper om modernt ledarskap som finns inom myndigheten tas till vara och ytterligare utvecklas.

14.4.2 Dimensionering av kommunikations- och marknadsföringsverksamheten

I kapitel 17 redogör kommittén för sin bedömning av vilket det årliga rekryteringsbehovet till Försvarsmakten kommer att vara. Uppskattningarna baseras på ett antal antaganden och bör tolkas med viss försiktighet. Antalet personer som bör utbildas skiljer sig emellertid från antalet som måste visa ett intresse för utbildningen. Detta beror på att test- och urvalsförfarandet kan väntas sortera bort individer som saknar de rätta förutsättningarna för att genomgå utbildningen. Pliktverkets erfarenhet visar att för varje utbildningsplats som erbjuds måste cirka tre personer genomgå ett fördjupat test-/urvalsförfarande (relationen 3:1). Dessförinnan sker i dagens system ett första urval genom den webbaserade lämplighetsundersökningen som syftar till att avgöra vilka som ska kallas till mönstring/antagningsprovning.

Om drygt 6 000 personer ska beredas en utbildningsplats vid den grundläggande militära utbildningen skulle således drygt 18 000 kvinnor och män behöva genomgå tester och urval. Det är emellertid sannolikt att, oavsett tydligheten i marknadsföringen, personer som har fel förutsättningar söker till den grundläggande militära utbildningen. Försvarsmakten bör därför ha beredskap för att göra ett första urval för att därefter bestämma vilka som ska gå vidare till tester. Vilken volym av intresseanmälningar som krävs för detta är svårt att bedöma, men sannolikt måste intresseanmälningarna överstiga 20 000 per år. För att uppnå dessa volymer bör

ansträngningar göras för att identifiera och nå ut till personer som traditionellt inte har visat intresse av engagemang i Försvarsmakten. Detta kan åstadkommas genom riktade kampanjer mot specifika grupper av individer. Det totala antalet intresseanmälningar för dem som intresserar sig främst för engagemang i hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna bör enligt samma relationstal uppgå till drygt 5 000 individer av nämnda 18 000. Förvisso motsvarar den sammanlagda volymen en stor del av exempelvis en årskull. Kommittén bedömer därför att det finns vägande skäl som talar för att relationen testade kontra uttagna bör minskas.⁴ Dessutom är det viktigt att försöka minimera antalet personer som blir missnöjda efter ett negativt antagningsbesked. Ett tillvägagångssätt kan vara att erbjuda dem vars testresultat knappt understiger de krav som ställs att återkomma vid ett senare tillfälle efter att exempelvis ett träningsprogram har fullgjorts. Erfarenheter från Nederländerna talar för att detta är en effektiv metod för att ta till vara enskildas intresse. De sammantaget stora målgrupperna talar vidare för att test- och urvalsverksamheten bör kunna effektiviseras.

Kommittén har under arbetets gång studerat alternativet att genomföra ett andra testförfarande efter den grundläggande militära utbildningen för att fastställa om en enskild rekryt uppfyller kraven för ett fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Kommittén har emellertid kommit fram till att detta inte är lämpligt ur ett rekryteringsperspektiv. Ett starkt utpräglat urval under en pågående, relativt kort, utbildning skulle dels kunna påverka den pedagogiska situationen negativt, dels skapa osäkerhet för den enskilde inför valet att påbörja en grundläggande militär utbildning eller ej. Att effektivisera test- och urvalsverksamheten bör därför i den utsträckning det är möjligt och ur ett rekryteringsperspektiv inte medföra att testförfarandets omfattning minskas.

Att ett stort antal individer måste visa intresse för den grundläggande militära utbildningen talar vid en första anblick för att en fokuserad målgruppsanalys kan bli svår att genomföra. Detta behöver nödvändigtvis inte vara fallet om målgruppsanalysen utgår ifrån vilka befattningar/vakanser i insatsorganisationen som måste fyllas. En matchning bör därför eftersträvas mellan tillgängliga tjänster och individer i olika målgrupper. Om detta genomförs kan ett första egentligt urval göras bland sökandena själva innan de lämnar

⁴ Kommittén framhåller att kommunikationsverksamheten bör inriktas mot bredare grupper än enskilda åldersklasser.

in en intresseanmälan. Förutsättningen är att Försvarsmakten är tydlig i sitt budskap om utbildningens innehåll och vilka vidare utvecklingsvägar en godkänd utbildning kan leda till. Denna självselektion skulle kunna leda till färre och mer kvalificerade sökande, något Försvarsmakten bör sträva efter.

14.4.3 Principer för rekryteringsverksamhetens utformning

Kommittén föreslår att Försvarsmakten ska ha ansvaret för sin personalförsörjning i och med att bestämmelserna om skyldigheten att tjänstgöra med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret inte längre tillämpas.⁵ Vad gäller testverksamheten bör Försvarsmakten, åtminstone under en övergångsperiod om 5–10 år, köpa tjänster av Pliktverket. Försvarsmakten bör anpassa sin rekryteringsverksamhet utifrån denna grundläggande förutsättning. Utöver detta, finns ett antal andra utgångspunkter som Försvarsmakten bör tänka på i utformandet av sin framtida kommunikationsverksamhet. Kommittén framhåller att den varken har förutsättningar eller intention att komma med detaljerade förslag beträffande hur Försvarsmakten ska utforma sin rekryteringsorganisation utan vill i stället principiellt uppmärksamma vad Försvarsmakten bör beakta.

Dimensioneringsaspekter och tidsramar

Kommittén bedömer att Försvarsmakten årligen måste förmå omkring 18 000 individer att söka till den grundläggande militära utbildningen. Detta ställer krav på att nödvändiga målgruppsanalyser görs utifrån de generella kategorier av intressenter som har identifierats. Eftersom antagningsbeslutet inför den grundläggande militära utbildningen bör tas på central nivå, bör Försvarsmakten vidta nödvändiga förberedelser för att kunna administrera och handlägga dessa volymer av ansökningar. Försvarsmakten bör dessutom planera för att kunna köpa in de testtjänster den behöver av Pliktverket.

Erfarenheter från Nederländerna talar för vikten av att personer som visar ett intresse för dess försvarsmakt ska erbjudas grundutbildning så snabbt som möjligt. För den nederländska armén är målsättningen att tidsutdräkten mellan intresseanmälan och påbör-

⁵ Se kapitel 12.

jad utbildning ska uppgå till en månad. Det är angeläget att Försvarmakten sätter upp snarlika mål för den grundläggande militära utbildningen. Detta förutsätter i sin tur att Försvarmakten i sitt uppdrag till Pliktverket ställer krav på att testförfarande kan genomföras fortlöpande över året.

Kommittén föreslår i kapitel 17 att rekryteringsvolymerna för hela Försvarmaktens behov bör uppnås under 2011. I och med detta kommer Försvarmakten att kunna bygga upp den nödvändiga organisationen successivt. Det är av största vikt att Försvarmakten utnyttjar denna tidsfrist väl och genomför nödvändiga åtgärder för att kunna tillfredsställa hemvärnets personalbehov genom den grundläggande militära utbildningen redan under 2010. Försvarmakten bör omedelbart påbörja ett analysarbete i syfte att klargöra vilket externt stöd myndigheten behöver i den framtida kommunikationsverksamheten och vad den självt har kapacitet att genomföra.

Kommittén förordar att beslut om antagning till en kompletterande grundutbildning, annan utbildning, anställning eller kontraktering bör kunna fattas på förbands-/skolnivå.⁶ Försvarmakten bör därför vidta de åtgärder som behövs för att understödja förbanden/skolorna i denna verksamhet. Motsvarande stöd bör även ges till hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna.

Principer för Försvarmaktens samarbete med andra aktörer

För att skapa ett intresse för Försvarmaktens utbildningar och verksamheter är det nödvändigt att myndigheten syns ute i samhället. Försvarmakten bör därför analysera hur detta kan genomföras på lämpligaste sätt. Ett konkret sätt att nå ut bland potentiella rekryter är att Försvarmakten fördjupar sitt samarbete med Arbetsförmedlingen. Jämfört med de flesta andra arbetsgivare kommer Försvarmaktens rekryteringsbehov att vara stort. Genom att finnas representerade på Arbetsförmedlingens kontor runtom i landet skulle Försvarmaktens genomslag vara omfattande. Därigenom skulle även en tydlig lokal/regional koppling till rekryteringen kunna uppnås, något som erfarenhetsmässigt är viktigt. Behovet av att tillhandahålla egna rekryteringskontor skulle sannolikt minska även om Försvarmakten bör analysera vilket behov av sådana som kan finnas.

⁶ Se avsnitt 13.7.

De frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet har varit positiv för att öka intresset för Försvarsmakten bland breda grupper av ungdomar. Försvarsmakten bör analysera på vilket sätt de positiva effekterna på mest effektiva sätt kan tas till vara.

Försvarsmakten bör därutöver dra nytta och lärdom av sådan verksamhet som exempelvis har bedrivits av kamratföreningar som Fallskärmsjägarklubben, Sällskapet Kustjägarveteraner och Militärtolkföreningen. Dessa har sedan början på 2000-talet samverkat med varandra och respektive förband för att stärka attraktionskraften för värnpliktstjänstgöring. En slutsats som har dragits är att det krävs ett helhetsperspektiv för att finna individer med hög motivation och kompetens: ett helhetsperspektiv krävs där attraktionskraft skapas och vidmakthålls före, under och efter tjänstgöring. Exempelvis har kamratföreningarna deltagit vid mässor och andra offentliga tillställningar samt haft en aktiv närvaro på Internet. Kamratföreningarna bedömer att deras verksamhet har inverkat positivt på antalet personer som söker till respektive utbildning. Kamratföreningarna bedriver även vidareutbildning av tidigare värnpliktsutbildade och 56 procent av de soldater som har fortbildats i Förbundet Kustjägarnas försorg under 2007–2008 har gått vidare till andra tjänster inom Försvarsmakten. Utöver detta arbetar kamratföreningarna med att underlätta växling till civila karriärer efter tjänstgöring genom bland annat mentorsprogram.

14.4.4 Principer för rekrytering till fortsatt engagemang under den grundläggande militära utbildningen

Kommittén har tagit ställning för att beslut om tillträde till fortsatt utbildning, anställning eller kontraktering inom Försvarsmakten bör fattas på förbandsnivå. Formerna för hur detta ska gå till täcks inte av kommitténs uppdrag. Däremot är kommittén tydlig i sitt ställningstagande att ett fortsatt engagemang bör föregås av att den enskilde rekryten har uppfyllt kraven på militär behörighet.

Under den grundläggande militära utbildningen är det dock viktigt att Försvarsmakten genomför informations- och rekryteringsinsatser i synnerhet gentemot de individer som är osäkra om sin fortsatta utvecklingsbana. Deltagande från det insatsförband som tar emot rekryter som har uppnått militär behörighet, skapar förutsättningar för fortsatt relation, vilket bland annat kan innefatta att ge en tydlig bild av framtiden och att skapa positiv grupp-

tillhörighet. Genom detta uppfylls målsättningen om att utbildningen ska vara en testperiod där såväl den enskilde som Försvarsmakten kan bedöma förutsättningarna för ett fortsatt engagemang.

15 Principer för information, folkförankring och försvarets framtida kommunikation gentemot allmänheten

Kommitténs förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna berörda myndigheters arbete med att ta fram och distribuera information om sådan verksamhet som ingår i utgiftsområdet försvar och samhällets krisberedskap.

Hur information till unga människor om försvar och samhällets krisberedskap ska kunna säkerställas är av särskild vikt. Här spelar Skolverket en betydelsefull roll.

Information om försvar och samhällets krisberedskap ska distribueras till samtliga kvinnor och män som åläggs att medverka till utredning om sina personliga förhållanden. Ansvaret för utarbetande av denna information ska ligga på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

(Termen *Försvar och samhällets krisberedskap* avser sådan verksamhet som enligt budgetpropositionen för 2009 ska regleras inom utgiftsområde 6. Detta utgiftsområde hette före 2008 *Totalförsvar*.) Sedan 1950-talet har opinionsundersökningar genomförts avseende befolkningens inställning till svensk säkerhetspolitik och totalförsvar samt till samhället och dess institutioner. Undersökningarna har under senare år gjorts av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Myndigheten konstaterade i sin senaste rapport att allmänhetens kunskap eller kännedom om skilda frågor inom området är både bristande och okunskapen ökande, trots att informations-

insatser genomförs av flera aktörer.¹ I ljuset av detta bedömer SPF att begreppet folkförankring som det ofta används i försvarssammanhang inte är tillfyllest. SPF har vidare i sitt remissvar till kommitténs delbetänkande konstaterat att ett tilltagande kommunikationsgap råder mellan statsmakterna och allmänheten.

Kommittén bedömer att det är av största vikt att allmänheten har en god kunskap om försvar och samhällets krisberedskap eftersom detta bidrar till effektivare krisberedskap och militärt försvar.

Kommittén konstaterar att kunskapsnivån vad gäller det civila och militära försvaret är låg. Eftersom en stor mängd information samtidigt finns tillgänglig anser kommittén att bristerna främst står att finna i hur kommunikationen genomförs. Det finns olika uppfattningar om hur problemet kan övervinnas. Exempelvis har framförts att de förtroendevalda inte deltar tillräckligt aktivt i debatten eller att ungdomar inte tar till sig information på sätt som myndigheter traditionellt använder sig av i sin kommunikation. Ett aktivt deltagande i samhällsdebatten är förvisso ett effektivt verktyg för att nå ut med ett budskap, men trots detta identifierar kommittén ett stort behov av en genomgripande analys av hur information om försvar och samhällets krisberedskap på ett effektivt sätt kan kommuniceras till befolkningen i allmänhet och till specifika målgrupper i synnerhet.

15.1 Folkförankring

Definition av folkförankring

Olika uppfattningar finns av vad begreppet folkförankring egentligen innebär, något som Utredningen om frivillig försvarsverksamhet ("frivilligutredningen") har resonerat kring i sitt slutbetänkande.² Frivilligutredningen konstaterar att begreppet saknar en enhetlig betydelse och att en förskjutning har skett av begreppets innebörd sedan det andra världskriget när begreppet i hög grad handlade om försvarsvilja. I och med att hotbilden har förändrats sedan det kalla krigets dagar, har denna typ av fokusering på försvarsvilja sannolikt försvagats. Frivilligutredningen ställer ett antal frågor om folkförankring: Vad är det som ska folkförankras?

¹ Styrelsen för psykologiskt försvar (2008), *Opinion 2008 – Om den svenska allmänhetens syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*.

² SOU (2008:101), *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*.

Hur ska folkförankringen genomföras? I vems intresse ligger folkförankringen? Vilken nytta finns av den traditionella användningen av begreppet folkförankring i och med försvarspolitikens nya inriktning med en fortsatt omställning till ett insatsförsvar för att värna Sverige och svenska intressen nationellt och internationellt?

Frivilligutredningen föreslår följande generella definition av folkförankring: Olika former av främst politiska beslut ska inte enbart accepteras av en befolkningsmajoritet. Majoriteten ska också mer eller mindre fast och kontinuerligt dela de värderingar som bär upp beslutet. Dessutom ska majoriteten även vara beredd att bära de konsekvenser beslutet kan få i ekonomiskt eller annat hänseende.

Kommittén ser fördelar med denna definition av folkförankring. Kommittén konstaterar samtidigt att folkförankringen även är beroende av vilken uppfattning allmänheten har av de utmaningar och hot som landet kan ställas inför samt hur dessa ska bemötas. Hoten och utmaningarna är som Försvarsberedningen har bedömt inte enbart militära utan täcker även in andra områden.³ Ett förtroende för samhällets förmåga förutsätter därför att befolkningen har kunskap om vår gemensamma krisberedskap.

Utan ett förtroende för samhällets förmåga att hantera olika former av utmaningar finns en uppenbar risk att en förtroendeklyfta växer fram mellan inte enbart medborgarna och de förtroendevalda, utan även mellan medborgarna och de institutioner som är satta till att verkställa de politiska besluten. Den enskildes kunskap om att han eller hon även har ett eget ansvar för att sätta sig in i risker och hot kan leda till ökat engagemang för samhällsfrågor och därigenom en ökad folkförankring.

Enligt kommitténs uppfattning kan dock sådant förtroende inte "informeras" eller "förankras" fram i någon större utsträckning. Den viktigaste förtroendeskapande faktorn är sannolikt att samhället demonstrerar en hög beredskap och en god förmåga att hantera olika typer av verksamhet och händelser som äventyrar säkerheten.

³ Ds (2007:46), *Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys*, samt Ds (2008:48), *Försvar i användning*.

Folkförankring av arbetet för att stärka samhällets säkerhet

Händelser under senare år som Flodvågskatastrofen, evakueringen av svenskar från det krigsdrabbade Libanon samt stormarna Gudrun och Per har påverkat flera svenskar och utsatt samhället samt dess institutioner för påfrestningar. Händelserna visar att det finns fler områden än de som faller inom det militära försvarets ansvarsområden som har stor inverkan på medborgarnas liv och välfärd. Kommittén anser det viktigt att de politiska beslut som fattas inom dessa områden är förankrade hos befolkningen. Det är viktigt att befolkningen är informerad om vad de kan förvänta sig av samhället samt vilket deras personliga ansvar är i samband med kriser. Frågan om vad som ska folkförankras ska därför enligt kommitténs förmenande betraktas ur detta helhetsperspektiv.

Budskapet som enligt kommitténs mening måste spridas är att försvar och samhällets krisberedskap är ett område där ansvaret är fördelat mellan det offentliga åtagandet, företagen och de enskilda medborgarna. Medvetenhet om att den offentliga sektorn har en stor del av ansvaret för att tryggheten och beredskapen upprätthålls är viktig, parallellt med kunskap om att det offentliga inte har hela ansvaret.

Särskilt om Försvarsmaktens folkförankring

Det militära försvarets mål är att självständigt och/eller tillsammans med andra, inom eller utom landet, värna våra grundläggande intressen och värden genom att förebygga och hantera konflikter och krig, säkerställa landets självständighet samt skydda samhället och dess funktionalitet.

Det har konstaterats att kunskapsbrister finns bland allmänheten om Försvarsmaktens nya inriktning och verksamhet. Detta kan innebära att förtroendet för dess verksamhet urgröps. Med historiskt sett större värnpliktskullar var det lättare att sprida kunskap om det militära försvaret, något som ofta har anförts som ett viktigt argument för att värnplikten bidrog till Försvarsmaktens folkförankring. De stora värnpliktskullarna ledde otvivelaktigt också till att en stor andel av befolkningen fick en personlig kontakt med Försvarsmakten. Det militära försvaret var också, enligt kommitténs åsikt, i stor utsträckning förankrat genom den starka försvarsviljan till följd av en upplevd hotbild under andra

världskriget och det kalla kriget. Det militära försvaret har även förankrats genom ett aktivt engagemang i frivilliga försvarsorganisationer. Eftersom hoten mot samhället är mer komplexa i dag, tvivlar kommittén på att en förhållandevis liten grupp av värnpliktiga skulle kunna bidra till en bred folkförankring.

I anslutning till detta resonemang noterar kommittén att försvarsmakternas folkförankring är stark i flera andra länder, oavsett om de tillämpar värnplikt (exempelvis Finland och Turkiet) eller personalförsörjning baserad på frivillighet (Nederländerna och USA). Det går att spekulera om vari orsakerna består. När det gäller Finland kan förklaringen vara den finska befolkningens uppfattning om det potentiella hotet som dess geografiska läge och historiska arv medför. För Turkiet kan en delförklaring vara att dess försvarsmakt ses som en garant för att upprätthålla landets konstitution. Att försvarsmakterna i Nederländerna och USA har starkt folkligt stöd kan i sin tur vara en följd av att befolkningar ofta samlar sig kring försvarsmakter som befinner sig i aktiva stridssituationer. En gemensam nämnare bland de vitt skilda exemplen förefaller vara att befolkningarna ser att försvarsmakterna har en tydlig roll.

Särskilt vad gäller Nederländerna kan konstateras att folkförankringen inte är avhängig av att en stor andel av befolkningen är verksam i dess försvarsmakt. Andelen försvarsmaktsanställda i Nederländerna i förhållande till befolkningen är cirka tre promille. I Sverige är en jämförbar siffra drygt sju promille. I båda länderna är andelen personer med direkt koppling till respektive försvarsmakter däriegenom relativt låg. I både Nederländerna och Sverige omsätter det militära försvaret stora personalvolymen årligen. För Nederländernas vidkommande handlar detta främst om att fylla vakanser till följd av avgångar; i Sverige handlar det främst om att omsätta av värnpliktskullar. Om det skulle finnas ett direkt samband mellan personalvolymen som får insikt i det militära försvarets verksamhet och folkförankringen borde den svenska Försvarsmaktens folkförankring följaktligen vara betydligt större än motsvarande i Nederländerna. Det mesta talar för att så inte är fallet. Kommitténs slutsats är att en sviktande folkförankring i Sverige jämfört med de omnämnda länderna snarare beror på att Försvarsmaktens roll upplevs som något oklar bland en stor del av allmänheten. Att försöka lösa detta enbart genom att förmå fler personer att engagera sig i Försvarsmaktens verksamhet framstår inte som en framkomlig väg. I stället måste det militära försvarets

roll förtydligas, något som kan åstadkommas främst genom informationsinsatser. Vidare bör man även främja sådant frivilligt engagemang i försvaret som inte bygger på anställning, såsom engagemang i hemvärn och i frivilliga försvarsorganisationer.

15.2 Ansvarig myndighet

För att producera och sprida ett ändamålsenligt informationsmaterial på ett effektivt sätt bör myndigheter ha ett övergripande ansvar inte minst genom kunskaperna om sina egna verksamhetsområden. Eftersom sakkunskaperna skiljer sig åt myndigheter emellan bör en samordning ske i framtagande av informationsmaterial. Ett exempel på hur ett fungerande samarbete kan se ut är Totalförsvarets informationsråd som har tagit fram information med ungdomar som främsta målgrupp.⁴

Samhällsutvecklingen innebär att kommunikationsvägarna för informationen måste anpassas efter de krav som ställs i ett föränderligt samhälle. För att försäkra sig om att utvecklingen inom information och kommunikation vad gäller försvar och samhällets krisberedskap följer de krav som samhällsutvecklingen ställer, förordar kommittén att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges ett huvudmannaskap inom området. MSB bör därför ges i uppdrag att formalisera arbetsformerna för en samordning av myndigheters arbete för såväl informationsmanställning som spridning. MSB bör också spela en aktiv roll för att identifiera hur man på effektivast möjliga sätt når ut med information till de målgrupper den har identifierat.

Frivilligorganisationerna bör inom ramen för sina uppdrag ha till uppgift att bidra till att öka kunskapsnivån hos allmänheten inom detta område. Information till ungdomar bör särskilt uppmärksammas. MSB bör i egenskap av sitt huvudmannaskap analysera på vilket sätt frivilligorganisationers engagemang kan tas till vara.

⁴ Informationsrådet var sammansatt av informationscheferna (eller motsvarande) vid Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Pliktverket samt Folk och Försvar.

15.3 Information om försvar och samhällets krisberedskap i samband med skyldigheten att medverka vid utredning om sina personliga förhållanden

Inför dagens mönstring/antagningsprövning skickas information om försvar och samhällets krisberedskap till samtliga 17-åringar.⁵ Ytterligare information om värnpliktstjänstgöring delas ut vid mässor, skolbesök och liknande.

Kommittén har tagit ställning för att de totalförsvarspliktigas skyldigheter, när skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas, ska begränsas till att lämna sådana uppgifter om sig själva som begärs av den ansvariga myndigheten. Detta kan jämföras med de moment som innefattas av dagens webbaserade lämplighetsundersökning, men med den skillnaden att det blir obligatoriskt för både män och kvinnor i en ålderskull att svara på frågorna.

Innebörden av kommitténs ställningstagande är att bestämmelserna i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt fortfarande gäller. Därför är det nödvändigt att informera om vad totalförsvarsplikten innebär för den enskilde i både fred, under höjd beredskap samt då regeringen föreskriver om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte ska tillämpas. Det är i sammanhanget rimligt att även informera om försvar och samhällets krisberedskap på liknande sätt som i dag. På detta sätt får en hel åldersgrupp tillgång till information, något som bidrar till totalförsvarets folkförankring.

Eftersom denna information innefattar sakområden som ligger inom flera myndigheters ansvarsområden, rekommenderar kommittén att ansvaret för att den tas fram samordnas under ledning av MSB.

15.4 Information om försvar och samhällets krisberedskap till allmänheten

Den viktigaste beståndsdelen för att uppnå folkförankring är att allmänheten är informerad om viktiga sakområden inom samhällets säkerhet. Redan i dag bidrar myndigheter, institutioner och frivil-

⁵ Broschyren "Så bidrar du till ett säkert samhälle" är ett resultat av samarbete inom Totalförsvarets informationsråd.

ligorganisationer till att sprida kunskap om försvar och samhällets krisberedskap på olika sätt. En stor mängd information om försvar och samhällets krisberedskap finns i dag samlad på olika webbplatser. En nationell krisportal med övergripande information, krisinformation.se, upplyser om hur beredskapen ser ut i Sverige före, under och efter en kris. Frivilligorganisationer som exempelvis Civilförsvarsförbundet, Svenska Röda Korset med flera bedriver bra utbildning om individuell krishantering. Att information finns tillgänglig samtidigt som kunskapsbrister har identifierats pekar på att problemet inte främst handlar om bristande information utan snarare hur denna kommuniceras och tas emot bland befolkningen.

Olika vägar kan identifieras för att uppnå en ökad kunskapsnivå om samhällets krisberedskap. Exempelvis kan det röra sig om informationsmaterial för hushållen och att ge en större roll för Public Service-kanalerna i radio/TV. Ett annat exempel utgörs av kommitténs förslag om en journalistiska publikation med uppgift att bevaka och rapportera om verksamhet inom försvarsområdet.

Härvid vill kommittén uppmärksamma att oavsett kommunikationsmetod, måste informationen även tas emot, bearbetas och accepteras av målgruppen. Hur man uppnår detta i ett föränderligt samhälle måste föregås av fördjupade studier samordnade av MSB.

Kommittén är enig om att hela befolkningen bör ha kunskap om försvar och samhällets krisberedskap. Emellertid är det svårt att identifiera målgrupper och metoder för kommunikationen. Ett undantag – förutom de totalförsvarspiktiga – är emellertid skolan som är en naturlig arena för kunskapsinhämtning. Om skolungdomar, i synnerhet i högstadie- och gymnasieåldern, ges en god grund kommer kunskapsnivån att höjas på sikt. Därför bör fortsatta satsningar ske på den skolinformation som redan produceras av olika aktörer. Särskild fokus bör läggas på samhällslärare och elever på högstadie- och gymnasienivå. Genom att engagera i synnerhet Skolverket och även lärarnas arbetstagarorganisationer skulle större genomslag kunna uppnås för kommunikationsuppgifter med beröring till försvar och samhällets krisberedskap. Detta är ett område som berör samtliga invånare.

16 Den framtida personalredovisningen inom totalförsvaret

Totalförsvarspliktens tillämpning har krävt ett omfattande system för personalredovisning. Att kunna säkerställa att ingen person är placerad på två eller flera ställen inom totalförsvaret är en nödvändighet för att pliktssystemet ska fungera. Kvalificerade register över totalförsvarspliktigas krigsplaceringar, tjänstgöring och utbildning har därför utvecklats. Uppgifterna i registren har krävt en fortlöpande uppdatering allt eftersom personal har tillförts eller avförts från krigsorganisationen och allt eftersom enskilda totalförsvarspliktigas krigsplaceringar har ändrats. Omfattande personalredovisningssystem har också varit nödvändiga i syfte att administrera inkallelser av totalförsvarspliktiga till utbildning och tjänstgöring. Mönstrings- och inskrivningsverksamheten har ställt ytterligare krav på personalredovisningskapacitet. Tillgång till systematiserade uppgifter om totalförsvarspliktiga har varit en förutsättning för att kunna kalla enskilda till mönstring, för att kunna redovisa mönstringsresultat och för att ha information om till vilka tjänster och till vilka utbildningar som enskilda har skrivits in.

I samband med att Pliktverket skapades 1995 angavs att verket skulle ha två huvuduppgifter, uttag och inskrivning av pliktpersonal samt personalredovisning. Pliktverkets personalredovisningsansvar innefattar samtliga kategorier totalförsvarspliktiga, det vill säga värnpliktiga och civilpliktiga såväl som personer som vid behov ska kunna tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. Att detta ansvar numera är samlat till en myndighet, underlättar säkerställande av att ingen totalförsvarspliktig har flera olika uppgifter inom totalförsvaret.

Pliktverkets personalredovisningsansvar innebär ett ansvar för att krigsplacera personal i enlighet med lagen (1994:1909) om

totalförsvarsplikt, att redovisa krigsplaceringar inom bemanningsansvariga myndigheter och att omorganisera krigsförband. Vidare ska Pliktverket stödja bemanningsansvariga inom totalförsvaret i frågor som rör personal som skrivs in för värnplikt eller civilplikt och i frågor som rör totalförsvarspliktigas tjänstgöring. Verket ska även stödja bemanningsansvariga vad gäller redovisning av annan personal inom totalförsvaret. Till detta kommer registervård samt registrering av personuppgifter inom ramen för verkets uttagnings- och inskrivningsverksamhet. Pliktverket har för dessa verksamheter ett antal olika register, vilka redovisas nedan.

Nämnas bör att ett antal bemanningsansvariga myndigheter inom totalförsvaret har egen personalredovisning och för egna register över sin personal. Försvarsmakten använder det SAP-baserade systemet PRIO som innehåller uppgifter om alla anställda inom myndigheten. Försvarsmakten har även det kvalificerat hemliga systemet IOR för viss personalredovisning. Myndigheten har också andra personalregister, exempelvis över personal som har tjänstgjort i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Även andra myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer och ideella organisationer som är verksamma inom totalförsvarsområdet har egna register över personal och medlemmar. Det är emellertid bara Pliktverket som har en samlad personalredovisning över totalförsvarets personal. Myndigheten är också ensam ansvarig för att krigsplacera totalförsvarspliktiga och för att redovisa sådana uppgifter.

16.1 Översiktlig genomgång av Pliktverkets nuvarande personalredovisningsverksamhet

Pliktverket administrerar tre separata personalredovisningsregister som har en direkt koppling till kommitténs uppdrag. Uppgifterna i dessa register har olika ursprung och kommer Pliktverket tillhanda på olika sätt. Ett antal myndigheter är ålagda att varje år lämna vissa grundläggande uppgifter om totalförsvarspliktiga till Pliktverket. Exempelvis är Skatteverket ålagt att varje år lämna uppgifter om alla svenska medborgare som är folkbokförda i Sverige och som under året fyller 17 år.¹ I samband med Pliktverkets test- och urvalsverksamhet av totalförsvarspliktiga tillförs sedan ytterligare uppgifter till verkets register. Dessa uppgifter omfattar mätdata

¹ Skyldigheten för olika myndigheter att ge uppgifter till Pliktverket regleras framför allt genom förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

från mönstring och antagningsprövningar samt uppgifter från lämplighetsundersökningen som föregår mönstring. Vid inskrivningen tillkommer information i Pliktverkets register om huruvida en totalförsvarspliktig har skrivits in till tjänstgöring, skrivits in i utbildningsreserven eller om personen har befriats från tjänstgöring. Om en totalförsvarspliktig har skrivits in till tjänstgöring omfattar informationen även uppgifter om vilken sorts tjänstgöring det gäller. Ytterligare uppgifter om totalförsvarspliktiga som har genomgått grundutbildning lämnas till Pliktverket från bemanningsansvariga myndigheter som ansvarar för utbildning av värn- och civilpliktiga. Enligt Pliktverkets föreskrifter ska utbildningsansvariga myndigheter senast vid utbildningens slut lämna information om vilka som har fullgjort utbildningen vitsord eller betyg, samt information om förvärvade färdigheter, antal fullgjorda dagar, förslag till krigsplacering, och intresse för internationell tjänstgöring hos den enskilde (15 kap. 2 § TPFS 2007:1).² Bemanningsansvariga myndigheter kan efter egen bedömning även välja att lämna över andra uppgifter om enskilda totalförsvarspliktiga, exempelvis information om kunskaper som totalförsvarspliktiga har förvärvat under utlandstjänstgöring. Ytterligare uppgifter kan även lämnas från bemanningsansvariga myndigheter i samband med framställan om ändrad krigsplacering.

Förutom från bemanningsansvariga kan uppgifter om totalförsvarspliktiga även komma från exempelvis frivilliga försvarsorganisationer. Sådana organisationer har emellertid ingen skyldighet att lämna uppgifter till Pliktverket.

Pliktverkets registersystem

Pliktverkets informationssystem, Plis

Plis är ett övergripande system för behandling och hantering av personuppgifter om personal inom totalförsvaret. Plis innehåller uppgifter om samtliga krigsplacerade värnpliktiga och civilpliktiga i landet. Vidare omfattar registret information om totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven, information om totalförsvarspliktiga som är ianspråktaga av bemanningsansvariga

² Enligt 3 kap. 15 § förordningen om totalförsvarsplikt ska de enheter där grundutbildning av totalförsvarspliktiga genomförs också senast i samband med uttryckning lämna journalhandlingar som har upprättats under grundutbildningen till Pliktverket. Dessa uppgifter arkiveras sedan vid Pliktverket.

myndigheter för att användas vid höjd beredskap, samt information om personal som har viss kompetens som är viktig för totalförsvaret. Till den sistnämnda kategorin hör framför allt vissa grupper av hälso- och sjukvårdspersonal men även personer som har genomgått Försvarsmaktens frivilliga aspirantutbildning.

I Plis finns uppgifter om de personer som är krigsplacerade i någon organisation eller myndighet. I normalfallet behålls dessa uppgifter i tio år efter senaste tjänstgöring eller utbildning. Därefter hävs inskrivningen och krigsplaceringen. Personuppgifterna flyttas därefter över till ett register för ej ianspråktagna där de finns kvar tills vederbörande fyller 70 år. Utöver information om krigsplacering och personuppgifter om totalförsvarspliktiga, innefattar Plis även uppgifter om vilka organisationer som Pliktverket ska lämna stöd till vid höjd beredskap.

Förutom att ge en heltäckande bild av krigsplaceringar inom totalförsvaret tjänar informationen i Plis även som underlag vid Pliktverkets inskrivningsverksamhet och som underlag när Pliktverket lämnar stöd till bemanningsansvariga myndigheter i samband med totalförsvarspliktigas grundutbildning.

Uppgifterna i Plis kommer från myndigheter som är skyldiga att lämna vissa personuppgifter om totalförsvarspliktiga till Pliktverket, från Pliktverkets egen mönstrings- antagningsprövnings- och inskrivningsverksamhet, samt från den webbaserade lämplighetsundersökningen. Ytterligare information kommer från bemanningsansvariga myndigheter och i förekommande fall även från frivilligorganisationer.

Plis består av olika underregister kallade applikationer. Sådana applikationer finns bland annat för hemvärnet och för hälso- och sjukvårdspersonal. Applikationen för hälso- och sjukvårdspersonal (Integer) sköts på uppdrag av, och finansieras av, Socialstyrelsen.³ All redovisning av civilpliktig personal, av hemvärnspersonal och av avtalspersonal inom hemvärnet sker i Plis. Redovisning av personal i Försvarsmaktens krigsorganisation sker dock i systemet Syom (se nedan).

Förutom för personal vid Pliktverket är Plis även tillgängligt för viss personal inom ett antal bemanningsansvariga myndigheter. Tillgången är olika för olika myndigheter. För myndigheter som ansvarar för grundutbildning av totalförsvarspliktiga är tillgången

³ Socialstyrelsens Enhet för krisberedskap avser göra en översyn av vilken den extra nyttan av Integer är i ljuset av deras bedömning att uppgifter om hälso- och sjukvårdspersonal redan finns i andra register.

till Pliktverkets register utformad mot bakgrund av en disponibilitetsprincip. Utbildningsförband inom Försvarsmakten har följaktligen bara tillgång till sådana uppgifter i Plis som är nödvändiga för att de ska kunna genomföra grundutbildning av värnpliktiga. Tillgången begränsas också till uppgifter om just de värnpliktiga som ska utbildas vid förbandet. Applikationerna i Plis är vidare utformade så att enskilda personer endast har tillgång till och kan föra in uppgifter i applikationer som de behöver för att fullgöra sin arbetsuppgift. Detta gäller även anställda vid Pliktverket. Exempelvis har Pliktverkets läkare och psykologer endast tillgång till de applikationer som de behöver för sin yrkesutövning.

Uppgifterna i Plis gallras efter olika lång tid beroende på vilken form av uppgifter det rör sig om. Uppgifter från den webbenkät som skickas ut till alla totalförsvarspliktiga det år de fyller 17 år, och som är obligatorisk för män att svara på, ska enligt Pliktverkets interna bestämmelser (PIB 2007:6) gallras efter tre år. Uppgifter från mönstring, antagningsprövning och annan utredning gallras efter olika lång tid beroende på om den enskilde efter utredning har blivit inskriven för tjänstgöring eller i utbildningsreserven, eller om han eller hon har befriats från skyldighet att fullgöra tjänstgöring. Vidare reglerar Pliktverkets interna bestämmelser bland annat hur gallring ska ske i samband med att en totalförsvarspliktig avslutar sin grundutbildning, hur gallring ska ske när en krigsplacering upphör och hur gallring av uppgifter ska ske i samband med att skyldigheten för en enskild att fullgöra värnplikt upphör vid 47 års ålder.

Registersystem utanför Plis: Plis Prov

I Plis Prov registreras mätdata från mönstring och antagningsprövning. Uppgifterna består av medicinska och psykologiska data samt resultat från kunskapstestet för ordförståelse och spatial förmåga. Efter mönstringen förs uppgifterna i Plis Prov över till Plis.

Arbete pågår för att Plis Prov ska bli en applikation i det övergripande Plis. En gång om året gallras samtliga personuppgifter från Plis Prov efter att det har säkerställts att nödvändig information har förts över till Plis. Ett undantag görs för EKG-data som har samlats in i samband med mönstring. Dessa uppgifter lagras i en separat databas fram till det år den totalförsvarspliktige fyller 47 år, varefter de överförs till Pliktverkets forskningsarkivregister.

I en särskild applikation, Plis Prov Extern, lagras data från sådan testverksamhet som Pliktverket utför på uppdrag av olika myndigheter. Detta rör med andra ord testverksamhet som inte sker med lagen om totalförsvarsplikt som grund. Mätdata överlämnas efter genomförda test till uppdragsgivaren och uppgifterna förs inte över till Plis.

Registersystem utanför Plis: Syom

Syom är ett hemligt/kvalificerat hemligt system som finansieras av Försvarmakten. Syom innehåller uppgifter om all personal i Försvarmaktens insatsorganisation med undantag för hemvärnet. Redovisning av hemvärnets personal sker helt och hållet i en särskild applikation i Plis. Syom förvaltar och aktualiserar information och ger stöd inför kallelser till repetitionsutbildning samt stöd vid utskrift av beslut om krigsplacering och krigsplacerings- och krigstjänstgöringsorder.

Efter att vissa personuppgifter för forskning har sparats, gallras personuppgifter ur Syom normalt en gång per år. Undantag är personuppgifter i tjänstgörings- och krigsplaceringsregistren (efter att den totalförsvarspliktige har befriats från sin krigsbefattning) som gallras kontinuerligt.

Till följd av att systemet är äldre och till följd av krav på säkerhet, har uppgifterna i Syom om Försvarmaktens krigsorganisation ännu inte kunnat föras över i Plis. Ett arbete pågår för att utveckla en applikation i Plis vari kvalificerat hemliga uppgifter av den typ som i dag administreras i Syom kan administreras. Denna applikation, Mil Kro, ska vara färdigutvecklad för driftsättning i november 2011. Målsättningen är att Syom därefter ska kunna avvecklas.

16.1.1 Särskilt om personalredovisning i Försvarmaktens insatsorganisation

Pliktverkets personalredovisning vad gäller Försvarmaktens insatsorganisation består av flera ansvarsområden. Personalredovisningen omfattar:

- ett med Försvarmakten delat ansvar för placering av värnpliktig personal i insatsorganisationens krigsförband. Dessutom

ska Pliktverket redovisa uppfyllnadsläget för insatsorganisationen;

- samordning av omorganisationer av Försvarmaktens insatsorganisation;
- redovisning av personal vid höjd beredskap, mobilisering och krigstjänstgöring;
- redovisning av uppgifter till den Nationella upplysningsbyrån (NUB). Sedan 1997 har Svenska Röda Korset regeringens uppdrag att hålla beredskap för att kunna upprätta en nationell upplysningsbyrå;⁴
- utskick av kallelser till och redovisning av personal för repetitionsutbildning;⁵
- handläggning av personärenden efter genomförd grundutbildning;
- att fatta beslut om krigsplacering och ändrad krigsplacering;
- att fatta beslut om hävande av inskrivning av värnpliktiga efter tio år efter senaste tjänstgöringsdag eller vid 47 års ålder, alternativt beslut om förlängd inskrivning av värnpliktig personal i insatsorganisationen. Förlängd inskrivning genomförs främst angående värnpliktig personal för bristbefattningar i insatsorganisationen.

16.1.2 Personalredovisning för det civila försvaret

Civilplikt får enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt fullgöras i olika verksamheter inom såväl det civila försvaret som inom Försvarmakten. Inom det civila försvaret handlar det om ett antal olika verksamhetsområden i huvudsak inom myndigheter, landsting och kommuner. På snarligt sätt som för Försvarmaktens insatsorganisation har Pliktverket personalredovisningsansvar inom flera områden:

⁴ Om Sverige skulle hamna i en väpnad konflikt, ska en upplysningsbyrå upprättas. Byrån ska samla och vidarebefordra information om krigsfångar och civilinternerade, för att snabbt kunna ge anhöriga besked om personernas vistelseort, hälsotillstånd med mera i enlighet med vad som föreskrivs i Genève-konventionerna.

⁵ Det kan noteras att för 2009 har endast 19 värnpliktiga kallats in till repetitionsutbildning. Däremot ska totalt cirka 800 beredskapspoliserna utbildas.

- inskrivning av totalförsvarspliktiga till civilpliktsutbildning;
- utskick av kallelser till och redovisning av personal för repetitionsutbildning;
- fattande av beslut om krigsplacering och ändrad krigsplacering av civilpliktiga samt andra personärenden;
- fattande av beslut om avregistrering av civilpliktiga efter tio år efter senaste tjänstgöringsdag samt avregistrera civilpliktiga från krigsplacering samt häva deras inskrivning.

16.1.3 Personalredovisning för hemvärdnet och frivilligorganisationer

Personalredovisningen för hemvärdnet och frivilligorganisationer med militär verksamhet sker i applikationen Plis Hv/friv. Redovisning ska ske av all personal som ingår i hemvärdnet (inklusive avtalspersonal). De uppgifter som registreras är bland annat uppgifter om utbildning, färdigheter och krigsplacering. Övriga uppgifter som registreras är hemvärnsförbandens uppgifter, genomförda kurser och övningar (samt kallelser till dessa), ersättningar, avtalsuppfyllnad, årsredovisningar samt genomförda rekryteringar med mera. Sistnämnda typer av uppgifter registreras i stor utsträckning vid förbanden och inrapportering till Pliktverket sker inte alltid. Pliktverket konstaterar dock att redovisningsgraden generellt sett är hög. En förklaring är att ersättningar inte kan betalas ut om en aktivitet inte har avrapporterats.

På motsvarande sätt som sker vid registrering av hemvärnspersonal *kan* även uppgifter (bland annat genomförda kurser, utbildningar, färdigheter med mera) om personal i frivilliga försvarsorganisationer registreras i Plis Hv/friv. Det bör poängteras att det inte finns något krav på att uppgifter ska redovisas. Pliktverket har uppgett att redovisningsgraden till Plis Hv/friv från frivilliga försvarsorganisationer är låg.

16.1.4 Vissa särskilda juridiska aspekter av Pliktverkets personalredovisning

Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

Behandling av personuppgifter regleras främst genom bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PuL. PuL är tillämplig på behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen är även tillämplig på behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Vad gäller Pliktverkets behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga finns en särskild lag, lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga (LBPT). Till lagen finns också en förordning (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. LBPT är tillämplig vid Pliktverkets behandling av personuppgifter inom ett antal verksamhetsområden som anges i lagens första paragraf. För annan behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga ska bestämmelserna i PuL tillämpas.

Som huvudregel krävs inte något samtycke från den enskildes sida för att Pliktverket med stöd av LBPT ska kunna behandla personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Däremot ställer lagen upp kriterier angående vilka kategorier av totalförsvarspliktiga vars personuppgifter får föras in i automatiserade register. Detta får göras bland annat om totalförsvarspliktiga som har varit aktuella för mönstring eller annan utredning samt för de totalförsvarspliktiga som genom avtal eller krigsplacering är tagna i anspråk för totalförsvaret. Uppgifter får även föras in om totalförsvarspliktiga som ska utföra särskild uppgift vid höjd beredskap eller som på grund av viss kompetens är viktiga för totalförsvaret. LBPT reglerar vidare bland annat vilka typer av personuppgifter som får föras in i automatiserade register över totalförsvarspliktiga samt vilka personuppgifter som får användas som sökbegrepp i sådana register.

Enligt LBPT får regeringen meddela föreskrifter om vilka som förutom Pliktverket ska ha direktåtkomst till automatiserade register om totalförsvarspliktiga samt vilka som får föra in och rätta personuppgifter i sådana register. Föreskrifter om detta finns i

förordningen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

Sekretessrättsliga aspekter

Sekretesslagen (1980:100) innehåller vissa bestämmelser som är särskilt utformade för att tillämpas på uppgifter som rör totalförsvarspliktiga.⁶ Enligt 7 kap. 12 § första stycket sekretesslagen råder sekretess i ärende som rör utredning om totalförsvarspliktigas personliga förhållanden, i ärenden som rör inskrivning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga, i ärenden som rör skyldighet att tjänstgöra i totalförsvaret samt i ärenden om avbrott och uppskov från totalförsvarsplikt. Sekretess gäller även för antagning till utbildning inom Försvarmakten och vid antagning av kvinnor till befattningar inom totalförsvaret med grundutbildning längre än 60 dagar. Stycket är framför allt inriktat mot Pliktverkets urvals- och inskrivningsverksamhet och innehåller ett så kallat rakt skaderekvisit, det vill säga sekretess gäller bara om det kan antas att ett röjande av uppgifterna skulle medföra men eller skada. I ett avseende är stycket även tillämpligt på personer som inte omfattas av totalförsvarsplikt eftersom det också gäller antagning till utbildning inom Försvarmakten. Enligt 7 kap. 12 § andra stycket gäller sekretess för vissa uppgifter som framkommer i samband med sådan personalvårdstjänst som äger rum under totalförsvarspliktigas tjänstgöring. Detta gäller bland annat sådana uppgifter som framkommer under psykologiska undersökningar och vid samtal med personalvårdskonsulent. Detta stycke avser framför allt de bemanningsansvariga myndigheternas, snarare än Pliktverkets, verksamhet och innefattar ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att en uppgift bara får röjas om det står klart att det inte kommer att medföra skada eller men.

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen gäller som huvudregel sekretess även mellan myndigheter. Om sekretess gäller för viss uppgift hos en myndighet ska med andra ord sekretessprövning göras även innan uppgiften lämnas ut till annan myndighet. Detta gäller således även när uppgifter lämnas mellan Pliktverket och bemanningsansvariga myndigheter. Sekretesslagen innehåller emellertid också

⁶ Den 30 juni 2009 träder en ny offentlighets- och sekretesslag (2009:400) i kraft. Gällande sekretesslag upphävs då. I detta betänkande förekommer endast referenser till den gällande sekretesslagen (1980:100).

ett antal undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess inte heller mellan myndigheter om annat föreskrivs genom lag eller förordning. För att bemanningsansvariga myndigheter ska kunna genomföra grundutbildning av totalförsvarspliktiga måste de ha tillgång till vissa uppgifter som Pliktverket har om enskilda totalförsvarspliktiga. Detta innefattar även uppgifter som omfattas av sekretess hos Pliktverket. På motsvarande sätt ska vissa journalhandlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter vid grundutbildningens slut överföras från utbildningsansvariga myndigheter till Pliktverket. För att möjliggöra utbyte även av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheterna har två olika sekretessbrytande bestämmelser införts i förordningen om totalförsvarsplikt. Enligt 3 kap. 16 § i nämnda förordning ska Pliktverket, i samband med att en totalförsvarspliktig rycker in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, överlämna journalhandlingar om den enskilde till den bemanningsansvariga myndighet där utbildningen ska ske. Förutom journalhandlingar ska även vissa andra uppgifter lämnas. Detta gäller bland annat fysisk och psykisk förmåga samt hälsotillstånd hos den enskilde. Enligt 3 kap. 15 § förordningen om totalförsvarsplikt ska utbildningsansvariga myndigheter å sin sida senast i samband med att en totalförsvarspliktig rycker ut från utbildning lämna över journalhandlingar om denne till Pliktverket.

En viktig aspekt i sammanhanget är att uppgifter om totalförsvarspliktiga som utväxlas mellan Pliktverket och bemanningsansvariga myndigheter måste omfattas av sekretess även hos mottagande myndighet. Detta säkerställs genom bestämmelserna i 7 kap. 12 § sekretesslagen. 7 kap. 12 § tredje stycket sekretesslagen syftar till att uppgifter som Pliktverket enligt 3 kap. 16 § förordningen om totalförsvarsplikt ska överlämna till bemanningsansvariga myndigheter, omfattas av samma sekretess hos mottagande myndighet som vid Pliktverket (att notera är att bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit). De journalhandlingar som utbildningsansvariga myndigheter enligt 3 kap. 15 § förordningen om totalförsvarsplikt är skyldiga att lämna till Pliktverket och som tjänar som underlag vid krigsplacering, omfattas av 7 kap. 12 § första stycket. Uppgifter i journalhandlingar som har upprättats vid utbildningsansvariga myndigheter skyddas därför av sekretess även hos Pliktverket.

16.2 Det framtida behovet

16.2.1 Ansvarig myndighet för personalredovisning och registerverksamhet

Kommitténs förslag: En centraliserad personalredovisning av totalförsvarets personal ska finnas även när skyldigheterna att fullgöra värnplikt och civilplikt respektive att genomgå mönstring inte tillämpas.

Pliktverket bör vara ansvarig huvudman för denna centraliserade personalredovisning.

En översyn bör göras över vilka myndigheter som behöver lämna uppgifter till Pliktverket när skyldigheterna att fullgöra värnplikt och civilplikt respektive att genomgå mönstring inte tillämpas.

Systemlösningar ska upprätthålla nödvändiga krav på säkerhet.

I kapitel 12 har kommittén tagit ställning för att Försvarsmakten bör vara ansvarig myndighet för rekrytering, urval och uttag av personal som på frivillig grund ska tjänstgöra inom myndigheten. Kommittén föreslår dock att Pliktverket fortsättningsvis bör ha kvar uppgiften att krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen om totalförsvarsplikt samt ha det övergripande ansvaret för personalredovisning inom totalförsvaret.

Enligt kommitténs förslag ska skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt samt skyldigheten att genomgå mönstring åter kunna tillämpas om regeringen med hänsyn till att försvarsberedskapen föreskriver om det. För att detta ska vara möjligt krävs att det även fortsättningsvis finns en centraliserad personalredovisning för totalförsvaret. Utan en fungerande registerstruktur som är lämpad att hantera personalredovisning av totalförsvarspliktiga kommer totalförsvarsplikten i praktiken inte att gå att återinföra med erforderlig snabbhet, om behov av detta skulle uppstå. Till detta kommer att ett betydande antal totalförsvarspliktiga kommer att vara fortsatt krigsplacerade under ett antal år framöver. Denna information måste fortlöpande finnas tillgänglig och uppdateras. Vidare har Försvarsmakten angett att man i framtiden kommer att ha ett behov av att kunna krigsplacera personal som har utbildats och tjänstgjort på frivillig grund. Erforderliga registersystem måste finnas även för att tillgodose

detta behov. Det måste också, även när övriga delar av pliktssystemet inte tillämpas, finnas en fungerande struktur som kan administrera uppgifterna från den webbenkät som kommittén föreslår att samtliga totalförsvarspliktiga ska vara ålagda att besvara det år de fyller 18 år (se vidare kapitel 10). Vidare måste det finnas en myndighet som kan fatta beslut om inskrivning till tjänstgöring, krigsplacering m.m.

Ett beslut från regeringen om att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att tjänstgöra inom totalförsvaret åter ska tillämpas kan komma att omfatta både värnplikt och civilplikt. Vid höjd beredskap kan beslutet även omfatta allmän tjänsteplikt. Att personalredovisning vad gäller totalförsvarspliktiga även fortsättningsvis finns centraliserad till en myndighet är därför nödvändigt. Enligt kommittén finns det ingen anledning att flytta detta ansvar från Pliktverket till någon annan myndighet. Pliktverket äger och förvaltar de system som är nödvändiga för en centraliserad personalredovisning av totalförsvarets personal, det är Pliktverket som har kompetensen och erfarenheten av att administrera systemen och de regelverk som finns på området är helt anpassade för att verksamheten ska kunna drivas på ett effektivt sätt. Pliktverket är även den myndighet som fattar beslut om krigsplacering av totalförsvarspliktiga, inskrivning till värnplikt och civilplikt, som ansvarar för kallelse till mönstring m.m.

För att Pliktverket fortsatt ska kunna ansvara för den centraliserade personalredovisningen av totalförsvarets personal måste vissa av de kompetenser och förmågor som finns inom verket bevaras. Andra delar, såsom exempelvis administrationen av ersättning till totalförsvarspliktiga och vissa informationsdelar kommer Pliktverket inte att behöva sköta så länge som skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas. De grundläggande förmågor som måste finnas vid Pliktverket över tiden är bland annat kapacitet att administrera krigsplacering av totalförsvarspliktiga, att registrera personuppgifter om totalförsvarspliktiga samt att administrera den webbenkät som kommittén har föreslagit att alla totalförsvarspliktiga ska besvara det år som de fyller 18 år. Vidare kommer Pliktverket att behöva upprätthålla en grundläggande förmåga att skicka ut kallelser till mönstring, utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret. Pliktverket måste också kunna säkerställa att förmågan att fatta myndighetsbeslut kan upprätthållas. Som stöd för detta är det nödvändigt att Pliktverket kan fortsätta att tillämpa LBPT. Detta är även nödvändigt för att Pliktverket vid

behov ska kunna återuppta mönstrings- och inskrivningsverksamhet.

Pliktverket kan på begäran av bemanningsansvarig utföra disponibilitetskontroller, det vill säga en kontroll av att den enskilde inte är ianspråktagen för en annan krigsuppgift. Härigenom säkerställs att varken nyckelpersoner i organisationer med samhällsansvar eller personer som är krigsplacerade enligt lagen om totalförsvarsplikt kan tas i anspråk av mer än en myndighet eller organisation. Instrumentet som möjliggör disponibilitetskontroll är därför en annan grundläggande kapacitet som bör kunna upprätthållas.

Vilka grundläggande uppgifter som Pliktverket måste kunna utföra även i samband med att pliktssystemet inte tillämpas är avgörande för vilken register- och systemkapacitet som verket fortsättningsvis måste ha. Pliktverkets verksamhet är i dag till del avgiftsfinansierad, men huvudsakligen anslagsfinansierad. Kommittén har föreslagit att den ena av Pliktverkets två huvuduppgifter, test- och urvalsverksamheten, i framtiden ska vara avgiftsfinansierad. Vad gäller den andra huvuduppgiften, personalredovisning, är denna i dag delvis anslagsfinansierad och delvis avgiftsfinansierad. En fortsatt översyn bör göras angående finansieringsmodeller för Pliktverkets personalredovisningsverksamhet. En framtida finansieringsmodell bör ta sin utgångspunkt i att Pliktverkets kapacitet ska kunna upprätthållas inom de grundläggande förmågor som har angetts ovan.

Förutom uppgifterna från den enkät som kommittén har föreslagit att samtliga totalförsvarspliktiga ska besvara det år som de fyller 18 år, kommer Pliktverket att ha ett behov av annan grundläggande information om totalförsvarspliktiga för att pliktssystemet vid behov ska kunna tillämpas med erforderlig snabbhet. Detta gäller framför allt uppgifter som finns hos andra myndigheter. De myndigheter som i dag har en uppgiftsskyldighet till Pliktverket finns angivna i 3 kap. förordningen om totalförsvarsplikt samt i förordningen (1995:240) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

En översyn bör göras angående vilka myndigheter som bör ha kvar sin uppgiftsskyldighet även i samband med att skyldigheterna att fullgöra värnplikt och civilplikt respektive genomgå mönstring inte tillämpas. En översyn bör även göras om uppgiftsskyldigheten för några myndigheter behöver förändras på något sätt.

16.2.2 Om behovet av personalredovisning för det militära försvaret

Kommitténs förslag: Försvarsmakten bör åläggas att till Pliktverket lämna nödvändig information om totalförsvarspliktiga som har genomgått frivillig militär utbildning eller tjänstgöring inom Försvarsmakten.

Bakgrund

Enligt kommitténs förslag ska all framtida utbildning av militär personal, så länge regeringen inte föreskriver om annat, ske på frivillig grund. Förutom vad gäller beredskapspoliser är denna ordning redan ett faktum inom det civila försvaret. Ur ett försvarsberedskapsperspektiv kan emellertid kunskaper som en enskild har förvärvat under pliktjänstgöring eller frivillig utbildning mycket väl fylla samma syfte. För att en person ska kunna krigsplaceras eller tas i anspråk för tjänstgöring med plikt inom totalförsvaret är det viktigt att personen i fråga har rätt färdigheter och kunskaper för att kunna utföra en krigsuppgift, inte hur dessa har förvärvats.

Kommittén har också föreslagit att totalförsvarspliktiga som genom frivillig militär utbildning eller tjänstgöring, har förvärvat motsvarande kunskaper som de skulle ha fått under grundutbildning med värnplikt, ska kunna skrivas in för värnplikt utan grundutbildning. Dessa personer ska vid behov också kunna krigsplaceras i enlighet bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt. Mot bakgrund av detta är det kommitténs uppfattning att relevanta kompetenser och annan information som enskilda har förvärvat även under annan militär utbildning än sådan som sker med stöd av lagen om totalförsvarsplikt, bör finnas tillgänglig vid den myndighet som är huvudman för totalförsvarets personalredovisning, det vill säga Pliktverket. Därför bör kompetenser som personer har erhållit under frivillig utbildning, kontraktering och/eller anställning inom Försvarsmakten rapporteras och kunna registreras hos Pliktverket. Detta är inte bara nödvändigt för att dessa personer vid behov ska kunna krigsplaceras. Om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter behöver tillämpas, kommer det att vara av stor vikt för Pliktverket att veta vilka personer i landet som har genomgått militär utbildning även om de inte har krigsplacerats.

Militär grundutbildning är ur ett totalförsvarsperspektiv en av de viktigaste kompetenser en enskild kan besitta.

Enligt Pliktverkets föreskrifter ska de organisatoriska enheter där grundutbildning genomförs senast vid utbildningens slut lämna information om vilka som har fullgjort utbildningen samt vitsord eller betyg, förvärvade färdigheter, antal fullgjorda dagar, förslag till krigsplacering och intresse för internationell tjänstgöring hos den enskilde. Utöver detta kan bemanningsansvariga myndigheter välja att lämna ytterligare uppgifter om totalförsvarspliktiga, till exempel i form av uppgifter om kompletterande utbildning. Försvarsmakten är den myndighet som utnyttjar denna möjlighet oftast. Värnpliktiga kan efter genomförd grundutbildning komma att tjänstgöra i Försvarsmaktens utlandsstyrka, anställas inom myndigheten som soldat eller sjöman eller läsa vidare till officer. De färdigheter och kompetenser som en totalförsvarspliktig på så sätt tillgodogör sig är naturligtvis mycket viktig information ur ett försvarsberedskapsperspektiv. Enligt vad kommittén har erfarit finns det vissa brister i denna rapportering. Det saknas vidare tydliga riktlinjer om vilken typ av uppgifter angående erfarenheter och kunskaper som enskilda totalförsvarspliktiga har förvärvat under frivillig tjänstgöring inom Försvarsmakten, som myndigheten bör förmedla till Pliktverket. Detta är enligt kommittén inte tillfredsställande.

Försvarsmaktens framtida rapporteringskyldighet

Att Pliktverket får tillgång till uppgifter rörande personal som har utbildats på frivillig väg är, som har nämnts ovan, viktigt av två skäl. För det första måste Pliktverket ha information om personal som Försvarsmakten vill ha krigsplacerad i organisationen. Försvarsmakten kommer i samband med en framställan om krigsplacering att lämna över nödvändiga uppgifter om den enskilde till Pliktverket. Kommittén ser inget närmare regleringsbehov med anledning av detta. Det kan också antas att den enskildes krigsplacering i majoriteten av fallen kommer att sammanfalla med den befattning som han eller hon på frivillig grund upprätthåller i ett förband.

Även om Försvarsmakten inte har framställt någon begäran om krigsplacering måste emellertid Pliktverket ges tillgång till information om all personal som har genomgått militär utbildning. Den tre månader långa grundläggande militära utbildning som kommit-

tén föreslår ska inrättas, kommer exempelvis inte i allmänhet att kunna utgöra grund för krigsplacering i insatsorganisationen. Framställan om krigsplacering kommer Försvarmakten antagligen att göra först efter att den enskilde har genomgått ytterligare utbildning. Likväl har den enskilde redan efter den grundläggande militära utbildningen sådana kunskaper att det ur ett totalförsvarsperspektiv är av vikt att Pliktverket kan registrera uppgifter om dem. För att säkerställa att nödvändig rapportering sker, bör Försvarmakten ges ett formaliserat uppdrag att till Pliktverket överlämna nödvändig information om färdigheter och kunskaper som en enskild har förvärvat genom frivillig utbildning eller tjänstgöring. Detta kan exempelvis ske genom ett tillägg i förordningen om totalförsvarsplikt.

Det är inte möjligt för kommittén att slå fast vilka specifika kompetenser och annan information om frivilligutbildad personal som Försvarmakten bör överlämna till Pliktverket. Detta är i stället en fråga för Pliktverket att besluta om efter samråd med Försvarmakten. Däremot ser kommittén det som naturligt att uppgifter lämnas till Pliktverket vid varje tillfälle efter att en enskild har avslutat en utbildning inom Försvarmakten eller på annat sätt förvärvat för försvarsberedskapen viktiga kunskaper, detta oavsett om det har resulterat i en framställan om förändrad krigsplacering eller inte. Enligt vad både Försvarmakten och Pliktverket har uppgett för kommittén bör de uppgifter som behöver överlämnas kunna inskränkas till uppgifter om namn, personnummer samt uppgifter om genomförd utbildning eller tjänstgöring.

Pliktverkets hantering av uppgifter om personal som har utbildats på frivillig grund

Vad gäller Pliktverkets hantering av personuppgifter om personer som har utbildats och tjänstgjort inom Försvarmakten på frivillig grund, kommer denna inte att skilja sig nämnvärt från hanteringen av personuppgifter om värnpliktiga i dag. Pliktverket kommer att kunna behandla uppgifterna med stöd av LBPT. Den personal som på frivillig grund tjänstgör inom Försvarmakten kommer att vara totalförsvarspliktiga, eftersom de i samtliga fall kommer att vara mellan 16 och 70 år och vara svenska medborgare eller bosatta i Sverige. Enligt 1 § 1 p är bestämmelserna i lagen tillämpliga på verksamhet som verket bedriver för att ta fram underlag för beslut

om inskrivning, krigsplacering eller annat ianspråktagande av personal till totalförsvaret. Enligt 1 § 2 p. är bestämmelserna i LBPT vidare tillämpliga på verksamhet som Pliktverket bedriver för att redovisa personal med uppgifter inom totalförsvaret. Insamling och registrering av uppgifter om personal som tjänstgör på frivillig grund inom Försvarmakten är verksamhet som faller in under båda dessa punkter.

Det är också nödvändigt att Pliktverket kan behandla personuppgifter om enskilda som har genomgått frivillig militär utbildning eller tjänstgöring inom Försvarmakten i automatiserade register. Enligt 8 § 3 p LBPT får personuppgifter föras in i automatiserade register över totalförsvarspliktiga om den som ska utföra särskild uppgift vid höjd beredskap eller på grund av viss kompetens är viktig för totalförsvaret. Genomförd militär utbildning och tjänstgöring är kompetens som är av yttersta vikt för totalförsvaret. Något hinder för Pliktverket att behandla personuppgifter i automatiserade register om totalförsvarspliktiga som har genomgått sådan verksamhet finns således inte.

Enligt vad båda myndigheterna anger är de uppgifter om enskilda som har genomgått frivillig militär utbildning som Försvarmakten kommer att behöva överlämna till Pliktverket inte att vara sådana personuppgifter som omfattas av sekretess hos Försvarmakten. Kommittén ser därför inget behov av att i nuläget föreslå någon särskild sekretessbrytande bestämmelse på området. Om det i framtiden skulle visa sig att Pliktverket också behöver få tillgång till uppgifter om frivilligt utbildad militär personal som omfattas av sekretess, får frågan utredas ytterligare. Kommittén vill särskilt framhålla vikten av att uppgifterna i så fall måste omfattas av samma sekretess hos Pliktverket som hos Försvarmakten. Det finns även en ytterligare aspekt som i sammanhanget kan vara viktig att belysa. Kommittén har ovan föreslagit att Försvarmakten bör ges ett formaliserat uppdrag att till Pliktverket överlämna nödvändig information som en enskild har förvärvat genom frivillig utbildning eller tjänstgöring inom Försvarmakten. Om detta uppdrag skulle formaliseras i en förordning eller lag, skulle detta få sekretessbrytande verkan, även om det inte var syftet med regleringen. En sådan bestämmelse skulle kunna behöva kombineras med en ändring i sekretesslagen som säkerställde att uppgifter om frivilligutbildad personal som omfattades av sekretess hos Försvarmakten, också omfattades av samma sekretess hos Pliktverket. Ett alternativ är att det anges tydligt i bestämmelsen vilka

uppgifter det är som ska överlämnas och att detta inte innefattar uppgifter som omgärdas av sekretess.

Angående sådan test- och urvalsverksamhet som Pliktverket i framtiden kommer att bedriva på uppdrag av andra myndigheter, exempelvis Försvarmakten, ser kommittén inga regleringsbehov. Denna verksamhet kommer inte i något fall, så länge regeringen inte föreskriver om annat, att göras med lagen om totalförsvarsplikt som grund. Uppgifter från test- och urvalsverksamhet som då utförs kommer att förvaras temporärt i Plis Prov extern och därefter lämnas över till beställaren. Uppgifterna kommer inte att registreras i Plis.

16.2.3 Om behovet av personalredovisning för det civila försvarets behov

Syftet med civilpliktig grundutbildning har varit att förstärka vissa verksamheter i samhället som ansetts särskilt viktiga för försvarsberedskapen. Någon civilpliktig grundutbildning längre än 60 dagar genomförs emellertid inte i nuläget. Inom de flesta områden där civilpliktig grundutbildning får genomföras, arbetar redan yrkeskunnig personal samtidigt som yrkesutbildningar genomförs. Bemanningsansvariga myndigheter har gjort bedömningen att detta för närvarande räcker för att säkerställa behovet av personal. Till detta ska läggas att myndigheter redan i fredstid i samverkan med andra aktörer ska ägna sig åt beredskapsplanering. I planeringen ingår skyldighet att ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap, om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.⁷

Även om personalförsörjningen inom det civila försvaret i nuläget inte anses föranleda något behov av civilpliktig grundutbildning, betyder detta inte att viss personalredovisning för det civila försvarets behov inte fortsättningsvis bör upprätthållas. Om skyldigheten att fullgöra civilplikt åter ska kunna tillämpas med erforderlig snabbhet, måste vissa grundläggande uppgifter om totalförsvarspliktiga finnas tillgängliga. Detta säkerställs till stor del genom att vissa myndigheter även fortsättningsvis åläggs att rapportera uppgifter om totalförsvarspliktiga till Pliktverket och genom att alla totalförsvarspliktiga vid 18 års ålder åläggs att lämna vissa uppgifter om sig själva via den ovan nämnda webbenkäten. Vidare

⁷ 18 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

kommer Pliktverket även i fortsättningen att på begäran av bemaningsansvariga myndigheter föra register över personer som vid höjd beredskap ska kvarstå i sin anställning samt genomföra disponibilitetskontroller. Genom att Pliktverket fortsätter att ansvara för den centraliserade personalredovisningen inom totalförsvaret, säkerställs också att uppgifter om totalförsvarspliktigas krigsplacering fortsättningsvis redovisas och uppdateras. Skulle civilplikten åter behöva tillämpas riskerar därför ingen att behöva tas ut till sådan tjänstgöring om han eller hon redan är ianspråktagen någon annanstans inom totalförsvaret.

En särskild fråga som kommittén har att ta ställning till är om civil kompetens som enskilda totalförsvarspliktiga har förvärvat på frivillig väg bör finnas tillgänglig hos Pliktverket och om ansvariga myndigheter och organisationer bör åläggas att lämna sådan information. Kommittén har i avsnitt 16.2.2 angett att så bör vara fallet vad gäller frivilligt utbildad *militär* personal. Enligt direktiven ska kommittén särskilt beakta det uppdrag som dåvarande Räddningsverket har fått vad gäller möjligheterna att införa ett administrativt system för att förteckna befintlig personal hos frivilliga (Fö2006/2108/CIV). I sin redovisning av uppdraget föreslår Räddningsverket att ett centraliserat register bör införas över personal som har sådan kompetens som kan vara viktig i samband med svåra påfrestningar på samhället. Utredningen om frivillig försvarsverksamhet (SOU 2008:101) har vidare framhållit fördelen med ett sammanhållet register över kompetens inom de frivilliga försvarsorganisationerna. Kommittén vill med anledning av detta framhålla följande. En enskild kan, exempelvis genom engagemang i frivilliga försvarsorganisationer, ha förvärvat kunskaper som medför att han eller hon skulle kunna skrivas in för civilplikt eller på annat sätt tas i anspråk inom totalförsvaret utan att information om detta finns registrerat vid Pliktverket. Det är otvetydigt att en samlad redovisning av sådan information skulle vara användbar både för planeringen av verksamhet vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för den mer övergripande beredskapsplaneringen.

Vad gäller ett centraliserat register över kompetenser som kan vara viktiga i samband med svåra påfrestningar för landet i fred, är detta en fråga som ligger utanför kommitténs uppdrag. I frågan om ett centraliserat register bör införas för medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer har kommittén inte heller något att anföra, utan hänvisar till Utredningen om frivillig försvarsverksamhets betänkande och den vidare beredningen av detta. Den fråga som

däremot kommittén har att besvara är om frivilliga försvarsorganisationer, bemanningsansvariga myndigheter och andra som bedriver utbildning inom det civila försvaret ska åläggas att lämna uppgifter om detta till Pliktverket. Syftet med detta skulle vara att ge Pliktverket sådan information om totalförsvarspliktiga som kan vara av vikt om skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska tillämpas. Kommittén finner dock vid en sammantagen bedömning att detta inte skulle vara lämpligt. Visserligen skulle det vara till gagn för försvarsberedskapen om Pliktverket hade samlad kunskap om alla totalförsvarspliktiga som hade genomgått någon form av frivillig utbildning inom det civila försvaret. Detta måste dock vägas mot kostnadsaspekter, en ökad administration och mot aspekter rörande den enskildes integritet. Det kan också ifrågasättas om ett sådant förslag skulle ge någon markant ökad nytta utifrån perspektivet att snabbt kunna tillämpa skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt. Skulle det bedömas att civilplikt måste nyttjas inom något verksamhetsområde kan kompetent personal skrivas in efter annan utredning än mönstring eller efter mönstring och utbildning. Annan utredning än mönstring är en relativt enkel åtgärd att genomföra. Sådan utredning kommer vidare även i framtiden att kunna göras utan att regeringen har utfärdat föreskrifter om det. Undersökningen behöver heller inte göras av Pliktverket, utan kan även utföras av exempelvis en kommun eller ett landsting. Skulle ett behov uppstå av att snabbt kartlägga vilka personer med för det civila försvaret viktiga kunskaper som finns inom ett visst område, skulle detta vara relativt lätt genomfört. Ingenting av det ovan sagda hindrar heller att bemanningsansvariga myndigheter och frivilligorganisationer frivilligt rapporterar in uppgifter om enskilda till Pliktverket. Bemanningsansvariga myndigheter kan naturligtvis också göra framställningar om att enskilda ska skrivas in för civilplikt utan grundutbildning även när skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas. Om utbildning av beredskapspoliser i framtiden sker på frivillig väg och inte med lagen om totalförsvarsplikt som grund, kan dessa exempelvis efter utbildning och efter framställan av Rikspolisstyrelsen fortfarande skrivas in för civilplikt och krigsplaceras i en befattnings.

Påpekas kan också att behövlig kunskap om kompetent personal ofta finns lokalt. Pliktverket kan på begäran av en bemanningsansvarig myndighet också utföra disponibilitetskontroller, det vill säga en kontroll av att den enskilde inte är ianspråktagen för en annan krigsuppgift. Därmed kan det säkerställas att varken nyckel-

personer i organisationer med samhällsansvar eller personer med värn- eller civilplikt inte kan tas i anspråk av någon annan. Kommittén har i avsnitt 16.2.1 angett att systemet med disponibilitetskontroller bör finnas kvar. Att mot denna bakgrund ålägga frivilliga försvarsorganisationer och andra som bedriver utbildning inom ramen för det civila försvaret att, när skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt inte tillämpas, lämna personuppgifter om sina medlemmar vare sig medlemmarna ger sitt samtycke eller ej, är enligt kommittén inte lämpligt.

17 Genomförande av en övergång till en på frivillighet baserad personalförsörjning

I tilläggsdirektiven (Dir. 2009:4) till Utredningen om totalförsvarsplikten anges att kommittén ska ta ställning till hur ett nytt soldatförsörjningssystem bör införas i enlighet med ställningstagandet i delbetänkandet om att övergången ska påbörjas den 1 juli 2010. Bland annat ska ställning tas till om införandet kan ske i flera steg eller genom minskade utbildningsvolymen under en kortare övergångsperiod. Kommittén ska lämna förslag angående vad som bör gälla dem som direkt berörs av reformen under tiden inför och vid införandet. Detta gäller bland annat mönstringsskyldiga män, kvinnor som har anmält intresse för eller genomgått antagningsprovning och personer som har skrivits in till eller påbörjat grundutbildning. Kommittén ska belysa konsekvenserna för Försvarsmaktens förmåga inför, under och närmast efter införandet.

17.1 Inledning

Möjligheten att genomföra en smidig och ändamålsenlig övergång till ett nytt militärt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet förutsätter att problemställningen först har analyserats grundligt. En grundläggande fråga är ifall en övergång till ett nytt militärt personalförsörjningssystem endera bör ske omedelbart eller successivt samtidigt som det nuvarande systemet med personalförsörjning baserad på plikt fasas ut. En annan fråga är hur fort en övergång till ett nytt system kan göras. Oavsett vilket alternativ som väljs, måste vidare ställning tas till vilka författningar och övergångsbestämmelser som måste finnas på plats för att möjliggöra en övergång enligt endera alternativet. En praktisk aspekt utgörs av

frågan om vilken förmåga Försvarsmaktens organisation har att utbilda olika personalvolymmer av rekryter och på vilka platser i landet. En annan praktisk aspekt är hur ett eventuellt intresse bland dem som redan har skrivits in till tjänstgöring eller i utbildningsreserven ska kunna tas till vara. Ytterligare en fråga är vilka möjligheter till tillträde till frivillig utbildning som bör öppnas för dem som fullgör värnpliktsutbildning i samband med att det nya systemet börjar tillämpas. Vilka anställningstider som Försvarsmakten kan använda för soldater under de kommande åren är också en viktig fråga för hur många rekryter som behöver utbildas varje år.

I det förslag som kommittén presenterar i detta kapitel har målsättningen varit att personalförsörjningssystemet på kortast möjliga tid ska kunna uppfylla Försvarsmaktens förmågekrav. Därutöver har kommittén valt att presentera förslag som utgår från hur stor rekryteringspotentialen från olika grupper är samtidigt som den har försökt att i största möjliga utsträckning tillmötesgå behoven hos de värnpliktiga som påverkas av reformen. Kommittén bedömer att dess förslag är ändamålsenligt och kostnadseffektivt.

Med undantag för grund- och repetitionsutbildning av beredskapspolis sker inte längre någon utbildning av civilpliktiga. Som en konsekvens av kommitténs förslag kommer möjligheterna att göra detta med stöd i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i nuläget att upphöra. En sådan utbildning kan, om beslut fattas om det, dock i stället erbjudas på frivillig grund. I sådant fall kan utbildade beredskapspolis, efter utbildning och framställan av Rikspolisstyrelsen, fortfarande skrivas in för civilplikt och krigsplaceras i en befattning.

17.1.1 Utgångspunkter för kommitténs arbete

Försvarsmaktens förmåga att fullgöra sina uppgifter är en angelägenhet för hela samhället. Som utgångspunkt för sitt arbete har kommittén utgått från att de förslag som läggs fram inte får inverka menligt på Sveriges försvarsförmåga. Med andra ord tar kommittén ställning för att försvarsförmågan *under* genomförandet ska ligga till grund och vara styrande för de övriga förslag kring genomförandet som läggs fram. Därutöver vidhåller kommittén att övergången bör påbörjas den 1 juli 2010.

En viktig komponent för bibehållen försvarsförmåga är uppfyllnad av personalbehovet i insatsorganisationen. Detta förutsätter att tillräckligt många soldater grundutbildas, och därefter endera kontrakteras eller anställs. Bidragande för genomförandet är härvid vilka volymer av tidigare värnpliktsutbildade som kan rekryteras till stående/kontrakterade förband. En omfattande rekrytering från denna grupp är sannolikt kostnadseffektiv. Följaktligen måste det nogta beaktas vilka utbildningsvolymer som krävs för att Försvarsmakten ska kunna anställa/kontraktera erforderligt antal personer.

Med *utbildningsvolymer* avses i texten samtlig personal som behövs för att bemanna förband med anställda/kontrakterade soldater, kontrakterade i de nationella skyddsstyrkorna samt elever till officersutbildningarna. Särskilda åtgärder kan behövas under de första åren efter det att övergången har initierats.

Kommittén har som stöd för sin analys och sina ställningstaganden hämtat in underlag från Försvarsmakten bland annat för att klargöra vilken utbildningsförmåga med mera myndigheten har, samt vilka effekter på Försvarsmaktens förmåga som olika antagna utbildningsvolymer kan medföra. Pliktverket har likaså lämnat svar på frågor ställda av kommittén.

17.2 Kraven på Försvarsmaktens förmåga

Regeringen har i sin försvarspolitiska inriktningsproposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) föreslagit att de krav på Försvarsmaktens operativa förmåga som riksdagen tidigare har beslutat om ska upphöra vid utgången av 2009. Försvarsmakten ska från och med 2010 ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna förmåga ska uppnås enskilt eller tillsammans med andra. Den operativa förmågan bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

Regeringen anger att dess inriktning och ambition att öka användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten förutsätter att alla förband i insatsorganisationen bemannas med frivillig personal.

17.2.1 Försvarsmaktens bedömning av förmågekravens effekter på personalbehovet

Enligt regeringens regleringsbrev för Försvarsmakten ska myndigheten hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser (Operativ förmåga I).¹ Inför propositionen *Ett användbart försvar* har Försvarsmakten lämnat in ett underlag där man redogör bland annat för tänkta personalflöden och rekryteringsbehov.² Med utgångspunkt i detta underlag har Försvarsmakten i sitt budgetunderlag för 2010 utvecklat sin bedömning av hur rekryteringsbehovet för 2010–2012 ser ut.³ Ett av Försvarsmaktens antaganden i dessa underlag är att den genomsnittliga anställningstiden för soldater är fyra år.

I underlaget för *Ett användbart försvar* har Försvarsmakten redogjort för vad som krävs för att uppfylla kraven på operativ förmåga. I den av Försvarsmakten föreslagna insatsorganisationen kan cirka 2 000 personer genomföra insatser över tiden, samtidigt som 300 personer utgör resurs för evakuerings- och förstärkningsinsatser. Periodvis kan en snabbinsatsberedskap upprätthållas inom EU:s ramnationsansvar med svenskt deltagande om högst 1 600 personer. Försvarsmakten har utifrån detta bedömt att 3 500–4 000 personer årligen måste genomgå militär grundutbildning när målbilden är intagen 2019. Försvarsmakten räknar med att cirka 40 procent av befattningstyperna gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) kommer att vara anställda medan resterande cirka 60 procent kommer att vara kontrakterade. Bedömningen baseras på de numerära och operativa kraven på befattningar i insatsorganisationen vid insatsförband respektive nationella skyddsstyrkor.

Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag kommer rekryteringsbehovet att variera 2010–2012 (se tabell 17.1).

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 för Försvarsmakten.

² HKV beteckning 23 383:51503, (2009-01-30).

³ HKV beteckning 23 383:53085, (2009-02-26).

Tabell 17.1 Försvarsmaktens rekryteringsbehov för perioden 2010–2012 enligt budgetunderlaget (BU 10/SR)

År	Off/Y	SO/Y	Off/R	GSS/A	GSS/K	NS
2010	150	400	100	1 700	300	1 850
2011	200	400	100	1 200	300	1 850
2012	200	400	100	0	1 450	1 850

Av tabellen framgår att det totala rekryteringsbehovet under 2010 är 4 500 personer för att sedan sjunka till 4 050 respektive 4 000 under de två kommande åren. Försvarsmakten framhåller att rekryteringsbehovet för de nationella skyddsstyrkorna är föremål för fortsatt analys.

Försvarsmakten gör bedömningen att det inte är möjligt att i tid utveckla en ny rekryteringsmetod för att stödja inflödet till den militära grundutbildningen med start 2011. Därför ska under tidsperioden 2010–2012 värnpliktsutbildningen fasas ned samtidigt som volymerna i den militära grundutbildningen successivt ökar. Vidare ska målgruppen för rekrytering i en övergångsfas bestå av tidigare värnpliktsutbildade. Arbetet med att utveckla en ny rekryteringsmetod ska fortsätta under 2010. Försvarsmakten framhåller att författningsregleringar för en grundutbildning måste vara utvecklade och klara under 2010 för att kunna tillämpas från och med 2011.

Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna

Regeringen har i propositionen *Ett användbart försvar* angett att man delar Försvarsmaktens bedömning om att hemvärnet bör bestå av cirka 22 000 personer. Huvuddelen av hemvärnet ska utvecklas mot mer kvalificerade nationella skyddsstyrkor med högre tillgänglighet och användbarhet än dagens hemvärn.

Enligt tabell 17.1 bedömer Försvarsmakten att det årliga rekryteringsbehovet för de nationella skyddsstyrkorna under de kommande åren kommer att vara 1 850 personer. Detta innefattar en mindre del som utgörs av avtalspersonal från de försvarsorganisationer som har avtal med Försvarsmakten om att utbilda och rekrytera personal. Behovet av hemvärnsmän uppgår till cirka 1 560 av totalbehovet om 1 850 personer i hemvärnsorganisationen. Det ska framhållas att nämnda antaganden om genomsnittlig anställ-

ningstid för militär personal inte gäller för hemvärnet. Hemvärnet har självt uttalat att den genomsnittliga kontraktstiden för dess personal uppskattas vara 10–12 år.

17.2.2 Försvarsmaktens underlag till kommittén

Kommittén har efterfrågat ett kompletterande underlag från Försvarsmakten, i tillägg till vad myndigheten har levererat till regeringen. Syftet har bland annat varit att klargöra vilka rekryteringsvolymerna som måste uppnås för att kraven på operativ förmåga ska nås samt att utreda Försvarsmaktens kapacitet att utbilda varierande volymer av rekryter i en militär grundutbildning.

Försvarsmakten har i sitt svar till kommittén anfört bland annat följande. En militär grundutbildning kan påbörjas från 2011. Den maximala rekryteringsvolym till den militära grundutbildningen som kan uppnås på frivillig väg är cirka 4 000 personer per år. Försvarsmaktens bedömning baseras på internationella jämförelser. Det konstateras också att detta är en jämförelsevis hög siffra.⁴

De möjliga anställningstidernas längd påverkar antalet personer som Försvarsmakten behöver kunna anställa eller kontraktera till insatsförband bland dem som har fullgjort den militära grundutbildningen med uppfyllda krav på militär behörighet. Försvarsmakten bedömer att en genomsnittlig anställningstid om två år medför ett anställningsbehov av 3 000 personer av de 4 000 som har påbörjat grundutbildningen.⁵ En anställningstid om genomsnittliga fyra år ger i stället ett årligt anställningsbehov om 1 500 personer. Om den genomsnittliga anställningstiden förlängs till sex år ger detta ett anställningsbehov av 1 000 individer varvid andelen som behöver genomgå den militära grundutbildningen kan minskas till cirka 3 500 personer.

Försvarsmakten bedömer att dagens utbildningsorganisation kan erbjuda militär grundutbildning samt befattningsutbildning för omkring 8 000 soldater/sjömän. Bedömningen baseras på antagandet att utbildningen av en soldat/sjöman inleds med en cirka tre månader lång militär grundutbildning och därefter fortsätter med befattningsutbildning i cirka åtta månader. Kapacitet finns för att ge militär grundutbildning till ytterligare upp till 2 000 solda-

⁴ Jämförelsen har främst gjorts utifrån danska, nederländska och spanska erfarenheter. 4 000 individer motsvarar cirka 0,44 promille av Sveriges totala befolkning.

⁵ Försvarsmakten antar att samtliga anställs och tjänstgör i genomsnitt två år för att därefter kontrakteras.

ter/sjömän. Andelen heltidstjänstgörande befäl är tillräcklig för att bland annat erbjuda en militär grundutbildning samt befattningsutbildning för 4 000 individer/år. Försvarsmakten planerar att effektivisera sin organisation utifrån en dimensionering för utbildningsvolymen om 4 000 rekryter. En ökad utbildning till 6 000 individer förutsätter en ökning av cirka 300 årsarbetskrafter befäl jämfört med det som Försvarsmakten redogör för i sitt budgetunderlag. Det bör dock påpekas att Försvarsmaktens bedömning av ökningen av antalet årsarbetskrafter är framtagna utan omfattande produktionsanalys. Eftersom hemvärnet inom dagens organisation i stor utsträckning redan har denna utbildningskapacitet skulle 6 000 rekryter kunna utbildas om vissa av Försvarsmakten tilltänkta omstruktureringar/nedskärningar av hemvärnets utbildningsgrupper inte genomförs. Behovet av årsarbetskrafter torde därmed öka något i förhållande till vad Försvarsmakten redogjort för i sitt budgetunderlag, men kommitténs bedömning är att en ökning av utbildningskapaciteten inom Försvarsmakten är lägre än 300 årsarbetskrafter.

För att genomföra insatser och upprätthålla beredskap enligt de operativa kraven åtgår ett behov om 4 000–8 000 årsarbetskrafter av kategorin anställda och kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän. Den stora variationen beror på vilket beredskapsbehovet är under aktuellt år. Resurser behövs även för att uppnå rimliga rotationstider för den enskilde och för förbandet, för övningsverksamhet med mera.

Redan värnpliktsutbildade som rekryteringsbas

Försvarsmakten har tillsammans med Pliktverket gjort en bedömning av vilken rekryteringsgrund tidigare värnpliktsutbildade kan vara. Enligt denna kan värnpliktsutbildade från de senaste fem åren rekryteras. Denna volym består av cirka 30 000–35 000 individer. För att nå målen i sina personalprognoser krävs enligt Försvarsmakten att 15–20 procent av dessa kan rekryteras, främst som kontrakterade, men även som anställda soldater/sjömän.

Hemvärnets underlag till kommittén

Rikshemvärnsavdelningen bedömer att hemvärdet med bibehållen organisation och personal i sina utbildningsgrupper kan erbjuda militär grundutbildning för cirka 1 500 personer/år. I huvudsak kan utbildningen ske decentraliserat vid utbildningsgrupperna.

Hemvärdet redogör för erfarenheten att en centraliserad utbildning ger en kontrakteringsgrad om cirka 50 procent jämfört med en kontrakteringsgrad om 95–100 procent om utbildningen genomförs lokalt.⁶

17.2.3 Kommitténs bedömning av Försvarsmaktens rekryteringsbehov

Den genomsnittliga anställningstiden för soldater är en av de viktigaste variablerna som påverkar rekryteringsbehovet.⁷ Längre anställningstider skulle enligt det underlag som Försvarsmakten har lämnat till kommittén medföra ett lägre rekryteringsbehov. Samma bedömning har gjorts av FOI i det uppdrag som myndigheten har utfört för kommittén. Regeringen har angett att man avser att tillsätta en utredning som ska gå igenom det författningsbehov som finns på det militära personalförsörjningsområdet vid sidan av det som Veteransoldatutredningen och kommittén tar ställning till. Utredningen ska bland annat lämna förslag avseende hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås samt lämna förslag till författningsändringar på området.⁸ Regeringen har i propositionen *Ett användbart försvar* – i likhet med Försvarsberedningen – anført att en tidsbegränsad anställning på upp till sex år med möjlighet till förlängning är lämplig för soldaterna i framtidens stående förband.⁹ I avvaktan på de förslag som en kommande utrednings arbete leder till, anser kommittén det nödvändigt att vara försiktig i sina antaganden och i sina primära bedömningar utgå från en genomsnittlig anställningstid om två år. Dessutom är en anställningstid om två år den tid som, vid sidan om en tillsvidareanställning, kan erbjudas

⁶ Erfarenheten för den centraliserade utbildningen gäller för tidsperioden 1999–2004, medan erfarenheterna från den lokalt genomförda utbildningen är av senare datum.

⁷ Utöver detta, antar kommittén att insatsfrekvensen för stående förband blir 1:4 i enlighet med Försvarsmaktens ställningstagande i dess underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009. Insatsfrekvensen 1:4 innebär att förbandet är insatt en period av fyra och genomför övrig verksamhet tre perioder av fyra.

⁸ *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), s. 73.

⁹ Samma källa s. 80.

med dagens regelverk. Detta antagande är en huvudsaklig anledning till att det av kommittén bedömda utbildnings- och rekryteringsbehovet avviker från de av Försvarsmakten redovisade.¹⁰

Kommittén har i kapitel 14 redovisat sin uppfattning att rekryteringsunderlaget till stående/kontrakterade förband bör kompletteras med rekryteringsunderlaget till hemvärdnet/de nationella skyddsstyrkorna. Grunden för bedömningen är bland annat en jämförelse med rekryteringen till den danska försvarsmakten respektive det danska hemvärdnet. FOI har bland annat redovisat att den önskade rekryteringsvolymen för anställning i den danska försvarsmakten är 0,48 promille av den danska befolkningen.¹¹ Översatt till svensk befolkningsstorlek skulle detta innebära att rekryteringsunderlaget för anställning/kontraktering skulle uppgå till 4 300 individer. Till de danska erfarenheterna måste emellertid läggas erfarenheterna från rekryteringen till det danska hemvärdnet. Antalet kontrakterade till hemvärdnet uppgick under 2008 till cirka 0,23 promille av befolkningen *utöver* dem som rekryterades till försvarsmakten. För svenskt vidkommande skulle detta innebära att rekryteringspotentialen för hemvärdnet/de nationella skyddsstyrkorna uppgår till knappt 2 100 individer. Denna volym överstiger det rekryteringsbehov som hemvärdnet har rapporterat till kommittén.

Den förutspådda demografiska utvecklingen i Sverige och några jämförbara stater är i sammanhanget värd att lyfta fram, något som bland annat har gjorts i en rapport från FOI.¹² I rapporten har rekryteringsnischens (personer i åldersgruppen 18–30 år) storlek i 20 olika länder under 1970–2050 studerats. Storleksförändringarna i de skandinaviska länderna fluktuerar. Sverige har för något år sedan avslutat en fas där rekryteringsunderlaget har minskat. Under de kommande 2–7 åren kommer det svenska rekryteringsunderlaget däremot att öka kraftigt, varefter en minskning åter kan förväntas. Vad gäller Danmark och Nederländerna – två länder som kommittén har studerat närmare – kan konstateras att de under senare år har varit nere i ett för undersökningsperioden lågt rekryteringsunderlag. Några mer långtgående slutsatser bör inte dras av de demografiska förutsättningarna, men mycket talar för att

¹⁰ Kommittén väljer emellertid att i tabell 17.2 redovisa vilket utbildnings- och rekryteringsbehovet är om den genomsnittliga anställningstiden är fyra i stället för två år.

¹¹ I verkligheten uppnåddes 0,36 promille i Danmark. Som jämförelse *uppnåddes* ett rekryteringstal om 0,37 promille i Nederländerna och 0,37 promille i Australien.

¹² Sandell, Rickard (2006), *Den demografiska utvecklingens effekter på militär rekrytering i västvärlden och i Sverige*, FOI Memo 1631, januari 2006.

Danmark, Nederländerna och Sverige under de följande åren kommer att ha större grupper att rekrytera ur, jämfört med under tidigare år. Detta skulle tala för att rekryteringsunderlaget kunde vara något högre än det som Försvarsmakten har angett i sina underlag. I anslutning till detta bör dock konstateras att årskullarna av 18-åriga män och kvinnor som är svenska medborgare enligt Statistiska Centralbyrån befinner sig i en nedåtgående trend fram till 2017 för att därefter åter öka. I ljuset av detta bör en viss försiktighet iaktas när demografins påverkan på rekryteringsunderlaget studeras.

Vidare konstateras att ett det antal individer som måste påbörja den grundläggande militära utbildningen är större än det antal som efter utbildningen kan anställas eller kontrakteras. Orsaken till detta är avgångar under utbildningen samt icke-godkända resultat vid examinationen, det vill säga att en rekryt inte uppfyller kraven på militär behörighet. Avgångar kan ske av olika skäl, men oavsett anledning måste strävan naturligtvis vara att de ska minimeras. Ett medel för att uppnå detta, är ett urvalsförfarande som är anpassat mot grundläggande utbildning och vidare befattningsutbildning.

Erfarenheter från andra länder visar att avgångar från militära grundutbildningar i frivilligsystem varierar. Eftersom testförfarandet före tillträde till grundutbildning, förutsättningar under utbildning med flera faktorer varierar mellan olika länder är det svårt att alltför precist bedöma hur många som kan antas fortsätta inom Försvarsmakten efter en grundläggande militär utbildning. Några exempel är dock värda att lyfta fram. I USA avbryter cirka 8–10 procent den grundläggande utbildningen, främst av medicinska skäl. Av dem som påbörjar grundutbildning i Nederländerna fortsätter cirka 80 procent inom försvarsmakten. Storbritannien har större problem med avgångar och avskiljning från grundutbildningen. Under 2008 fortsatte cirka 62 procent inom den brittiska försvarsmakten av dem som påbörjade grundutbildning. Med denna utgångspunkt anser kommittén att en rimlig bedömning är att cirka 30 procent av dem som påbörjar den grundläggande militära utbildningen kommer att sluta innan utbildningen är fullgjord eller avstå från fortsatt engagemang efter utbildningens slut. Vad gäller dem som har för avsikt att engagera sig i hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna gör kommittén, på grundval av erfarenheter från de direktutbildningar som hemvärdet har bedrivit, bedömningen att avgångarna kommer att uppgå till cirka tio procent. En ytterligare förklaring till att avgångarna förväntas bli lägre inom hemvär-

net är att målgruppen för rekrytering till hemvärdnet/de nationella skyddsstyrkorna delvis är en annan än till anställning/kontraktering i stående/kontrakterade förband. Denna lägre avhoppssiffra torde kunna uppnås för en stor del av dem som vill fortsätta som hemvärnssoldat, i synnerhet ifall själva utbildningen ges av hemvärdnet lokalt.

När det nya personalförsörjningssystemet väl är i drift och rekrytering av tidigare värnpliktsutbildade inte längre kan ske, beräknar kommittén att det sammanlagda årliga rekryteringsbehovet till den grundläggande militära utbildningen kommer att ligga på cirka 6 050 personer. Personalbehovet är baserat på det behov som Försvarsmakten har redovisat. Av detta utbildningsbehov utgörs cirka 4 300 av personal till stående och kontrakterade förband, medan hemvärdnets/de nationella skyddsstyrkornas utbildningsbehov är cirka 1 750 individer.

Tabell 17.2 Utbildnings- och rekryteringsbehov efter det att rekrytering av redan värnpliktsutbildade inte längre sker (vid en genomsnittlig anställningstid om två år)

	Insatsorganisationens rekryteringsbehov	Utbildningsbehov
Stående/kontrakterade förband	3 000	4 300
Nationella skyddsstyrkor	1 560	1 750
Totalsumma	4 560	6 050

Det bör betonas att ovan angivet utbildnings- och rekryteringsbehov är det som krävs ifall någon rekrytering inte sker av personer som redan är värnpliktsutbildade.

Tabell 17.3 Utbildnings- och rekryteringsbehov efter det att rekrytering av redan värnpliktsutbildade inte längre sker (vid en genomsnittlig anställningstid om fyra år)

	Insatsorganisationens rekryteringsbehov	Utbildningsbehov
Stående/kontrakterade förband	1 500	2 140
Nationella skyddsstyrkor	1 560	1 750
Totalsumma	3 060	3 890

17.2.4 Utbildningsbehovets inverkan på dimensioneringen av Försvarsmaktens utbildningsorganisation

Vid en bedömning av hur stora volymer som Försvarsmaktens utbildningsorganisation ska kunna utbilda, tar kommittén ställning för hur stor utbildningsorganisationen bör kunna vara, när det inte längre är möjligt att förvänta sig någon rekrytering av personer som redan har fullgjort sin värnpliktsutbildning. Försvarsmakten har bedömt att rekrytering inledningsvis kan ske från denna grupp av individer. Enligt kommitténs menande är detta också nödvändigt, i synnerhet i samband med att reformen iscensätts. Emellertid talar mycket för att möjligheten att rekrytera större antal individer från denna grupp snabbt minskar, särskilt om förhållandevis stora volymer rekryteras under det första året. Mot bakgrund av detta bör dimensioneringen av utbildningsorganisationen vara anpassad till de utbildnings- och rekryteringsbehov som har redovisats av kommittén.

Försvarsmaktens nuvarande utbildningsorganisation täcker mer än väl de krav som ställs av att erbjuda grundläggande militär utbildning och efterföljande befattningsutbildning enligt det av kommittén bedömda utbildningsbehovet. En årlig utbildningsvolym om 6 000 personer kommer, som har anförts i avsnitt 17.2.2, att kräva en viss förstärkning av antalet årsarbetskrafter jämfört med om utbildning ges till den volym om 4 000 som Försvarsmakten har räknat med. Även hemvärdet skulle behöva ett visst tillskott på resurser om hemvärdet självt skulle utbilda samtliga personer som man avser kontrakteras i de nationella skyddsstyrkorna. Detta kan dock sannolikt lösas ifall utbildning för de nationella skyddsstyrkorna ges av den övriga insatsorganisationen. Dessutom är det troligt att den grundläggande militära utbildningen kommer att uppnå ett av sina syften, nämligen att skapa intresse för just de nationella skyddsstyrkorna även under utbildningen.

17.2.5 Försvarsmaktens rapporterade inskrivningsbehov

Som en följd av bestämmelserna i lagen om totalförsvarspålag har Försvarsmakten till Pliktverket anmält ett preliminärt inskrivningsbehov enligt följande.

Tabell 17.4 Försvarsmaktens inskrivningsbehov

Utbildningsår	Armén	Flygvapnet	Marinen	Totalt antal
2010	1 706	1 266	1 225	4 197
2011	2 371	1 241	469	4 081
2012	250	100	0	350

Utöver det anmälda inskrivningsbehovet, har Pliktverket skrivit in drygt 2 000 värnpliktiga som kommer att befinna sig i någon fas av sin grundutbildning den 1 juli 2010, det vill säga när de nya bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt med flera författningar avses träda i kraft. Kommittén återkommer längre fram med konkreta förslag för vad som bör gälla för dessa individer i samband med genomförandet av reformen, men konstaterar redan nu att det är av yttersta vikt att Försvarsmakten tar till vara det intresse för tjänstgöring inom det militära försvaret som dessa personer har. Majoriteten av dem som skrivs in för grundutbildning – samt även utbildningsreserven – är enligt resultaten från den webbaserade lämplighetsundersökningen och mönstring positiva till tjänstgöring inom Försvarsmakten.

Tabell 17.5 Inskrivna för grundutbildning vid reformens genomförande

Utbildningsperiod	Antal värnpliktiga
Oktober 2009–september 2010	240
Januari 2010–december 2010	1 500
Maj 2010–mars 2011	275

17.3 Genomförandet av kommitténs förslag

Kommitténs förslag: De av kommittén föreslagna ändringarna i lagen om totalförsvarsplikt träder i kraft den 1 juli 2010. Detta medför bland annat att ingen totalförsvarspliktig från och med detta datum är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt eller att genomgå mönstring om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen inte har föreskrivit om det. Detta gäller även för totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt, genomför grundutbildning som värnpliktiga, eller som är kallade till mönstring. Den 1 juli upphävs även lagen 1994:1811) om

möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

Den förordning som kommittén föreslår om grundläggande militär utbildning och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten och övriga författningsändringar som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig utbildning av rekryter träder i kraft den 1 juli 2010. Detta möjliggör genomförande av en Försvarmaktsgemensam grundläggande militär utbildning. Samtidigt upphävs förordning (2009:4) om grundläggande militär utbildning inom Försvarmakten.

Genomförande av ändringar i tillämpningen av totalförsvarsplikten

Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén utöver dess ställningstagande i delbetänkandet om att reformeringen av soldatförsörjningen ska ta sin början den 1 juli 2010 även ta ställning till hur ett nytt soldatförsörjningssystem bör införas i enlighet med denna målsättning. Alternativ som ska belysas är bland annat ett införande i flera steg eller minskade utbildningsvolymerna under en kortare övergångsperiod.

Kommitténs förslag att genomförandet av förändringar i tillämpningen av lagen om totalförsvarsplikt sker snarast efter den 1 juli 2010. Genomförandet sker genom att ingen totalförsvarspliktig från och med detta datum ska vara skyldig att fullgöra värn- eller civilplikt eller att genomgå mönstring om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen inte har föreskrivit om det. Detta innefattar även totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt, genomför grundutbildning som värnpliktiga, eller som är kallade till mönstring under eller efter den 1 juli 2010. Utbildning av soldater och sjömän ska från detta datum ske på frivillig grund.

Särskilt angående ett alternativ med införande i flera steg eller med minskade värnpliktsvolymerna

Ett alternativ till en omedelbar övergång till ett nytt system skulle ha bestått i en successiv övergång där en del av utbildningen av soldater skulle ha skett med värnplikt som grund samtidigt som andra soldater skulle ha utbildats inom ramen för ett nytt frivillig-

system. Värnpliktskullarna skulle då successivt ha minskats medan kullarna av frivilliga rekryter skulle ha ökat. En sådan typ av övergång skulle emellertid ha medfört ett flertal svårigheter. Soldater skulle komma att ha grundutbildats med olika regelverk som bas. Att ha en grupp soldater som utbildas enligt ett system som baseras på plikt och i förlängningen under hot om straffansvar och en annan som utbildas på helt frivillig grund, framstår enligt kommittén inte som lämpligt. En sådan typ av lösning skulle också leda till att Försvarsmakten var tvungen att använda två olika regelsystem för soldater under utbildning, bland annat vad gäller förmåner och villkor, trots att innehållet i utbildningarna troligen skulle se likadana ut.

Kommitténs förslag innebär att det i lagen om totalförsvarsplikt ska anges att ingen totalförsvarspliktig från och med detta datum ska vara skyldig att fullgöra värn- eller civilplikt eller att genomgå mönstring om inte regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen har föreskrivit om det. Ett införande i flera steg skulle kräva att övergångsbestämmelser infördes med innebörden att skyldigheten att fullgöra värnplikt fortsatte att gälla för vissa grupper av totalförsvarspliktiga även efter 1 juli 2010. Kommittén anser inte att det skulle vara lämpligt att på detta sätt undanta vissa totalförsvarspliktiga från ett generellt stadgande i lagen om totalförsvarsplikt. En konsekvens skulle också bli att man även efter införandet av en reform som innebär att soldatutbildning i Sverige ska ske på frivillig grund fortsatte att lagföra individer för brott mot totalförsvarsplikten. Kommittén ifrågasätter starkt om detta skulle vara rimligt eller motiverat.

Kommittén anser också att effektivitetsskäl talar för en lösning där reformeringen av soldatförsörjningssystemet sker i ett steg. Kommittén har i kapitel 8 pekat på att dagens pliktbaserade utbildningssystem på flera plan är ineffektivt. Ett tydligt exempel utgörs av att alltför få värnpliktiga fortsätter inom Försvarsmakten efter att ha fullgjort sin grundutbildning. Samtidigt är antalet utbildade – till följd av krigsorganisationens behov – lågt. Försvarsmakten har för att möta vissa delar av sina personalförsörjningsproblem bland annat nödgats att införa nya utbildningar för personer som är intresserade av en officerskarriär, men som inte har fullgjort värnplikt. Kommittén är av den uppfattningen att det under övergången till ett nytt och mer ändamålsenligt personalförsörjningssystem är olämpligt att vidmakthålla delar av ett ineffektivt personalförsörjningssystem. I stället bör vakanser under en övergångsperiod mötas

genom riktade rekryteringsinsatser bland annat mot dem som har fullgjort värnplikt under tidigare år.

Kommitténs förslag om en cirka tre månader lång Försvarsmaktsgemensam grundläggande militär utbildning är utformat för att möjliggöra en ändamålsenlig militär personalförsörjning. Antalet rekryter som utbildas kommer att vara anpassat utifrån Försvarsmaktens samlade behov av militär personal. Kommittén återkommer i kapitel 18 till beräkningar av hur kostnadseffektiva plikt- respektive frivilligsystemen är i jämförelse med varandra. Redan nu kan emellertid nämnas att frivilligsystemet är avsevärt mer kostnadseffektivt för att utbilda insatsberedda soldater. Utan att i detalj gå in på detta framstår det även ur ett ekonomiskt perspektiv som uppenbart att det lämpligaste är att snarast övergå till det mest funktionella personalförsörjningssystemet.

Genomförande av kommitténs övriga förslag

Kommittén föreslår att samtliga förslag om författningsändringar rörande inrättandet av en frivillig militär grundläggande, respektive en frivillig militär kompletterande utbildning, träder i kraft 1 juli 2010. Detta innefattar även kommitténs förslag om förordningen (2010:xx) om grundläggande militär utbildning och kompletterande militär utbildning inom Försvarsmakten. Eftersom den av kommittén föreslagna förordningen är tänkt att reglera all grundläggande militär utbildning inom Försvarsmakten bör förordningen (2009:4) om grundläggande militär utbildning inom Försvarsmakten upphävas senast den 1 juli 2010.

17.4 Förslag för Försvarsmaktens genomförande av reformen

17.4.1 Rekryteringsbehov under 2010

Kommitténs förslag: De totalförsvarspiktiga som har påbörjat grundutbildning som värnpliktig före den 1 juli bör ges möjlighet att fullgöra denna på frivillig grund. Försvarsmakten bör sträva efter att så många värnpliktiga som möjligt fullföljer sin grundutbildning.

De värnpliktiga som efter den 1 juli 2010 vill fortsätta sin utbildning gör detta enligt det regelverk som kommittén föreslår ska gälla för grundläggande militär och kompletterande militär grundutbildning.

Utbildningen som erbjuds efter den 1 juli 2010 bör syfta till att möta insatsorganisationens behov och ska syfta till att den enskilde får totalt elva månaders grundutbildning. Kommitténs förslag innefattar övergångsbestämmelser som gör detta möjligt.

Hemvärnet bör efter den 1 juli 2010 erbjuda intresserade att genomföra en grundläggande militär utbildning under cirka tre månader enligt kommitténs förslag i detta betänkande. Försvarsmakten bör omfördela resurser för att möjliggöra detta.

För att möta sitt behov av militär personal bör Försvarsmakten i första hand sträva efter att rekrytera personal som genomför grundutbildning under 2010. I andra hand bör rekrytering ske av värnpliktiga som har fullgjort grundutbildning med godkända resultat under de senaste fem åren. Hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas personalbehov bör från och med 2010 mötas genom en grundläggande militär utbildning, utöver den avtalspersonal som kommer från de frivilliga försvarsorganisationerna.

För dem som har skrivits in för värnplikt men inte har påbörjat någon grundutbildning 1 juli 2010 bör en elva månaders grundutbildning erbjudas enligt det regelverk som kommittén föreslår ska gälla för grundläggande militär och kompletterande militär grundutbildning. Kommitténs förslag innefattar övergångsbestämmelser som gör detta möjligt.

Försvarsmakten bör fördela de resurser till hemvärnet som krävs för att hemvärnet ska kunna utbilda nödvändigt antal rekryter för sin personaluppfyllnad.

Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag angett ett rekryteringsbehov om sammanlagt 2 000 anställda och kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän under 2010. Till detta läggs ett behov av 650 officerselever. Uppskattningsvis behöver 1 850 gruppbefäl, soldater och sjömän teckna avtal med de nationella skyddsstyrkorna. Såsom har påpekats, baseras bedömningen på en genomsnittlig anställningstid om fyra år för gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsmakten har anfört att rekryteringsbasen under de första åren efter reformens genomförande främst bör bestå av

värnpliktiga som har fullgjort sin grundutbildning under de senaste fem åren.

Kommittén delar Försvarsmaktens bedömning om den främsta rekryteringsbasen under det första året med följande tillägg. Drygt 2 000 värnpliktiga kommer att direkt påverkas av de nya bestämmelserna avseende tjänstgöring med civil- eller värnplikt inom totalförsvaret. Majoriteten av dessa har i samband med att de besvarade den webbaserade lämplighetsundersökningen och vid mönstringen uppgett att de vill fullgöra grundutbildning. Flera har även uttryckt ett intresse för att delta i internationella insatser. Till följd av att det är frivilligt för kvinnor att genomföra värnpliktsutbildning kan denna grups intresse anses ha varit totalt. Försvarsmakten måste tillvarata detta intresse. Samtidigt är det en självklarhet att de personer som inte vill fortsätta sin utbildning inte tvingas till detta i och med att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt görs beroende av att regeringen föreskriver om det.

För att möta detta intresse bör Försvarsmakten ge incitament för dem som har påbörjat sin utbildning att fullgöra denna. Den som väljer fortsatt utbildning kommer även att omfattas av de förmåner och villkor som ska gälla under den grundläggande militära utbildning som kommittén föreslår. Ett annat incitament borde kunna vara en avsiktsförklaring från Försvarsmakten om en fortsatt anställning eller kontraktering under förutsättning att individen uppnår utbildningsmålen. Kommittén vill härvid särskilt framhålla att det är av största vikt för den framtida rekryteringen att ungdomars bild av Försvarsmakten är positiv. På grund av detta bör Försvarsmakten rikta särskild uppmärksamhet för att förmå så många som möjligt bland dem som genomför grundutbildning under 2010 att kontrakteras eller anställas. Självfallet bör de som har påbörjat sin utbildning uppmuntras till att fullgöra denna. Denna grupp av ungdomar bör kunna utgöra den primära gruppen för rekrytering till stående och/eller kontrakterade förband. Försvarsmakten bör således sträva efter att erbjuda dem som väljer att fortsätta sin grundutbildning efter den 1 juli 2010 en befattningsutbildning som kan leda till kontraktering/anställning i insatsorganisationen. För att möjliggöra detta föreslår kommittén övergångsbestämmelser i den förordning som ska reglera grundläggande och kompletterande militär utbildning. Övergångsbestämmelserna innebär att den maximala längden på den kompletterande militära utbildningen under det första året som

förordningen är i kraft utsträcks från 62 till 248 utbildningsdagar. På så sätt kan Försvarsmakten på frivillig grund färdigutbilda de värnpliktiga som fullgör grundutbildning när de av kommittén föreslagna ändringarna i lagen om totalförsvarspikt träder i kraft. Försvarsmakten ges härigenom också möjlighet att under ett första år erbjuda en frivillig elvamånaders grundutbildning, enligt det utbildningssystem som gäller för värnpliktiga i dag.

Bedömning av rekrytering till kontraktering/anställning av värnpliktiga i grundutbildning under 2010

I kommitténs delbetänkande redovisades att cirka 10–15 procent av värnpliktsutbildade män under 2002–2005 har sökt internationell tjänstgöring. För kvinnorna pendlade antalet ansökningar mellan 14,5 och 20,5 procent. Sannolikt uppnåddes högre anställningsgrader under rekryteringen till Nordic Battlegroup bland dem som skrevs in för grundutbildning under 2005–2006. Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att åtminstone 20 procent av dem som fullgör grundutbildning under 2010 kan utgöra en ytterligare rekryteringsbas för vidareutbildning till officer, anställning eller kontraktering. Detta skulle motsvara cirka 400 individer.

Resultatet av detta antagande är att Försvarsmakten under 2010 bör vidta ytterligare rekryteringsinsatser för att kunna nå fram till ytterligare cirka 2 250 personer av tidigare värnpliktsutbildade. Dessa personer kan endera rekryteras till officersutbildning eller anställas/kontrakteras som gruppbefäl, soldater eller sjömän. Antalet motsvarar cirka 6,5–7,5 procent av den volym tidigare värnpliktsutbildade som Försvarsmakten och Pliktverket har beräknat finnas tillgänglig.

Bedömning av rekryteringsbehovet för hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna under 2010

Hemvärnet planerar att under 2010 genomföra utbildning i egen regi till hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. Totalt planeras knappt 600 utbildningsplatser erbjudas vid lokala utbildningsgrupper. Centralt stöd kommer att ges till den lokala rekryteringen.

Detta kan ställas i relation till vad som anförs i Försvarsmaktens budgetunderlag. I detta uppges ett uppskattat rekryteringsbehov av

cirka 1 850 personer till de nationella skyddsstyrkorna under 2010. Cirka 2 000 värnpliktiga fullgör alltså grundutbildning under 2010 och knappt 600 individer avses direktutbildas av hemvärnet. Det framstår därför som om hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas personalbehov är större än det rekryteringsunderlag som ges av dem som värnpliktsutbildas och dem som ska direktutbildas. Ett visst tillskott kan sannolikt ske av tidigare värnpliktsutbildade. Kommittén bedömer emellertid att detta inte är tillräckligt. För att möta ett större utbildningsbehov föreslår kommittén därför att hemvärnet, omedelbart efter att de nya bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt och det nya regelverket för en grundläggande militär utbildning börjar gälla, påbörjar sådan utbildning enligt den modell som kommittén föreslår. Försvarsmakten bör, om det skulle visa sig vara nödvändigt, omfördela resurser för att hemvärnets ska kunna utbilda erforderligt antal rekryter för att täcka det behov av kontrakterade hemvärnsmän som behövs i dess insatsorganisation ifall dessa rekryter inte kan utbildas i övriga förband inom Försvarsmakten.

Fördelarna med detta är, utöver det självklara att möta hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas personalbehov, att Försvarsmakten kan dra lärdomar av både utbildningens genomförande och hur framgångsrik rekrytering kan bedrivas. En annan fördel är att det inom loppet av några få år finns en större bas att rekrytera till personal till stående/kontrakterade förband ifrån.

17.4.2 Rekryteringsbehov under 2011

Kommitténs förslag: Försvarsmakten bör under 2011 kunna erbjuda grundläggande militär utbildning för upp till 6 050 rekryter.

För att fylla behovet av anställda och kontrakterade soldater bör Försvarsmakten under 2011 rekrytera av gruppen tidigare grundutbildade värnpliktiga. Rekryteringsinsatser för de stående/kontrakterade förbandens behov bör även riktas mot personal i de nationella skyddsstyrkorna.

Försvarsmakten har informerat kommittén om att den kan påbörja grundläggande militär utbildning under 2011. I budgetunderlaget anges ett rekryteringsbehov om sammanlagt 1 500 anställda och

kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän under 2010. Till detta läggs ett behov av 700 officerare. Uppskattningsvis behöver 1 850 gruppbefäl, soldater och sjömän teckna avtal med de nationella skyddsstyrkorna. Som har angivits tidigare, baseras Försvarsmaktens bedömning av rekryteringsbehovet på antagandet att den genomsnittliga anställningstiden för gruppbefäl, soldater och sjömän är fyra år. Kommitténs högre redovisade utbildnings- och rekryteringsbehov utgår i sin tur från antagandet att den genomsnittliga anställningstiden är två år.

Avseende utbildningsbehovet för hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna anser kommittén att detta i största möjliga mån bör tillgodoses genom den grundläggande militära utbildningen. Vad gäller behovet att rekrytera gruppbefäl, soldater och sjömän samt till officersutbildningarna, bör rekrytering ske av tidigare grundutbildade värnpliktiga. Ett visst tillskott bör kunna ske genom avkastning från de nationella skyddsstyrkorna.

Orsaken till att kommittén finner det nödvändigt att rekrytera från poolen av före detta grundutbildade är att det tar minst cirka elva månader innan de rekryter som har påbörjat en grundutbildning kan delta i insatser. Samtidigt bedömer kommittén att det redan 2011 blir svårare att rekrytera från gruppen av tidigare värnpliktsutbildade än under 2010, eftersom rekryteringsbasen har minskat. För att möta rekryteringsbehovet under de kommande åren är det mot denna bakgrund nödvändigt att Försvarsmakten under 2011 bör sträva efter att genomföra grundläggande militär utbildning av det antal rekryter som har redovisats i tabell 17.2. Det totala utbildningsbehovet uppgår till 6 050 platser, varav 4 300 är behovet för stående och kontrakterade förband samt 1 750 för de nationella skyddsstyrkorna. Av dessa beräknas 3 000 personer kunna teckna avtal som anställda eller kontrakterade soldater i stående/kontrakterade förband och 1 560 personer med de nationella skyddsstyrkorna. Resurser bör genomföras för att göra detta möjligt.

17.4.3 Rekryteringsbehov från och med 2012

Kommitténs förslag: Från och med 2012 bör majoriteten av dem som väljer att engagera sig i Försvarsmakten kunna rekryteras bland personer som har uppnått militär behörighet efter en grundläggande militär utbildning.

Försvarsmakten bör från och med 2012 planera för att rikta rekryteringsinsatser mot personer som har uppnått militär behörighet, men inte valt att engagera sig i myndighetens verksamhet omedelbart efter utbildningen.

Under slutet av 2011 bör den första gruppen av rekryter som har genomgått grundläggande militär- och påföljande befattningsutbildning vara klara för att delta i insatser som endera anställda eller kontrakterade i Försvarsmakten. Detta medför att Försvarsmaktens behov av anställda och kontrakterade i stor utsträckning bör kunna uppnås genom omsättning från den grundläggande militära utbildningen.

Redan under 2012 kommer Försvarsmakten att, utöver den alltmer minskande gruppen av tidigare värnpliktsutbildade, kunna rikta rekryteringsinsatser mot personer som har fullgjort den grundläggande militära utbildningen som kommittén föreslår men som efter utbildningen inte valde att fortsätta inom Försvarsmakten. Det är i nuläget omöjligt att förutspå hur många personer det kan handla om. Målsättningen bör snarast vara att de som genomgår utbildningen även bör endera anställas eller kontrakteras.

17.4.4 Uppfyllnad av insatsorganisationen och försvarsförmåga

Försvarsmakten har i sitt underlag till kommittén redogjort för att det är teoretiskt möjligt att uppnå hela volymen i insatsorganisationen från och med 2014. Detta skulle enligt Försvarsmakten emellertid kräva tillskott av ekonomiska resurser, författningsjusteringar och politiska beslut om omstruktureringar. Däremot framhåller Försvarsmakten att dess försvarsförmåga i huvudsak kommer att vara uppfylld från 2013.

Kommittén saknar förutsättningar att bedöma när insatsorganisationen kan vara helt personaluppfylld. Detta beror bland annat på att det sannolikt alltid kommer att finnas vakanser i både stående och kontrakterade förband. Även anställningstider, avgångsfrekvenser under anställning/kontraktering med mera påverkar uppfyllnaden av insatsorganisationen. Ytterligare omständigheter som kan påverka är relationen mellan kontrakterade och anställda samt hur stor avkastning som kan förväntas mellan olika personal-kategorier inom Försvarsmakten. Det kommittén har visat i sitt

förslag är hur rekryteringsbehovet av anställda/kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän samt hemvärnssoldater bör uppfyllas utifrån de behov som Försvarmakten har rapporterat.

17.5 Åtgärder och övergångsregler vid genomförandet

17.5.1 Försvarmakten

Kommitténs förslag: Försvarmakten bör snarast utarbeta kravprofiler för dem som ska antas till den grundläggande militära utbildningen.

Under en övergångsfas bör Försvarmakten kunna anta sådana personer till den grundläggande militära utbildningen som har mönstrats och antagningsprövats och bedömts enligt nu gällande kravprofiler för totalförsvarspliktiga.

Värnpliktiga som genomför grundutbildning 2010–2011 samt de som har skrivits in till värnpliktig grundutbildning har genomgått mönstring/antagningsprövning vid Pliktverket. Deras mönstringresultat har matchats mot nu gällande kravprofiler. Någon analys av vilka krav som Försvarmakten avser ställa på dem som ska genomgå en grundläggande militär utbildning har emellertid inte gjorts. Därför bör Försvarmakten omedelbart inleda ett arbete med att fastställa vilka krav som bör ställas på den som söker till den grundläggande militära utbildningen. I detta arbete bör Försvarmakten följa de förslag som kommittén har gett i kapitel 13.

Enligt kommitténs förslag ska kraven för att kunna antas till grundläggande och kompletterande militär utbildning, vara att den sökande är svensk medborgare och har fyllt 18 år. Försvarmakten har vidare angett att man kommer att placera samtliga befattningar som rekryter ska inneha i säkerhetsklass. Den som ska antas måste därför ha genomgått säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Den som har skrivits in för värnplikt uppfyller samtliga dessa krav. Det gäller för totalförsvarspliktiga som har skrivits in med stöd av lagen om totalförsvarsplikt, såväl som för kvinnor som har skrivits in med stöd av lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Den som har skrivits in för värnplikt kan därför antas till grundläggande

militär utbildning utan att först behöva genomgå ytterligare antagningsprövning, såvida inte Försvarmakten anser att detta är nödvändigt.

17.5.2 Pliktverket

Kommitténs förslag: Förvarsberedskapen motiverar att Pliktverkets mönstringsverksamhet fortsätter till och med den 30 juni 2010.

Inskrivning till värnpliktstjänstgöring med grundutbildning bör upphöra från och med augusti 2009. Därefter bör inskrivning av totalförsvarspliktiga som bedöms ha förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning ske till utbildningsreserven.

Pliktverket bör fortsätta att samla in uppgifter om alla mönstringsskyldiga män genom den webbaserade lämplighetsundersökningen. Pliktverket bör även samla in personuppgifter av de kvinnor som väljer att svara på frågorna i undersökningen. Baserat på resultaten i lämplighetsundersökningen bör Pliktverket kalla in de män och kvinnor till mönstring respektive antagningsprövning som bedöms ha förutsättningar att genomföra värnpliktstjänstgöring med lång grundutbildning. Verksamheten bör fortsätta fram till den 30 juni 2010.

De totalförsvarspliktiga som berörs av det nya personalförsörjningssystemets införande bör i god tid informeras om det nya regelverket, dess följder samt även ges information om vilka alternativ Försvarmakten kan erbjuda dem som vill fortsätta med sin utbildning. Ansvaret för att ta fram och distribuera denna information läggs på Pliktverket som ska göra detta i samråd med Försvarmakten.

Övergångsregler för de totalförsvarspliktiga som berörs av inskrivningsbeslut

Försvarmakten har anmält ett inskrivningsbehov för 2010–2012 enligt tabell 17.4. Utifrån detta anmälda behov – samt efter ett första urval genom den webbaserade lämplighetsundersökningen – kallar Pliktverket värnpliktiga till mönstring. Mönstringen avslutas med att de mönstrande preliminärplaceras i en till tre olika utbild-

ningsbefattningar. Pliktverket har rapporterat att mönstring pågår fortlöpande under 2009. Formella beslut om inskrivning sker i samband med så kallade urvals- och inskrivningstillfällena i april, augusti och november. De totalförsvarspliktiga som inte bedöms tillhöra kategorin ”bäst lämpade” för de befattningar de har preliminärplacerats i skrivs in i utbildningsreserven. Övriga placeras i något av de preliminära alternativen. Under 2009 genomförs inskrivning för grundutbildning under 2010–2012.

Utifrån Försvarsmaktens anmälda inskrivningsbehov kommer cirka 8 600 totalförsvarspliktiga att skrivas in för värnplikt under 2010–2012. Till detta antal tillkommer totalförsvarspliktiga som skrivs in i utbildningsreserven, det vill säga personer som uppfyller kraven på att skrivas in för värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning.¹³

Kommittén föreslår att ingen totalförsvarspliktig ska åläggas att fullgöra värnplikt efter den 1 juli 2010, såvida regeringen inte har föreskrivit om det. Samtidigt förutsätter försvarsberedskapen att grundutbildning inom ramen för värnplikt snabbt ska kunna återupptas om behov uppstår. Till följd av detta bedömer kommittén att mönstringsverksamheten bör fortsätta till och med den 30 juni 2010. Att ingen värnpliktig ska åläggas att fullgöra värnplikt efter den 1 juli 2010 medför dock att Pliktverket inte bör skriva in någon för värnplikt. Däremot motiverar beredskapsbehovet att en fortsatt inskrivning till utbildningsreserven sker vid de urvals- och inskrivningstillfällena som inträffar från och med augusti 2009. Inskrivning i utbildningsreserven bör ske av de totalförsvarspliktiga som bedöms ha förutsättningar att genomföra grundutbildning enligt nuvarande kravprofiler. Regeringen bör snarast fatta beslut om och utfärda föreskrifter om detta.

I sammanhanget bör framhållas att regeringen sin proposition *Ett användbart försvar* anfört att personalförsörjningen av alla personalkategorier i Försvarsmakten bör vila på frivillighet. Regeringen anför vidare att den avser att återkomma med en redovisning av hur den framtida personalförsörjningen bör utformas i de frågor som kommittén har studerat efter det att slutbetänkandet har remissbehandlats. Förslagen bör möjliggöra en reformering i enlighet med dessa intentioner från och med den 1 juli 2010.

¹³ Till och med den 10 maj 2009 har 7 478 män mönstrat. Av dessa har 1 261 skrivits in till värnplikt, 2 513 i utbildningsreserven och 496 fått ett preliminärt besked om inskrivning inför urvalstillfället i augusti. Till och med den 18 maj 2009 har 925 kvinnor antagningsprovats. Av dessa har 310 skrivits in till värnplikt och nio i utbildningsreserven.

Angående dem som genomför en webbaserad lämplighetsundersökning

Försvarsberedskapen förutsätter att mönstring och inskrivning i utbildningsreserven av totalförsvarspliktiga fortsätter till och med den 30 juni 2010. Ett villkor för att detta ska kunna genomföras enligt det nuvarande systemet är att Pliktverket fortsätter att samla in uppgifter om alla mönstringsskyldiga män genom den webbaserade lämplighetsundersökningen. Pliktverket bör även samla in personuppgifter av de kvinnor som väljer att svara på frågorna i undersökningen. Denna verksamhet bör fortgå till och med den 30 juni 2010.

Kommittén föreslår att bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret, efter den 1 juli 2010, ska vara könsneutrala när de tillämpas. Följden av detta är att Pliktverket från och med den 1 juli 2010 bör skicka ut inloggningsuppgifter till samtliga 18-åriga kvinnor och män som är svenska medborgare.

Informationsinsatser till mönstrande och inskrivna totalförsvarspliktiga

I den webbaserade lämplighetsundersökningen finns frågor om den enskildes inställning till ”att göra lumpen” samt en fråga som lyder: ”Kan du tänka dig att göra internationell tjänst efter lumpen?”. Svaren på dessa frågor visar den enskildes intresse vid svarstillfället.

Kommittén har tidigare bedömt att det är av stor vikt att den enskildes intresse för tjänstgöring tas till vara i samband med att det nya regelverket träder i kraft. I ett vidare sammanhang vill kommittén dessutom lyfta fram det positiva i att ungdomar ges större valmöjligheter. En viktig aspekt av detta är kommitténs huvudförslag i betänkandet, det vill säga att den inskränkning i den enskildes rörelsefrihet som tjänstgöring under plikt innebär, tas bort när behov för detta inte finns. En annan är att osäkerheten för den enskilde totalförsvarspliktige i största möjliga mån bör undvikas före, under och direkt efter personalförsörjningsreformen har genomförts. Detta har bland annat påpekats av Värnpliktsrådet. Kommittén föreslår på grundval av detta att personer som endera har påbörjat militär grundutbildning, skrivits in till tjänstgöring eller i utbildningsreserven, under ett tidigt stadium informeras inte bara om vilka regler som kommer att gälla för dem efter den 1 juli 2010 utan även vilka möjligheter som de kan erbjudas. Ett tillfälle

att nå ut med denna information är i samband med den webbaserade lämplighetsundersökningen samt i samband med mönstring eller antagningsprövning. Information om vad som kommer att gälla bör även skickas ut till personer som redan har skrivits in för tjänstgöring eller i utbildningsreserven eller fullgör grundutbildning i samband med att de nya bestämmelserna träder i kraft.

Försvarmakten kommer att ha mest kunskap om utbildnings-, kontrakterings- och anställningsmöjligheter i Försvarmakten. Därutöver kommer Försvarmakten att veta vilka förmåner med mera som kan erbjudas under en utbildning som sker med frivillighet som grund. Samtidigt bör det påpekas att de ungdomar som påverkas av reformen gör det med bakgrund av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt, ett område som Pliktverket har informerat om och även har utarbetade rutiner för. Därför föreslår kommittén att information om vilket regelverk som kommer att gälla samt vilka alternativ som kan erbjudas den enskilde tas fram i samråd mellan Försvarmakten och Pliktverket. Ansvaret för att så sker bör ligga på Pliktverket som även bör ha ansvaret för att informationen distribueras till de berörda.

18 Konsekvenser av kommitténs förslag

Eftersom det är svårt att förutse bland annat vilka dynamiska effekter som långtgående förslag kan medföra, är det ofta svårt att med önskvärd tydlighet redovisa vilka ekonomiska och andra konsekvenser en omfattande reform kan leda till. För kommitténs vidkommande består en annan svårighet av att de bedömningar av vad det kostar att rekrytera och utbilda ett visst antal rekryter baseras på antaganden som kan förändras av bland annat kommande beslut, såväl politiska som inom Försvarmakten. Ett konkret exempel är hur de genomsnittliga anställningstiderna för soldater kraftigt påverkar utbildningsbehovet på det sätt som har redogjorts för i kapitel 17.

Kommittén har strävat efter att i största möjliga mån hämta in nödvändiga sakkunskaper till stöd för de antaganden som ligger till grund för konsekvensbedömningarna. Grunderna för antagandena presenteras där så är tillämpligt. Fokus i konsekvensbedömningarna kommer framför allt att ligga på de ekonomiska kostnader som kommitténs förslag innebär. Dessutom presenteras en ungefärlig effektivitetsjämförelse mellan utbildning i frivilligsystem och utbildning i det nuvarande pliktsystemet.

I de antaganden och analyser som presenteras har kommittén strävat efter att tillämpa en försiktighetsprincip. Principen kommer till uttryck bland annat vid försöken att bedöma hur många av dem som börjar en grundläggande militär utbildning som därefter också går vidare till ett fortsatt engagemang inom Försvarmakten. Genom att använda denna princip vill kommittén undvika att de kostnader som presenteras, i alltför stor utsträckning kommer att avvika från vilka kostnaderna *de facto* blir. Målsättningen är att öka förutsägbarheten.

Det förtjänar även att nämnas att värnpliktsutbildning medför andra samhällsekonomiska kostnader än enbart de tydliga stats-

finansiella effekterna. Kommittén har emellertid valt att inte fördjupa sig i frågan om alternativkostnader. Tonvikt läggs i stället på de mer direkta kostnaderna.

18.1 Förslagets betydelse för Försvarmaktens personalförsörjning och uppdrag

Kommittén har i kapitel 17 redogjort för sin bedömning av hur många personer som årligen behöver genomföra en militär grundutbildning för att Försvarmakten ska kunna lösa de uppgifter den får av statsmakterna. Den nödvändiga utbildningsvolymen bedöms uppgå till cirka 6 050 rekryter per år från och med 2011.

För att kunna utbilda ovan angivet antal rekryter, behöver Försvarmaktens utbildningsorganisation dimensioneras utifrån behovet. Detta innebär att utbildning bör kunna genomföras på tillräckligt antal platser samt att nödvändig utbildande personal finns tillgänglig inom organisationen. Försvarmakten har i ett underlag till kommittén anfört att en ökad utbildningsvolym om cirka 6 000 individer jämfört med den utbildningsvolym om 4 000 rekryter som redovisas i Försvarmaktens budgetunderlag, skulle kräva en ökning av upp till 300 årsarbetskrafter. Emellertid anför Försvarmakten att den av kommittén bedömda nödvändiga volymen skulle kunna utbildas om planerade nedskärningar av hemvärnets utbildningsgrupper inte genomförs. Mot denna bakgrund medför kommitténs förslag att en viss ökning av utbildningskapaciteten – i den del som avser utbildande befäl – jämfört med budgetunderlagets beräkningar måste tillföras.

Behovet av personal till Försvarmaktens, inklusive hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas, militära befattningar uppfylls genom de av kommittén bedömda utbildningsvolymerna av rekryter. Kraven på Försvarmaktens operativa förmåga bör således kunna infrias.

Kommittén bedömer att dess förslag skapar förbättrade möjligheter för Försvarmakten att på ett mer kostnadseffektivt sätt personalförsörja insatsorganisationen än vad som är möjligt i dagens system. En viktig orsak till detta är att utbildningsvolymerna kan anpassas efter det personalbehov som följer av det uppdrag statsmakterna har gett till Försvarmakten.

Kommitténs förslag innebär att rekrytering till hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna kommer att ske samordnat med den

övriga insatsorganisationen. Genom detta kommer förutsättningarna för hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas personalförsörjning att förbättras kraftigt.

Särskilt om förslagets konsekvenser för personalens sammansättning och folkförankring

De noggranna tester och det urval som föreslås föregå tillträde till grundläggande militär utbildning kommer i stor utsträckning att säkerställa att olämpliga personer inte ges grundläggande militär utbildning. Förslagen har även positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män samt de integrationspolitiska målen. Detta redovisas närmare i avsnitt 18.6.5–18.6.6.

Försvarsmakten kommer även fortsättningsvis att ha ett behov av personer med mångsidiga kompetenser i sin verksamhet. För att uppnå detta i ett frivilligsystem kommer marknadsföringsinsatser att behöva riktas mot bredare grupper än i dag. Sammanfattningsvis bedömer kommittén att Försvarsmaktens framtida personalsammansättning i större utsträckning än tidigare kommer att utgöra ett tvärsnitt av befolkningen, bland annat avseende en jämnare könsfördelning, ökad åldersspridning samt med ökat inslag av svenskar med invandrarbakgrund. Kunskapen om Försvarsmaktens verksamhet kommer därigenom bredare grupper till del. Kombinerat med de informationsinsatser om försvar och samhällets säkerhet som föreslås, skapas ökade förutsättningar för en stärkt folkförankring.

De frivilliga försvarsorganisationerna har bland annat genom sin ungdomsverksamhet spelat en viktig roll för att öka ungdomars intresse för Försvarsmakten. När personalförsörjningen inte längre baseras på plikt ökar betydelsen av att Försvarsmakten på olika sätt kan nå ut till unga för att bland annat informera om vilka möjligheter ett engagemang kan erbjuda. Det mervärde ett samarbete med de frivilliga försvarsorganisationerna – men även andra föreningar – kan ge Försvarsmakten bör därför tas tillvara. Om de frivilliga försvarsorganisationerna kan möta Försvarsmaktens behov har de därför en viktig funktion att fylla även i framtiden. Försvarsmakten bör analysera hur frivilligengemanget kan tillvaratas på bästa sätt.

18.2 Förslagets betydelse för det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet

Kommittén konstaterar att någon civilpliktsutbildning överstigande 60 dagar inte bedrivs för närvarande. Den enda myndighet på det civila området som därigenom berörs direkt av kommitténs förslag är Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen bedriver grundutbildning av och repetitionsutbildning för särskilda beredskapspoliser. Om beslut fattas om det, kan utbildning av beredskapspoliser i framtiden ske på frivillig grund. Även om utbildningen genomförs på frivillig grund i stället för med stöd av bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt, kan beredskapspoliser efter utbildning och framställan av Rikspolisstyrelsen alltjämt av Pliktverket skrivas in för civilplikt. Därefter kan de krigsplaceras i en befattning och vid behov tas i anspråk med plikt, om skyldigheten att tillämpa värnplikt och civilplikt åter skulle tillämpas. Kommittén har samverkat med Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen angående vilka eventuella konsekvenser kommitténs förslag kan få inom dessa områden.

Kommittén har ställt frågan om behovet av personell förstärkning genom civilplikt vid höjd beredskap och vilken förberedelse-tiden är för att kunna bedriva utbildning av civilpliktiga till myndigheter som under senare år har ansvarat för sådan utbildning.

Luftfartsverket har angett att de inte ser något behov av personell förstärkning och bedömer att myndigheten kommer att kunna hantera de uppgifter Luftfartsverket har inom flygtransportsektorn även vid höjd beredskap inom ramen för tillgängliga resurser.

Affärsverket svenska kraftnät har i sin tur bedömt att fredstida driftsstörningar kan hanteras med resurser som finns inom branschen. Vid en beredskapshöjning och inför ett scenario med omfattande reparationsbehov behövs emellertid en personell förstärkning. En förberedelse-tid krävs för att kunna påbörja utbildning av civilpliktiga och en uppskattning är att tidsutdräkten skulle uppgå till mellan ett halvt och ett år.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap baserar sin bedömning på kommuners behov och har anfört att myndigheten i nuläget har svårt att bedöma hur stora kommunernas behov av förstärkningspersonal är. MSB:s bedömning är emellertid att det finns ett förstärkningsbehov genom civilpliktiga inom både räddningstjänstområdet och till mer kommunövergripande verksamheter. MSB har inte gjort någon ny bedömning av vilken förberedelse-

tiden är för att kraftigt utvidga civilpliktsutbildningar. Tidigare har bedömts att denna tid uppgår till mellan ett och två år.

Som har nämnts ovan medför kommitténs förslag om att bestämmelserna om tjänstgöring med civil- eller värnplikt inte ska tillämpas såvida inte regeringen föreskriver om det, omedelbara effekter för *Rikspolisstyrelsens* möjligheter att tillhandahålla utbildning av beredskapspoliser. Ska utbildningen fortsätta måste den ske på frivillig grund och enligt ett nytt regelverk. Tillgången till beredskapspoliser som kan kallas in för beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring är emellertid inte i första hand beroende av om personerna utbildas med plikt eller inte. Även beredskapspoliser som har utbildats på frivillig grund kan tas i anspråk med civilplikt om de har skrivits in för detta och har krigsplacerats. Skulle antalet utbildade beredskapspoliser drastiskt behöva ökas, är kommitténs bedömning här den samma som för det militära försvaret, det vill säga att regeringen kan bestämma att bestämmelserna om tjänstgöring med civil- eller värnplikt inom totalförsvaret åter ska tillämpas. Erforderligt antal totalförsvarspliktiga kan då utbildas med lagen om totalförsvarsplikt som grund.

Vad gäller ett eventuellt behov av att återuppta längre civilpliktsutbildning under andra myndigheters försorg behövs en förberedelseperiod som har uppgetts variera mellan Affärsverket svenska kraftnät och MSB. Härvid konstateras att viss utbildning bör kunna påbörjas redan innan organisation för civilpliktsutbildning är fullt återuppbyggd. Därutöver bedömer kommittén att den tid som Pliktverket har rapporterat behövs för att åter kunna skriva in personer till tjänstgöring – som sedan tidigare har deltagit i utredning om sina personliga förhållanden – till civil- eller värnplikt är en tid då förberedelser för återupptagande av civilpliktsutbildningar kan genomföras. Kommitténs sammantagna bedömning är att dess förslag inte kommer att få nämnvärd betydelse för det civila försvaret och dess personalförsörjning under normala omvärldsförhållanden.

18.3 Förslagets betydelse ur ett kostnadsperspektiv

En av de enskilt mest avgörande faktorerna vad gäller hur stora kostnader som kommitténs förslag medför, är hur många individer som varje år ska fullgöra den av kommittén föreslagna utbildningen. Utöver utbildningskostnader tillkommer kostnader för

marknadsföring, administration samt test- och urvalsfunktioner. Storleken på dessa kostnader är åtminstone i viss utsträckning en funktion av utbildningsvolymerna.

En bedömning de ekonomiska effekterna av en övergång till ett militärt personalförsörjningssystem som baseras på frivillighet innebär att ett antal antaganden måste göras. Grunderna för antagandena avseende antalet personer som marknadsföringsinsatser måste nå ut till, test-/urvalsförfarandet samt avgångsfrekvenser med mera har presenterats i kapitel 13, 14 och 17. Marknadsföringskostnader är svåra att prissätta i förväg. Kommittén har i denna del i stor utsträckning därför valt att utgå från bedömningar som har gjorts av vid HKV INFOS och hemvärnets faktiska rekryteringskostnader.

18.3.1 Marknadsföring

HKV INFOS har bedömt att marknadsföringskostnaderna för att nå fram till 4 000 personer uppgår till 100 miljoner kronor vilket innebär cirka 25 000 kronor per externt rekryterad person. Som en jämförelse har FOI beräknat att marknadsföringskostnaderna per externt rekryterad individ i Nederländerna samt Spanien uppgår till 37 300 respektive 8 200 kronor. Jämförelser är alltid svåra att göra mellan olika länder eftersom förutsättningarna varierar. Exempelvis är bruttonationalprodukten per capita i Nederländerna jämförbar med den i Sverige, medan arbetslösheten bland unga vuxna är lägre i Nederländerna.

Hur omfattande Försvarsmaktens marknadsföringsinsatser måste vara påverkas bland annat av hur attraktiv Försvarsmakten uppfattas – och är – som arbetsgivare samt vilken förankring dess verksamhet har bland allmänheten. En positiv bild av Försvarsmakten medför sannolikt lägre marknadsföringskostnader, samtidigt som en negativ bild sannolikt kräver ökade marknadsföringsinsatser. Det är därför svårt att göra en exakt bedömning av vilka kostnader marknadsföringen av den grundläggande militära utbildningen kan komma att medföra. Som grund stödjer sig kommitténs bedömning på HKV INFOS bedömning av vilka kostnaderna skulle vara för att kunna rekrytera 4 000 personer. Att nå fram till 4 300 rekryter, det vill säga det antal som behövs för att fylla behoven i de stående och kontrakterade förbanden, skulle därmed kosta 107,5 miljoner kronor i marknadsföringskostnader.

Kommittén har bedömt att det finns ett årligt behov av att erbjuda grundläggande militär utbildning för cirka 6 050 individer. Av denna volym uppgår de nationella skyddsstyrkornas behov av cirka 1 750 individer. Sannolikt består denna senare grupp i stor utsträckning av personer som har ett initialt intresse för att engagera sig specifikt i de nationella skyddsstyrkorna/hemvärnet i sina hemtrakter. Hemvärnets erfarenhet är att kostnaderna för att rekrytera en pluton om 40–50 personer har uppgått till mellan 100 000–200 000 kronor beroende på var utbildningen har hållits.¹ Utslaget på ett totalt utbildningsbehov om 1 750 personer skulle rekryteringskostnaderna avseende hemvärnet således uppgå till mellan 3,5 och 8,8 miljoner kronor. Kommittén antar emellertid att rekryteringskostnaderna för hemvärnets behov kan komma att överstiga de redovisade till följd av att marginalkostnaderna per rekryterad sannolikt viker uppåt vid en viss brytpunkt när stora volymer ska attraheras. Därför antas att kostnaderna för att uppfylla hemvärnets nyrekryteringsbehov av det totala antalet rekryter kommer att uppgå till cirka 10 miljoner kronor.

Med utgångspunkt i ovanstående bedömer kommittén att kostnaderna för att årligen marknadsföra och attrahera cirka 6 050 personer till den grundläggande militära utbildningen initialt kommer att uppgå till åtminstone 117,5 miljoner kronor.

Tabell 18.1 Försvarsmaktens marknadsföringskostnader (miljoner kronor)

Stående och kontrakterade förband	107,5
Nationella skyddsstyrkor	10
SUMMA	117,5

18.3.2 Test- och urvalsverksamhet

Administration och urval vid Försvarsmakten

Att Försvarsmakten föreslås bli huvudman för sin egen personalförsörjning innebär att Försvarsmakten kommer att, bland annat, hantera intresseanmälningar, fatta beslut om vilka som ska genomföra tester vid Pliktverket, fatta beslut om tillträde till den grundläggande militära utbildningen samt hantera ersättningar för dem som genomgår en dylik utbildning. Själva testverksamheten

¹ Det bör noteras att uppgifterna är ungefärliga eftersom redovisningsrutinerna inte har standardiserats inom hemvärnet.

förutsätter att den som är intresserad av att engagera sig i Försvarsmakten reser till de ställen där testerna utförs. Detta medför kostnader som tidigare har ingått i Pliktverkets redovisade kostnader för mönstring/antagningsprövning, men som enligt kommitténs förslag i framtiden kommer att ligga inom Försvarsmaktens ansvarsområden.

Volymmässigt måste administrationen ha förmåga att årligen kunna hantera minst 18 000 intresseanmälningar, fatta beslut om inbjudan till tester av detta antal personer, samt fatta beslut om tillträde till grundläggande militär utbildning för cirka 6 050 personer.²

Försvarsmakten har bedömt att det behövs cirka 50 handläggare för att genomföra ovanstående verksamhet vid myndigheten. De totala kostnaderna för detta bedöms uppgå till cirka 32 miljoner kronor. Vad gäller reseadministration hanterar Försvarsmakten i dag de värnpliktigas resor bortsett från resor till och från mönstringen/antagningsprövningen som i dag administreras av Pliktverket. Vid FMLOG är i dag cirka 20 personer anställda för att genomföra dessa uppgifter och Försvarsmakten bedömer att samma personalvolym kommer att behövas inom myndigheten för att hantera rekryternas resor. Beträffande löneadministrationen bedömer Försvarsmakten att omkring sex lönehandläggare krävs för den kommande verksamheten. För att rekrytera, genomföra urval och hantera ansökningar till den grundläggande militära utbildningen gör Försvarsmakten bedömningen, utifrån erfarenheter av att rekrytera stora volymer till utlandsstyrkan, att 27 handläggare behövs. Kommittén delar Försvarsmaktens bedömning av vilka extra resurser som kan behövas vid myndigheten för att sköta de redovisade tillkommande uppgifterna.

Testkostnader vid Pliktverket

Kommitténs förslag innebär att Försvarsmakten under en övergångstid bör köpa testtjänster av Pliktverket samt att dessa tester bör vara jämförbara med dem som i dag genomförs under mönstring/antagningsprövning.

Enligt Pliktverkets årsredovisning var kostnaden per mönstring/antagningsprövad 5 670 kronor under 2008. I denna summa

² Enligt Pliktverkets erfarenhet måste för varje utbildningsplats som erbjuds tre personer genomgå ett testförfarande. Se avsnitt 14.4.2.

ingick emellertid administrativa kostnader i form av mönstrings- och reseplanering, uttagning och inskrivning, informationsverksamhet, utflyttad mönstring, stöd till Försvarsmakten samt hantering av personärenden. Hur stor del dessa kostnader utgör är svåra att uppskatta precist, men kommittén bedömer att de motsvarar cirka 30 procent av kostnaden per mönstrad/antagningsprövad.

Ovan nämnda kostnader kommer i och med kommitténs förslag i viss utsträckning att hamna vid Försvarsmakten. I andra delar kommer de att försvinna när bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inte tillämpas.³ I ljuset av detta bedömer kommittén att kostnaden för enbart testerna per individ när Försvarsmakten handlar upp tjänsten vid Pliktverket, bör kunna uppgå till cirka 4 000 kronor. Totalkostnaden för att testa 18 000 individer i ett frivilligsystem skulle därmed uppgå till cirka 72 miljoner kronor. Denna summa skulle utgöra avgiftsfinansierade intäkter vid Pliktverket., till skillnad från i dag när den är anslagsfinansierad,

En återstående fråga som påverkar testkostnaderna är vid hur många ställen testverksamhet ska kunna bedrivas i framtiden, något som är bland annat avhängigt av Försvarsmaktens behov och vilka kostnaderna blir för att ombesörja att individer reser till testställen. Olika alternativ, som exempelvis test utförda av mobila testgrupper, bör övervägas av Försvarsmakten/Pliktverket för att uppnå kostnadseffektivitet. Kommittén saknar förutsättningar att bedöma vilka besparingar som eventuellt kan åstadkommas i denna del.

18.3.3 Utbildningskostnader i ett frivilligsystem

Försvarsmakten har, som redovisats i bilaga 6 i delbetänkandet, levererat ett nyckeltal som myndigheten använder för att utföra schablonmässiga beräkningar för vad värnpliktsutbildning kostar. Beloppet ska enligt Försvarsmakten omfatta både kostnader för den värnpliktige i form av dagersättning, hemresor med mera samt utbildningskostnader. Beloppet uppgår totalt till 705 kronor per dag. Kommittén har vid ett flertal tillfällen bett Försvarsmakten redovisa hur detta belopp har räknats fram och hur stora de olika delposterna är. Försvarsmakten har dock inte kunnat redogöra för

³ Se föregående avsnitt om administration och urval vid Försvarsmakten.

nyckeltalets olika beståndsdelar eller hur de har beräknats. Detta gör det svårt för kommittén att vad avser utbildningsfaserna göra ordentliga kostnadsjämförelser, mellan ett plikt- och ett frivilligsystem. Därigenom blir det omöjligt att skapa en modell i vilken variabler på ett tillförlitligt sätt kan justeras för att bedöma vilka kostnadseffekterna kan bli av det förslag på ersättningssystem som kommittén föreslår. Exempel på sådana variabler är resekostnader samt storleken på utbetalning av familjebidrag. I ett frivilligsystem torde det vara nödvändigt för Försvarsmakten att kunna fastställa olika kostnadsposters storlek, bland annat för att kunna bedöma vilken ersättning som rekryter bör få.

I beräkningen av hur mycket en utbildning av rekryter kommer att kosta har kommittén till följd av det ovanstående, valt att utgå från de kostnader som hemvärdet har haft för den tre månader långa direktutbildning av soldater som har bedrivits i olika delar av landet under 2006–2008. I och med att hemvärdets utbildning bedrivs under ungefär samma tidsperiod som den grundläggande militära utbildning som kommittén föreslår, torde kostnaderna kunna vara jämförbara, men med vissa justeringar. Hemvärdets utbildning omfattar inte de sannolikt dyrare utbildningsmoment (exempelvis bruk av kostsam utrustning) som befattnings- och förbandsutbildning innebär. Noteras kan också att syftet med hemvärdets utbildning är att soldaterna ska lära sig grundläggande militära kunskaper, det vill säga snarlika de mål för den grundläggande militära utbildning som kommittén föreslår.

Ersättningsförslagets generella kostnadseffekter

Det av kommittén föreslagna ersättningssystemet för rekryter under utbildning, uppvisar flera likheter med ersättningssystemet för dagens värnpliktiga i och med att ersättningslagen i stor utsträckning är de samma. En kostnadspåverkande skillnad mellan kommitténs förslag och dagens system är att en månatlig sammanlagen ersättning föreslås för rekryter i stället för den dagens ersättning, ersättning för måltidskostnader samt utbildningspremie (ofta kallad utryckningsbidrag) som betalas ut till totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt i dag. Kommittén bedömer att dess förslag i denna del kommer att medföra en minskad administration av ersättningsutbetalningar och därigenom kostnadsbesparingar.

En omfattande kostnad i dagens värnplikssystem följer vidare av rätten till fria hemresor under varje tjänstefri helg. Under 2008 uppgick kostnaderna för de värnpliktigas resor till cirka 207 miljoner kronor. Kommitténs förslag om att inte erbjuda rekryter en generell rätt till fria hemresor under varje tjänstefri helg, innebär med stor sannolikhet att avsevärda kostnadsbesparingar kan göras jämfört med dagens system.

Kommittén bedömer att åldersspannet för framtidens rekryter kommer att vara större än för dagens värnpliktiga. Jämfört med i dag, kommer fler rekryter att till exempel ha hunnit bilda familj eller köpt bostad. Följaktligen är det sannolikt att kostnaderna för de behovsprövade familjebidragen kommer att öka i ett frivilligsystem.

För dagens värnpliktiga avsätter Försvarsmakten medel för framtida pensionsutbetalningar för den utbildningstid som överstiger 120 dagar. Den av kommittén föreslagna grundläggande militära utbildningens längd kommer inte att ge någon pensionsgrundande inkomst. Totalsumman för pensionsavsättningar avseende värnpliktiga uppgick under 2008 till drygt 213 miljoner kronor. Utrymme kommer därigenom att finnas för att exempelvis omfördela resurser till förbättrade ersättningar för rekryter.

I ljuset av ovanstående gör kommittén bedömningen att Försvarsmakten, inom den ekonomiska ramen för kostnader för värnpliktiga i dagens system, har goda möjligheter att exempelvis erbjuda en högre ekonomisk ersättning till framtidens rekryter än man har för dagens värnpliktiga. Detta skulle sannolikt ha positiv inverkan på Försvarsmaktens attraktionskraft.

Hemvärnets dagkostnad per soldat för att erbjuda grundläggande militär utbildning under tre månader

För att säkerställa att hemvärnsförband finns tillgängliga i hela landet har hemvärdet under 3–4 års tid på försök anordnat direktutbildning av hemvärnssoldater. Följande redovisning baseras på hemvärnets erfarenheter av vilka kostnaderna har varit. Noteras kan att de som har genomgått utbildningen har haft värnpliktsförmåner.

I sina beräkningar har hemvärdet fastställt vilken tjänstgörings- samt vilken utbildningskostnaden per dag har varit för detta. I posten tjänstgöringsdagskostnader (180 kronor/dag) ingår dag-

ersättning, ersättning för måltidskostnader, familjebidrag och resor för soldaterna. Utöver detta har soldaterna även erhållit en utbildningspremie (72 kronor/dag). Posten utbildningskostnader (150 kronor/dag) innefattar ammunition, livsmedel och övrig förbrukningsmateriel. Nyckeltalet per tjänstgöringsdag har således varit 402 kronor/soldat. I de angivna kostnaderna ingår *inte* löne- samt övriga kostnader för utbildande officerare, kostnader för rekrytering eller övrig overheadkostnad eller erhållet stöd från FMLOG. Kostnader för viss materiel saknas i beräkningarna eftersom denna redan har funnits tillgänglig vid de utbildande enheterna.

Tabell 18.2 Hemvärnets dagkostnad (kronor) per utbildad soldat

Tjänstgöringskostnad	180
Utbildningskostnad	150
Utbildningsbidrag	72
Totalsumma	402

Dagkostnaden för en rekryt under grundläggande militär utbildning

Kommittén bedömer att hemvärnets dagkostnad per utbildad soldat bör utgöra grunden för beräkningarna av vad kostnaderna för att utbilda rekryter kan komma att bli. Eftersom utgiftsposterna i stor utsträckning är desamma oavsett om utbildningen sker med plikt eller på frivillig grund görs inte några justeringar annat än där det är påkallat. I sina beräkningar väljer kommittén att dels presentera kostnaderna om ersättningsnivåerna bibehålls på dagens nivå, dels kostnader utifrån det av kommittén föreslagna systemet.

Med utgångspunkt i hemvärnets beräkningar, måste vissa antaganden göras för att kunna uppskatta vilka kostnaderna för att utbilda rekryter kan bli. Dessa baseras på två delar:

1. Kommitténs förslag om ersättningssystem för rekryter:
 - a) En sammanslagen månatlig ersättning betalas ut i stället för dagersättning, ersättning för måltidskostnader samt utbildningspremie;
 - b) Den sammanslagna ersättningsnivån kan vara högre än för dagens värnpliktiga;
 - c) Någon justering för resekostnader genomförs inte eftersom dessa inte med önskvärd precision går att få fram ur hemvär-

nets redovisning. Kostnaderna i värnpliktssystemet är troligtvis avsevärt högre och skulle därigenom medföra en högre tjänstgöringsdagkostnad;

- d) Någon justering för familjebidrag genomförs inte eftersom det befintliga underlaget inte möjliggör detta. Sannolikt ökar utbetalningarna av familjebidrag i ett frivilligsystem.

2. Antagande över omfattningen av restposternas storlek:

- a) Kostnader avhängiga administration och annan stödverksamhet inom Försvarsmakten, livränta, sjukpenning, beklädnadsersättning och högskoleprov har varit svåra att klarlägga. Kommittén nödgas därför att göra ett antagande om storleken på restposten och uppskattar att denna uppgår till fem kronor/dag.

Hemvärnets kostnadsredovisning saknar vissa restposter som kommittén har försökt att identifiera och prissätta. Nedanstående tabell redogör för vilka kostnadsposterna och deras storlek är per dag. De redovisade kostnaderna baseras, utöver hemvärnets redovisning, på information som har hämtats in från Försvarsmakten och Kammarkollegiet.

Kostnaderna för sjukvård baseras på utfallet under 2008 där de totala kostnaderna har dividerats med antalet tjänstgöringsdagar för värnpliktiga. Utgifterna för ideella skador samt statens riskgaranti grundas på bearbetade data från Kammarkollegiet och är ungefärliga. Kostnaderna antas förbli oförändrade i ett frivilligsystem.

Lönekostnaderna för befälen utgår från en genomsnittlig lön för officerare vid P7, P4, K3 och I19. Kommittén har därutöver antagit att det behövs fem befäl för att utbilda en pluton bestående av 32 rekryter. Utbildningens krav på administrativa, stabs- och servicefunktioner medför att kommittén antar att ytterligare två officerare måste vara delaktiga i utbildningen. Beräkningen baseras sålunda på vilka lönekostnaderna (inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter) är för sju befäl under tre månaders tid. Denna summa har dividerats med antalet utbildningsdagar och antas vara oförändrad i ett frivilligsystem.

Kolumnerna i nedanstående tabell illustrerar den uppskattade dagkostnaden vid olika ersättningsnivåer. Dagens nivå uppgår till cirka 4 950 kronor per månad. Kommittén bedömer att denna nivå kan vara för låg för att attrahera rekryter. Mot bakgrund av att kostnaderna för fria hemresor med mera bör minskas i ett frivillig-

system, antas att utrymme finns för att erbjuda en högre ersättning. Om denna ersättningsnivå skulle antas motsvara cirka 7 000 kronor skulle tjänstgöringsdagkostnaden i hemvärnets beräkningar behöva, grovt räknat, justeras upp till cirka 319 kronor. Snarlikt skulle en ersättning om cirka 9 000 kronor behöva medföra en justering av tjänstgöringsdagkostnaden till cirka 385 kronor. Eftersom någon avsättning för pensioner inte görs i kommitténs förslag skapas utrymme för ersättningshöjningar.

Kommittén betonar att dagkostnaderna kan påverkas om exempelvis utbildningsvolymerna skulle behöva öka eftersom detta skulle kunna behöva förutsätta ökade kostnader för utbildande befäl, utbildningsplattformar med mera. Kommittén bedömer emellertid att antalet värnpliktsutbildade under senare år inte avviker i alltför stor utsträckning från de nödvändiga utbildningsvolymerna som föreslås gälla för den grundläggande militära utbildningen. På grund av detta bör felmarginalerna i denna del vara relativt små.

Tabell 18.3 Dagkostnaden för att utbilda rekryter med olika ersättningsnivåer

Kostnadspost (kronor/dag)	4 950 (kr/mån)	7 000 (kr/mån)	9 000 (kr/mån)
Tjänstgöringskostnad ⁴	252	319	385
Utbildningskostnad	150	150	150
Sjukvårdskostnader	2	2	2
Ideella skador	5	5	5
Statens riskgaranti	2	2	2
Befälslöner	280	280	280
Restpost ⁵	5	5	5
SUMMA	696	763	829

Kostnaderna för att utbilda en rekryt under tre månader beräknas genom att multiplicera dagkostnaden med antalet rekryter (6 050) och antalet utbildningsdagar (90).

⁴ Inklusivt dagersättning, ersättning för måltidskostnader utanför tjänstetid, utbildningsbidrag, familjebidrag och resor. Hemvärdet har särredovisat utbildningsbidraget som inte föreslås utbetalas i frivilligsystemet. I frivilligsystemet betalas i stället en månatlig ersättning ut där penningersättningarna är sammanslagna.

⁵ Restposten består av administration, livränta, beklädnadsersättning, sjukpenning och kostnader för fria högskoleprov. Den totala kostnaden av nämnda ersättningar bedöms vara låg.

Tabell 18.4 Utbildningskostnaden (miljoner kronor) för en grundläggande militär utbildning för 6 050 rekryter med olika ersättningsnivåer

Ersättningsnivå	4 950	7 000	9 000
SUMMA	379	415	451

18.3.4 Försvarsmaktens samlade kostnader för utbildning, rekrytering och testverksamhet

De sammanlagda kostnaderna för att kunna utbilda 6 050 rekryter under cirka tre månaders tid kan delas upp i kostnader för själva utbildningen, marknadsföringen samt test och urvalsverksamheten. Vad gäller test- och urval, består den sammanlagda kostnaden av utgifter för administration vid Försvarsmakten (cirka 32 miljoner kronor) samt utgifter för tester vid Pliktverket (cirka 72 miljoner kronor). Kommittén noterar att de administrativa kostnaderna vid Försvarsmakten uppgår till ungefär samma summa som den i avsnitt 18.3.2 redovisade rationaliseringspotentialen av Pliktverkets mönstrings-/antagningsprövningsförfarande. Kommittén väljer att presentera kostnaden ifall ersättningarna behålls på dagens nivå, men även vilka kostnaderna skulle bli för högre ersättningsnivåer.

Tabell 18.5 Kostnader (miljoner kronor) för att marknadsföra, genomföra tester och urval samt utbilda 6 050 rekryter med olika nivå på den månatliga ersättningen

Kostnadslag/Ersättningsnivå	4 950	7 000	9 000
Utbildningskostnader	379	415	451
Test- och urvalskostnader	104	104	104
Marknadsföringskostnader	117,5	117,5	117,5
SUMMA	600,5	636,5	672,5

18.3.5 Övriga kostnader vid Försvarsmakten

Inspektörsfunktion

Kommittén bedömer att den inspektörsfunktion som föreslås inrättas bör kunna bemannas av personer som redan är anställda inom Försvarsmakten. Exempelvis genomförs redan i dag viktig och omfattande verksamhet avseende utbildningsplaner med mera vid FMLOPE. Den omfördelning av arbetsuppgifter som ett

inrättande av en inspektörsfunktion innebär bör därför enligt kommitténs menande inte medföra några ytterligare kostnader för Försvarsmakten. Förslaget bedöms därför inte orsaka betydande merkostnader.

En ny tidning om försvarets verksamhet

Kommittén föreslår att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ges i uppdrag att bekosta en oberoende tidning med uppgift att bevaka och granska det militära och civila försvaret.

En jämförelse kan göras med tidningen Riksdag och Departement som under 2008 hade en upplaga på 10 800 exemplar. Tidningen utges cirka 38 gånger per år. Redaktionen består av sju reportrar, två redigerare och därutöver en chefredaktör som aktivt deltar i skrivande och administration. Riksdag och Departement får intäkter i form av ersättning från riksdagen, annonsering och prenumerationsintäkter.⁶ Publikationen får stöd från riksdagen i form av lokaler, underhåll av datorutrustning med mera. Tidningen belastas inte för dessa kostnader. Utöver den tryckta tidningen, tillhandahålls även en webbpublikation som kostar cirka 250 000 kronor per år för utvecklingskostnader och fasta avgifter.

Kommittén vill inte specifikt uttala sig om hur omfattande utgivningen av den föreslagna tidningen bör vara eller hur stor redaktion som skulle behövas. Kommittén bedömer emellertid att endera Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör kunna bidra med administrativt stöd på det sätt som Riksdag och Departement erhåller. Genom att tidningen bör granska hela försvaret torde samhällsintresset för tidningen vara relativt stort. Därigenom skulle annons- och prenumerationsintäkterna kunna vara relativt omfattande.

Tidningen Värnpliktsnytt kostar cirka 2,8 miljoner kronor att producera. Eftersom tidningen bör läggas ned, bör denna kostnad räknas av de merkostnader som den av kommittén föreslagna publikationen kommer att medföra.

⁶ Fördelningen är maximalt 4,5 miljoner kronor från riksdagen, prenumerationsintäkter på cirka 4,8 miljoner och annonsintäkter om cirka en miljon kronor.

18.4 Förslagets betydelse för kostnader vid andra myndigheter

18.4.1 Förslagets betydelse för kostnader vid Pliktverket

Den föreslagna personalförsörjningsreformen innebär att kostnadsbesparingar kan göras samtidigt som en omfördelning av resurser kommer att ske. Vad gäller Pliktverket, noteras att en del av de uppgifter som myndigheten ska ägna sig åt i framtiden kommer att vara anslagsfinansierade, medan andra är avgiftsfinansierade. När möjligheter till rationaliseringar diskuteras, bör emellertid erinras om att samma personal kan arbeta både med anslags- och avgiftsfinansierade arbetsuppgifter, något som försvårar bedömningar av vilken rationaliseringspotentialen kan vara.

Under 2008 mönstrade/antagningsprövade Pliktverket cirka 25 000 unga män och kvinnor. Att testvolymerna antas minska med 28 procent till cirka 18 000 vid en övergång till en militär personalförsörjning baserad på frivillighet skulle således innebära att Pliktverkets personalbehov i administration för totalförsvarspliktiga samt test- och urvalsförfarande minskar. Detta skulle innebära ungefär 35 miljoner kronor i besparingar främst i den verksamhet som i dag är anslagsfinansierad. Det går i nuläget inte att avgöra vilka rationaliseringar som är mest effektiva, men det kan exempelvis handla om nedläggning av verksamhetsställen och/eller minskning av antalet årsarbetskrafter. Personalkategorier som sannolikt berörs är mönstringsförrättare och stödfunktioner avseende totalförsvarspliktiga. Likaså skulle arbetsuppgifterna för den personal som ansvarar för drift av Pliktverkets IT-system minska till följd av mindre omfattande arbetsuppgifter.

I dag åtgår resurser inom Pliktverket även för arbete med krigsplaceringar, omorganisationer av krigsorganisationen, tjänstgöringsredovisning med mera. Denna verksamhet bör kunna rationaliseras. Dock är denna verksamhet i dag avgiftsfinansierad och därigenom beroende av efterfrågan från beställarna. Kommittén saknar tillräckligt underlag för att bedöma vilka besparingar som en minskad efterfrågan skulle kunna medföra.

Enligt kommitténs förslag kommer Pliktverket, vid sidan av den testverksamhet som den under en övergångsperiod bör sköta på uppdrag av Forsvarsmakten, att vara fortsatt ansvarig för personalredovisning för totalförsvaret samt ansvarig för genomförande av annan utredning än mönstring. Delar av denna verksamhet är

anslagsfinansierad i dag och bör vara det även i framtiden. Följaktligen kommer Pliktverket att behöva en anslagsfinansierad grundorganisation som, utöver personal för nödvändig personalredovisning och annan utredning än mönstring, kommer att innefatta bland annat en verksledning och vissa stabsfunktioner. I denna del är det komplicerat att kvantifiera eller klassificera de exakta behov som finns, inte minst genom att Pliktverkets framtida medarbetare kommer att, ur ett effektivitetsperspektiv, behöva lösa flera olika arbetsuppgifter oavsett finansieringsform. Utifrån denna aspekt och på grundval av underlag från Pliktverket, bedömer kommittén att grundorganisationen kan komma att behöva anslagsintäkter om cirka 14 miljoner kronor. Till detta belopp tillkommer tidigare redogjorda och avgiftsfinansierade intäkter.

Kommittén föreslår att tillämpningen av skyldigheten att medverka till annan utredning än mönstring även ska omfatta samtliga kvinnor som är svenska medborgare. Förslaget innebär att samtliga personer i en årskull åläggs att svara på frågor från Pliktverket. En åldersklass 18-åringar motsvarar i dag cirka 120 000 kvinnor och män. Med utgångspunkt i dagens kostnader för denna verksamhet bedömer kommittén att den årliga driftskostnaden för att administrera ett webbttest uppgår till cirka 8,3 miljoner kronor. Kostnader tillkommer i form av informationsinsatser om lämplighetsundersökningen samt den information som enligt kommitténs förslag bör ges till de värnpliktiga som berörs av reformens genomförande. Eftersom kvinnor tidigare inte har behövt svara på frågorna i enkäten bör informationsbehovet mot denna grupp vara relativt stort under en övergångsperiod och kräva resurser utöver dem som den ovan redovisade grundorganisationen kräver. Kostnaden för dessa informationsinsatser är svåra att uppskatta, men de torde kunna uppgå till cirka sju miljoner kronor, men minska allt eftersom kunskaperna om förändringarna i lagen om totalförsvarsplikt vinner acceptans.

Kommitténs förslag innebär att delar av den verksamhet som bedrivs vid Pliktverket kommer att försvinna i och med att bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret inte tillämpas. Detta handlar om moment som inträffar före, under och efter mönstrings-/antagningsprövningsverksamheten. Konkret kommer mönstringsförrättarens uppgifter att försvinna liksom ett så kallat förbandsansvar som innebär att stöd och service ges till Försvarmaktens värnplikts-handläggare vad gäller uppfyllnad av värnpliktsbeställningar. Den

tjänstgöringsadministration avseende kallelser till tjänstgöring, personärenden (uppskov och ändrade inskrivningsbeslut), aviseringar till Försäkringskassan, förmånsreglering, utskick av tjänstgöringshandlingar, med mera kommer likaså att försvinna liksom deltagande i allmänna informationskampanjer om totalförsvarsplikten. Detta betyder att rationaliseringar av verksamheten kan göras vilket medför ekonomiska besparingar. Storleken på besparingarna är dock svåra att uppskatta, bland annat beroende av om ett behov bör finnas för att snabbt kunna återuppta verksamheterna som följer av tillämpning av bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret.

18.4.2 Förslagets betydelse för kostnader vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kommittén har i kapitel 15 lämnat olika förslag på hur allmänhetens kunskap om försvar och samhällets krisberedskap kan stärkas under Myndighetens för samhällsskydd och beredskap huvudmannaskap. MSB har redan i dag flera funktioner som hanterar extern information. Avseende folkförankring handlar det närmast om en förberedande information inom ramen för myndighetens risk- och sårbarhetsreducerande arbete. En enhet arbetar särskilt för den enskildes säkerhet och beredskap. Denna enhet svarar för flera viktiga informationsfunktioner som tidigare var spridda vid Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar. Eftersom enhetens uppgifter handlar om att förmedla kunskaper till allmänheten om hur olika krissituationer kan hanteras skulle denna enhet kunna hantera den typ av uppdrag om ökad folkförankring som kommittén föreslår.

Nämnda enhet arbetar redan i dag med väsentliga delar av det kommittén föreslår. Emellertid tillkommer stora kunskapsområden, framför allt sådant som rör rikets försvar, vilket bör kräva tillskott av personalresurser. Kommittén bedömer att de tillkommande uppgifterna, främst avseende samordning, kommer att behöva ett ökat personalbehov bestående av två till fyra personer. Den utvidgade informationen medför sannolikt också en viss merkostnad i sig – något som emellertid beror på hur stora grupper som bör nås; i vilka former som informationen ges; vilka avgränsningar som görs; vilket tidsperspektiv det kan handla om samt hur kostnader fördelas mellan olika myndigheter.

18.4.3 Kostnaden för en ny försvarsgranskningsnämnd

Kommittén föreslår att en försvarsgranskningsnämnd inrättas. Nämnden ska bland annat granska behandlingen av rekryter inom Försvarsmakten och medinflytandearbetet inom myndigheten.

För att kunna fullgöra de uppgifter som nämnden föreslås hantera, kommer nämnden att behöva bestå av förordnade ledamöter samt anställd kanslipersonal. Mot bakgrund av erfarenheter från exempelvis försvarsombudsmannafunktionerna i Kanada och Nederländerna, kan nämndens uppgifter sannolikt öka under en inledningsfas tills det att en jämn arbetsbelastning har uppnåtts. Det är i dagsläget för tidigt att avgöra hur stor personalvolymen vid den föreslagna nämnden bör vara. Kommittén bedömer emellertid, med beaktande av andra nämndmyndigheters budget, att de årliga omkostnaderna för nämnden, efter det att dess organisation har byggts upp, inte torde överstiga 10 miljoner kronor.

18.5 Förslagets betydelse ur ett effektivitetsperspektiv

Enligt vad som har anförts i kapitel 17, bör från och med 2012 majoriteten av dem som väljer att engagera sig i Försvarsmakten kunna rekryteras bland dem som har fullgjort en grundläggande militär utbildning inom myndigheten. Rekryteringsbehovet av gruppbefäl, soldater och sjömän till stående och kontrakterade förband bedöms uppgå till 3 000 individer om den genomsnittliga anställningstiden är två år (hemvärnets behov ingår inte i detta beräkningsunderlag). Personaluppfyllnaden är nödvändig för att kunna uppfylla de operativa mål som Försvarsmakten har getts av statsmakterna. Med utgångspunkt i detta rekryteringsbehov kan det vara av intresse att göra en uppskattning av vilka kostnaderna i ett frivillig- respektive pliktsystem kan vara för att utbilda 3 000 insatsberedda gruppbefäl, soldater och sjömän. En sådan uppskattning måste baseras på ett antal antaganden. Beräkningarna bör därför inte ses som några absoluta sanningar utan snarare som en indikation på vilka kostnaderna kan vara för att få ut en avsedd effekt från två olika system.

I de kostnadskalkyler och jämförelser av effektiviteten mätt på hur många insatsklara soldater som frivillig- respektive pliktsystemen förväntas leda till har utgångspunkten varit de kostnader och

ut effekter som dagens pliktbaserade personalförsörjningssystem medför.

18.5.1 Kostnader i ett frivilligsystem för att få ut 3 000 insatsberedda gruppbefäl, soldater och sjömän

Frivilligförslaget innefattar en cirka tre månader lång grundläggande militär utbildning varefter de som är intresserade endera genomgår en kompletterande militär utbildning under en begränsad tid alternativt tecknar avtal om anställning i Försvarsmakten.⁷ Under denna anställningstid erbjuds befattnings- och förbandsutbildning. Lönen under anställningstiden antas vara 25 000 kronor/månad inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter (och avsättning för pension).⁸ Kommittén antar att den totala längden på utbildningen för att en soldat ska kunna vara beredd att genomföra en insats uppgår till cirka elva månader.⁹ Det är viktigt att påminna om att den föreslagna personalförsörjningen innebär att en person kommer att utbildas i det förband där han eller hon förväntas tjänstgöra. Med andra ord kommer både befattnings- och förbandsutbildning att ske efter det att den grundläggande militära utbildningen är avklarad. Några dubbla förbandsstrukturer kommer till skillnad från i dagens system inte längre att finnas. Innebörden av detta är att Försvarsmakten inte längre behöver utbilda och samöva krigsförband samtidigt som den ska skapa och utbilda separata beredskaps- och rotationsförband för den internationella verksamheten.

Utifrån jämförelser med frivilligsystem i andra länder bedömer kommittén att cirka 30 procent av dem som påbörjar en grundläggande militär utbildning kommer att sluta under denna eller avstå från fortsatt engagemang efter utbildningens slut. Detta innebär att Försvarsmakten – för att kunna anställa 3 000 soldater eller sjömän – måste erbjuda grundläggande militär utbildning för cirka 4 300 individer. Av de 3 000 som rekryteras erbjuds avlönad

⁷ För enkelhetens skull antar kommittén att de som anställs av Försvarsmakten träder in i anställning omedelbart efter den militära grundutbildningen.

⁸ Detta motsvarar en lön om cirka 16 000 kronor före skatt, det vill säga en nivå som skyttesoldater i regel får vid anställning i insatsorganisationen efter värnpliktsutbildning.

⁹ Utbildningstiden för att en soldat ska kunna vara beredd att genomföra insats är självfallet avhängigt av vilken form av insats som ska genomföras samt vilken befattning den enskilde ska besitta. Därför bör elva månader, generellt sett, betraktas som kortast möjliga tid innan en enskild soldat kan anses vara insatsklar.

befattnings- och förbandsutbildning under cirka åtta månaders tid varefter soldaten antas vara beredd att delta i insats.

För varje person som kan erbjudas en utbildningsplats, måste erfarenhetsmässigt tre personer genomgå ett testförfarande. Således måste cirka 13 000 personer genomgå tester vid Pliktverket. I avsnitt 18.3.2 har redovisats att testkostnaden per person i ett frivilligsystem torde uppgå till cirka 4 000 kronor. Till detta ska läggas administrativa kostnader hos Försvarsmakten. Mot bakgrund av vad som har anförts i avsnitt 18.3.2 skulle dessa uppgå till 23 miljoner kronor (avgifterna för att hantera de nationella skyddsstyrkornas administration har deducerats från totalsumman). De sammanlagda testkostnaderna för att utbilda blivande soldater i frivilligsystemet skulle därmed uppgå till cirka 75 miljoner kronor.

HKV INFOS bedömning är att marknadsföringskostnaden för att rekrytera en person i ett frivilligsystem är 25 000 kronor. För att attrahera 4 300 personer till en grundläggande militär utbildning skulle marknadsföringskostnaderna därigenom behöva uppgå till cirka 107,5 miljoner kronor.

Ett led i kostnadsberäkningarna är att bedöma vilka kostnaderna är för att testa, rekrytera och utbilda 4 300 frivilliga rekryter under en grundläggande militär utbildning. Kommittén antar härvid att den ersättning som Försvarsmakten erbjuder rekryterna är den mellanliggande nivån, det vill säga cirka 7 000 kronor per månad. Utbildningskostnaden per rekryt uppgår då till 763 kronor/dag enligt tabell 18.3.

Tabell 18.6 Kostnader (miljoner kronor) för att marknadsföra, genomföra tester och urval samt utbilda 4 300 rekryter med 7 000 kronor i månatlig ersättning

Kostnadsslag/Ersättningsnivå	7 000 kr/mån
Utbildningskostnader	295
Test- och urvalskostnader	75
Marknadsföringskostnader	107,5
SUMMA	477,5

Kommittén antar att 3 000 av dem som har genomgått grundläggande militär utbildning väljer att teckna avtal med Försvarsmakten. Under åtta månaders tid ges befattnings- och förbandsutbildning för den enskilde inom ramen för anställning eller

kontraktering. Eftersom soldaten är anställd betalas inga ekonomiska ersättningar ut förutom själva lönen. I lönekostnaden är sociala avgifter inräknade. Därför faller tjänstgöringsdagkostnaden bort från kostnadsposterna och ersätts med lönekostnad per dag. Utbildningskostnaderna i befattnings- och förbandsskedet är dyrare än under den grundläggande militära utbildningen. Dessa antas uppgå till 225 kronor per dag. Att denna kostnad antas vara högre än under värnpliktssystemets första elva månader beror på att all befattningsutbildning bör ske utifrån insatsorganisationens behov. Därigenom antas att utbildning av vissa mindre kostnadskrävande befattningar inte kommer att ske. Vidare antas att kostnader för befälslöner är identiska jämfört med den grundläggande militära utbildningen. Kommittén väljer att bortse från övriga svårkvantifierbara poster såsom avtalsreglerade förmåner, administration, stödfunktioner, ersättningar för sjukvård och ideella skador med mera. Således kommer den verkliga kostnaden för utbildning för anställda att *överstiga* de belopp som redovisas.

Tabell 18.7 Dagkostnaden för en anställd soldat under utbildning

Kostnadspost (kronor/dag)	
Lön under utbildning	833
Utbildningskostnad	225
Befälslöner	280
SUMMA	1 338

Kostnaden för att vidareutbilda 3 000 anställda soldater under åtta månaders tid uppgår därmed till cirka 963 miljoner kronor. Lägg denna summa samman med kostnaderna för att marknadsföra, genomföra tester och urval samt utbilda 4 300 rekryter med 7 000 kronor i månatlig ersättning (enligt tabell 18.6) erhålls summan för att kunna få fram 3 000 insatsklara soldater i ett frivilligsystem. Totalkostnaden för detta bedöms, utifrån de antaganden och osäkerhetsfaktorer som har redovisats, uppgå till minst 1 440,5 miljoner kronor.

18.5.2 Kostnader i ett Pliktssystem för att få ut 3 000 insatsberedda gruppbefäl, soldater och sjömän

I jämförelse med ett frivilligsystem är det ineffektivt att i ett pliktssystem utbilda soldater i syfte att få ut dem insatsberedda för missioner. Förklaringen till detta är att de nuvarande bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt kräver att värnpliktiga ska utbildas utifrån krigsorganisationens behov. Värnpliktsutbildningen innefattar grundutbildning och samövning i syfte att bemanna ett specifikt krigsförband. Dessa krigsförband kan inte användas fullt ut annat än om den krigsplacerade personalen kallas in till tjänstgöring. Med totalförsvarsplikten som grund kan dessa krigsplacerade värnpliktiga inte användas för att bemanna de internationella insatserna. För att få personal till dylika insatser måste därför förband för internationella uppgifter och beredskapsförband skapas genom att soldater som har fullgjort grundutbildning och krigsplacerats i krigsförband rekryteras på frivillig grund. Personal för dessa missionspecifika insatser måste till skillnad från befattnings- och förbandsutbildningsskedet i stående förband i frivilligsystemet samövas *efter* det att värnpliktsutbildningen är fullgjord.

Pliktsystemet omfattar därmed grundutbildning under elva månader varefter en frivillig tredje termin fullgörs av dem som är intresserade av detta. Den tredje frivilliga terminen fokuserar på förbands- och missionspecifik utbildning varvid lön betalas ut.¹⁰

Såsom kommittén redovisade i delbetänkandet, förekommer det oklarheter om hur många bland tidigare värnpliktsutbildade som *de facto* har tecknat kontrakt för en tredje frivillig termin. Orsakerna är bland annat att vissa har valt att söka till utlandsstyrkan några år efter det att grundutbildningen har avslutats samt att personer som stod i beredskap för Nordic Battlegroup inte var anställda i utlandsstyrkan. Oklarheterna till trots antar kommittén att 30 procent tecknar avtal efter elva månaders värnplikt. Utifrån omständigheterna är detta sannolikt ett frikostigt antagande. För att kunna få ut 3 000 insatsberedda soldater behöver därigenom 10 000 personer åläggas att genomföra värnpliktsutbildning.¹¹

Som tidigare konstaterats måste tre personer genomföra tester för varje utbildningsplats som erbjuds. Således måste i ett plikt-

¹⁰ Liksom i frivilligsystemet antas lönen inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter uppgå till 25 000 kronor/månad.

¹¹ Kommittén väljer att inte göra något antagande om hur många värnpliktiga som genom detta skulle lagföras för brott mot lagen om totalförsvarsplikt utan fokuserar i stället på pliktssystemets, utifrån de krav som statsmakterna har satt på Försvarmaktens verksamhet,

system 30 000 personer mönstras/antagningsprövas till de kostnader som mönstring och antagningsprövning föranleder i dagens system. Effektiviseringar i mönstringsförfarandet går inte att anta eftersom vissa av uppgifterna som görs vid Pliktverket är en följd av bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret. Kostnaderna per mönstrad/antagningsprövad uppgår till 5 670 kronor i ett pliktssystem.¹² De totala urvalskostnaderna i ett pliktssystem uppgår därigenom till cirka 170 miljoner kronor.

HKV INFOS har angett att Försvarsmakten har marknadsföringskostnader på cirka 25 miljoner kronor redan i dag. Detta rör rekrytering till utlandsstyrkan, officersyrket, aspirantutbildningen med mera. Med utgångspunkt i vad som har redovisats i tabellen i kapitel 14 utgör utlandsstyrkans marknadsföringskostnader av denna summa fyra miljoner kronor. Kommittén väljer i denna del att bortse från de informationsinsatser och av dessa följande kostnader som har genomförts för att marknadsföra värnplikten.

Kommittén antar att ersättningsnivåerna för de värnpliktiga bibehålls vid dagens nivåer, det vill säga att de är lägre i jämförelse med vad som erbjuds i frivilligförslaget. En justering avseende utbildningskostnaden måste emellertid göras mot bakgrund av att befattnings- och förbandsutbildning är dyrare än grundläggande soldatutbildning till följd av bland annat nyttjande samt förbrukande av dyrare utrustning och materiel. Kommittén antar därför att denna höjda utbildningskostnad, utslaget över elva månader, uppgår till totalt 200 kronor per dag. Snarlik (men högre) höjning har gjorts i frivilligsystemet efter den grundläggande militära utbildningen. En tillkommande post i värnpliktssystemet är avsättning för pensioner, en post som tillkommer efter 120 dagars utbildning. Utslaget per värnpliktig och dag uppgår denna summa till 76 kronor. Övriga poster antas vara oförändrade och kommittén bortser därmed från att resekostnaderna i värnpliktssystemet sannolikt är avsevärt högre än vad hemvärdet (vars underlag beräkningarna delvis utgår ifrån) har haft. Kommittén vill ånyo poängtera att beräkningarna är osäkra och att de bör ses som en indikation på vilka kostnaderna kan vara.

¹² Kommittén bortser från eventuella stordriftsfördelar i testverksamheten. Å andra sidan kan en utvidgad verksamhet kräva satsningar i infrastruktur med mera, något som kan verka kostnadsdrivande.

Tabell 18.8 Dagkostnaden för att utbilda en värnpliktig med dagens ersättningsnivåer

Kostnadspost (kronor/dag)	4 950 kr/mån
Tjänstgöringskostnad ¹³	252
Utbildningskostnad	200
Sjukvårdskostnader	2
Ideella skador	5
Avsättning för pensioner ¹⁴	76
Statens riskgaranti	2
Befälslöner	280
Restpost ¹⁵	5
SUMMA	822

Tabell 18.9 Kostnader (miljoner kronor) för att mönstra-/antagningspröva och marknadsföra i syfte att utbilda 10 000 värnpliktiga med dagens ersättningsnivå under elva månaders tid

Kostnadsslag/ersättningsnivå	4 950 kr/mån
Utbildningskostnader	2 712
Test- och urvalskostnader	170
Marknadsföringskostnader	4
SUMMA	2 886

Löner betalas ut under den fem månader långa termin tre till de uppskattningsvis 3 000 personer som vill delta i insatsverksamhet. Bortsett från att utbildningen ges under fem månader i stället för åtta i frivilligsystemet, är alla övriga antaganden desamma systemen emellan.

¹³ Inklusivt dagersättning, ersättning för måltidskostnader utanför tjänstetid, utbildningsbidrag, familjebidrag samt resor.

¹⁴ Enligt erfarenhetsvärde från 2008.

¹⁵ Restposten består av administration, livränta, beklädnadsersättning, sjukpenning och kostnader för fria högskoleprov. Den totala kostnaden för nämnda ersättningar bedöms vara låg.

Tabell 18.10 Dagkostnaden för en anställd soldat under termin 3

Kostnadspost (kronor/dag)	
Lön under utbildning	833
Utbildningskostnad	225
Befälslöner	280
SUMMA	1 338

Kostnaden för att vidareutbilda 3 000 anställda soldater under fem månaders tid, enligt dagens system, uppgår därmed till cirka 602 miljoner kronor. Denna summa ska läggas samman med kostnaderna för att mönstra/antagningspröva, marknadsföra och utbilda 10 000 värnpliktiga under elva månaders tid. Av denna grupp värnpliktiga antas 30 procent teckna kontrakt för fortsatt anställning. De sammanlagda summorna är den kostnad som bedöms krävas för att kunna få fram 3 000 insatsklara soldater enligt dagens pliktssystem. Totalkostnaden för detta bedöms, utifrån de antaganden och osäkerhetsfaktorer som har redovisats, uppgå till minst 3 488 miljoner kronor.

18.5.3 Sammanfattning av plikt- respektive frivilligsystemens effektivitet i att utbilda insatsklara soldater

En grundläggande skillnad mellan de två olika systemen är att utbildningen i pliktssystemet syftar till att fylla krigsorganisationens behov. Samtliga värnpliktiga ska genom utbildningen få de erfarenheter som krävs i krigsorganisationen. Detta har ansetts kräva elva månaders utbildning. Att personer därefter har varit villiga att fortsätta inom Försvarsmakten har varit en positiv bieffekt av pliktssystemet, inte ett mål. De nuvarande bestämmelserna i lagen om totalförsvarspikt försvårar möjligheterna att skapa en effektivare personalförsörjning utifrån insatsorganisationens behov. Det bör framhållas att frivilligsystemet syftar till att personalförsörja insatsorganisationen genom individvis omsättning till skillnad från det nuvarande systemet som baseras på förbandsvis omsättning. Detta torde med stor sannolikhet göra personalförsörjningen mer effektiv.

Den kostnadsjämförelse som har gjorts i föregående avsnitt baseras på en mängd antaganden, men utgör kommitténs bästa

bedömning av vilka kostnaderna kan vara i dagens system och vilka kostnaderna kan bli ifall kommitténs förslag vinner bifall.

Slutligen kan det vara värt att illustrera hur effektiva, ur ett kostnadsperspektiv, de olika systemen är för att få fram 3 000 insatsklara soldater.

Tabell 18.11 En jämförelse av hur effektiva plikt- respektive frivilligsystemen är för att få ut 3 000 insatsklara soldater

Utbildningsmodell	Kostnad (miljoner kronor)
Pliktsystemet	3 488
Frivilligsystemet	1 440,5
Kostnadsrelation	2,4

Ovanstående pekar på att det kostar 2,4 gånger mer att utbilda 3 000 insatsklara soldater enligt dagens system och regelverk jämfört med det förslag på utbildningssystem som kommittén lägger fram.

18.6 Förslagets betydelse för övriga samhällsintressen

18.6.1 Förslagets betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Kommitténs förslag bedöms ha betydelse för sysselsättning i olika delar av landet. De främsta orsakerna är dels att den militära utbildningen bör genomföras i olika delar av landet, dels att nämnda utbildning avses ge Försvarmakten möjligheter att vidareutbilda, anställa och kontraktera de rekryter som har uppfyllt kraven på militär behörighet.

Att den grundläggande militära utbildningen bör kunna genomföras i olika delar av landet innebär att Försvarmakten måste fördela den utbildande personalen utifrån var utbildningen ska genomföras. Det är i nuläget svårt att uttala sig om var utbildningarna kommer att ske och därigenom bedöma hur en omfördelning av Försvarmaktens personal i denna del kommer att påverka sysselsättningen regionalt.

Erfarenheter från exempelvis Nederländerna visar att rekryteringsmålen ofta är lättare att uppnå i de delar av landet där militär-

baser är förlagda. Nederländernas försvarsmakt har upplevt större svårigheter att rekrytera i storstadsregioner. Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att proportionerligt sett fler personer kommer att söka till den grundläggande militära utbildningen från områden i nära anslutning till existerande förband jämfört med andra delar av landet. Fler bland dem som genomgår utbildningen kommer att anställas av Försvarsmakten jämfört med dagens system. Detta innebär att positiva sysselsättningseffekter kan förväntas där personer anställs. Den lokala rekryteringsbasen framstår vara ännu starkare för hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. Denna personalkategori kommer, utöver utbildande befäl, inte att vara anställd utan kontrakterad. Kommittén bedömer därför att hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas rekrytering inte kommer att ha nämnvärd betydelse för sysselsättningen.

På de ställen i landet där förbandsverksamhet kommer att bedrivas kommer fler personer att anställas. Detta medför en ökad skattebas och därigenom förbättrad finansieringsgrund för den offentliga servicen på lokal nivå.

18.6.2 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Kommittén bedömer att dess förslag kommer att sakna betydelse för den kommunala självstyrelsen eftersom några nya uppgifter inte tillförs kommunerna.

18.6.3 Förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Kommitténs förslag kommer sannolikt inte att ha annat än marginell betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

18.6.4 Förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar med mera

Kommitténs förslag om att erbjuda skydd för den enskildes ordinarie anställning under den tid han eller hon fullgör en grundläggande militär utbildning kan ha konsekvenser för ett mindre företag. Ett exempel är ifall ett företag har en handfull anställda som alla är

nödvändiga för att bedriva verksamheten. Om en av dessa nyckelpersoner – på kort varsel enligt kommitténs förslag om att tidsutdräkten mellan intresseanmälan och påbörjad utbildning bör begränsas till ett minimum – är frånvarande under minst cirka tre månaders tid kan detta påverka ett mindre företag i dess vardag. En negativ följd kunde bli att vissa kategorier av individer bedöms som mindre attraktiva att anställa av mindre företag. Samtidigt talar mycket för att ett mindre företag som skulle ställas inför en dylik situation skulle behöva anställa en ersättare under åtminstone en begränsad tid. Detta skulle i sin tur innebära att kommitténs förslag skapar förutsättningar för en mer dynamisk arbetsmarknad där fler personer ges möjlighet att pröva på olika arbetsuppgifter. I sammanhanget påpekas att småföretagare redan under pliktssystemets tid har påverkats av att anställda har ryckt in till grundutbildning. I jämförelse med utbildningsvolymerna i pliktssystemet under senare år kommer påverkan på företagandet snarare att vara mindre om tiden som en person är frånvarande från sin ordinarie anställning begränsas till tidsåtgången för den grundläggande militära utbildningen.

En annan viktig aspekt är att den person som väljer att genomföra en grundläggande militär utbildning under utbildningstiden får kunskaper som är gynnsamma för företaget. Exempelvis leder Försvarsmaktens utbildningar ofta till ökade insikter om ledarskap, specialkunskaper i tekniska applikationer med mera. Erfarenheter som dessa kan bidra positivt till företagets utveckling.

Kommitténs sammantagna bedömning är att dess förslag kommer att påverka små företags arbetsförutsättningar. Effekterna är emellertid svåra att kvantifiera jämfört med de sannolikt större effekterna i ett pliktssystem och de mervärden en utbildning inom Försvarsmakten kan ge som resultat.

18.6.5 Förslagets betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor

Kommittén har föreslagit att bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt ska gälla lika för kvinnor och män. Konsekvensen av detta är att, när bestämmelser om tjänstgöring i totalförsvaret med värn- eller civilplikt tillämpas, bemanningsansvariga myndigheter får tillgång till personal baserat på individernas lämplighet. Det är i en sådan situation orealistiskt att lämpligheten skulle vara avhängig

av om en person är kvinna eller man. Kommittén bedömer att andelen kvinnor i totalförsvaret till följd av föreslagna förändringar, om bestämmelserna om tjänstgöring i totalförsvaret med värn- eller civilplikt tillämpas, därigenom kommer att öka.

En på frivillighet baserad militär rekrytering och utbildning av soldater medför att någon åtskillnad inte längre kommer att göras mellan män och kvinnor på motsvarande sätt som i dagens plikt-system. Förutsättningarna för tillträde till den grundläggande militära utbildningen kommer därigenom att bli mer jämställda och möjligheterna för kvinnors engagemang i Försvarsmakten kommer att förbättras. Kommittén bedömer att detta kommer att resultera i en högre andel kvinnor i Försvarsmakten. Erfarenheter från andra stater som baserar sin militära personalförsörjning på frivillighet visar att andelen kvinnor generellt är högre än i stater med en personalförsörjning baserad på plikt för män. Kommitténs förslag kommer sammanfattningsvis att förbättra Försvarsmaktens förutsättningar att nå dess målsättning om ett ökat antal kvinnor i verksamheten. Detta är positivt för möjligheten att kunna ta ut de allra mest lämpade till Försvarsmakten.

18.6.6 Förslagets betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Kommittén bedömer att Försvarsmaktens förmåga att utföra sina uppgifter, i synnerhet under internationella insatser, kan förbättras om myndigheten tillvaratar de språkliga och kulturella med mera kompetenser som personer med familje- eller egen bakgrund i stater utanför Sverige besitter. För att nå ut till personer med dessa kompetenser måste Försvarsmakten sannolikt rikta ökade kommunikationsinsatser mot svenskar med invandrarbakgrund. Följaktligen bedömer kommittén att en övergång till en på frivillighet baserad militär personalförsörjning ger bättre möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

18.6.7 Förslagets betydelse för personlig integritet

Bestämmelserna om tjänstgöring med värn- eller civilplikt inom totalförsvaret inskränker individens rörelsefrihet. I och med att dessa bestämmelser inte längre bör tillämpas upphör denna

inskränkning när det inte påkallas av försvarsberedskapen. En militär personalförsörjning baserad på frivillighet skapar därigenom ökade förutsättningar för den personliga rörelsefriheten för en stor grupp individer som tidigare har berörts av inskränkningen. Kommittén hänvisar i övrigt till den fördjupade analysen av integritetsmässiga aspekter som har lämnats i tidigare kapitel.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Inledning

Förslagen innebär sammanfattningsvis att totalförsvarsplikten, såvitt gäller vilka personer som omfattas och de övergripande skyldigheter som plikten innebär, i grunden består oförändrade. Dock föreslås att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning, som tidigare gällt endast svenska män, görs könsneutral. Det föreslås också att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska kräva att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har meddelat föreskrifter om detta. Så länge sådana föreskrifter inte har meddelats ska rekrytering och utbildning av personal för totalförsvarets behov ske på frivillig grund. För att förbereda för ett eventuellt ianspråktagande av personal med plikt ska dock totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka till viss utredning om sina personliga förhållanden – annan utredning än mönstring – alltjämt gälla. Kommitténs förslag innebär också att totalförsvarspliktiga som har fullgjort frivillig militär utbildning eller tjänstgöring vid behov ska kunna skrivas in och tas i anspråk för värnplikt. Värnpliktstjänstgöring för denna personalkategori ska då inte behöva inledas med grundutbildning.

1 kap. 2 § *Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige.*

Den föreslagna ändringen innebär att det inte längre anges att totalförsvarets personalförsörjning ska tryggas genom en totalförsvarsplikt. Ändringen är en följd av att rekrytering och utbildning av personal för totalförsvarets räkning enligt övriga förslag i framtiden ska ske på frivillig grund så länge inte regeringen föreskriver om annat. Totalförsvarsplikten finns kvar men totalförsvarets personalförsörjning ska inte alltid tryggas på detta sätt.

1 kap. 3 § En totalförsvarspliktig är skyldig att

1. medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden,
2. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter, och
3. iakttä de föreskrifter i övrigt som meddelas i denna lag.

Utredning om personliga förhållanden enligt första stycket 1 är mönstring eller annan utredning.

Tjänstgöring enligt första stycket 2 fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

Paragrafens första stycke är oförändrat. Andra stycket är nytt och innehåller en förklaring av vad totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka till föreskriven utredning om sina personliga förhållanden innebär, samt ett förtydligande av på vilka sätt som den enskildes skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret kan fullgöras. Det sistnämnda förtydligandet finns i dag i 1 kap. 4 § första stycket och flyttas. Genom de föreslagna ändringarna samlas angivandet av totalförsvarspliktigas övergripande skyldigheter och en kortare förklaring till vad utredning om den enskildes personliga förhållanden och skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret kan innebära, i en bestämmelse.

Uppmärksammas bör att skyldigheten att medverka vid föreskriven utredning om personliga förhållanden, enligt vad som stad-

gas i 2 kap. 1 §, gäller utan att regeringen föreskriver om det. Se vidare 1 kap. 3 § a och kommentaren till denna.

1 kap. 3 a § *Totalförvarspliktiga är endast skyldiga att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2–3 §§ eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har föreskrivit om det.*

Paragrafen är ny. Förslaget innebär att skyldigheten för totalförvarspliktiga att genomgå mönstring och/eller fullgöra värnplikt eller civilplikt, i framtiden görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det.

När försvarsberedskapen kan komma att kräva denna typ av beslut är, liksom vad gäller bestämmelserna i 3 kap. 10–11 §§ och 4 kap. 8 §, avhängigt av regeringens bedömning. Det behöver inte föreligga några explicita förutsättningar såsom exempelvis höjd beredskap. Vid behov måste ansvariga myndigheter kunna påbörja åtgärder även i ett tidigare skede än detta. Ett beslut om att totalförvarspliktiga ska genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering.

Bestämmelsen ger regeringen en möjlighet att välja mellan att föreskriva om att totalförvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och att fullgöra värnplikt eller civilplikt, eller att enbart föreskriva om att totalförvarspliktiga ska genomgå mönstring eller fullgöra värn- eller civilplikt. Regeringen har också möjlighet att skilja mellan värnplikt och civilplikt och kan välja att föreskriva om att totalförvarspliktiga enbart ska vara skyldiga att fullgöra en av dessa tjänstgöringsformer.

Även efter ett regeringsbeslut om att totalförvarspliktiga ska åläggas att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt och/eller civilplikt, måste naturligtvis även övriga i lagen angivna förutsättningar vara uppfyllda för att en totalförvarspliktig ska kunna åläggas att fullgöra olika pliktmoment. För att vara skyldig att genomgå mönstring måste exempelvis en totalförvarspliktig ha erhållit kallelse till detta. Såvitt avser skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt måste en totalförvarspliktig först ha skrivits in för

tjänstgöring. Skyldigheten för värnpliktiga och civilpliktiga att fullgöra beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring förutsätter enligt gällande rätt dessutom krigsplacering och ytterligare beslut av regeringen (jfr 4 kap. 7–8 §§). För att kunna ålägga totalförsvarspliktiga att fullgöra krigstjänstgöring krävs vidare att det föreligger höjd beredskap. Noteras kan också att skyldigheten att fullgöra allmän tjänsteplikt inte berörs av bestämmelserna i denna paragraf.

Vad gäller totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden ska anmärkas att det bara är skyldigheten att genomgå mönstring som görs beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Skyldigheten att medverka till annan utredning i enlighet med 2 kap. 1 § omfattas inte av bestämmelserna i 1 kap. 3 a §. Skyldigheten att medverka till sådan utredning kräver med andra ord inte att regeringen har meddelat särskild föreskrift om det. Skälet är att vissa grundläggande uppgifter kontinuerligt behöver inhämtas i syfte att pliktsystemet snabbt och effektivt ska kunna börja tillämpas den dag regeringen finner det påkallat med hänsyn till försvarsberedskapen. Skälen för detta är närmare utvecklade i kommitténs allmänna överväganden, avsnitt 10.3.1 och 10.3.2.

1 kap. 4 § *Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.*

Den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap ska tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap.

Paragrafen är i huvudsak oförändrad. En ändring finns dock. Första stycket som anger på vilka sätt skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret kan fullgöras, förs över till 1 kap. 2 § som ett nytt fjärde stycke.

1 kap. 5 § Värnplikten *ska* fullgöras hos Försvarsmakten och *ska* alltid inledas med grundutbildning *enligt denna lag, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.*

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska *medborgare* och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han *eller hon* fyller fyrtiosju år.

Bestämmelsen behandlar endast värnplikten. Förslaget till ändring av första stycket utgörs av ett tillägg som innebär ett undantag från den nuvarande absoluta regeln att värnplikten alltid ska inledas med grundutbildning. Ändringen följer med viss självklarhet av att rekrytering och utbildning av personal för totalförsvarets behov i framtiden, så länge regeringen inte föreskriver om annat, föreslås grundas på frivillighet. Förslaget innebär att personer som frivilligt har rekryterats och utbildats i Försvarsmaktens regi ska kunna tas i anspråk för repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring i enlighet lagen om totalförsvarsplikt, detta utan att de först behöver genomgå grundutbildning inom ramen för denna lag. För att kunna tas i anspråk på detta sätt måste emellertid personen ifråga ha förvärvat motsvarande kunskaper som värnpliktig grundutbildning ger. Personen måste också först ha skrivits in för värnplikt (se vidare motiveringen till 3 kap. 4 a §).

Förslaget till ändring av andra stycket innebär, genom att "svenska män" byts ut mot "svenska medborgare" att värnplikten blir könsneutral. Lagrummets tredje stycke, som hänvisar till lagen (1994:1810) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, föreslås i konsekvens härmed utgå.

2 kap.

2 § Varje svensk *medborgare* som är totalförsvarspliktig är för utredning som avses i 1 § skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han *eller hon* saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt.

Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år eller, för den som förvärvat svenskt

medborgarskap senare, från och med den dag när han *eller hon* blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han *eller hon* fyller tjugofyra år.

3 § Mönstringen *ska* ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den *ska* omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans *eller hennes* personliga förhållanden.

De föreslagna ändringarna innebär att skyldigheten att genomgå mönstring blir könsneutral.

3 kap.

1 § Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, *ska* Totalförsvarets pliktverk placera honom *eller henne* i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom *eller henne* för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Befattningsgrupper *ska* finnas för chefer, för specialister och för övriga.

3 § Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt, *ska* Totalförsvarets pliktverk besluta att han *eller hon* inte är skyldig att fullgöra sådan tjänstgöring.

De enda ändringar som föreslås är de som krävs för att mönstringskyldigheten och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska bli könsneutral.

3 kap. 4 a § *En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring än vad som anges i denna lag får av Totalförsvarets pliktverk skrivas in för värnplikt.*

Bestämmelsen, liksom underrubriken, närmast före bestämmelsen, är ny och saknar tidigare motsvarighet i lagen. Den motiveras av att

även totalförsvarspliktiga som har genomgått frivillig utbildning inom Försvarsmakten vid behov ska kunna tas i anspråk för tjänstgöring i form av värnplikt om regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det, enligt vad som anges i kommitténs förslag till en ny 1 kap. 3 a §. Värnplikten ska för denna personalkategori inte behöva inledas med grundutbildning. (Se vidare motivering till 1 kap. 5 §). I 1 kap. 7 § stadgas att ingen totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt utan att först ha skrivits in för detta. Följaktligen måste det finnas lagstöd för att skriva in totalförsvarspliktiga som har fullgjort frivillig militär utbildning för värnplikt. Till skillnad från vad som gäller för inskrivning för värnplikt med grundutbildning, behöver inskrivning för värnplikt utan grundutbildning inte föregås av mönstring. Tillräckliga uppgifter om den enskildes tjänstbarhet kommer i allmänhet att finnas från hans eller hennes tidigare tjänstgöring inom Försvarsmakten.

3 kap. 5 § För den som skrivs in för *sådan* värnplikt eller civilplikt som omfattar grundutbildning, *ska* följande bestämmas vid inskrivningen:

1. den befattning eller typ av befattning som han eller hon skall utbildas till,
2. de förband, skolor, myndigheter eller andra organisationer där grundutbildningen huvudsakligen skall fullgöras,
3. grundutbildningens längd, och
4. om grundutbildningen skall pågå mer än 60 dagar, året och månaden när grundutbildningen är planerad att börja.

Ändringen är en följd av kommitténs förslag att den som har genomgått frivillig utbildning ska kunna skrivas in för värnplikt utan grundutbildning. Det är bara för dem som ska skrivas in för värnplikt med grundutbildning, som de i paragrafen uppräknade förhållandena behöver bestämmas.

3 kap. 6 § Vid inskrivning för *värnplikt eller civilplikt* som inte omfattar grundutbildning *ska* det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in *ska* upprätthålla.

Förslaget innebär att inskrivning för värnplikt läggs till i bestämmelsen vilken nu endast reglerar inskrivning för civilplikt. Ändringen motiveras av att det föreslås att totalförsvarspliktiga som har fullgjort frivillig militär utbildning eller tjänstgöring ska kunna skrivas in för värnplikt utan grundutbildning. (se motivering till 1 kap. 5 § och 3 kap. 4a §) och är nödvändig om kravet på inskrivning mot befattning genomgående ska ha stöd i lag.

3 kap. 9 § Ett beslut enligt 1, 3 , 4 eller 4 a § får ändras av Totalförsvarets pliktverk. Om den som har skrivits in har påbörjat en grundutbildning, får beslutet också ändras av den myndighet som verket bestämmer. Om det behövs för bedömningen, är den som är totalförsvarspliktig skyldig att genomgå förnyad mönstring eller annan utredning enligt 2 kap.

Om en ändring av ett beslut om inskrivning innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än enligt det tidigare beslutet, krävs att den som beslutet avser godkänner ändringen. Om inte annat följer av 10 §, skall detsamma gälla i fråga om ändring av ett beslut om inskrivning i utbildningsreserven till inskrivning för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

Paragrafen behandlar möjligheterna för Totalförsvarets pliktverk eller annan att ändra ett inskrivningsbeslut. Det föreslagna tillägget, som innebär att en hänvisning till 3 kap. 4 a § läggs till, innebär att även ett beslut enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 4 a § kan ändras på motsvarande sätt och under samma förutsättningar som i dag gäller för ett beslut som har tagits i enlighet med 3 kap. 1–2 §§ eller 4 §.

3 kap. 12 § En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift skall krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Den som har genomgått en längre grundutbildning än 60 dagar skall krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen fullgjordes, om det inte från totalförsvarets synpunkt är väsentligt bättre att han eller hon krigsplaceras i en annan verksamhet.

En totalförsvarspliktig som har fullgjort annan militär utbildning eller tjänstgöring än sådan grundutbildning som anges i denna lag och som därigenom har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift får krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för.

Krigsplaceringen *ska* inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall, får beslut fattas om förlängning.

Andra stycket är nytt och motiveras av att även de som har fullgjort frivillig militär utbildning och tjänstgöring vid Försvarsmakten ska kunna krigsplaceras. (Se motiveringen till 1 kap. 5 § ovan.) I förslaget anges att sådana personer får krigsplaceras. Detta skiljer sig från vad som enligt första stycket gäller för totalförsvarspliktiga som har fullgjort grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt. Dessa ska krigsplaceras efter fullgjord grundutbildning. Detta är naturligt med tanke på att totalförsvarspliktiga tas ut till värnplikt med grundutbildning med det uttalade syftet att efter utbildningen kunna krigsplaceras. För personal som har genomgått frivillig militär utbildning är det emellertid inte nödvändigt med en sådan snäv skrivning. Det är tillräckligt att ansvariga myndigheter ges en möjlighet att vid behov kunna krigsplacera sådana personer.

3 kap. 13 § En totalförsvarspliktig som har skrivits in för värnplikt eller civilplikt enligt 6 § *ska* krigsplaceras i den befattning som han eller hon *ska* upprätthålla.

Ändringen är en följd av kommitténs förslag att värnplikt för den som har genomgått frivillig utbildning ska kunna skrivas in för värnplikt utan grundutbildning.

4 kap. 3 § En *svensk medborgare* som är medborgare även i en annan stat än Sverige är inte skyldig att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar, om han *eller hon* antingen har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten eller, innan han *eller hon* har fyllt nitton år, väljer att göra detta och det står klart att tjänstgöringen kommer att fullgöras i den andra staten och att den utbildningen till längd och effektivitet är minst likvärdig med den som krävs av honom i Sverige.

Ändringen är en följd av att bestämmelserna om skyldigheten att fullgöra värnplikt görs könsneutrala.

19.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap. 5 §

 Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, d eller f är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om Försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

7. genomgår militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

 Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar, *samt för försäkrad som avses i tredje stycket 7.*

En ny sjunde punkt införs i tredje stycket. Härigenom ges rekryter som genomgår militär utbildning inom Försvarmakten ett skydd mot en sänkning av sin sjukpenninggrundande inkomst motsva-

rande vad som gäller för den som fullgör tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Ett tillägg görs även i paragrafens sjunde stycke. Sjunde stycket reglerar den så kallade värnplikts-SGI:n, detta genom en hänvisning till paragrafens fjärde stycke. Värnplikts-SGI:n innebär att totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning längre än 60 dagar, vid sjukdom under tjänstgöringstiden kan få sjukpenning beräknad på inkomster som han eller hon har haft vid sidan av tjänstgöringen. Sjukpenning under tjänstgöringstiden utgår då endast enligt denna särskilt fastställda SGI och endast dagar när den totalförsvarspliktige skulle ha förvärvsarbetat. Genom det av kommittén förslagna tillägget görs dessa bestämmelser tillämpliga även på rekryter som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten. Detta gäller oavsett utbildningens längd. Liksom för totalförsvarspliktiga utges sjukpenning endast för dagar då den enskilde skulle ha förvärvsarbetat.

19.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

1 § Denna lag gäller ersättning av staten vid personskada och tillämpas på

1. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller inställer sig till mönstring, eller annan uttagning enligt den lagen eller *rekryt som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,*

Paragrafen ändras genom att rekryter som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten, läggs till som kategori i första punkten. Genom tillägget görs lagen även tillämplig på rekryter.

De särregler som enligt 12 §, 13 § och 13 a §§ lagen om statligt personskadeskydd gäller för totalförsvarspliktiga, kommer då även att gälla för rekryter. Noteras bör att tillägget endast gör att rekryter omfattas under tiden som de genomgår utbildning. Skyddstiden kommer då, enligt 4 §, att löpa från det att rekryten inleder första resan till utbildningen till dess att sista resan från

utbildningen avslutas. Den som genomgår antagningsprövning till utbildningen omfattas med andra ord inte. Enligt 6 § 4 p förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd gäller dock det statliga personskadeskyddet även för den som genomgår antagningsprövning vid Försvarmakten. De ovan nämnda bestämmelserna i 12 §, 13 § och 13 a §§ lagen om statligt personskadeskydd som gäller för totalförsvarspliktiga, och som enligt kommitténs förslag alltså även ska omfatta rekryter, kommer däremot inte att gälla för den som genomgår antagningsprövning.

Paragrafen kommer även att ändras genom att hänvisningen till lagen (1994:1810) om möjligheter för kvinnor att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning tas bort. Detta eftersom lagen enligt kommitténs förslag ska upphöra att gälla.

12 § För den som avses i 1 § första stycket 1 och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning *enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller under militär utbildning inom Försvarmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, ska sjukpenningunderlag inte beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar fyra gånger prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för tid före 21 års ålder, fyra och en halv gånger prisbasbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och fem gånger prisbasbeloppet för tid från och med 25 års ålder.*

Tillägg görs i paragrafens första och andra stycke.

Tillägget i första stycket innebär att rekryter kommer att omfattas av de bestämmelser om garantibelopp som enligt paragrafen gäller vid beräkning av sjukpenningunderlag för totalförsvarspliktiga som har skadats under utbildningen. Tillägget i andra stycket medför på motsvarande sätt att rekryter omfattas av de garantibelopp som enligt paragrafen gäller vid beräkning av livränteunderlag för totalförsvarspliktiga som har skadas under utbildningen även.

Rekryter omfattas av reglerna i första och andra stycket vid grundläggande militär utbildning såväl som under kompletterande

militär utbildning. För de närmare skälen bakom ändringarna, se den allmänna motiveringen i 13.4.1.

13 § Den som avses i 1 § första stycket 1 har rätt till särskild sjukpenning, om han eller hon under grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt som är längre än 60 dagar eller under militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, har ådragit sig sjukdom som efter skyddstidens slut sätter ned hans eller hennes förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst en fjärdedel. Detta gäller även vid sjukdom som har ådragits under utryckningsmånaden eller månaden efter denna.

Tillägget innebär att rekryter har rätt till särskild sjukpenning i samma utsträckning som totalförsvarspliktiga som fullgör längre grundutbildning än 60 dagar.

19.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada

1 § Den som ådrar sig skada som omfattas av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har rätt till ersättning av staten enligt denna lag.

Om skadan har ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför förläggingsplats eller annan plats där verksamheten i fråga bedrivs, och skadan inte har orsakats av olycksfall vid färd till eller från nämnda plats då färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten, utges ersättning endast till den som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt till rekryt som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och som har skadats under tjänstgöringen.

Ändringen innebär att rekryter läggs till som personalkategori i paragrafens andra stycke. Detta innebär att en rekryt kan ha rätt till

ersättning för skada som han eller hon ådrar sig under ledighet eller annan fritid och vid vistelse utanför förläggningsplats eller annan plats där verksamheten bedrivs. Skälen för att rekryter ska ha ett sådant skydd, är de samma som de som har utgjort grunden för att värnpliktiga och civilpliktiga som fullgör grund- eller repetitionsutbildning bör omfattas av ett sådant skydd (se bland annat departementschefens uttalande i prop. 1990/91:102 s. 188 ff.) Rekryterna kommer ofta att vara unga och inte ha något försäkringsskydd sedan tidigare. Under utbildningen är det inte heller säkert att rekryter har ekonomiska förutsättningar nog för att skaffa sig ett erforderligt försäkringsskydd. Se vidare kommitténs allmänna överväganden i avsnitt 13.4.10.

19.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

1 § Denna lag gäller för

2. dem som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

Enligt den nuvarande lydelsen av 1 §, 2 p omfattas den som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten av lagen. Den av kommittén föreslagna militära utbildningen behöver dock inte i alla lägen syfta till en sådan anställning.. Ändringen i 2 p innebär att både officersaspiranter och rekryter som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten omfattas av lagen. Det spelar ingen roll i vilket syfte de genomgår utbildningen.

19.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

1 § Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt *ska* gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

6. under militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Rekryter läggs till som en av de personalkategorier som omfattas av lagen. Detta innebär att bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt är tillämpliga på rekryt som genomgår grundläggande militär utbildning och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten. De närmare skälen till att låta rekryter omfattas av dessa bestämmelser utvecklas under 13.4.3 i betänkandet.

19.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

17 § När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

4. varit hindrad att arbeta på grund av militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

En ny fjärde punkt införs i paragrafen. Tid som rekryt under grundläggande och kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten ska inte räknas med när ramtid enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring bestäms. Skälen för detta är närmare

utvecklade i avsnitt 13.4.7. i kommitténs allmänna överväganden, Noteras kan att det bara är vid bestämmandet av ramtiden som rekryts militär utbildning inom Försvarmakten ska jämföras med tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt. Utbildning är inte förvärvsarbete. Någon motsvarighet till vad som enligt vad som 13 a §, lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt, finns inte för rekryter.

19.8 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap. 25 a § Ersättningar och naturaförmåner som utgår till rekryt som genomgår militär utbildning inom Försvarmakten enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, ska inte tas upp.

Paragrafen är ny. Enligt kommitténs förslag ska rekryter som genomgår grundläggande eller kompletterande militär utbildning ha rätt till ersättning (se 12 § kommitténs förslag till förordning). Med ersättning avses även sådan ersättning som rekryter ska ha rätt till för de fall att de avskiljs från utbildningen (se 15 § kommitténs förslag till förordning). Enligt avsnitt 13.5.1 i den allmänna motiveringen bör Försvarmakten ges ansvaret för att fastställa nivån på ersättningen. Enligt kommitténs förslag ska sådan ersättning inte tas upp som intäkt. Eftersom utformningen av ersättningen för rekryter kommer att vara en annan än totalförsvarspliktigas ersättningar, omfattas ersättningen för rekryter inte av bestämmelserna i 11 kap. 24 §. Att de inte ska tas upp som intäkt måste därför regleras i särskild ordning.

Kommitténs förslag innebär att rekryter även ska ha rätt till ett antal naturaförmåner under utbildningen. I detta innefattas exempelvis fri kost- och logi. Sådana naturaförmåner ska, liksom fria resor, enligt kommitténs förslag inte heller tas upp som intäkt. Även detta anges i förslaget till ny paragraf.

Nämnas kan att kommittén även föreslår att rekryter ska ha samma rätt till familjebidrag som totalförsvarspliktiga. I 11 kap. 24 § andra stycket inkomstskattelagen anges under vilka förutsättningar som familjebidrag till totalförsvarspliktiga ska tas upp. Enligt 11 kap. 24 § tredje stycket är andra stycket även tillämpligt

på annan personal inom totalförsvaret som avlönas på samma sätt som totalförsvarspliktiga. Eftersom rekryter i detta avseende kommer att avlönas på samma sätt som totalförsvarspliktiga, kommer 11 kap. 24 § andra stycket därför även att gälla rekryter. Någon särskild bestämmelse om att familjebidrag som utges till rekryter inte ska tas upp, behöver därför inte införas.

Rekryter omfattas även av bestämmelserna i 11 kap. 20 § inkomstskattelagen. Enligt denna bestämmelse är ersättning som utgår till värnpliktiga genom statens riskgaranti skattefri. Eftersom kommitténs förslag innebär att rekryter kommer att omfattas av de bestämmelser angående statens riskgaranti som gäller för totalförsvarspliktiga, kommer även ersättning som utgår till rekryter via statens riskgaranti att vara skattefri.

19.9 Angående eventuella ytterligare författningsändringar

Kommitténs förslag till författningsändringar innefattar förslag till ändringar i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt förslag om upphävande av lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Dessa förslag till författningsändringar syftar till att kodifiera kommitténs ställningstaganden angående den framtida tillämpningen av totalförsvarsplikten. Kommitténs ställningstaganden innefattar även förslag om att ny frivillig militär utbildning ska inrättas i Försvarmaktens regi. Detta innebär att en ny personalkategori, rekryter, tillförs i Försvarmaktens organisation. För att utbildningen av rekryter ska fungera tillfredsställande är det nödvändigt att rekryter omfattas av bestämmelserna i ett antal olika lagar. Kommitténs författningsförslag innefattar därför sådana ändringar. Vidare innehåller kommitténs författningsförslag förslag till en förordning som ska reglera formerna för utbildningen av rekryter.

Utöver vad som nämnts här ovan lämnar kommittén inga ytterligare förslag till författningsändringar. Detta betyder inte att ytterligare författningsändringar till följd av kommitténs ställningstaganden inte kan visa sig behövas. Kommittén har emellertid valt att inskränka sina författningsförslag till sådana lagändringar som är nödvändiga för att dess förslag ska gå att genomföra. Förutom förslag till ny förordning om grundläggande och kompletterande militär utbildning, lämnar kommittén inte heller

några förslag till ändringar i några förordningar. Nedan anges ett antal områden inom vilka följdändringar i olika författningar kan bli aktuella som en konsekvens av kommitténs ställningstaganden, men där kommittén inte har lämnat några författningsförslag.

Angående kommitténs förslag om ändring i tillämpningen av totalförsvarsplikten

Som en konsekvens av kommitténs förslag vad gäller totalförsvarspliktens framtida tillämpning kan en översyn av ett antal författningar visa sig nödvändigt. Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt kan behöva ändras, bland annat vad gäller utformningen av den uppgiftsskyldighet som olika myndigheter har gentemot Pliktverket. Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och förordningen (2007:1263) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk kan också behöva ändras mot bakgrund av en förändrad tillämpning av totalförsvarsplikten. Kommitténs förslag om att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt ska göras beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det, kan leda till förändringsbehov i det regelverk som gäller för beredskapspolisen eftersom dessa utbildas med lagen om totalförsvarsplikt som grund. Även förändringar i förordning (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga kan visa sig nödvändiga.

Kommitténs förslag om att skyldigheterna att fullgöra värnplikt och civilplikt och att genomgå mönstring ska gälla lika för män och kvinnor, kan också leda till behov av översyn av de förordningar som reglerar totalförsvarsplikten. Kommittén föreslår att lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning ska upphävas. Detta innebär att den till lagen hörande förordningen (1995:240) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning också bör upphävas. Det bör samband med detta övervägas om några av bestämmelserna i förordningen bör behållas och överföras till annan författning.

Angående kommitténs förslag om att en ny frivillig militär utbildning ska inrättas i Försvarmaktens regi

Även kommitténs förslag att inrätta en frivillig grundläggande militär samt frivillig kompletterande militär utbildning inom Försvarmakten kan leda till ytterligare behov av författningsändringar, än dem som kommittén har lämnat förslag om. Kategorin rekryter bör tillföras i förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarmaktens personal. Försvarmakten kommer troligen även att behöva ge ut egna föreskrifter om den närmare utformningen av en frivillig militär utbildning. Kommittén föreslår vidare att Försvarmakten ska åläggas att lämna uppgifter till Pliktverket om personal som har genomgått militär utbildning på frivillig grund. Kommittén har dock inte lämnat något konkret författningsförslag på området.

Aspekter av en frivillig militär utbildning som kommittén har berört men inte lämnat förslag inom, gäller bland annat möjligheten att genomföra slumpvisa drogtestar på rekryter. Andra frågor som kan behöva utredas ytterligare är om Försvarmakten bör ha ett principalansvar för rekryter, på samma sätt som man har för totalförsvarspliktiga vilket kan leda till ändringsbehov i skadeståndslagen (1972:207).

Kommittén föreslår också att en nämndmyndighet ska inrättas i syfte att granska behandlingen av rekryter inom Försvarmakten och dessas möjligheter till medinflytande. Inrättandet av nämnden kommer att kräva författningsreglering. Kommittén lämnar inga detaljerade förslag angående nämndens sammansättning. Detta kommer därför att behöva utredas ytterligare. Kommittén lämnar också förslag på att en journalistisk publikation ska inrättas, med syfte att bevaka försvarsområdet. Även detta kan kräva författningsreglering.

Reservation

Reservation av ledamoten Peter Jonsson (s) och Marianne Eriksson (v)

Vi vill inledningsvis erinra om att vi i oppositionen inte gavs tillfälle att påverka innehållet, varken i de ursprungliga direktiven eller i tilläggsdirektiven till kommittén. Direktiven utformades ensidigt av den borgerliga regeringen, trots att den skulle bli, och har varit, parlamentariskt sammansatt. Det hade varit en styrka om det funnits en bred politisk samsyn om utformningen av direktiven och de eventuella problem som skulle lösas av kommittén. Vi anser oss därför inte bundna av att komma fram till det resultat som nu föreligger och som redan förutskickades i de olika direktiven. En eventuell förändring av totalförsvarsplikten och dess tillämpning, av den nu aktuella omfattningen, är av så central betydelse, att det är anmärkningsvärt att riksdagens partier, som skulle medverka i utredningen, inte gavs tillfälle att påverka problemformuleringen eller hur utredningsarbetet skulle bedrivas. Regeringen har uppenbarligen redan från början inte ansett sig behöva ett brett parlamentariskt stöd i frågan.

Denna kommittés arbete och dess förslag kan inte ses isolerat från det personalförsörjningssystem som presenterades i propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140). Kommittén har endast studerat en del av ett helt personalförsörjningssystem där de olika delarna hänger intimt samman. Det är uppenbart att regeringen redan från början har bestämt sig för att överge totalförsvarsplikten i fred, och införa ett på ren frivillighet baserat militärt försvar med ett stort antal anställda soldater. Regeringens ensidigt utformade direktiv och tilläggsdirektiv till denna kommitté, samt planeringsdirektiven till Försvarmakten, pekar entydigt på denna avsikt. Några andra alternativ har varken Försvarmakten eller kommittén tillåtit att utarbeta.

Regeringens process är minst sagt besynnerlig. Den inväntade inte denna kommittés överväganden och förslag och den efterföljande remissomgången, utan uppdrog åt Försvarsmakten att utreda hur ett rent frivilligt system baserat på anställda soldater skulle utformas. Regeringen tycks redan från början bestämt sig för vilket system den vill ha. Vidare har ytterligare en utredning aviserats, vars uppgift sägs bli att utreda vilka författningsmässiga förändringar som behövs för en övergång till ett frivilligt system med hel- och deltidsanställda soldater. Det rimliga hade naturligtvis varit att pröva olika personalförsörjningssystem mot varandra, och i ett samlat sammanhang och då alla konsekvenser finns på bordet. Den mest genomgripande förändringen av svensk försvarspolitik i modern tid förtjänar ett bredare ansatt och mer fördjupat förberedelsearbete, än som hittills har varit fallet, inte minst vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av ett systemskifte.

Försvarsmakten har tydligt i sitt underlag till propositionen Ett användbart försvar redovisat ett stort antal osäkerheter och svårigheter i det system som regeringen nu driver fram under största tidspress. Försvarsmakten har framhållit att ansvaret för en så omfattande reform är en gemensam samhällsangelägenhet som berör landets ledning, ett flertal departement, många myndigheter, arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer m.fl. Försvarsmakten har vidare framhållit att medborgarnas förståelse och acceptans för kraven på Försvarsmakten påverkar hela rekryteringskraften. Att inför sådana villkor inte säkerställa en uppslutning av en bred riksdagsmajoritet är uppseendeväckande.

Kommitténs huvudförslag innebär att totalförsvarspunkten inte ska tillämpas i fred men att totalförsvarspunkten kan återinföras efter beslut av regeringen om försvarsberedskapen så kräver. Kommittén lämnar emellertid inga förslag till vilka närmare omständigheter som måste råda för att regeringen skall kunna besluta om att aktivera värnplikt och civilplikt. Vi anser att det är naivt att tro att värnplikten efter beslut av regeringen kan knäppas på och av, liksom en strömbrytare, beroende på de säkerhetspolitiska förhållandena i vår omvärld. Ett beslut att återinföra värnplikten kommer enligt vår bedömning alltid att komma för sent och införas för långsamt. Det är inte heller rimligt att tro att man på ett enkelt sätt kan återinföra värnplikten i fred om det aviserade frivilliga systemet visar sig inte hålla måttet.

Det påstås ibland att dagens ordning saknar legitimitet. Vi delar inte den uppfattningen. De hörs inga protester från dem som uttas

till värnplikt – tvärtom synes besvikelserna vara större bland dem som inte uttas. Motivationsfaktorn väger tungt – mycket tungt – vid mönstringen. Varför försöka lösa ett problem om det inte uppfattas som ett sådant av medborgarna; när lösningen leder till ett i Sverige helt oprövat systemskifte. Den yrkesarmé regeringen driver fram, och som denna kommittés förslag bidrar till, saknar en folklig förankring. Försvarsmakten riskerar att marginaliseras i samhället.

Kommittén radar upp ett antal brister i nuvarande system. Vi är emellertid inte övertygade om att nuvarande system har så stora problem att ett rent frivilligt försvar – ett systemskifte – behövs för att lösa dessa. Argumenten och påståendena är inte tillräckligt underbyggda för att vi skall övertygas.

Ett värnpliktsbaserat system är tvärtom vad kommittén anför dessutom i många avseenden effektivt – soldaterna tjänstgör såväl i Sverige som i fredsfrämjande insatser när de behövs. Det är kostnadseffektivt jämfört med ett yrkesbaserat system. Vi vill påpeka att värnpliktsystemet medför att det endast är frivilliga soldater som tjänstgör i fredsfrämjande operationer.

De svårigheter som påstås finnas i nuvarande system torde kunna väl hanteras inom ramen för ett kontraktsförbandssystem där totalförsvarsplikten finns kvar som grund. I kommitténs utredning finns kapitel som är användbara i personalförsörjningssystem där totalförsvarsplikten finns kvar. Att ställa om praktiskt taget hela Försvarsmakten för att flertalet insatsförband skall kunna sättas in i högintensiva stridsinsatser globalt är både oekonomiskt, obehövligt och orealistiskt. Sådana krav behöver endast ställas på ett mycket litet antal förband som kan – liksom hittills – bemannas med frivilligt kontrakterade personer.

Vi anser att både propositionen *Ett användbart försvar* och denna kommittés överväganden ger intryck av att framtidens Försvarsmakt, utom Hemvärnet, i första hand utformas för internationella uppdrag – en militär brandkårsstyrka. En sådan färdriktning saknar ett folkligt stöd.

Sverige har i decennier bidragit till internationell fred och säkerhet med militära trupper, utan att basera detta på ett yrkesförsvar. Till de svenska truppers särskilda fördel framför yrkestrupp från andra länder har framhållits att de inte varit professionella yrkes-soldater, utan att de även haft civila yrken och erfarenheter. Det är den civila professionen som skapar det svenska mervärdet och de

svenska förbandens uppskattade mångsidighet. Svensk trupp har hävdats sig väl i fråga om militär kvalitet.

De flesta länders erfarenhet av att byta från ett pliktbaserat system till ett värvat system är att "kvaliteten" sjunker och utgifterna rusar i höjden. Huvuddelen av soldaterna kommer sannolikt att vara under 25 år. Det har många gånger framhållits, inte minst av Försvarsmaktens företrädare, att det är en styrka att svenska förband i internationell tjänst har en högre medelålder och större åldersspridning än de i yrkesarméerna. Den attraktionskraft till soldatyrket och den frivilliga grundutbildningen som utredningen anser kommer att ha på unga män och kvinnor bygger på antaganden – inte på svenska erfarenheter.

I takt med konjunkursvägningarna kommer attraktionskraften till – och från – den helt frivilliga grundutbildningen och till soldatyrket att variera.

Vi socialdemokrater och vänsterpartister vill ha ett folkligt förankrat försvar. Försvarsmakten ska spegla samhället när det gäller attityder och sammansättning. Försvarsmakten ska fortsätta att arbeta med den värdegrund som myndigheten antagit. Att ta bort totalförsvarsplikten i fred som regeringen aviserat i proposition Ett användbart försvar, och som nu föreslås av kommittén, bygger på en rad osäkra antaganden och oklara förutsättningar, något som Försvarsmakten påpekat i sitt underlag. Det innebär betydande risker för konjunkturkänslighet, rusande personalkostnader och svårigheter att nå rätt kompetenser. Det finns stor risk för att det leder till en Försvarsmakt med en alltför smal rekryteringsbas. Att upphäva totalförsvarsplikten i fred innebär att Sverige – i motsats till andra nordiska länder – anträder en väg utan återvändo.

Vi är inte beredda att, på en så osäker grund med det beslutsunderlag som nu föreligger, medverka till detta vågspel med Sveriges försvar. En så genomgripande omläggning av Försvarsmaktens personalförsörjning måste bygga på ett väsentligt mer genomarbetat underlag – inte minst vad gäller helheten i utbildningssystemet samt de ekonomiska förutsättningarna.

Den syn vi lämnat på personalförsörjningssystemet med anledning av propositionen *Ett användbart försvar*, samt i den gemensamma reservationen i försvarsutskottets betänkande *Försvarets inriktning* (bet. 2008/09:FöU10) står fast. Som framgår ovan har vi ingen annan uppfattning nu.

Mot bakgrund av det ovan anförda menar vi att regeringen ensam får ta ansvar för detta oprövade systemskifte i svensk försvarspolitik och dess konsekvenser. Den politiken har enligt vår mening minsta tänkbara stöd bland svenska folkets främsta företrädare. Vi reserverar oss sålunda mot kommitténs förslag att totalförsvarsplikten i fred skall upphöra den 1 juli 2010. Vi motsätter oss även förslaget att lagen om frivillig grundutbildning för kvinnor skall upphöra samt de övriga förslag som hänger samman med dessa huvudförslag.

Peter Jonsson (s)

Marianne Eriksson (v)

Kommittédirektiv



En förändrad totalförvarsplikt

Dir.
2007:147

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt. Vidare ska kommittén överväga under vilka förhållanden pliktssystemet ska tas i anspråk. Givet de slutsatser som dras när det gäller möjliggörande av frivillighet ska kommittén även överväga om skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret ska bli könsneutral.

Kommittén ska dessutom

- föreslå vilka villkor som bör gälla under tjänstgöringstiden för personal som tjänstgör på frivillig grund,
- belysa konsekvenser av förslagen för Försvarmaktens och det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet i övrigt, och
- föreslå nödvändiga förändringar i fråga om rekryteringsverksamheten, bland annat i fråga om vilken myndighet som bör ansvara för verksamheten.

Bakgrund

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Den 1 juli 1995 trädde den nu gällande lagen om totalförsvarsplikt i kraft (prop. 1994/95:6 och 1994/95:87, bet.1994/95:FöU1, rskr. 1994/95:78). Samtidigt trädde lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. i kraft. Till nämnda lagar har regeringen utfärdat verkställighetsföreskrifter.

Hur många som ska skrivas in med plikt och hur lång utbildningen ska vara styrs enligt lagen om totalförsvarsplikt av behovet av pliktpersonal under höjd beredskap. Behovet avgörs av den som ansvarar för verksamheten. Enligt lagen ska tjänstgöringsskyldigheten fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs endast under höjd beredskap.

Totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare samt för varje utländsk medborgare som är bosatt i Sverige från det år man fyller 16 år t.o.m. det år man fyller 70 år. Endast svenska män är skyldiga att mönstra och fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Denna skyldighet föreligger endast från det år den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det år han fyller 47 år. Vapenfri tjänst kan fullgöras som civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

Svenska kvinnor kan frivilligt genomgå en antagningsprövning för inskrivning för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. En kvinna som skrivits in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning blir vid straffansvar skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning enligt samma bestämmelser som gäller för männen.

Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga förutsättningar att fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation de tjänstgör vid kan komma att ställas inför i krig.

Nuvarande situation inom Försvarsmakten

Försvarsmaktens uppgifter är att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Försvarsmakten är inne i en genomgripande omvandling till ett mer aktivt insatsförsvar. Fokus har förflyttats från utbildning och beredskap till utbildning inför och genomförande av insatser. Detta ställer nya krav inte minst på personalförsörjningen. Förändringarna genomförs mot bakgrund bland annat av ett förändrat globalt säkerhetspolitiskt läge, en förändrad syn på regional säkerhet, framväxten av en europeisk säkerhetsgemenskap och en förändrad hotbild mot Sverige. Även den snabba teknikutvecklingen har stor påverkan. Vidare präglas omställningen av en högre ambitionsnivå i fråga om internationella insatser.

Försvarsmaktens uppgifter innebär bland annat att myndigheten ska utveckla och vidmakthålla insatsförband med olika beredskap. Vissa förband är omedelbart gripbara, under det att andra förband är tillgängliga för nationella insatser med beredskapstider på upp till ett år. Därutöver ska Försvarsmakten kunna delta i internationella insatser. Ett viktigt verktyg för detta är de förband som anmälts till internationella styrkeregister med beredskapstider på 10, 30 eller 90 dagar.

Utvecklingen inom det civila försvaret

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att åtgärder för det civila försvaret under det senaste decenniet har reducerats. I dag är utgångspunkten att de åtgärder som genomförs för att stärka samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser i fred, det vill säga samhällets beredskap, tillgodoser behovet av grundläggande förmåga inom det civila försvaret.

En konsekvens av denna utveckling är att utbildningen av totalförsvarspiktiga flygplatsbrandmän upphörde från och med 2004 och utbildning av räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare för kommunala behov upphörde från och med den 1 september 2005. För närvarande utbildas endast civilpliktiga kraftledningsreparatörer, kraftverksoperatörer och ställverksreparatörer för att säkra energiförsörjningen. Under hösten 2007 genomför cirka 60

personer utbildningen. Under 2008 kommer även denna utbildning att upphöra.

Utvecklingen av pliktssystemet

Under den senaste tioårsperioden har antalet krigsplacerade totalförsvarspliktiga minskat från cirka 400 000 till cirka 30 000. Under samma tid har antalet personer som fullgör värnpliktsutbildning minskat från cirka 30 000 per år till ett genomsnitt om cirka 8 300 per år. En än mer tydlig utveckling har skett i fråga om totalförsvarspliktiga som fullgör lång civilpliktsutbildning. År 1996 bedömde regeringen att det fanns ett årligt behov av att låta 10 000 totalförsvarspliktiga genomgå civilpliktsutbildning. För närvarande sker ingen inskrivning för civilpliktsutbildning längre än 60 dagar.

Från och med 2007 kallas endast de män som efter en lämplighetsundersökning bedöms ha förutsättningar att skrivas in för tjänstgöring och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning till mönstring. Reformen innebär att cirka 25 000 män om året, av årsklasser om 60 000 eller mer, kommer att vara aktuella för att genomgå mönstring. Kvinnor genomför antagningsprovning på frivillig grund. Från och med 2008 kommer även kvinnor ha möjlighet att delta i den lämplighetsundersökning som för männens del föregår mönstringen. År 2006 genomförde cirka 1 000 kvinnor antagningsprovning.

De senaste årens statistik från Totalförsvarets pliktverk visar att runt 95 procent av de inskrivna uppgett att de är positivt inställda till tjänstgöring. Den enskildes vilja till tjänstgöring är emellertid endast en av flera faktorer som ska beaktas vid inskrivningsbeslutet.

Bilden av en hög andel motiverade vinner stöd av de undersökningar som genomförts av Försvarshögskolan. Enligt en undersökning som genomförts 2007 är 44 procent av männen och 24 procent av kvinnorna i den aktuella åldersgruppen villiga att göra värnplikt. Detta motsvarar cirka 40 000 ungdomar i den aktuella årsklassen, vilket är väsentligt fler än antalet mönstrande och inskrivna.

År 1996 dömdes 240 personer för brott mot lagen om totalförsvarsplikt, varav 103 till fängelse. År 2006 hade antalet dömda minskat till totalt 104 personer, varav 41 dömdes till fängelse. Den som uppsåtligen avviker eller uteblir från tjänstgöringen döms i

normalfallet till fängelse. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från mönstringen döms till penningböter.

Behovet av en utredning

Utgångspunkter

Den lagstiftning som ligger till grund för det militära och det civila försvarets personalförsörjning måste vara användbar på lång sikt oavsett vilka förändringar som kan inträffa, till exempel i fråga om det säkerhetspolitiska läget. De uppgifter som tillkommer det militära och civila försvaret under höjd beredskap måste vara det som ytterst avgör hur personalförsörjningen och lagstiftningen ska vara utformad. En allmän totalförsvarsplikt – i någon form – bör därför finnas kvar för att säkerställa Sveriges förmåga att i framtiden kunna möta ett väpnat angrepp och skydda civilbefolkningen i tider av ofred.

Mot bakgrund av den tidigare nämnda utvecklingen inom Försvarsmakten och det civila försvaret finns ett behov av att se över hur lagstiftningen bättre kan anpassas till dagens förutsättningar. De principer som alltjämt kommer till uttryck i lagen om totalförsvarsplikt har sin grund i en tid då totalförsvaret, och främst det militära försvaret i form av Försvarsmaktens krigsorganisation, hade ett bemanningsbehov som motsvarade samtliga män i värnpliktsåldern som inte befriats från tjänstgöring. Sedan tillkomsten av den nu gällande lagen har dock stora förändringar skett. Utbildningsbehovet vid de bemanningsansvariga organisationerna har minskat väsentligt samtidigt som uppgifterna har förändrats för såväl Försvarsmakten som berörda organisationer inom det civila försvaret. Detta ställer i sin tur nya krav i fråga om personalförsörjningen.

Försvarsmaktens soldatförsörjning måste på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt kunna anpassas utifrån de uppgifter som riksdagen och regeringen ger till myndigheten. Detsamma gäller de berörda organisationerna inom det civila försvaret. Detta innebär att lagstiftningen bör kunna tillämpas när det är motiverat av utbildningsbehovet. Samtidigt bör rekrytering och utbildning i andra former vara möjligt om detta är mer ändamålsenligt och utbildningsbehovet så medger.

Denna utgångspunkt innebär emellertid inte en utveckling mot ett yrkesförsvaret. Med undantag av yrkesofficerare i grundorganisationen tjänstgör den militära personalen i Försvarsmakten under begränsad tid. Gemensamt för bland annat reservofficerare, soldater som är krigsplacerade som totalförsvarspliktiga, hemvärnsmän eller anställda i utlandsstyrkan är att de har en annan huvudsaklig sysselsättning – till exempel arbete eller studier – vid sidan av den militära tjänstgöringen. Tjänstgöringen inom Försvarsmakten inskränks till grundutbildning och tjänstgöring på grund av till exempel beredskapskontrakt, tidsbegränsad anställning eller totalförsvarsplikt. Det finns inte anledning att ändra detta grundläggande förhållande i fråga om den militära personalen.

Den enskildes vilja till tjänstgöring

Lagen om totalförsvarsplikt är en lagstiftning av rättighetsinskränkande karaktär som ger berörda myndigheter möjlighet att genomdriva lagens bestämmelser gentemot den enskilde genom tvångsåtgärder och ytterst fängelsestraff. Det är av stor vikt att en sådan myndighetsutövning begränsas i enlighet med de behov som föreligger. Användningen av tvångsåtgärder i ett läge där antalet motiverade och i övrigt lämpliga personer räcker för att fylla utbildningsbehovet riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för försvarets verksamhet.

Även ur ett verksamhetsperspektiv finns anledning att i största möjliga utsträckning tillmäta den enskildes vilja betydelse. Rekrytering och utbildning bör på ett kostnadseffektivt sätt stödja verksamhetsintresset. Att de som genomför tjänstgöringen är motiverade är till fördel för såväl utbildningens resultat som för vidare rekrytering till bl.a. officersutbildning och internationell tjänstgöring.

Utgångspunkten bör vara att tjänstgöringen ska kunna genomföras med frivillighet. Det finns därmed skäl att se över vilka förändringar i lagstiftningen som är nödvändiga för att den enskildes vilja till tjänstgöring ska kunna vara ett avgörande skäl för vem som tas ut till tjänstgöring.

Kvinnor i försvaret

En kvinna är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning först efter att hon skrivits in efter antagningsprövning enligt lagen om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

Riksdag och regering har under en lång rad av år framhållit att andelen kvinnor inom det militära försvaret bör öka. Detta gäller såväl befäl som soldater.

Omställningen av Försvarsmakten har inneburit förändrade krav på grundutbildningen och ett behov av nya kompetenser. Enligt regeringens mening innebär denna utveckling ett tydligt behov av att ta tillvara såväl kvinnors som mäns kunnande och förmågor.

I den urvalsprocess som sker för att finna de personer som är bäst lämpade för tjänstgöring är individens egenskaper och kompetens avgörande.

Målet är att de bäst lämpade kvinnorna och männen ska antas till tjänstgöring. Rekrytering av både kvinnor och män bidrar till möjligheterna att upprätthålla en hög kompetens bland de som tas ut. En vidgad rekrytering av kvinnor kan också förmodas stimulera rekryteringen av kvinnor till officersyrket, vilket har ett betydande mervärde.

Frågan om vidgad totalförsvarsplikt

Utgångspunkten för kommittén – att utbildningen ska kunna genomföras med den enskildes vilja till tjänstgöring som avgörande skäl för rekryteringen – gör i sig att rekryteringen blir mer könsneutral.

Givet de slutsatser som dras när det gäller möjliggörande av frivillighet bör dock kommittén också överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning bör utvidgas till kvinnor och därmed bli könsneutral.

Rekrytering

Mönstringsskyldigheten omfattar män som är svenska medborgare. Ytterst har den allmänna skyldigheten att genomgå mönstring motiverats av behovet att säkerställa den framtida försvarsförmågan.

Mönstringen har gjort att berörda myndigheter har en god kännedom om behovet av och tillgången till totalförsvarspliktig personal och att en utbildningsreserv kunnat upprätthållas.

Därutöver bidrar mönstringen till att de totalförsvarspliktiga får information om försvaret. Det kan vidare antas att mönstringen har gett myndigheterna förutsättningar att säkerställa en hög personell kvalitet samt att den personal som tagits ut till tjänstgöring kommit från olika delar av samhället.

Mot bakgrund av de i direktiven ovan redovisade förändringsbehoven finns det dock anledning att överväga den lämpliga framtida utformningen av systemet för rekrytering.

I detta bör ingå en beskrivning av hur rekryteringen kan ge tillfälle för försvaret att nå ut med information om Sveriges försvar och säkerhetspolitik till alla unga i en årskull. Denna kommunikation bedöms vara av stor vikt för försvarsviljan i landet och förmågan att motivera unga människor oavsett kön att delta i utbildningen.

En fråga för kommittén är om mönstringsskyldigheten helt eller delvis kan och bör tillämpas när utbildning sker på frivillig grund. Alternativ som bör övervägas är därför bl.a.

- att förändringar vidtas inom ramen för dagens system så att mönstringsplikten gäller både för män och kvinnor, och
- att mönstringsskyldigheten – liksom tjänstgöringsskyldigheten – enbart tillämpas när försvarsberedskapen kräver det.

Utgångspunkter för en översyn bör vidare vara lika möjligheter till tjänstgöring för kvinnor och män, att den enskildes vilja att tjänstgöra ska kunna vara avgörande för vem som skrivs in till tjänstgöring och att de bemanningsansvariga organisationerna – bland andra Försvarsmakten – bör få ett större ansvar i fråga om rekryteringen av personal. Rekryteringen bör vidare genomföras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. I detta sammanhang bör även organisatoriska konsekvenser övervägas, till exempel vilken myndighet som lämpligast ansvarar för verksamheten.

Uppdraget

Kommittén ska överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och tjänstgöring av den personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Kommittén ska vidare ta ställning till under vilka förhållanden frivillig rekrytering och tjänstgöring bör tillämpas respektive inte tillämpas.

Kommittén ska även överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning bör gälla både för män och kvinnor. Övervägandena bör ta sin utgångspunkt i försvarets rekryteringsbehov, möjligheterna att nå målet att de bäst lämpade kvinnorna och männen ska tjänstgöra och möjliggörandet av frivillig rekrytering. Om kommittén finner att skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning ska bli könsneutral ska den lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder.

Vidare ska kommittén ta ställning till hur utbildning genom frivillig tjänstgöring bör utformas, bland annat i fråga om ersättning och andra förmåner, disciplinansvar samt möjligheter att avbryta tjänstgöringen. En jämförelse bör göras bland annat med de villkor som i dag gäller för officersaspiranter respektive anställda soldater.

Kommittén ska redovisa förslag till lämplig ordning för beslut om att rekrytering respektive tjänstgöring ska ske på frivillig grund.

Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga förändringar i fråga om rekryteringen av personal. Alternativ som ska övervägas är bl.a.

- att förändringar vidtas inom ramen för dagens system så att mönstringsplikten gäller för både män och kvinnor, och
- att mönstringskyldigheten – liksom tjänstgöringsskyldigheten – enbart tillämpas när försvarsberedskapen kräver detta.

I detta sammanhang ska även rekryterings betydelse för försvarets kommunikation med unga människor belysas. Utgångspunkterna ska vidare vara lika möjligheter till tjänstgöring för kvinnor och män, att den enskildes vilja att tjänstgöra ska kunna vara avgörande för vem som skrivs in till tjänstgöring och att de utbildningsansvariga organisationerna – däribland Försvarsmakten – bör få ett större ansvar i fråga om rekryteringen av personal. Kommittén ska även överväga hur rekryteringsverksamheten bör vara organiserad.

I detta sammanhang ska kommittén särskilt utveckla och ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för verksamheten och vilka åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa den enskildes rättsäkerhet.

Kommittén ska belysa de konsekvenser för Försvarens och det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet i övrigt som följer av förslagen, bland annat i fråga om

- den personella kvaliteten och personalens sammansättning,
- förutsättningarna att bemanna Försvarens insatsorganisation,
- hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna samt
- förankringen hos medborgarna av försvarets verksamhet.

Redovisningen ska omfatta dels det militära försvaret och dels det civila försvaret. Utgångspunkten ska därvid vara en sammanhållen lagstiftning för det militära och det civila försvarets behov och en ordning för mönstring, rekrytering och tjänstgöring som är kostnadseffektiv och stödjer verksamhetens intresse. I fråga om militärtjänstgöring ska kommitténs överväganden ta sin utgångspunkt i Försvarens samtliga uppgifter och Försvarens behov av förband för att lösa dessa uppgifter. Kommittén ska bland annat beakta utvecklingen i fråga om Försvarens möjligheter att anställa soldater under begränsad tid. I fråga om civilpliktsutbildning som är längre än 60 dagar ska övervägandena ta sin utgångspunkt i behoven och verksamheten vid de bemanningsansvariga organisationerna inom det civila försvaret.

Kommittén ska i den utsträckning den finner att det är relevant göra jämförelser med andra länder. Kommittén ska redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag. Arbetets bedrivande Kommittén ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 februari 2009. Kommittén ska bedriva sitt arbete i samverkan med Försvarensmakten, Totalförsvarets pliktverk, Krisberedskapsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och övriga som anordnar plikt-tjänstgöring. Kommittén ska samråda med Statens räddningsverk i fråga om regeringens uppdrag till myndigheten att genomföra en försöksverksamhet gällande utbildning av frivilliga samt undersöka möjligheterna att införa ett administrativt system för att förteckna befintlig kompetens hos frivilliga (Fö2006/2108/CIV). Myndigheterna ska lämna det underlag som kommittén begär för sitt

arbete. Kommittén ska i sitt arbete samråda med Förvaltningskommittén (Fi 2006:08). Kommittén ska även samråda med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant. Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om totalförsvarsplikten (Fö 2008:01)

**Dir.
2009:4**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2009

Utvidgning och förlängning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 december 2007 tillkallade chefen för Försvarsdepartementet en parlamentarisk kommitté med uppdrag att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt m.m. (dir. 2007:147). Kommittén har antagit namnet Utredningen om totalförsvarsplikten (Fö 2008:01). Den 29 oktober 2008 överlämnades delbetänkandet Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98). Enligt de direktiv som regeringen har beslutat ska resultatet av arbetet redovisas slutligt senast den 1 februari 2009.

Genomförandet av reformen

Kommittén har i sitt första delbetänkande redovisat målsättningen att de slutliga förslagen ska möjliggöra att reformeringen av soldatförsörjningen tar sin början den 1 juli 2010. Kommittén ska utöver sitt ursprungliga uppdrag även ta ställning till hur ett nytt soldatförsörjningssystem bör införas i enlighet med denna målsättning. Alternativ som ska belysas är bl.a. ett införande i flera steg eller minskade utbildningsvolymen under en kortare övergångsperiod.

I detta sammanhang ska kommittén särskilt lämna förslag till vad som bör gälla för enskilda som direkt berörs av reformen under tiden inför och vid införandet. Detta gäller bl.a. för mönstringskyldiga män, kvinnor som anmält intresse för eller genomgått

antagningsprövning och personer som skrivits in till eller påbörjat grundutbildning enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Kommittén ska vidare belysa konsekvenser för Försvarsmaktens förmåga inför, under och närmast efter införandet.

Frågan om pliktjänstgöring för frivilligt rekryterad personal

Som regeringen tidigare uttalat måste den lagstiftning som ligger till grund för försvarets personalförsörjning vara användbar på lång sikt oavsett vilka förändringar som kan inträffa, till exempel i fråga om det säkerhetspolitiska läget. De uppgifter som åligger det militära och civila försvaret under höjd beredskap måste därför vara det som ytterst avgör hur lagstiftningen ska vara utformad.

Därutöver bör en utgångspunkt vara att personer som utbildats eller tjänstgjort inom totalförsvaret under vissa förhållanden bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt, oavsett om personalen ursprungligen har rekryterats frivilligt eller tagits ut och utbildats med stöd av lagen om totalförsvarsplikt.

Mot denna bakgrund ska kommittén utöver sitt ursprungliga uppdrag även ta ställning till under vilka förhållanden personal som rekryterats, utbildats eller tjänstgjort på frivillig grund bör kunna tas i anspråk för tjänstgöring med plikt inom det militära respektive det civila försvaret. Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder.

Tidpunkt för redovisning

Utredningstiden förlängs. Kommittén ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 april 2009 i fråga om förslag avseende

- ändringar av lag,
- genomförande av reformen,
- när en tjänstgöringsplikt bör tillämpas,
- när en mönstringsplikt bör tillämpas,
- vilken myndighet som bör ansvara för rekrytering, prövning och uttagning av personal, samt
- register för personal.

I övriga frågor ska kommittén redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 juni 2009.

Utredningen ska i sitt arbete samverka med Utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarsmakten samt beakta vad Frivilligutredningen har kommit fram till i sitt betänkande *Ny inriktning för frivillig beredskapsverksamhet* (SOU 2008:101).

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om totalförsvarsplikten (Fö 2008:01)

**Dir.
2009:28**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 april 2009

Slutredovisning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 december 2007 tillkallade chefen för Försvarsdepartementet en parlamentarisk kommitté med uppdrag att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt m.m. (dir. 2007:147). Den 29 januari 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2009:4). Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén redovisa resultatet av sitt arbete avseende vissa frågor den 15 april 2009. I övriga frågor ska kommittén redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 juni 2009.

Kommittén ska göra en samlad redovisning av resultatet av sitt arbete senast den 15 juni 2009. Någon delredovisning dessförinnan krävs inte.

(Försvarsdepartementet)

Förslag till ny soldaterinran

Du har nu påbörjat din militära utbildning och är en del av Försvarsmakten. Jag erinrar dig om vad detta innebär.

Det svenska försvaret garanterar Sveriges oberoende och fred. Det ska värna vår demokrati, vår självständighet och vår frihet att själva utforma vår rättsordning och vår kultur. Genom att hjälpa andra länder och deras medborgare bidrar vi till fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i vår omvärld. Samtidigt främjar vi vår egen säkerhet.

Du tillhör nu Försvarsmaktens personal och du utgör därmed del av dess viktigaste resurs. Det är på oss som Försvarsmaktens förmåga slutligen beror. Om vi blir angripna ska vi och övriga invånare tillsammans och med våra gemensamma krafter med alla medel försvara vårt land och vår frihet. När vi tjänstgör utomlands är vi representanter för Sverige med det ansvar som detta innebär. Vi ska alltid göra vårt yttersta, oavsett uppgift och vårt handlande ska präglas av de värderingar som vi är satta att försvara.

Som soldat i Försvarsmakten är du utvald att försvara vårt land och att tjäna freden. Situationer kan uppstå där det är på dig allting hänger. Att du har tillgodogjort dig din utbildning och har förmåga och vilja att utföra dina uppgifter är avgörande. Du ska ta ansvar för ditt handlande och vara ett föredöme för andra. Inom Försvarsmakten kommer du alltid att vara del av en grupp. Gruppens styrka är avgörande för vår förmåga att utföra de uppgifter som åligger oss. Du ska främja sammanhållning och god anda och vara ett stöd för dina kamrater. Kränkande behandling ska alltid motverkas och respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthållas.

Din insats är viktig och den behövs för Sverige. Jag välkomnar dig till Försvarsmakten.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna.
Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt.
Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarsplikt och frivillighet. Fö.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog, En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklningar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]

Försvarsdepartementet

- Ransonerung och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. [63]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen
om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljö-
konsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande
– en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och
anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande
– en ny struktur för sjö, luft, väg och
järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.
[15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]