

Kommittédirektiv

En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 4 januari 2024.

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet.

Utredaren ska bland annat

- analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspiktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta,
- analysera om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare,
- analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025.

Det militära försvaret i ett nytt säkerhetspolitiskt läge

I december 2020 beslutade riksdagen om den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2021–2025 genom propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Försvarsbeslutet tar sin utgångspunkt i det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa. I propositionen konstateras att ett väpnat angrepp mot Sverige inte längre kan uteslutas. Samtidigt beskrivs hotbilden som bredare och mer komplex än tidigare. Det innebär att det militära försvaret och den operativa förmågan fortsatt behöver stärkas för att kunna möta eventuella angrepp. Försvarsbeslutet innebär att en ny, större krigsorganisation ska organiseras och successivt fyllas upp under 2020-talet.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget och innebär ett kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och övriga Europa. I propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74) konstaterar regeringen att invasionen har fått omfattande och långtgående konsekvenser nationellt och innebär att Sverige behöver se över hur landets säkerhet kan stärkas. Den bredare och mer komplexa säkerhetspolitiska hotbilden mot Sverige ställer krav på både ökad tillgång till personal och ökad uthållighet inom det militära försvaret. Samhällsutvecklingen med ökad globalisering och digitalisering samt den omfattande tekniska utvecklingen innebär dessutom ett större behov av civil kompetens än tidigare. Detta påverkar personalförsörjningen av det militära försvaret.

Sverige ansökte den 22 maj 2022 om medlemskap i Nato. Som medlem i Nato kommer Sverige att delta i Natos gemensamma försvarsplanering och beslutsfattande. Medlemskapet innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. En utredare har sett över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö2022:A). Utredarens slutsatser bereds nu inom Regeringskansliet. Sverige agerar för att fullt ut integreras militärt och politiskt i Nato.

Framför allt det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget innebär alltså ett behov av att se över förutsättningarna för att öka tillgången till personal och uthålligheten inom det militära försvaret.

Uppdraget att undersöka möjligheten att öka tillgången till personal och öka uthålligheten inom det militära försvaret

En större krigsorganisation medför ett utökat personalbehov. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen kommer att uppgå till drygt 90 000 individer plus reserver när organisationen är personellt och materiellt uppfyllt. Grundutbildningsvolymerna ska enligt försvarsbeslutet uppgå till 8 000 värnpliktiga per år 2025 och grundutbildningens längd ska vara minst nio månader. En större krigsorganisation kräver en utökad krigsförbandsproduktion. Det i sin tur ställer krav på en utökad grundorganisation med tillhörande personalbehov.

Värnplikten är avgörande för den militära personalförsörjningen. 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 47 år (lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). I grundberedskap är kontinuerligt tjänstgörande personal och värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning tillgängliga för att lösa uppgifter och upprätthålla försvarsförmågan. Stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, är viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa vissa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen kunnat mobiliseras. Tidvis tjänstgörande personal kan bidra genom planerad tjänstgöring. Vid höjd beredskap kan all personal som är krigsplacerad i krigsorganisationen kallas in. Utöver kontinuerligt tjänstgörande personal omfattar detta tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T), värnpliktiga, hemvärnssoldater, frivilligpersonal samt reservofficerare.

Försvarsmakten har identifierat att tillgången till personal är en viktig faktor både för tillväxt och för att kunna hantera myndighetens huvuduppgift, att möta ett väpnat angrepp. På kort sikt ser myndigheten utmaningar vid ett hastigt försämrat omvärldsläge (Försvarsmaktens reviderade budgetunderlag för 2024, Fö2023/01226). Dessa utmaningar har förstärkts av det försämrade omvärldsläget där betydande personalresurser har behövt omprioriteras till uppgifter inom ramen för anpassad beredskap och stöd till Ukraina. Sveriges medlemskap i Nato kommer att innebära ytterligare behov av omprioriteringar till följd av krav på att bemanna befattningar inom försvarsalliansen. Svenska förband blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Mot bakgrund av ovanstående finns ett behov av att utreda hur personalförsörjningen av det militära försvaret kan tryggas.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i grundlag. Utredaren ska belysa och analysera personalförsörjningsfrågor med hänsyn till hur både kvinnor och män berörs av de frågeställningar som utredningen omfattar. Den individbaserade statistik som används ska samlas in och analyseras könsuppdelat.

Hur kan Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser tillgodoses?

Försvarsmaktens verksamhet, särskilt vid höjd beredskap, förutsätter tillgång till värnpliktiga med nyckelkompetenser inom bland annat logistik, it och teknik. Antalet individer som utbildats av Försvarsmakten de senaste 50 åren har minskat kraftigt, trots större värnpliktskullar de senaste åren. Det är i huvudsak övriga samhället som ansvarar för utbildningen inom flera av de kompetensområden som Försvarsmakten har behov av. En brist på nämnda nyckelkompetenser inom Försvarsmakten kan vid en konflikt påverka uthålligheten negativt. Den kompetens som myndigheten får genom att grundutbilda värnpliktiga kan således behöva kompletteras så att myndigheten får tillgång till kompetenser som individer fått via civila utbildningar.

Till exempel skulle en höjd övre åldersgräns för mönstring kunna medföra att fler individer med värdefull kompetens i större utsträckning kan skrivas in för värnplikt. Det finns samtidigt starka skäl att beakta och värna den enskildes perspektiv. Värnplikten omfattar skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra mönstring, fullgöra grund- och repetitionsutbildning samt beredskaps- och krigstjänstgöring. Skyldigheterna för den enskilde gäller både i fredstid och under höjd beredskap och innebär inskränkningar i skyddet för den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Sådana inskränkningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem (2 kap. 21 § regeringsformen).

Utredaren ska därför

- analysera hur Försvarsmaktens behov av värnpliktig personal med vissa nyckelkompetenser kan tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör skyldigheten att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap kvarstå efter att den övre åldersgränsen nåtts?

Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller från början av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 19 år till utgången av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år (1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap 4 § lagen om totalförsvarsplikt).

I äldre lagstiftning (värnpliktslagen [1941:967]) fanns en bestämmelse som stadgade att värnplikten kunde kvarstå även efter 47 års ålder vid krig eller omedelbar krigsfara. I förarbetena till den nuvarande lagstiftningen uttalas att det saknas ett generellt behov av en bestämmelse som möjliggör att i krigstid förlänga tjänstgöringstiden efter att åldersgränsen nåtts. De eventuella behov som kan uppstå i krigsorganisationen av personal som är äldre än 47 år menar lagstiftaren kan lösas på andra sätt och betonar att det får anses angeläget för den enskilde att ha en klar åldersgräns för tjänstgöringspliktens upphörande inom det militära försvaret (prop. 1994/95:6 s. 117).

Givet det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i övriga Europa kan det återigen finnas behov av att skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstår vid höjd beredskap efter att den övre åldersgränsen nåtts. Samtidigt finns anledning att så långt möjligt bibehålla en förutsägbarhet i regleringen av pliktjänstgöringen. Som redogjorts för i föregående avsnitt innebär värnplikten omfattande skyldigheter för den enskilde. Behovet av fortsatt skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap måste alltså ställas mot de inskränkningar i skyddet för den enskildes fri- och rättigheter som förslaget skulle innebära.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap efter att den övre åldersgränsen för värnplikt nåtts,

- om det anses finnas ett sådant behov, föreslå en bortre gräns för skyldigheten att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna för Försvarmakten att i ökad utsträckning använda värnpliktiga i grundutbildning för beredskap och annan verksamhet

Den militära grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). Krigsuppgiften är alltså styrande för vad som får ingå i de värnpliktigas utbildning. Krigsuppgiften kan få förändrat innehåll över tid beroende på försvarets utformning. I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket). En värnpliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift, ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring förutsätter att den totalförsvarspliktige är krigsplacerad (4 kap. 7 och 8 §§).

Försvarsberedningen konstaterade i sin slutrapport Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) att en förlängd grundutbildning skulle kunna vara upp till 18 månader, vilket skulle inkludera en avslutande period om fyra till sex månader i beredskap.

Det kraftigt försämrade omvärldsläget ställer krav på att Försvarmakten har förmågan att samtidigt vara redo att förutse händelseförlopp, verka krigsavhållande och möta angrepp. Det innebär även att myndigheten behöver använda sin personal på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Det finns därför ett behov av att se över vilka typer av uppgifter som värnpliktiga bör kunna utföra inom ramen för grundutbildningen. En sådan översyn bör även omfatta om det finns annan verksamhet som bör kunna fullgöras inom ramen för grundutbildningen. En utökning av grundutbildningen skulle kunna få till följd att stående förband, huvudsakligen bemannade med anställd personal, frigörs.

Därför bör förutsättningarna för att ändra de uppgifter som värnpliktiga fullgör inom ramen för grundutbildningen, samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring, analyseras. Samtidigt måste syftet med

den militära grundutbildningen – att tillgodogöra sig de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver – fortsatt stå i förgrunden.

Utredaren ska därför

- analysera vilka möjligheter som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av att i ökad utsträckning kunna använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet,
- analysera konsekvenserna av att införa ett system med förlängd grundutbildning med värnplikt,
- lämna skalbara förslag på ett sådant system, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Villkoren för totalförsvarspliktiga

Bestämmelser om förmåner till totalförsvarspliktiga, inklusive värnpliktiga, finns i lagen om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Förmånerna innefattar bland annat ersättning under tjänstgöring och ersättning för resor. Genom hänvisningar i andra författningar gäller vissa av bestämmelserna även i förhållande till andra personalkategorier, till exempel officersaspiranter.

I takt med att Försvarsmakten växer ökar behovet av värnpliktiga. Detta innebär att antalet individer som genomför tjänstgöring med plikt i Försvarsmakten ökar. Det är emellertid fortfarande en förhållandevis liten andel av varje årskull som genomför militär grundutbildning med plikt. Villkoren för värnpliktiga kan därmed påverka folkförankringen av det militära försvaret.

En ytterligare faktor som kommer att påverka personalförsörjningen av Försvarsmakten är ett kommande medlemskap i Nato. Frågan om hur långt värnpliktigas tjänstgöringsskyldighet sträcker sig har analyserats i den utredning som gjorts på uppdrag av Försvarsdepartementet om att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö2022:A). Utredarens slutsatser bereds nu inom Regeringskansliet. Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt och Försvarsmaktens behov av personal, inklusive värnpliktiga, ökar.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns ett behov av att förändra förmånerna till totalförsvarspliktiga och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Beredskapstjänstgöringens omfattning

Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att krigsplacerade ska fullgöra beredskapstjänstgöring och hur länge den ska pågå (4 kap. 8 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt).

Varje totalförsvarspliktig är skyldig att fullgöra beredskapstjänstgöring under sammanlagt högst 180 dagar (4 kap. 8 § andra stycket). Antalet beredskapstjänstgöringsdagar fördes oförändrat över från värnpliktslagen till lagen om totalförsvarsplikt. Grund- och krigsorganisationen är avsevärt mindre i dag än den var 1941 då värnpliktslagen trädde i kraft. Med en större krigsorganisation hade Försvarsmakten tidigare i större utsträckning möjlighet att växelvis använda de värnpliktiga under beredskapstjänstgöring. Givet att antalet värnpliktiga i dagens krigsorganisation är färre än tidigare finns inte samma möjlighet i dag. Därmed kan resurserna snabbt komma att urholkas vid en situation där regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring. Till detta kommer att hotbilden mot Sverige i dag är mer komplex än tidigare. Det kan till exempel röra sig om hot som försätter Sverige i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge, utan att det råder höjd beredskap. Det påverkar behoven av tillgång till personal i grundberedskap.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och de samhällsekonomiska konsekvenserna av en ökning av antalet beredskapstjänstgöringsdagar för totalförsvarspliktiga,
- om det anses finnas ett sådant behov, föreslå hur många beredskapstjänstgöringsdagar en totalförsvarspliktig i stället ska vara skyldig att fullgöra,
- analysera konsekvenserna för den enskilde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att låta värnpliktiga vara krigsplacerade i personalreserven i högre utsträckning

I det nu gällande försvarsbeslutet (propositionen Totalförsvaret 2021–2025) konstateras att Försvarsmaktens krigsorganisation som helhet är underdimensionerad då antalet förband inte är tillräckligt många för att uthålligt möta ett väpnat angrepp. Förstärkningar av krigsorganisationen föreslogs därför. Krigsorganisationen består av personal som är krigsplacerad i krigsförband eller i personalreserven. Personalreserven utgörs av värnpliktiga med genomförd grundutbildning utan aktuell krigsplacering i ett krigsförband. Personalreserven kan behöva växa för att personal i krigsförbanden ska kunna ersättas eller för att fler krigsförband snabbt ska kunna sättas upp.

Det finns en tidsgräns för krigsplacering av värnpliktiga som innebär att den kvarstår tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället (3 kap. 12 § lagen om totalförvarsplikt). Beslut om förlängning kan fattas om det finns särskilda skäl. Huvudregeln syftar till att säkerställa att ingen är krigsplacerad som inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som han eller hon är krigsplacerad för. Har en längre tid förflutit från det senaste tjänstgöringstillfället minskar utbildningens värde och aktualitet. Den krigsplacerades kompetens kan förutsättas ha avtagit i sådan grad att krigsplaceringen bör hävas. Regeringen uttalade i propositionen Bättre villkor för totalförvarspliktiga (prop. 2001/02:11) att regleringen av tiden för krigsplacering är en garanti för att totalförsvaret tillförsäkras den bemanning som behövs samtidigt som den enskilde inte riskerar att utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för. Värnpliktiga som är krigsplacerade i ett krigsförband besitter sannolikt dock ofta förmåga som kan vara värdefull att behålla i personalreserven, även när tio år har förflutit sedan det senaste tjänstgöringstillfället.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns ett behov av att kunna krigsplacera värnpliktiga som inte tjänstgjort på mer än tio år i personalreserven,
- om det anses finnas ett sådant behov, redogöra för hur behovet ser ut och föreslå formerna för en sådan placering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Pliktrådets självständighet i förhållande till Försvarmakten

Enligt förordningen (2017:1249) om medinflytande för totalförsvarspliktiga, som infördes i samband med återaktiveringen av värnplikten, utövar totalförsvarspliktiga medinflytande i syfte dels att utveckla verksamheten i enlighet med utbildningens mål, dels att i övrigt främja goda utbildningsförhållanden. De värnpliktiga företräds av den centrala medinflytandeorganisationen Pliktrådet. Pliktrådet ska, enligt förordningen, vara administrativt anslutet till Försvarmakten och genom Försvarmaktens försorg ha tillgång till kansli och kanslistöd.

Riksdagen riktade i mars 2022 ett tillkännagivande till regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att garantera Pliktrådets oberoende från Försvarmakten (bet. 2021/22:FöU8 punkt 6, rskr. 2021/22:218). Motionen som ligger till grund för riksdagens tillkännagivande refererar till en skrivelse från Pliktrådet till Förvarsdepartementet 2017. I skrivelsen beskriver Pliktrådet upplevda brister i Försvarmaktens förhållningssätt och tillämpning av regelverket. Därefter tillsatte Pliktrådet en intern utredning med uppgift att bland annat se över rådets organisatoriska roll. Utredningen var klar i december 2023 och Pliktrådet planerar att ta ställning i frågan under våren 2024.

Regeringen gav i juli 2023 en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas (En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, dir. 2023:116). Utredaren fick i uppdrag att bedöma om de civilpliktigas medinflytande kan säkerställas enligt gällande regelverk.

Utredaren ska därför

- analysera och granska Pliktrådets ställning i förhållande till Försvarmakten,
- vid behov föreslå åtgärder för att garantera att Pliktrådet kan utöva medinflytande på ett tillfredställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det ett behov av utökad tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare?

I lagen (2012:332) om vissa försvarmaktsanställningar finns särskilda bestämmelser om arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarmakten. Dessa personalkategorier ska enligt lagen vara

tidsbegränsat anställda i Försvarmakten och anställningsavtal ska ingå för kontinuerlig eller tidvis tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får lämnas senare om det finns särskilda skäl för det. En sådan undantagssituation är till exempel om Försvarmakten med kort varsel ska genomföra en insats, internationellt eller nationellt, som myndigheten tidigare inte kunnat planera för. Genomförandet av en sådan insats förutsätter att Försvarmakten har tillgång till lämplig personal. Regeringen beskriver i propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten (prop. 2011/12:115 s. 125) att arbetstagaren i dessa fall kan behöva inställa sig med kortare varsel än tre månader för att insatsen ska vara möjlig att genomföra.

En reservofficer är tillsvidareanställd av Försvarmakten men har sin huvudsakliga sysselsättning hos en civil arbetsgivare. Reservofficerens arbetskyldighet regleras i officersförordningen (2007:1268), kollektivavtal (RO-avtalet) och anställningsavtal. Av anställningsavtalet för en reservofficer ska det framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är tjänstgöringsskyldig också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring (19 § officersförordningen). Det finns ingen tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare som motsvarar den för tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, vilka kan tas i anspråk med kort varsel om Försvarmakten bedömer att det finns särskilda skäl för det.

Försvarmakten har genomfört förhållandevis få krigsförbandsövningar under de senaste åren och nyttjandegraden av reservofficerare har därför varit låg. Reservofficerare har främst blivit inkallade inom ramen för totalförsvarsplikten och vid repetitionsövningar. En utökad krigsorganisation förutsätter att fler reservofficerare blir del av krigsförbandsproduktionen. Givet omvärldsläget kan det dessutom finnas ett större behov av att kunna utnyttja reservofficerare som en resurs utan att det råder höjd beredskap eller att regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring.

Det finns samtidigt starka skäl att beakta och värna såväl den enskildes som den civila arbetsgivarens perspektiv i fråga om möjlighet till planering och framförhållning. Till detta kommer att ett alltför oförutsägbart tjänstgöringssystem riskerar att påverka Försvarmaktens förmåga att attrahera och behålla reservofficerare.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att utöka tjänstgöringsskyldigheten i grundberedskap för reservofficerare utan att beredskapsskyldighet råder,
- om det anses finnas ett sådant behov, analysera och föreslå i vilka situationer det kan finnas skäl för sådan tjänstgöring samt vem som ska besluta om sådan tjänstgöring,
- analysera och beakta den enskildes och den civila arbetsgivarens intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Rätten till tjänstledighet för reservofficerare

Riksdagen tillkännagav i februari 2021 för regeringen att den skulle vidta de åtgärder som krävs för att underlätta och stärka reservofficerares rätt till tjänstledighet från sina ordinarie arbeten för att kunna tjänstgöra inom Försvarsmakten (bet. 2020/21:FöU8 punkt 1, rskr. 2020/21:195). Enligt lagen om totalförsvarsplikt får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt samma lag (9 kap. 1 §). Motsvarande gäller för bland annat arbetstagare som fullgör tjänstgöring som reservofficerare (lagen [1994:2076] om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.). För anställda gruppbefäl, soldater och sjömän finns emellertid en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för tjänstgöring i Försvarsmakten (30 § lagen [2012:332] om vissa försvarsmaktsanställningar).

Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning föreslog i betänkandet Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86) att regleringen i lagen om vissa försvarsmaktsanställningar, när det gällde rätt till ledighet och skydd för anställningen samt rätt till studieuppehåll och anstånd med studier, även skulle gälla reservofficerare. Regeringen bedömde dock att regleringen inte borde omfatta reservofficerare eftersom anställningsformen funnits sedan länge och bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt gäller även för dem (prop. 2011/12:115 s. 76 och 198).

En viktig förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna uppnå de krav som ställs på den operativa förmågan är tillgång till kompetent personal. En utökad krigsorganisation förutsätter att reservofficerare kan tjänstgöra som anställda under längre perioder. Medelåldern inom personalkategorin har blivit högre, vilket innebär att många är väletablerade på arbetsmarknaden

och därmed kan vara i större behov av en reglerad rätt till tjänstledighet från sin civila anställning för att ha möjlighet att tjänstgöra. Det står inte klart om det är ett återkommande hinder för reservofficerare att den huvudsakliga arbetsgivaren inte medger tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarmakten. För att Försvarmakten ska kunna attrahera den kompetens som verksamheten är i behov av framöver kan förutsättningarna att kombinera en civil anställning med tjänstgöring inom Försvarmakten behöva tydliggöras.

Utredaren ska därför

- kartlägga förekomsten av att civila arbetsgivare inte medger reservofficerare tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarmakten,
- analysera vilken eventuell påverkan sådan förekomst har på Försvarmaktens möjlighet att tillgodose behoven av reservofficerare,
- analysera om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör en ny personalkategori för tidvis anställd civil personal införas?

Det finns ett stort behov av civil kompetens inom Försvarmakten som det militära systemet inte kan producera, framför allt från teknik- och it-sektorn. Inom vissa delar av myndigheten är en majoritet av de anställda redan i dag civila. Dimensioneringen och nyttjandet av civil kompetens är inriktat på grundberedskap och det finns inte något utvecklat system för Försvarmakten att få ökad tillgång till dessa kompetenser vid höjd beredskap. Utöver ett ökat behov av civil kompetens i höjd beredskap kan det även uppstå ett ökat behov av civil kompetens till exempel vid ett utdraget konfliktscenario utan att det råder höjd beredskap eller för att bemanna övningar.

Det bör analyseras om det finns ett behov av ett nytt system för tidvis anställd civil personal som medger tjänstledighet från huvudarbetsgivaren. På den militära sidan finns i dag systemen för tidvis anställda gruppbefäl, sjömän och soldater (GSS/T) samt reservofficerare.

Det råder hög konkurrens på arbetsmarknaden om flera av de civila kompetenser som Försvarmakten efterfrågar. Försvarmaktens förmåga att både attrahera och behålla arbetstagare är därför av stor betydelse för att en ny personalkategori för tidvis anställd civil personal ska kunna uppnå sitt

syfte. Omständigheter som kan påverka Försvarmaktens konkurrenskraft som arbetsgivare kan till exempel vara lagstadgad rätt till tjänstledighet från den civila arbetsgivaren, lönenivåer och hur karriärmöjligheten hos den civila arbetsgivaren påverkas av en tidvis anställning hos Försvarmakten.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal som kan krigsplaceras hos Försvarmakten,
- om det bedöms att det finns ett sådant behov, föreslå hur ett sådant system kan utformas så att krigsplacering hos Försvarmakten möjliggörs,
- analysera och beakta den civila arbetsgivarens intressen,
- analysera och beakta den enskildes rättigheter i förhållande till den civila arbetsgivaren, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ser behovet av att minska tidiga kontraktsavslut ut för kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän?

Gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) ska vara tidsbegränsat anställda i Försvarmakten och tjänstgöra antingen kontinuerligt eller tidvis (7 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar). Anställningsavtal för GSS i Försvarmakten ska omfatta minst sex och högst åtta år. Den totala anställningstiden får uppgå till högst sexton år, varav högst tolv år som kontinuerligt tjänstgörande (9 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar). Det är möjligt att efter avslutad anställning som kontinuerligt tjänstgörande söka anställning som officer eller specialistofficer efter genomgången sådan utbildning.

Kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) utgör stommen i stående krigsförband. Dessa är främst viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen har mobiliserats.

Det har sedan 2010 lämnats olika förslag på att införa ekonomiska incitament för att stimulera GSS/K att fullfölja sina tidsbegränsade anställningar. För reservofficerare finns ett system som innebär att en

utbildad reservofficer som har tjänstgjort under sammanlagt 12 månader får en premie motsvarande två prisbasbelopp (15 § officersförordningen).

Frågan om ekonomiska incitament behandlades senast i betänkandet En robust personalförsörjning av det militära försvaret (SOU 2016:63). Utredningen lämnade ett förslag som gick ut på att individen, oavsett vilken nivå eller studiestödsberättigad utbildning denne studerade på, skulle kvalificera sig till det högre studiebidraget. Förslaget förutsatte en ny bestämmelse i studiestödsförordningen (2000:655).

Förtida kontraktsavslut av GSS/K kan medföra bemanningsproblem och merkostnader för Försvarmakten när sådana uppstår. För varje år som en anställning av GSS/K förlängs minskar nyrekryterings- och utbildningsbehovet. Förekomsten av tidiga kontraktsavslut bland GSS/K är emellertid inte kartlagd.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomsten av, och identifiera skäl för, tidiga kontraktsavslut för GSS/K,
- om analysen visar att tidiga kontraktsavslut för GSS/K är ett hinder för Försvarmakten, föreslå kostnadseffektiva lösningar som bemöter identifierade hinder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tidsbegränsningen för soldatanställningar

Nuvarande reglering av tidsbegränsningen för GSS trädde i kraft 2012. Den innebär en möjlighet att använda längre tidsbegränsade anställningar för GSS än vad som anges i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Regeringen angav i propositionen Soldatanställningar i Försvarmakten (prop. 2011/12:115) som skäl för detta att det finns ett behov av att skapa och vidmakthålla Försvarmaktens förmåga. Försvarmaktens möjlighet att anställa GSS behövde därför enligt regeringen utvecklas och stärkas. Vidare anförde regeringen att det finns ett behov av att värna arbetstagaren, då GSS generellt har som huvuduppgift att befinna sig i stridande eller i andra fysiskt och psykiskt påfrestande situationer. Regeringen anförde även att soldatyrket inte är avsett att vara utgångspunkten för en fortsatt karriär inom Försvarmakten, utan i stället en viktig uppgift som bör fullgöras under en viss, begränsad tid. Möjligheterna att efter det att anställningstiden har löpt

ut fortsätta att tjänstgöra inom Försvarmakten kräver ett byte av anställningsform, till exempel genom att individen genomför officersutbildning eller anställs i en civil befattning.

Systemet med tidsbegränsade anställningar av GSS kan vara begränsande i de fall då både Försvarmakten och arbetstagaren önskar fortsätta anställningsförhållandet. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över regelverket om anställningstider för gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarmakten.

Utredaren ska därför:

- analysera behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän,
- lämna skalbara förslag och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Försvarmaktens möjlighet att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier i grundberedskap

Ett säkerhetspolitiskt läge med hybrida hot och risk för angrepp med andra medel än rent militära innebär bland annat att tillgången på personal behöver kunna säkerställas också i grundberedskap. De kritiska kompetenser som kan komma att behövas kan vara såväl civila som militära och vara specifika när det gäller kompetensområde och geografi.

Regeringen anser att det bör klargöras om det i dag finns tillräckliga möjligheter att säkerställa Försvarmaktens personalresurser om försvarsberedskapen kräver det, i situationer då det inte råder höjd beredskap.

Utredaren ska därför

- undersöka Försvarsmaktens möjligheter att säkerställa tillgång till personal ur olika personalkategorier vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap,
- om tillräckliga sådana möjligheter saknas, föreslå hur tillgången till personal ur olika personalkategorier kan säkerställas vid ett förvärrat säkerhetspolitiskt läge då det inte råder höjd beredskap, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska Försvarsmaktens behov av krigsplacerad civil personal tillgodoses?

Totalförsvarspliktiga har en skyldighet att fullgöra allmän tjänsteplikt.

Skyldigheten omfattar bland annat att under höjd beredskap tjänstgöra i en ordinarie anställning eller att efter anvisning av en myndighet utföra vissa arbetsuppgifter (6 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt).

Inom Försvarsmakten krigsplaceras anställda med stöd av anställningsavtalet. Syftet är att försäkra att befattningar i krigsorganisationen är bemannade om regeringen beslutar om allmän tjänsteplikt. När en anställd avslutar sin anställning upphör individens krigsplacering.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt kan en totalförsvarspliktig krigsplaceras med civilplikt i verksamheter som regeringen beslutar om, till exempel inom räddningstjänst, barnomsorg, sjukvård eller Försvarsmakten. I förarbetena till lagen uttalas att i den mån det inte finns något anställningsförhållande mellan det organ som har bemanningsansvaret och den som detta organ önskar ta i anspråk för övning och annan utbildning kan inskrivning för civilplikt komma i fråga. Genom inskrivning för civilplikt kan också säkerställas att nyckelpersonal, såsom tidigare anställda, inte tas i anspråk för andra ändamål, till exempel med värnplikt inom det militära försvaret (prop. 1994/95:6 s. 119). I juli 2023 beslutade regeringen att en särskild utredare ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas, bland annat genom att med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret (En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, dir. 2023:116). Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget har regeringen bedömt att finns skäl att även mer skyndsamt vidta åtgärder som kan stärka det civila försvaret på vissa specifika områden. Den 21 december 2023 beslutade regeringen därför att aktivera civilplikten inom två områden.

Skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt gäller från och med den 19 januari 2024 och omfattar verksamhetsområdena räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

Utredaren ska därför

- analysera hur Försvarsmaktens behov av civil kompetens kan tillgodoses mot bakgrund av att civilanställd personals krigsplacering upphör med anställningen,
- analysera Försvarsmaktens behov av civil kompetens i förhållande till övriga totalförsvarets behov av densamma, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för varje del bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten och eventuella verksamhetsmässiga konsekvenser. Förslagets konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ska analyseras och redovisas i tillämpbara delar. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig löpande informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom bland annat Regeringskansliet, utredningsväsendet, Försvarsberedningen, relevanta myndigheter samt inom Pliktrådet och andra relevanta organisationer. Utredaren ska inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. I relevanta delar ska utredaren även inhämta erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025.

(Försvarsdepartementet)