

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 4 november 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 16 februari 2000 generaldirektören Peder Törnvall som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 10 april 2000 militär-sakkunnig Nils Fransson och kommandören Tommy Åsman. Som experter förordnades fr.o.m. samma dag förhandlingsdirektören Christer Edlund, kanslirådet Maria Hedegård, departementsrådet Göran Rodin och översten Björn Wibom.

Skattedirektören Per Stenbeck förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2000.

Utredningen, som har antagit namnet Personalförsörjningsutredningen, överlämnar betänkandet Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2001

Peder Törnvall

/Per Stenbeck

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	21
1 Förlag till lag om ändring i lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.....	21
2 Förlag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten	23
3 Förlag till förordning om ändring i förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten	24
4 Förlag till förordning om ändring i officersförordningen (1994:882)	25
1 Inledning.....	31
1.1 Utredningens uppdrag.....	31
1.2 Utredningsarbetet.....	32
2 Bakgrund.....	35
2.1 Riksdagens beslut om det nya försvaret	35
2.2 Riksrevisionsverkets synpunkter	35
2.3 Försvarsmaktens underlag den 19 maj 1999.....	38
2.4 Skrivelse från Sveriges reservofficersförbund	40

3	Det nya försvaret.....	43
3.1	Inledning.....	43
3.2	Det militära försvaret fram till år 2001	43
3.3	Det nya försvaret.....	46
4	Försvarmaktens personalförsörjning.....	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Personal för ett nytt försvar	56
4.3	Nya krav på personalförsörjningen.....	57
4.4	De givna förutsättningarna	59
4.5	Utgångsvärden för Försvarmakten.....	62
4.6	Rekrytering.....	64
4.7	Kompetensutveckling m.m.....	65
4.8	Några övriga frågor	68
5	Nya karriär- och utvecklingsmöjligheter för officerare	71
5.1	Officersroll i förändring	71
5.1.1	Inledning.....	71
5.1.2	Om officersyrkets särart.....	72
5.1.3	Befälsbehovsutredningen.....	74
5.1.4	Skolutredningen	75
5.1.5	Dandeker: Flexible forces for the twenty-first century	76
5.1.6	Officersförbundets synsätt.....	78
5.1.7	Försvarmaktens syn på officersrollen	79
5.1.8	Föreskrifter, reglementen mm	79

5.2	Överväganden om officersrollen m.m.	80
5.2.1	Krigarrollen	81
5.2.2	Ledarrollen	83
5.2.3	Roller som expert/specialist m.m.	84
5.2.4	Utredningens sammanfattande syn på officersrollen	85
5.2.5	Om officersyrket i praktiken	86
5.2.6	Rekrytering av officerare m.m.	88
5.2.7	Allmänt om karriärerna inom Försvarsmakten	91
5.2.8	Ett tvåbefälssystem är ingen lösning	91
5.3	Förslag till ett system med flera karriärvägar	92
5.3.1	Vad skall ett sådant system åstadkomma?.....	92
5.3.2	Karriärvägar m.m.	93
5.3.3	Ett öppnare officersyrke.....	94
6	Reservofficerarna i det nya försvaret.....	101
6.1	Inledning.....	101
6.1.1	Bakgrund	101
6.1.2	Behovet av ett reservofficersinstitut.....	101
6.2	Försvarsmaktens bedömningar av tillgången på och behovet av reservofficerare	105
6.2.1	Den nuvarande tillgången på reservofficerare	105
6.2.2	Försvarsmaktens preliminära bedömning av behoven av reservofficerare.....	106
6.3	Överväganden och förslag.....	108
6.3.1	Reservofficerens roll och uppgifter i det nya försvaret.....	108
6.3.2	Närmare om utbildning och tjänstgöring	110
6.3.3	Nya vägar för reservofficersrekrytering	114
6.3.4	Attraktionskraften i det föreslagna systemet.....	116
6.3.5	Behovet av reservofficerare i framtiden	118
6.3.6	Förmåner och kostnader i det tänkta systemet	120
6.3.7	Förändringar i officersförordningen	121

7	Civilanställda i det nya försvaret	123
7.1	Bakgrund	123
7.1.1	FORGUS	123
7.2	De civilanställda i Försvarsmakten idag	124
7.2.1	Några volymuppgifter om de civilanställda	125
7.2.2	Rekryteringsbehov mm	127
7.3	Kompetensförsörjning av civil personal	128
7.4	Internationell verksamhet	131
7.5	Överväganden	132
8	Den internationella verksamheten och tjänstgöringsskyldighet för officerare	133
8.1	Bakgrund	133
8.2	Internationell verksamhet – översiktlig redovisning	134
8.2.1	Inledning	134
8.2.2	Internationella befattningar	135
8.2.3	Svenska befattningar i internationell tjänst	136
8.2.4	Befattningar i svenska enheter som ingår i en multinationell styrka	136
8.2.5	Befattningar i Sverige för stöd till internationellt samarbete och samverkan m.m.	137
8.2.6	Redovisning av officerare i antal och nivå	137
8.2.7	Utvecklingen på längre sikt	138
8.2.8	Överväganden om personalbehov mm	141
8.3	Tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser	146
8.3.1	Inledning	146
8.3.2	Allmänt om tjänstgöringsskyldigheten	147
8.3.3	Tjänstgöringsskyldigheten i Försvarsmakten	150
8.3.4	Regler om utlandsstyrkan	151
8.3.5	Överväganden i skyldighetsfrågan	153

9	Nya anställningsformer i Försvarsmakten	161
9.1	Inledning.....	161
9.2	Om tidsbegränsade anställningar	162
9.2.1	Allmänna utgångspunkter	162
9.2.2	Tidsbegränsning enligt LAS.....	162
9.2.3	Utvecklingslinjer.....	164
9.3	Möjligheten att anställa yrkesofficerare för viss tid.....	167
9.3.1	Bakgrund	167
9.3.2	Överväganden	169
9.4	Möjligheten att för viss tid och för vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt	173
9.4.1	Bakgrund	173
9.4.2	Försvarsmaktens underlag.....	174
9.4.3	System med kortare anställningar av soldater i några andra länder	177
9.4.4	Överväganden och förslag.....	180
9.5	Andra möjligheter att öka flexibiliteten i personal- försörjningen	184
9.5.1	Inledning	184
9.5.2	En förändrad roll för de frivilliga.....	185
9.5.3	Frivilliga soldater – två principskisser	186
10	Utbildning av officerare	191
10.1	Inledning.....	191
10.2	Det nuvarande utbildningssystemet	191
10.3	Utvärdering av nuvarande utbildningssystem.....	194
10.4	Överväganden.....	203
10.4.1	Varför bryta upp skolsystemet?.....	204
10.4.2	Utgångspunkter för ett reformarbete	205
10.4.3	Behovet av anpassning av utbildningssystemet	206
10.4.4	Vissa övriga överväganden.....	207

10.5	Förslag till ett reformerat skolsystem.....	209
10.5.1	Grundutbildning av officerare.....	209
10.5.2	Övrig utbildning i skolsystemet.....	211
10.5.3	Volymer och kostnader i det föreslagna skolsystemet.....	212
10.5.4	Om befordran i grad.....	214
10.5.5	Frågan om examensrätt.....	214
11	Behovet av yrkesofficerare i det nya försvaret	217
11.1	Inledning.....	217
11.1.1	Utgångspunkter för analysen.....	218
11.2	Ändrade förutsättningar för personalbehovs- beräkningar i Försvarmakten	220
11.2.1	Det traditionella synsättet.....	220
11.2.2	Förändrade förutsättningar	221
11.2.3	Utredningens reflektioner i denna del.....	222
11.3	Försvarmaktens underlag	224
11.3.1	Några volymuppgifter.....	224
11.3.2	Beslutsprocessen inom Försvarmakten i frågan om officersbehovet.....	227
11.4	Överväganden om behovet av yrkesofficerare	230
11.4.1	Utredningens överväganden kring 99-05-19- underlaget och BU 01	230
11.4.2	Andra grunder för beräkning av officersbehovet	235
11.4.3	Utredningens bedömning av yrkesofficersbehovet.....	238
11.4.4	Styrning och förtroende	240
11.5	Behovet av yrkesofficerare i olika grader och kompetensnivåer.....	242
11.5.1	Inledning.....	242
11.5.2	Utredningens överväganden.....	244

12	Försvarsmaktens arbetsgivarroll	249
12.1	Bakgrund.....	249
12.1.1	Utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken....	250
12.2	Den arbetsgivarpolitiska rollfördelningen	252
12.2.1	Statsmakternas roll	252
12.2.2	Myndigheternas arbetsgivarpolitiska roll.....	253
12.3	Närmare om begreppet arbetsgivarroll.....	254
12.4	Försvarsmaktens arbetsgivarroll m.m.....	255
12.5	Utredningens överväganden.....	259
12.5.1	Allmänt om det delegerade arbetsgivaransvaret	259
12.5.2	Särskilda faktorer som påverkar arbetsgivarrollen inom Försvarsmakten	259
12.5.3	Riksdagens revisorers rapport i december år 2000 ...	261
12.5.4	Synpunkter på lönebildning m.m.	261
12.5.5	Om personalansvaret inom Försvarsmakten	263
13	Studiemedelsfinansiering av officersutbildningen	265
13.1	Bakgrund.....	265
13.1.1	Nuvarande ordning.....	265
13.1.2	Tidigare ställningstaganden från Försvarsmakten och Officersförbundet.....	267
13.1.3	Erfarenheter från annan statlig verksamhet	268
13.2	Alternativa finansieringsformer m.m.	269
13.2.1	Förmånskostnader i skolsystemet	269
13.2.2	Finansieringsmöjligheter i den grundläggande yrkesofficersutbildningen	270
13.2.3	Förmåner under grundläggande reservofficersutbildning	274
13.3	Överväganden och förslag.....	275
13.3.1	Allmänt om egenfinansierade studier för yrkes- och reservofficerare	275
13.3.2	Överväganden om alternativen 1 och 3.....	276
13.3.3	Förslag	277

14	Kvinnliga officerare	279
14.1	Inledning	279
14.2	Överväganden	280
14.2.1	Öka andelen kvinnliga officerare	280
14.2.2	Skapa en jämställd arbetsmiljö för både kvinnor och män i Försvarsmakten.....	283
14.2.3	Förslag.....	285
15	Konsekvenser av utredningens förslag	287
15.1	Kostnader m.m.	287
15.2	Övriga konsekvenser	288
16	Författningskommentar	289
Bilagor:		
1	Kommittédirektiv	291
2	Tilläggsdirektiv	297
3	Tilläggsdirektiv	299
4	Utvärdering av Försvarsmaktens utbildningssystem.....	303

Sammanfattning

Inledning

I föreliggande betänkande lägger utredningen i enlighet med sina direktiv fram en samlad syn på Försvarmaktens personalförsörjning.

Bakgrund

Riksdagen har fattat beslut om en genomgripande omdaning av det svenska militära försvaret, från ett invasionsförsvaret till ett nytt insatsförsvaret, där förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden skall vara en prioriterad uppgift för Försvarmakten. Det nya försvaret, som är avsevärt mindre än det gamla invasionsförsvaret, skall bygga på förband av hög kvalitet som kan användas för en mängd olika insatser av varierande karaktär.

Riksdagen och regeringen har vid flera tillfällen uttalat att Försvarmaktens framtida personalförsörjning bör ses över.

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att redovisa en samlad syn på Försvarmaktens personalförsörjning och att belysa hur Försvarmakten skall kunna rekrytera, utveckla och avveckla personal på ett väl avvägt sätt och över tiden. Utredningen har därvid tillagts ett antal särskilda utredningsuppgifter på stor bredd inom personalområdet, bl.a. rörande möjligheterna att anställa yrkesofficerare på viss tid och att för viss tid och vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt, reservofficerarnas tjänstgöring i fredstid, de civilanställdas kompetensutveckling, utvärdering av utbildningssystemet med hänsyn till Försvarmaktens kommande

struktur och möjligheterna att förändra förmånerna till officersaspiranterna under studier vid militärhögskolorna samt hur de ökade kraven på försvarsmaktens deltagande i internationell verksamhet skall kunna tillgodoses, t.ex. genom tjänstgöringskyldighet för yrkesofficerare. Genom tilläggsdirektiv har utredningen även fått i uppdrag att genomlysna Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare, såväl totalt som på olika kompetensnivåer, samt att belysa olika möjligheter att utveckla och stärka Försvarsmaktens arbetsgivarroll.

Utredningsarbetets inriktning

Under perioden fram mot år 2005 pågår omställningen av Försvarsmakten. Utredningen har därför inriktat sitt arbete på frågor av mer långsiktig natur och sökt lösningar som kan bidra till att myndighetens förutsättningar att klara personalförsörjningen i framtiden förbättras. Utredningen har strävat efter att lägga fram tydliga förslag även i frågor som är av principiell karaktär och där vidareutveckling av förslagen krävs i olika avseenden. Syftet med detta har varit både att ta ett steg framåt i reformarbetet och att stimulera till en diskussion om personalfrågorna i Försvarsmakten.

Utredningen har däremot inte arbetat med frågor som rör den pågående omstruktureringen inom Försvarsmakten.

Överväganden och förslag

Försvarsmaktens personalförsörjning

Övergången från invasionsförsvar till insatsförsvar medför att Försvarsmakten måste ges nya förutsättningar för sin personalförsörjning. De nya kraven i verksamheten medför att det behövs en samlad syn på personalförsörjningen. I den synen ligger en insikt om att det behövs flera personalkategorier med olika kompetenser för att verksamheten skall kunna fungera på ett bra sätt. Ny, ofta civil, kompetens behövs för de nya hot och risker som skall kunna pareras, det behövs nya personalkategorier för att stärka värnplikten, reservofficerarna behövs i en delvis ny roll och officersyrket måste öppnas upp för nya roller och nya former av rekrytering. Den samlade synen fogar samman dessa element i en

helhetssyn på kompetensförsörjningen inom Försvarsmakten. Detta kan sammanfattas enligt följande:

- Försvarsmakten bör innehålla en kombination av personal-kategorier med olika kompetenser för att kunna möta de komplexa kraven
- Värnpliktiga och yrkesofficerare är ryggraden i försvaret
- Därutöver behövs civilanställda, reservofficerare, färdigutbildade värnpliktiga som anställs för viss tid samt frivilliga
- Balansen mellan de olika kategorierna måste kunna variera över tiden. Försvarsmakten måste hela tiden sträva mot den bästa kompetenssammansättningen och betrakta de olika personal-kategorierna som kommunicerande kärn

På kortare sikt handlar det om följande åtgärder:

- Öppna upp officersyrket genom bl.a. nya karriärvägar och en reformerad utbildning
- Ge reservofficerarna en ny roll
- Ge de civilanställda bättre utvecklingsmöjligheter
- Ta vara på den resurs som de färdigutbildade värnpliktiga utgör

Genom dessa åtgärder – i förening – kan personalförsörjningen till försvaret stärkas. Endast med detta helhetsgrepp är det enligt utredningen möjligt att täcka in hela kompetensbehovet.

Karriär- och utvecklingsmöjligheter för yrkesofficerare

Det nuvarande synsättet på officersyrket fokuseras i allt för hög grad på chefskarriären. De framtida arbetsuppgifterna kräver en bredare syn, där både officerskompetens och civil kompetens kan tas till vara på ett nytt sätt. Utredningen föreslår att ett system med flera karriärvägar skall införas inom Försvarsmakten. Systemet föreslås bestå av fyra kategorier:

- militära chefsbefattningar som kräver officerskompetens
- militära expertbefattningar som kräver officerskompetens
- civila expertbefattningar som inte kräver officerskompetens
- civila chefsbefattningar som inte kräver officerskompetens

En yrkesofficer i en expertbefattning skall kunna beföras i grad. Detta kräver att kopplingen mellan skolstegen i det militära

utbildningssystemet och befordringsgrunderna tas bort. Enligt utredningen bör begreppen nivåhöjande resp. icke nivåhöjande utbildning utmönstras.

Ett reformerat skolsystem

Utredningen har låtit utvärdera utbildningssystemet. Mot bakgrund av resultaten av utvärderingen och utredningens förslag om flera karriärvägar föreslår utredningen en reformering av utbildnings- och skolsystemet i Försvarmakten. Dagens skolsystem är alltför inriktat på att utbilda chefer. Det innehåller genom sin konstruktion utslagningsmekanismer. Utbildningstiden är totalt sett för lång samtidigt som tiden mellan skolstegen är för kort. Utredningen föreslår att den grundläggande utbildningen av officerare görs treårig. Befordran till fänrik sker efter ett år och anställning i Försvarmakten och befordran till löjtnant efter fullgjord utbildning. Det taktiska programmet föreslår utredningen tas bort. Det nuvarande stabsprogrammet förlängs med en termin till tre terminer medan det nuvarande chefsprogrammet kortas ner och skall ges en mer individuell utformning. Utredningen föreslår en satsning på att utveckla fackprogrammet för att stödja flerkarriärsystemet.

Ett nytt reservofficerssystem

Det nuvarande reservofficerssystemet håller på att kollapsa. Bristen på övningstillfällen m.m. har lett till en alltför dålig rekrytering. Det finns nu bara drygt ettusen reservofficerare som är under trettio år gamla.

Det är av flera skäl angeläget att skapa ett nytt reservofficerssystem, som bl.a. svarar upp mot reservofficerarnas behov av tjänstgöring i fredstid och Försvarmaktens behov av unga officerare. Utredningen föreslår att ett nytt reservofficerssystem införs. Systemet bygger på att de blivande reservofficerarna går en ettårig reservofficersutbildning direkt efter fullgjord värnplikt. Sedan anställs de i Försvarmakten som fänrikar för tjänstgöring ett år, varefter en premie om två prisbasbelopp utbetalas. Därefter kan de reservofficerare som så önskar anställas för nya tjänstgöringsperioder i Försvarmakten.

De civilanställda

Utredningen konstaterar att det nu sker ett utvecklingsarbete inom Försvarsmakten som har stor betydelse för den civila personalen. Inte minst på det administrativa området bör möjligheterna öka för civil personal att komma i fråga på befattningar som traditionellt bemannats med yrkesofficerare. Det öppnare officersyrke som utredningen föreslår bör också kunna öka möjligheterna för kvalificerade civila att få vissa specialistbefattningar som ursprungligen avsetts för yrkesofficerare. Försvarsmakten kommer även i framtiden att vara en attraktiv arbetsgivare för den civila personalen.

Yrkesofficerarnas tjänstgöringsskyldighet utomlands

Den internationella verksamheten är en huvuduppgift för det nya försvaret. Enligt utredningen är det uppenbart att det bör vara en naturlig del av yrkesofficerens arbetsuppgifter att tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands i både fredsbevarande och fredsframtvängande verksamhet och att en sådan tjänstgöring bör vara en skyldighet för officeren. Utredningen föreslår därför att en sådan skyldighet införs för de yrkesofficerare som anställs i fortsättningen.

Visstidsanställda soldater och sjömän

En möjlighet för Försvarsmakten att för viss tid och vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt skulle kunna förbättra möjligheterna att personalförsörja de internationella insatserna, förbättra beredskapen och höja kvaliteten i verksamheten. Det system som utredningen föreslår som huvudalternativ bör omfatta högst 1 000 man som anställs på högst två år. Enligt alternativ två kan ett system med reservsoldater, som bygger vidare på frivilligtanken, införas. Detta system bör byggas upp successivt. 1 000 soldater om året tas in per år för en femårsperiod. Kåren kommer således att utbyggd innehålla 5 000 man. Tjänstgöringen begränsas till 5–30 dagar om året. Ett tredje alternativ är att utveckla dagens regler om frivillig tjänstgöring i Försvarsmakten så att det blir möjligt att ha högst 1 000 soldater i sådan frivillig tjänstgöring samtidigt. Tiden för tjänstgöring bör begränsas till

högst 6–8 månader. Systemet skulle i övrigt regleras genom kollektivavtal.

Behovet av yrkesofficerare

Försvarmakten har lämnat olika uppgifter om behovet av yrkesofficerare för det nya försvaret. I underlaget den 19 maj 1999 inför riksdagsbeslutet våren år 2000 angavs behovet till 10 000 yrkesofficerare. I budgetunderlaget år 2001 angavs behovet däremot till 11 450 yrkesofficerare. Utredningen har genomlyst Försvarmaktens olika uppgifter. Utredningen anser att Försvarmakten bör inrikta sin omstrukturering mot en yrkesofficersvolym som bör anges till omkring 10 500 yrkesofficerare. Utredningen visar dock på att skillnaden i tillgängliga officersvolymen inte blir så stor vid en jämförelse med det behov av yrkesofficerare som Försvarmakten har angett i budgetunderlaget för år 2001.

Försvarmaktens arbetsgivarroll

Utredningen belyser olika möjligheter för Försvarmakten att stärka sin arbetsgivarroll. Bl.a. föreslår utredningen en förstärkt funktion för arbetsgivarfrågor i Högkvarteret samt åtgärder för att förbättra Försvarmaktens egen styrning och uppföljning av personalförsörjningen.

Studiemedelsfinansiering av officersutbildningen

Utredningen överväger i detta avsnitt olika alternativ att finansiera utbildningen för officersaspiranter, antingen genom det nya allmänna studiestödssystemet eller genom att aspiranterna får gå på värnpliktsförmåner. Bl.a. mot bakgrund av konsekvenserna för rekryteringen av yrkesofficerare och med hänsyn till att reservofficersaspiranter enligt utredningen inte kan tänkas vara intresserade av att finansiera sin utbildning med studiestöd finner utredningen att det lämpligaste är att båda kategorierna liksom idag får värnpliktsförmåner. Annars skapas spänningar och överströmningseffekter. Utredningen föreslår vissa reduceringar av värnpliktsförmånerna för aspiranterna.

Kvinnliga officerare

Utredningen föreslår att Försvarsmakten måste öka rekryteringen av kvinnor till yrkesofficersutbildningen och göra det i ökad takt. Detta skall Försvarsmakten redovisa till regeringen. De s.k. fysiska baskraven utgör ett hinder för kvinnorna att antas till grundutbildning för värnplikt och därmed till senare yrkesofficersutbildning. Inom Försvarsmakten pågår en översyn av baskraven. Utredningen föreslår att Försvarsmakten skall redovisa sina nya fysiska baskrav till regeringen i budgetunderlaget för år 2003.

Kostnader m.m.

Principförslaget till ett reformerat skolsystem innebär med en grov uppskattning att kostnaderna i systemet kan minska med 350 miljoner kr årligen. Utredningen erinrar dock om svårigheterna att realisera den här typen av rationaliseringsvinster.

Förslaget till finansiering av grundutbildningen för yrkesofficerare medför i förhållande till nuvarande ordning en besparing som uppgår till 65 miljoner kr.

Vid en rekrytering av 400 reservofficersaspiranter per år, vilket är en fördubbling jämfört med nuvarande planering för år 2002, ökar kostnaden jämfört med nuvarande system med 100–150 miljoner kr enligt Försvarsmakten. Genom det nya systemet görs emellertid också rationaliseringsvinster på yrkesofficerssidan. Sammantaget bör de merkostnader, som kan uppstå, enligt utredningen inrymmas inom ramen för Försvarsmaktens anslag.

Utredningens bedömning är att förslagen i övrigt inte medför några ekonomiska eller andra konsekvenser som kräver särskild redovisning.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

dels att nuvarande 2 och 3 §§ skall betecknas 3 och 4 §§,

dels att den nya 3 § skall ha följande lydelse

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Yrkesofficerare, som är anställda och tjänstgör i Försvarsmakten, är skyldiga att i sin anställning tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands för de syften som anges i 1 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

I frågor om tjänstgöring utomlands enligt första stycket får hänsyn tas till den enskildes personliga förhållanden.

3 §

Personal som skall tjänstgöra i väpnad tjänst för fredsbevarande verksamhet skall anställas särskilt för denna uppgift. Personalen skall ingå i en utlandsstyrka inom Försvarsmakten.

Annan personal än som avses i 2 § och som skall tjänstgöra i väpnad tjänst för fredsfrämjande verksamhet utomlands skall anställas särskilt för denna uppgift.

Personal som tjänstgör i sådan tjänst som avses i första stycket skall ingå i en utlandsstyrka inom Försvarsmakten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. 2 § skall inte tillämpas på en yrkesofficer som anställts i Försvarsmakten före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag skall tillämpas på de anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

I utlandsstyrkan får endast sådan militär och civil personal anställas som behövs för internationell verksamhet utomlands i syfte att

1. avvärja risk för en väpnad konflikt,
2. hejda en pågående väpnad konflikt,
3. övervaka överenskommelser om fred och vapenstillstånd, eller
4. skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag skall tillämpas på yrkesofficerare som är placerade i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och på de anställda i denna styrka.

I utlandsstyrkan får endast sådan militär och civil personal anställas *eller placeras* som behövs för internationell verksamhet utomlands i syfte att

1. avvärja risk för en väpnad konflikt,
2. hejda en pågående väpnad konflikt,
3. övervaka överenskommelser om fred och vapenstillstånd, eller
4. skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Denna förordning skall tillämpas på yrkesofficerare som, utan att anställas, placerats i utlandsstyrkan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

4 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (1994:882)

Härigenom föreskrivs i fråga om officersförordningen (1994:882),

dels att 2 §, 4 § och 8 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf,

12 a §, av följande lydelse,

dels att 13 § och 15 § i förordningen skall upphöra att gälla,

dels att 16 § skall ha följande lydelse,

dels att 17 c §, 18 §, 19 § och 20 § skall upphöra att gälla,

dels att 26 §, 27 § första stycket och 28 § andra stycket skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse

dels att 31 § och 32 § skall ha följande lydelse,

dels att 33 § och 34 § skall upphöra att gälla,

dels att 35 § skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna förordning avses med
– officersaspirant: den som är antagen till grundläggande yrkesofficers- eller reservofficersutbildning,

– officer: den som har avlagt yrkesofficers- eller reservofficersexamen,

– yrkesofficer: den som är anställd som militär tjänsteman och inte är reservofficer,

– reservofficer: den som är anställd som militär tjänsteman i Försvarsmakten enligt 27 § denna förordning,

– fackman: den som har genomgått ett fackprogram som ger sådana kunskaper och färdig-

I denna förordning avses med
– officersaspirant: den som är antagen till grundläggande yrkesofficers- eller reservofficersutbildning,

– officer: den som har avlagt yrkesofficers- eller reservofficersexamen,

– yrkesofficer: den som är anställd som militär tjänsteman och inte är reservofficer,

– reservofficer: den som är anställd som militär tjänsteman i Försvarsmakten enligt 12 a §,

27 § eller 29 a § denna förordning,

– fackman: den som har genomgått ett fackprogram som ger

heter som framgår av 17 §,

– befordran: beslut att ge någon en högre tjänstegrad enligt vad som framgår av bilagan till förordningen.

sådana kunskaper och färdigheter som framgår av 17 §,

– befordran: beslut att ge någon en högre tjänstegrad enligt vad som framgår av bilagan till förordningen.

4 §

All grundläggande officersutbildning och sådan vidareutbildning som krävs för att en yrkesofficer skall bli fackman eller befordrad skall bedrivas av militärhögskolorna och Försvarshögskolan i form av kurser som får sammanföras till utbildningsprogram. Sådan vidareutbildning av reservofficerare som krävs för befordran skall bedrivas av militärhögskolorna och Försvarshögskolan i form av kurser.

All grundläggande officersutbildning och sådan vidareutbildning *som anges i 16 §* skall bedrivas av militärhögskolorna och Försvarshögskolan i form av kurser som får sammanföras till utbildningsprogram.

8 §

Den utbildning som enligt denna förordning skall bedrivas av militärhögskolorna omfattar

1. grundläggande yrkesofficersutbildning i form av ett yrkesofficersprogram om 80 poäng,
2. grundläggande reservofficersutbildning i form av ett reservofficersprogram om 40 poäng,
3. ett taktiskt program om 40 poäng samt
4. en taktisk kurs för reservofficerare om minst 5 men högst 10 poäng.

Den utbildning som enligt denna förordning skall bedrivas av militärhögskolorna omfattar

1. grundläggande yrkesofficersutbildning i form av ett yrkesofficersprogram om *högst 120 poäng*,
2. grundläggande reservofficersutbildning i form av ett reservofficersprogram om 40 poäng,
3. *en taktisk kurs för reservofficerare om minst 5 men högst 10 poäng.*

12 a §

Den som avlagt reservofficersexamen med godkända betyg får anställas av Försvarsmakten som reservofficer (fänrik) för en tid av högst ett år.

16 §

Den utbildning som enligt denna förordning skall bedrivas av Försvarshögskolan omfattar

1. fackprogram om minst 40 poäng,
2. ett stabsprogram om 40 poäng,
3. ett chefsprogram om högst 100 poäng samt
4. en högre reservofficerskurs om minst 6 poäng.

Den utbildning som enligt denna förordning skall bedrivas av Försvarshögskolan omfattar

1. fackprogram om minst 20 poäng
2. ett stabsprogram om minst 60 poäng
3. ett chefsprogram om minst 40 poäng
4. en högre reservofficerskurs om minst 6 poäng.

26 §

Den som avlagt reservofficersexamen får en utbildningspremie som uppgår till 720 kr för varje poäng enligt 5 § som erhålls under utbildning vid militärhögskolorna.

Den som avlagt yrkesofficersexamen och inte uppburit premie enligt första stycket får en utbildningspremie som uppgår till 13 500 kr.

Den som fullgjort tjänstgöring enligt 12 a § med godkända betyg får en premie som skall motsvara två prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Om det föreligger synnerliga skäl, får Försvarsmakten utbetala premien helt eller delvis även om tjänstgöringen inte fullgjorts.

Den som avlagt yrkesofficersexamen och inte uppburit premie enligt första stycket får en premie som skall motsvara ett prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

27 § 1 st.

Den som avlagt reservofficers- eller yrkesofficersexamen får anställas som reservofficer. Ingen får vara anställd som reservofficer efter utgången av det kalenderår då han eller hon fyller 65 år. För tjänstgöring i grundorganisationen får reservofficer anställas under högst tre år inom en period om åtta år. Anställningen får förnyas.

Den som avlagt reservofficers-examen och fullgjort tjänstgöring enligt 12 a § får anställas på viss tid för ny tjänstgöring i Försvarsmakten. En sådan anställning får förnyas.

Den som avlagt yrkesofficers-examen får anställas som reservofficer. En sådan anställning får avse viss tid och får förnyas.

Ingen får vara anställd som reservofficer efter utgången av det kalenderår då han eller hon fyller 65 år.

28 § 2 st.

Av anställningsavtalet skall framgå att en reservofficer förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Av avtalet skall också framgå att en reservofficer är skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att han eller hon skall kunna utveckla och behålla kompetensen för sin krigsbefattning.

Av anställningsavtalet skall framgå att en reservofficer förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Av avtalet skall också framgå att en reservofficer är skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att han eller hon skall kunna utveckla och behålla *sin kompetens*.

Om direktrekrytering av officerare

29 a §

Försvarsmakten får, om det finns särskilda skäl, anställa den som inte avlagt yrkes- eller reservofficersexamen som yrkes- eller reservofficer. En sådan anställning får avse högst

tjänstegraden brigadgeneral eller flottiljamiral.

31 §

En reservofficer som fullgjort minst 30 dagars tjänstgöring med godkända betyg på plutonchefs-nivå får befordras till löjtnant.

En reservofficer som fullgjort tjänstgöring enligt 12 a § med godkända betyg får befordras till löjtnant.

32 §

En yrkesofficer som fullgjort det taktiska programmet med godkända betyg får befordras till kapten.

Försvarsmakten får besluta att befordra officerare. Beslutet får avse högst tjänstegraden överstelöjtnant eller kommandörkapten.

En reservofficer som fullgjort den taktiska kursen för reservofficerare med godkända betyg får befordras till kapten.

35 §

Utöver vad som följer av 30-34 §§ får Försvarsmakten befordra den som fått en viss uppgift utomlands på grund av svenskt internationellt åtagande. Beslutet får avse endast tiden för uppgiften och högst tjänstegraden överste eller kommandör. Övriga befordringar beslutas av regeringen.

Försvarsmakten får befordra den särskilt som fått en viss uppgift utomlands på grund av svenskt internationellt åtagande. Ett sådant beslut får avse endast tiden för uppgiften och högst tjänstegraden överste eller kommandör. Övriga befordringar beslutas av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppgift är att redovisa en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning. Regeringen framhåller i direktiven till utredningen att en väl avvägd personalförsörjning är en förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna nå sina verksamhetsmål. Personalförsörjningen skall därför utformas med utgångspunkt från myndighetens särskilda förutsättningar.

Utredningen skall enligt direktiven belysa förutsättningarna för och lämna förslag till hur Försvarsmakten skall kunna rekrytera, utveckla och avveckla personal på ett väl avvägt sätt och över tiden. Förslaget skall beakta behovet av jämställdhet mellan könen och etnisk och kulturell mångfald samt frågan om åldersstrukturen hos personalen inom Försvarsmakten. Utredningen skall också belysa anpassningsprincipens påverkan på personalförsörjningen och särskilt ta upp behovet av ett nytt reservofficerssystem.

Regeringen har i direktiven särskilt tagit upp några frågor av betydelse för rekrytering och personalutveckling som skall behandlas av utredningen. Dessa frågor gäller

- möjligheterna att anställa dels yrkesofficerare för viss tid och dels den som nyligen gjort värnplikt för viss tid och för vissa uppgifter
- utvärdering av det nya utbildningssystemet
- möjligheten att finansiera utbildningen för officersaspiranterna med studiemedel
- rörlighet för yrkesofficerare
- befordrings- och karriärsystem
- de civilanställdas kompetensutveckling
- överföring av arbetsuppgifter från yrkesofficerare till andra personalkategorier
- yrkesväxling och åtgärder mot övertalighet

- tillgodoseende av kraven på Försvarmaktens deltagande i internationell verksamhet, t.ex. genom tjänstgöringsskyldighet för officerare.

Utredningen har i tilläggsdirektiv fått ytterligare ett par uppgifter. Den ena är att göra en genomlysning av Försvarmaktens behov av yrkesofficerare. Den andra är att belysa olika möjligheter att utveckla och stärka Försvarmaktens arbetsgivarroll.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 28 februari 2001.

Det kan vara värt att notera att utredningen inte har haft att behandla frågor som gäller den pågående omorganisationen och minskningen av personal i Försvarmakten.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv bifogas som bil. 1-3.

1.2 Utredningsarbetet

Direktiven till utredningen beslutades av regeringen i november 1999. Utredaren förordnades i februari 2000. Utredningen inledde sitt arbete i april 2000.

Utredningen har haft 10 sammanträden med de sakkunniga och experterna.

Utredningen har samverkat med Försvarmakten under arbetets gång. Försvarmakten har avsatt utredningsresurser och försett utredningen med faktaunderlag.

Utredningen har också sammanträffat med företrädare för Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Arbetsgivarverket, Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer för att diskutera frågor av betydelse för utredningen.

Utredningen har samrått med Materieförsörjningsutredningen, Utredningen om forskning och utveckling inom totalförsvaret samt Frivilligorganisationsutredningen.

Utredningen har vid två tillfällen informerat Försvarsberedningen om det pågående arbetet.

Utredningen har informerat Officersförbundet (OF), Sveriges reservofficersförbund (SROF), Försvarets Civila Tjänstemannaförbund (FCTF), Civilingenjörsförbundet (CF), SACO Försvaret och Facket för Service och Kommunikation (SEKO). Utredningen har vidare sammanträffat med företrädare för Värnpliktsrådet.

Under hösten har utredningen genomfört förbandsbesök vid Marinbas Syd i Karlskrona, F 16 i Uppsala och I 19 i Boden. För att få ett eget intryck av Försvarsmaktens internationella verksamhet har utredningen besökt den andra svenska bataljonen i Kosovo under september 2000. Vid samtliga tillfällen har utredningen sammanträffat med förbandsledningen, representanter för personalen och fackliga företrädare för olika personalkategorier för att av dem få synpunkter på personalfrågorna i Försvarsmakten.

Utredningen har medverkat i de nordiska försvarsmakternas personalkonferens som ägde rum i Oslo i slutet av augusti 2000. Utredningen har vidare besökt det danska Forsvarskommandoen i Vedbaek utanför Köpenhamn. Företrädare för det norska Forsvarets överkommando har besökt utredningen i Stockholm.

Slutligen har utredningen medverkat vid den av Folk och Försvar anordnade årliga försvarskonferensen i januari 2001 i Sälen.

2 Bakgrund

Utredningen redovisar i detta kapitel visst ytterligare underlag för utredningsarbetet.

2.1 Riksdagens beslut om det nya försvaret

Vid *försvarsutskottets* behandling inför beslutet om det nya försvaret våren år 2000 aktualiserades åter personalförsörjningsfrågorna (prop. 1999/2000:30, bet. FöU2, s. 176). Utskottet välkomnade den nu tillsatta utredningen och framhöll betydelsen av att regeringen i den samlade översynen bland annat kommer att belysa frågor rörande utvecklingen av den befintliga personalen. Det gäller frågor om ett effektivare befodrings- och karriärsystem, en väl avvägd och verksamhetseffektiv rörlighet för yrkesofficerare och de civilanställdas kompetensutveckling. Utskottet anförde att det finns ett stort behov av att se över reservofficerssystemet, så att denna personalresurs på ett kostnadseffektivt sätt kan nyttjas i det nya försvaret. Utskottet bedömde det som självklart att jämställdhetsfrågor får en framträdande roll i översynen.

2.2 Riksrevisionsverkets synpunkter

Riksrevisionsverket har påtalat brister i Försvarsmaktens personalförsörjning, bland annat vissa strukturella obalanser i fråga om personalsammansättningen. Sammanfattningsvis redovisar RRV i sin rapport *Officerarna i försvaret* (RRV 1998:47) följande om utvecklingen mellan 1985–1998:

- Det finns ett stort överskott av yrkes- och reservofficerare i förhållande till krigsorganisationens och grundorganisationens behov. Sedan 1985 har officerstätheten i krigsorganisationen

- fördubblats (fram till 1998). Antalet tillgängliga officerare har ökat avsevärt under perioden.
- Åldersstrukturen inom officerskåren har förbättrats något, men överbefälhavarens mål om förnygring – att 60 % av officerarna bör vara under 40 år – har inte helt uppnåtts.
 - Inom några år kommer övertalighetsproblemen att accentueras när dagens puckel av 28–35-åriga officerare når 40-årsåldern.
 - Yrkesofficerarnas utbildning och utveckling av kompetens i befattning är betydande. En officer avsätter 40–50 % av sin arbetstid till detta.
 - Faktisk tid i befattning för officerare är idag alltför kort för att han/hon skall hinna bli fullt produktiv i sin befattning.
 - Befodrings- och karriärsystemet är för ensidigt uppbyggt för att få fram bra högre chefer och missgynnar dem som vill specialisera sig.
 - Betydande möjligheter finns att öka kostnadseffektiviteten, öka kvaliteten och att frigöra resurser inom utbildningssystemet

RRV underströk vikten av att Försvarsmakten vidtog åtgärder bland annat i följande avseenden:

1. Ökad yrkesväxling för officerare

Med detta avses att tjänstgöring i Försvarsmakten inte skall betraktas som ett livstidsyrke. Aktiva åtgärder skall därför riktas mot officerare i 35–45-årsåldern för att underlätta för dem att byta yrkesinriktning. Det gäller de stora grupperna. Men i vissa fall kan åtgärder av motsatt slag behövas för att förmå t.ex. piloter att stanna i Försvarsmakten. Yrkesväxlingen måste med andra ord styras med hänsyn till verksamhetens behov.

2. Ökad användning av reservofficerare i grundorganisationen

Genom att årligen ge 200 reservofficerare tidsbegränsad anställning på tre år i Försvarsmakten skulle officerarnas medelålder sjunka samtidigt som systemet skulle ge vissa positiva kostnadseffekter.

3. *Ökad tid i befattning*

Vid en förlängning av tiden i befattning från 2,5 år till 5 år möjliggörs en höjning av Försvarsmaktens produktivitet med ca 15 % enligt RRVs beräkningar. I grundorganisationen reduceras behovet av yrkesofficerare samtidigt som utbildningskostnaderna sjunker. Reduceringen leder i sin tur till att behovet att utbilda officerare för att tillgodose behovet av officerare på högre nivå minskar. Därmed minskar också kostnaderna för nivåhöjande utbildning.

4. *Reducering av förmåner till officersaspiranter*

Försvarsmaktens elever vid officershögskolorna har idag samma förmåner som värnpliktig personal. Därefter anställs de som fänrikar. Detta system är betydligt förmånligare för den enskilde än att finansiera studierna med studiemedel. RRV anför att följande värnpliktsförmåner kan tas bort för officersaspiranter: Dagpenning, ersättning för bostad på hemorten, familjepenning, fria hemresor och fri förplägnad. Förmånerna fri förläggning och fria uniformspersedlar skulle kvarstå. Under studietiden (två år) skulle detta medföra en kostnadsreducering med över 250 tkr per aspirant. Även vid vidareutbildningen vid KHS och FHS skulle man i viss utsträckning kunna införa en studiemedelsfinansierad del, nämligen i de ämnen som kan läsas in vid civil högskola. Även varianter är möjliga; t.ex. att Försvarsmakten skriver av dessa studielån om den enskilde officeren stannar kvar det antal år som utbildningskostnaden kan skrivas av på.

5. *Avkortade tider mellan nivåhöjande utbildningar*

Åtgärderna avser att minska den tid i befattning som behövs mellan nivåhöjande utbildningar. Detta skall i huvudsak åstadkommas genom att meriteringskraven för inträde till nivåhöjande utbildning inte innefattar tjänstgöring på mer än *en* nyckelbefattning. Däremot anser RRV att tiden i befattning inom en "specialistkarriär" bör ökas.

RRV tar i rapporten slutligen även upp frågan om en möjlighet till högre pensionsålder – 65 år – för högre chefer och specialister. Denna förändring skulle baseras på frivilliga avtal.

RRV har också lämnat rapporter om lönebildning m.m. inom Försvarsmakten (RRV 1998:20 och 2000:10). Dessa rapporter behandlas nedan i kap. 12.

2.3 Försvarsmaktens underlag den 19 maj 1999

Försvarsmakten framhöll redan i underlaget den 10 oktober 1998 (Fo98/2107/MIL) till den säkerhetspolitiska kontrollstationen att personalförsörjningssystemet i fråga om officerare inte svarade mot de krav som den framtida organisationen ställer och att ett nytt system borde tas fram. Regeringen gav Försvarsmakten i uppdrag att senast den 19 maj 1999 redovisa en samlad principiell syn på myndighetens framtida personalförsörjning. Försvarsmakten redovisade i underlaget den 19 maj 1999 sin uppfattning om personalförsörjningen och hade därvid tagit hänsyn till det som RRV anfört i sin rapport.

Försvarsmakten anger inledningsvis i sitt underlag några målsättningar för ett nytt personalförsörjningssystem:

- Det skall vara så utformat att de uppgifter som statsmakterna ger kan lösas med god kvalitet och till lägsta kostnad.
- En förutsättning för detta är att en personell balans kan upprätthållas. En sådan kan sägas råda när personalens antal, kompetens och ålder motsvarar verksamhetens krav.
- Systemet skall vara så flexibelt och individanpassat att Försvarsmakten framstår som en attraktiv arbetsgivare.

Av Försvarsmaktens redovisning framgår att det är främst inom fem områden man ser behov av att utveckla personalförsörjningssystemet:

1. *Yrkesofficerare*

För yrkesofficerarnas del finns enligt Försvarsmakten

- Behov av ett system med anställningsperioder,
- Behov av att rekrytera vissa kategorier utan krav på genomförd värnplikt
- Behov av en ökad andel kvinnliga officerare

Försvarsmakten anför bland annat att officerarnas arbetsuppgifter tydligt bör kopplas till den verksamhet där officerskompetens erfordras varför andelen officerare i Försvarsmakten kan minska när arbetsuppgifter som traditionellt lösts av officerare, men som inte kräver officerskompetens, blir överförda till andra personalkategorier. Vidare bör officerarnas anställningsförhållanden kunna utvecklas. Regeringens synsätt att "en långsiktig lösning kan vara att officersyrket inte längre ses som ett livstidsyrke" kan ligga till grund för överväganden kring ett system som innebär en eller flera anställningsperioder om 10 till 15 år.

2. *Civilanställda*

För de civilanställda behövs

- Utveckling av ett system för individuell kompetensutveckling och ökad rörlighet
- Långsiktig påverkan på åldersstrukturen

Försvarsmakten anför bland annat att behovet av civilanställd personal bedöms komma att förändras till följd av den utveckling beträffande officerarna som redovisats ovan. Förändringen består bl.a. av ett ökande behov av civilanställda i befattningar med höga kompetenskrav. Vidare anføres att såväl för att optimalt utnyttja de personella resurserna som för att vara en attraktiv arbetsgivare måste Försvarsmakten rätt utnyttja och utveckla den civila personalens kompetens.

3. *Reservofficerare*

För reservofficerarna krävs

- Utvecklad syn på utbildning och tjänstgöring i Försvarsmakten

Försvarsmakten anför bland annat att reservofficerarnas unika kombination av civil och militär kompetens är en viktig förutsättning för Försvarsmakten. Systemet måste dock utvecklas så att just reservofficerarnas dubbla kompetenser tillvaratas bättre. I framtiden kommer reservofficerare att rekryteras på tre olika sätt. Dels som grundrekryterade, dels bland förtidsavgångna yrkes-

officerare samt även genom viss direktrekrytering. Den årliga utbildningen av grundrekryterade reservofficerare anges till ca 150 personer.

4. *Korttidsanställda soldater/sjömän*

I personalförsörjningssystemet bör ingå

- Möjlighet att korttidsanställa på ett till tre år för att gjorda investeringar i utbildning av värnpliktiga skall komma grundorganisationen och de internationella insatserna till godo.

Försvarsmakten anför att genom att erbjuda en anställning omfattande ett till tre år efter värnplikten bedöms bl.a. effekten vid enheter som kräver en kontinuerlig tillgänglighet att öka. Soldaterna är anställda och bör därför inkluderas vid utvecklingen av det samlade personalförsörjningssystemet för alla grupper av anställda.

5. *Internationella insatser*

Enligt Försvarsmakten behövs ett nytt synsätt, där

- Tjänstgöring i utlandsstyrkan ses som en naturlig del av yrket för officerare och civilanställda

Försvarsmakten anför bland annat att formerna för personalförsörjningen av Sveriges militära deltagande utomlands bör ses över. Tjänstgöring i utlandsstyrkan bör förenas med samma skyldigheter som all annan tjänstgöring. Synsättet bör principiellt vara detsamma för både officerare och civilanställda. Ställningstagandet förändrar inte synsättet att tjänstgöring i utlandsstyrkan i första hand bör ske med frivilligheten som grund.

2.4 Skrivelse från Sveriges reservofficersförbund

Sveriges Reservofficersförbund har i en skrivelse den 4 juli 1999 lämnat sin syn på försvarsmaktens underlag i fråga om reservofficerarnas utnyttjande i den framtida försvarsmaktsorganisationen. Regeringen har överlämnat skrivelsen till utredningen.

Förbundet anför inledningsvis att man särskilt vill fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av att ett nytt koncept för ett modernt reservofficerssystem tas fram. Förbundet har tidigare lämnat förslag om ett sådant till Försvarmakten och anser sig ha funnit gehör för förslaget. I korthet bygger konceptet på begreppen rekrytering, utbildning, befattning och tjänstgöring. Dessa komponenter skall hållas ihop i ett samlat koncept. De måste sinsemellan vara väl avvägda och finnas återspeglade i Försvarmaktens planerings-, produktions- och utbildningssystem. Nedan återges i sammandrag vad förbundet anför i de olika delarna.

- *Rekrytering.* Försvarmakten måste fortsatt rekrytera de bästa individerna till reservofficersyrket.
- *Utbildning.* Dagens utbildning av reservofficerare håller hög klass, särskilt ledarskaputbildningen, men bör utvecklas vidare så att den är i paritet med andra utbildningar på samma nivå.
- *Befattning.* Begreppet befattning skall inte ses som dagens snäva krigsbefattning utan bör ses som en väl definierad hemvist i vidare bemärkelse inom Försvarmakten. Utan en sådan befattning/hemvist saknas ett syfte med reservofficersskapet och individen får ingen tydlig chef som kan ta ansvar för hans utveckling. Man måste undvika att reservofficerare i framtiden hamnar i olika former av anonyma personalreserver.
- *Tjänstgöring.* Tjänstgöringen skall inte heller ses i den gamla betydelsen av omfattande övningar utan som en ändamålsenlig, frekvent verksamhet som ger underlag för utveckling både av specifik och generell kompetens. Eftersom antalet krigsförbandsövningar och särskilda övningar befäl har minskat, måste andra former av utbildnings- och träningsmöjligheter för att vidmakthålla kunskaper och färdigheter skapas. Det krävs korta men regelbundna övningar, utbildningar eller annan tjänstgöring i olika former. Frekvent tjänstgöring är en förutsättning för att Försvarmakten skall kunna dra nytta av reservofficerarnas civila kompetens och få tillgång till deras civila nätverk. På detta sätt uppnås fördelar både för Försvarmakten och den enskilde reservofficeraren. Försvarmakten får in försvarskunniga individer som tillför sitt kunnande till Försvarmakten, samtidigt som reservofficerarna får träning och möjlighet att lära känna andra officerare. Förbundet anför

att det är särskilt viktigt att skapa ekonomiska förutsättningar för en regelbunden tjänstgöring.

Förbundet anför vidare att det finns behov av att ge anpassningstanken ett mer konkret och substantiellt innehåll. Den flexibilitet som kommer att vara nödvändig vid en anpassning beror emellertid till stora delar av tillgången på välutbildade reservofficerare som är gripbara vid det tillfället. Har Försvarsmakten fram till dess rekryterat och utbildat rätt antal reservofficerare kan en tillväxt av landets försvarsförmåga ske på ett tryggt och säkert sätt. Därmed får anpassningsprincipen ett trovärdigt innehåll för alla.

Förbundet tar slutligen upp frågan om dimensionering av reservofficerskadern. Förbundet påpekar att den av Försvarsmakten angivna rekryteringen om 150 personer per år leder till en reservofficerskår som uppgår till drygt 2 000 reservofficerare. Till detta antal kommer förtidsavgångna yrkesofficerare. Förbundet åberopar egna beräkningar som talar för att en större reservofficerskår som t ex skulle omfatta 6 000 reservofficerare – som övar två veckor vardera per år i tre år och fyra veckor det fjärde året – skulle kosta motsvarande ca 300 genomsnittliga årslöner vid Försvarsmakten.

3 Det nya försvaret

3.1 Inledning

Det är enkelt uttryckt tre frågor som behöver besvaras när det framtida personal- och kompetensbehovet i en organisation – vilken som helst – skall bedömas.

- Hur förändras/utvecklas verksamheten?
- Vilka effekter får det på personal- och kompetensbehovet?
- Vilka vägar skall väljas för att tillgodose behovet?

I detta kapitel ligger fokus på att belysa den första av frågorna ovan. Utredningen redogör kortfattat för både den gamla och den framtida organisationen. Följande frågor bör enligt utredningen belysas: Hur ser detta nya försvar ut som utredningen skall skapa ett personalförsörjningssystem till? Och hur skiljer det sig i olika hänseenden från det "gamla" försvaret?

3.2 Det militära försvaret fram till år 2001

Syftet med det militära försvaret är ytterst att kunna värna Sveriges frihet och nationella oberoende genom väpnad strid. Därvid har försvaret sedan lång tid organiserats och dimensionerats för att kunna möta omfattande invasionsföretag – över land och kust – från främmande makter, efter andra världskriget i klartext Sovjetunionen och övriga Warszawapaktsstater fram till det kalla krigets slut. Försvarets ryggrad (och grunden för det strategiska tänkandet) har varit den stora värnpliktsarmén. Uppgiften i fredstid har i allt väsentligt varit förbandsproduktion. Riksdagsbeslutet om försvaret våren 2000 innebar en nödvändig ominriktning och anpassning av det gamla invasionsförsvaret.

Försvarsmaktens organisation bestod av en krigsorganisation (KRO) och en grundorganisation (GRO). Ledningen utövades av

Överbefälhavaren (ÖB), som biträdades av stf. ÖB och Högkvarteret. Försvarmakten stöddes av ett antal s.k. stödmyndigheter, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets pliktverk och numera Försvarets forskningsinstitut (FOA och FFA).

Krigsorganisationen

Krigsorganisationen bestod av krigsförbanden. Den högsta ledningen utgjordes av ÖB och militärbefälhavarna i södra, mellersta resp. norra militärområdet. Regeringen hade – liksom idag – ett övergripande strategiskt ansvar och reglerade verksamheten genom operativa anvisningar m.m. till ÖB. Efter en total mobilisering omfattade KRO (inkl hemvärnet) år 1999 över en halv miljon personer. Härav svarade *Armén* för ca 350 000, varav uppemot 100 000 i hemvärnet. Fältförbanden bestod av 180 000 personer. Det kan nämnas att det fanns 3 fördelningsstabber, 13 brigader och 3 artilleriregementen, således ett relativt stort antal högre förband. *Marinen* mobiliserade ca 45 000 personer. Flottan innehöll sammanräknat ett sextiotal fartyg. Antalet egentliga och moderna stridsfartyg var dock avsevärt lägre. Kustartilleriet organiserade bland annat två kustartilleribrigadledningar, 15 bataljoner mm. *Flygvapnet* mobiliserade ca 70 000 personer och disponerade bland annat över 250 moderna stridsflygplan (Viggen/Gripen). KRO var en mycket stor organisation och krävde givetvis ett däremot svarande antal befäl, både högre befäl och truppbefäl. Befälsbehovet tillgodosågs genom ca 14 600 anställda yrkesofficerare, 17 800 anställda reservofficerare samt värnpliktiga officerare/befäl, ca 22 000 personer. KRO hade emellertid – trots sin storlek – skurits ner avsevärt under senare år.

Grundorganisationen

Grundorganisationen byggde på kaderprincipen, som innebär att organisationen i fred avspeglar organisationen i krig. Den bestod dels av kaderorganiserade krigsförband jämte utbildningsförband, ett antal centrum och skolor, dels en beredskapsdel som vid mobilisering skulle fylla upp GRO till en fullständig KRO. Cheferna benämndes förbandschefer, chefer för centrum resp. skolchefer. Cheferna för armé-, marin- respektive flygvapen-

centrum kallades generalinspektörer. Dessa hade under ÖB ett betydande ansvar för bland annat utveckling av teknik, taktik och stridsteknik vid krigsförbanden och för inriktningen av verksamheten vid förband, centrum och skolor. Den anställda personalen fördelade sig enligt tabellen nedan vid utgången av år 1999:

	Yrkesofficerare	Civila	Reservofficerare
Armén	7 500	1 700	7 800
Marinen	3 300	1 100	2 200
Flygvapnet	3 500	1 400	1 200
Op.L+ UH		4 500	600
S:a	14 300	8 700	11 800

Anm: Officerarna anges ovan i antal individer, de civilanställda i personår. Yrkesofficerarna inom Operativ ledning + Underhåll har i bilden ovan fördelats på försvarsgrenarna. I antalet reservofficerare ingår de med nytt anställningsavtal. De angivna siffrorna har avrundats.

Reservofficerarna var normalt inte i tjänstgöring. Antalet värnpliktiga under utbildning var år 1999 ca 12 000 i armén, ca 4 000 i marinen och ca 2 600 i flygvapnet. Antalet inkallade värnpliktiga har sjunkit kraftigt på senare år. Bortsett från reservofficerarna sysselsatte GRO under år 1999 totalt ungefär 45 000 personer. Repetitionsutbildning genomfördes med 6 000 värnpliktiga inom armén och 900 inom marinen (år 1998). Också omfattningen av övningar med krigsförbanden har minskat kraftigt.

Försvaret har varit uppbyggt som ett försvar mot invasion av Sverige. Det har byggts på tanken om en allmän värnplikt för män och det har förutsatts att – i princip – hela årsklasser skall genomföra grundutbildning (här bortses från civilförsvarsplikt m.m.). Från varje årsklass går en del värnpliktiga vidare till officersyrket, andra blir reservofficerare, många blir värnpliktiga officerare/befäl. Systemet framstår därför som i rätt stor utsträckning självförsörjande från rekryteringssynpunkt. Den allmänna värnplikten har härvid givit Försvarsmakten ett försteg framför andra arbetsgivare. Till detta intryck bidrar självfallet att officersbanan av tradition varit ett attraktivt yrkesval – ett livsval – och att försvaret har en stark folklig förankring och därmed en god rekryteringskraft i alla personalkategorier. Man kan också notera att arbetet med personalförsörjningsfrågor har haft en stark

betoning på bemannings- och mobiliseringsproblematiken för KRO. Den interna personalörligheten för yrkesofficerare har till väsentliga delar byggt på kommenderingsprincipen.

Försvarmakten har emellertid också haft vissa problem med personalförsörjningen. Avgångarna bland yngre officerare, inte minst piloter och s.k. tekniska officerare, är näraliggande att peka på. Vissa av problemen är strukturella och skulle ha uppstått under alla förhållanden, men de accentueras – samtidigt som nya svårigheter uppstår – genom ominriktningen av Försvarmaktens verksamhet. Det gäller exempelvis problemen med kompetens- och ålderssammansättningen.

3.3 Det nya försvaret

Sedan 1996 års försvarsbeslut skall Försvarmakten ha fyra huvuduppgifter:

- Försvar mot väpnat angrepp
- Förmåga att hävda svensk territoriell integritet
- Förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- Förmåga att kunna stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

Det är att märka att i det sistnämnda avseendet är förmågan inte dimensionerande. De uppgifterna får alltså lösas inom ramen för den organisation och verksamhet som byggs upp för de tre första uppgifterna. De skall emellertid beaktas vid organiseringen av det nya försvaret.

Vid den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren år 1999 beslutade riksdagen att försvaret skulle få en ny inriktning som innebar att försvaret påbörjade en omstrukturering från ett invasions- till ett insatsförsvar med en betydligt mindre organisation. Det nya försvaret, som riksdagen fattade beslut om våren år 2000 (prop. 1999/00:30), skall bygga på ett antal förband av en hög kvalitet som kan användas för en mängd olika insatser av varierande karaktär.

De grundläggande förmågorna

Grunden för det militära försvarets utveckling skall även i framtiden vara *förmågan till väpnad strid*. Det blir därvid enligt statsmakternas bedömning allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp, från väpnad strid med enklare vapensystem till ett högteknologiskt krig med vapen som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser. Även i nuvarande omvärldsläge kan ett väpnat angrepp från luften eller sabotageinsatser mot begränsade mål i Sverige vara möjliga att genomföra. Däremot ter sig ett invasionsföretag som syftar till ockupation av Sverige inte möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga.

Försvarsmakten skall ha förmåga att höja beredskapen för att möta hot mot Sveriges territoriella integritet redan i närtid. Beredskap skall finnas för att möta hot som kan riktas mot landet för att utöva påtryckningar. Det måste därför inom Försvarsmakten finnas en grundberedskap där några av förbanden skall kunna användas med någon eller några dagars varsel och en förmåga att möta de begränsade hot som kan uppstå inom ett år.

Vid en höjning av beredskapen skall samtidigt förmågan att kunna möta stridshandlingar efter en uppbyggnadsperiod kunna ökas. På medellång sikt, ca fem år, skall förmågan kunna höjas väsentligt. På lång sikt, mer än tio år, finns behov av förmåga att kunna möta mer omfattande väpnade angrepp mot Sverige. Det är för närvarande inte klart hur en sådan anpassning skall genomföras - och mot vilka volymer.

Det militära försvaret skall vid en ytterligare förbättrad säkerhetspolitisk situation också kunna dimensioneras för en minskad resurstilldelning och en sänkt beredskap.

Förmågan att kunna delta i internationella fredsbevarande, fredsframtvingande och fredsfrämjande insatser är högt prioriterad inför framtiden. Alla operativa insatsförband skall därför ges förmåga att kunna användas vid internationell verksamhet. Detta ställer bland annat ökade krav på förmåga till samverkan med andra länders styrkor (s.k. interoperabilitet).

Insatsorganisationen

Insatsorganisationen skall bestå av förband och staber från grundorganisationen, mobiliserade krigsförband och de övriga kompetenser som behövs för att redan i grundberedskap kunna lösa de med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget viktigaste försvarsuppgifterna. De ingående operativa insatsförbanden består inledningsvis av kvalificerade förband som finns idag, t.ex. mekaniserade brigader, JAS 39-förband och de modernaste fartygsförbanden. De operativa insatsförbanden skall kunna genomföra väpnad strid oberoende av varandra men skall också ha förmåga att uppträda i flexibla situationsanknutna krigsförbandsstrukturer, så kallade insatsstyrkor. Förmåga skall finnas till samordnade operationer. Jämfört med dagens volymer begränsas antalet förbandsenheter. Trots detta bedöms t.ex. markstridskrafternas beredskap och förmåga till väpnad strid omedelbart efter mobilisering öka. Armébrigaderna blir färre men slagkraftigare.

Utöver de operativa insatsförbanden skall nationella skyddsstyrkor ingå i insatsorganisationen. Nationella skyddsstyrkor är förband och staber som främst är avsedda att stärka samhället vid svåra påfrestningar, hävda territoriell integritet samt försvara landet vid väpnat angrepp. Hur de skall organiseras är för närvarande inte klart, men i dem inordnas territorialförsvarsförband, hemvärnsförband och vissa andra delar av dagens militära försvar, t.ex. jägarförband. Förbanden i de nationella skyddsstyrkorna är territoriellt knutna och har specifika uppgifter. Kraven på att modern materiel tillförs ökar. Den frivilliga personalen bildar stommen i territorialförsvaret, som skall bestå av behovsammansatta krigsförband med förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa insatsförbanden på svenskt territorium. Ett ökat behov av krigsförband för strid i städer och andra tätorter skall kunna tillgodoses. Hemvärnet får en vidgad roll jämfört med tidigare. Utbildningsmetoder måste utvecklas och Hemvärnet skall samträna i krigsförband. Hemvärnet är redan idag en viktig del i samhällets katastrofberedskap och deltar i bekämpning av översvämningar, giftiga utsläpp, skogsbränder m.m.

Ledningen för Försvarsmaktens verksamhet blir sammanhållen i såväl fred, kris och krig och utgörs av ÖB och stf ÖB, den operativa insatsledningen (OPIL), ledningen i de fyra militär-

distrikten (MD) med ingående militärdistriktsenheter, övriga förband samt utlandsstyrkan inom Försvarmakten.

Insatsorganisationen skall ha förmåga att lösa de fyra tidigare angivna uppgifterna. Den skall utformas så att det finns möjlighet till successiv anpassning av resurserna i ett längre tidsperspektiv. Att kunna vidmakthålla och utveckla den personella kompetensen med hänsyn till anpassningsprincipens krav är en av de viktiga frågorna när det gäller ett nytt personalförsörjningssystem. Befälens kompetens behöver utvecklas genom att utbildningar och övningar genomförs med förband av sådan storlek att både ledning och funktioner kan övas och samtränas. Den i insatsorganisationen ingående värnpliktiga personalen bör kvarstå i ca fem år efter genomförd grundutbildning för värnplikt för att utgöra ytterligare en bas för såväl beredskap som tillväxtförmåga hos krigsförbanden och för territorialförsvarets behov

Grundorganisationen

Grundorganisationen genomför de åtgärder som krävs för att utveckla, vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler. Den består av ett antal utbildningsförband, centrum och skolor. Den väsentliga skillnaden jämfört med tidigare är att kaderprincipen och kopplingen mellan krigsförband och grundorganisationens förband lämnas. Detta kan åskådliggöras genom att hänvisa till att armén i framtiden kommer att sätta upp (drygt) en helt ny brigad varje år. Därigenom kan grundorganisationen varje år öva i divisions ram och efter utbildningsåret leverera samtränade förbandsenheter. Tidigare var det så att varje armébrigad förbandsomsattes – personal, materiel, förråd – inom loppet av 8–12 år enligt ett unikt schema.

Grundorganisationen skall upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna sätta upp och stödja de krigsförband som behövs och innehålla kompetenser för den mer långsiktiga anpassningen av Försvarmakten. I detta sammanhang bör erinras om att de närtida kraven på att möta angrepp skall kunna tillgodoses genom för tillfället gripbara resurser inom grundorganisationen och insatsorganisationen. Efter en mobilisering kan de fullständiga och samtränade krigsförband som producerats av grundorganisationen under de senaste fem åren före mobiliseringen tillföras insatsorganisationen.

Kraven på internationella insatser, beredskap, territoriell integritet och kompetensutveckling bör vara styrande för den årliga produktionen av totalförsvarspliktiga före kraven att fullt ut fylla insatsorganisationen med personal. Det årliga behovet av värnpliktiga vägs av mot krigsorganisationens behov och tillgängliga medel samt behovet av nationella och internationella insatser. Den värnpliktsvolym som för närvarande beräknats för grundorganisationen år 2004 är 17 000–18 000 värnpliktiga.

Enligt prop. 1999/2000:30 behövs det ungefär 10 000 yrkesofficerare för den nya organisationen. Det antas vidare att det långsiktigt krävs en årlig examinering av 500 yrkesofficerare för att nå en balanserad personalförsörjning. Den nuvarande planeringen inom Försvarsmakten grundas dock på 11 450 yrkesofficerare. Dessa frågor belyses närmare av utredningen i kapitel 11. Det är naturligt att väga dessa bedömningar mot de samlade behoven av personal i andra kategorier och mot de arbetsuppgifter som skall utföras.

Dimensionering

Försvarsmaktens bedömning av personalvolymerna vid utgången av år 2004 återges i tabellen överst på nästa sida sammanförda bland annat i begreppen Armén, Marinen och Flygvapnet, vilket möjligen inte är helt adekvat. Det kan ändå, om man jämför med tabellen i föregående avsnitt, ge en bild av förändringarna som Försvarsmakten nu genomför. Enligt Försvarsmaktens bedömning minskar sålunda behovet av yrkesofficerare med 2 850, av civilanställda med 1 450 och av reservofficerare med 5 300 anställda.

	Yrkesofficerare	Civila	Reservofficerare
Armén	5 300	1 350	2 500
Marinen	2 400	850	400
Flygvapnet	3 000	1 400	600
Helikopterf.	700	100	100
Op.L + UH		3 550	800
Ofördelat			2 100
S:a	11 450	7 250	6 500

Anm: Officerarna anges i individer, de civilanställda i personår. Reservofficerarna uttrycks som ett personalbehov. Yrkesofficerarna inom Op.L + UH har i bilden ovan fördelats på försvarsgrenarna. Den ofördelade resursen reservofficerare är förhållandevis stor f.n. Avrundade siffror.

Insatsorganisationen kommer vid ingången av år 2005 att vid grundberedskap mobilisera 80 000 män och kvinnor i Armén, 17 000 i Marinen och 15 500 i Flygvapnet. Till detta kommer enheter ur de nationella skyddsstyrkorna. Efter ett års utbildning och komplettering med bland annat materiel kan insatsorganisationen i sin helhet bestå av omkring 240 000 man inklusive de nationella skyddsstyrkorna.

Antalet värnpliktiga kommer med en framskrivning mot år 2005 att bli 12 200 i Armén, 2 500 i Marinen och 2 000 i Flygvapnet. Helikopterflottiljen utbildar 400 värnpliktiga. Detta ger en värnpliktsvolym om ca 17 000 personer. Av dem genomgår ca 6 000 någon form av befälsutbildning.

Den internationella verksamheten

De internationella uppgifterna står i fokus i det nya försvaret. En bärande tanke är att det bästa medlet att trygga freden i Sverige är att genom internationellt engagemang bidra till fred, trygghet och säkerhet i omvärlden. Den internationella verksamheten berörs särskilt i kapitel 8. Här görs endast några korta anmärkningar.

Enligt regeringsformen får regeringen besluta att sända en svensk väpnad styrka till ett annat land efter medgivande av riksdagen, om särskild lag medger detta eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt.

Enligt lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands skall personalen som ingår i styrkan anställas särskilt och ingå i Försvarmaktens utlandsstyrka. Högst 3000 personer får tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst, medan det inte finns någon gräns för obeväpnad personal. Deltagande i utlandsstyrkan, dvs. i internationella fredsbevarande eller fredsframtvingande insatser bygger för både yrkesofficerare och andra på frivillighet. Enligt lagen (1994:558) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan regeringen besluta att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Den som inte är anställd i Försvarmakten skall ha samtyckt till att delta i utbildningen. Deltagande av svensk trupp i fredsframtvingande insatser har ansetts kräva medgivande av riksdagen.

Sveriges förmåga att delta i olika internationella insatser måste förbättras. Inte minst gäller det att kunna inleda en insats snabbare och med avpassade resurser. Regeringen har i sin anmälan till EUs styrkeregister för krishantering angett att förbandsenheter kan sättas in i ett operationsområde senast trettio dagar efter beslut. Anmälan avser såväl arméstridskrafter som vissa flygförband och marina förbandsenheter. Inom Försvarmakten fortsätter arbetet med att utveckla den internationella samverkansförmågan i den planerings- och översynsprocess (PARP) som bedrivs inom ramen för Partnerskap för fred (PFF).

För att lösa de internationella uppgifterna bör enligt regeringen en ny organisation och ett nytt utbildningssystem införas. Flexibelt sammansatta markstridsförband som i första hand består av bataljonsförband om 700–1 200 man, även förstärkta med ytterligare kompanier, bör organiseras. De här förbanden skall kunna nå en sådan förmåga till samverkan att de skall kunna ingå i Natoleda krishanteringsinsatser. Förbanden måste kunna omsättas kontinuerligt. Regeringen framhåller att försöksverksamhet för internationell verksamhet bör genomföras i syfte att utveckla nya krigsförband och metoder för officers- och värnpliktsutbildning samt för att fortlöpande kunna personalförsörja utlandsstyrkan. Ett förändrat system i syfte att förenkla rekryteringen till utlandsstyrkan bör övervägas. Det kan innefatta förutsättningar så att personalen redan vid mönstring, vid inryckning till värnpliktstjänstgöring eller under grundutbildning kan anmäla intresse för utlandstjänst. (prop. 1998/99:74 s.111–112)

Under år 1999 tjänstgjorde totalt 329 yrkesofficerare utomlands. Den sammanlagda resursen motsvarade 185 årsarbetskrafter. En bataljon som den nuvarande Kosovobataljonen behöver 250–300 officerare om året, förutsatt att förbandet roteras var sjätte månad.

4 Försvarsmaktens personalförsörjning

4.1 Inledning

I detta betänkande lägger utredningen i enlighet med sina direktiv fram en samlad syn på Försvarsmaktens personalförsörjning. Utredningen har valt att söka lösa den uppgiften genom att i detta kapitel göra en övergripande beskrivning av frågorna om rekrytering och utveckling av personal i Försvarsmakten som utredningen uppfattat dem. Syftet är närmast att visa på helheter och samband samt att belysa principiella utgångspunkter och ställningstaganden. I de följande kapitlen behandlas närmare de särskilda utredningsuppgifter som tillagts utredningen.

Det kan vara värt att nämna att utredningen har en utomstående perspektiv. Det kan vara en fördel på flera sätt men samtidigt finns naturligtvis risken att analysen inte förmår göra rättvisa åt Försvarsmakten som är en stor och komplicerad myndighet av central politisk betydelse. Utredningen har – så långt det är möjligt med hänsyn till den korta tillgängliga utredningstiden – velat lägga fram tydliga förslag som kan bidra till att Försvarsmakten får bättre förutsättningar att lösa sina uppgifter eller att i vart fall få till stånd en diskussion om inriktningen av ett vidare reformarbete inom personalområdet.

Strategisk kompetensförsörjning

De strategiska frågorna i myndigheternas arbete med personal- och kompetensförsörjningen är, som regeringen framhållit i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136), i grunden två. Den första är att identifiera och sätta mål för kompetensbehovet i den framtida verksamheten. Den andra är att finna vägar att nå dessa mål. Det är således myndigheterna själva som måste ta ansvaret för sin kompetensförsörjning. De har ju också den kunskap om verksamheten som behövs för att göra analysen och att genomföra de strategier som behövs för att nå målen. Stats-

makterna å sin sida som uppdragsgivare ger de ramar och riktvärden som skall gälla för en myndighet. Utredningens uppdrag är i första hand att behandla personalförsörjningsfrågorna ur det senare perspektivet.

Utredningens tidsperspektiv m.m.

Utredningen har med hänsyn till tidsförhållandena utgått från att de förslag som läggs fram i allt väsentligt skall ha kunnat genomföras och få effekt fram mot år 2005, när ominriktningen av försvaret i sin helhet skall vara genomförd. Det finns alltid en risk att de mer näraliggande och akuta personalförsörjningsproblem som Försvarmakten nu brottas med skymmer de långsiktiga frågorna. Samtidigt är personalstrukturen i sig svår att ändra annat än på längre sikt. Utredningen har också mot den bakgrunden valt att inrikta sig på ett antal frågeställningar inom personalområdet som enligt utredningen är av mer långsiktig betydelse för Försvarmakten. Reformerna som föreslås behöver i flera fall konkretiseras ytterligare i ett fortsatt arbete inom Försvarmakten som måste inledas genast.

4.2 Personal för ett nytt försvar

Riksdagen har beslutat om ett nytt försvar för Sverige. Detta nya försvar är självklart utgångspunkten för utredningens överväganden. Bakgrunden till beslutet är den förändrade säkerhetspolitiska situation i Europa och världen efter det kalla krigets slut. Runt om i vår omvärld minskas försvarsmakterna och får nya uppgifter. Även i Sverige innebär det nya försvarstänkandet att en genomgripande förändring och ominriktning av Försvarmaktens uppgifter, verksamhet och organisation är nödvändig. Försvarmakten skall vara beredd att försvara landet mot olika hot och risker men också kunna tillhandahålla styrkor för en allt viktigare internationell verksamhet. Det nya svenska försvaret kommer att vara mindre numerärt men ha en högre kvalitet, beredskap och förmåga till anpassning. Förbanden skall kunna användas för en mängd olika insatser av varierande karaktär både hemma och utomlands.

Dagens starka beroende av IT-baserade informationssystem både i det civila samhället och i försvarsmakterna ökar känsligheten för informationskrigföring. Detta är endast ett exempel på de nya

hot som bara kan mötas med kompetens som i stor utsträckning ännu saknas i Försvarsmakten och som kan kräva helt nya former av samverkan mellan Försvarsmakten och andra delar av samhället.

I det nya försvaret måste kompetensen öka på alla nivåer i organisationen, från soldatnivån och uppåt. Försvarsmakten skall samtidigt kunna utveckla kompetens på nya områden, upprätthålla befintlig kompetens och avveckla föråldrad kompetens. På ett praktiskt plan handlar detta om att kunna rekrytera, utbilda och behålla skickliga medarbetare och att samtidigt kunna avveckla dem som inte längre behövs. Det är en mycket svår uppgift i vilken organisation som helst och i synnerhet när verksamheten förändras på ett så grundläggande sätt som i Försvarsmaktens fall.

Förutsättningarna för Försvarsmakten är således besvärliga på olika sätt. Omställningen av verksamheten ger effekter i form av oönskade avgångar av personal och kompetensbrister. Rekryteringskraften är fortfarande god men det finns nu tecken på svårigheter att rekrytera både yrkes- och reservofficersaspiranter i tillräcklig utsträckning. Försvarsmakten har också svårigheter att finna rätt personal till de internationella uppgifterna. Det kan gå mot en situation där det helt enkelt blir luckor i leden. För att vända på detta behövs kraftfulla åtgärder för att få den personal som behövs för ett nytt försvar.

4.3 Nya krav på personalförsörjningen

De kvalificerade och mångfacetterade uppgifter som Försvarsmakten nu möter ställer väsentligt ökade krav på kompetensen i organisationen. Kompetenskraven breddas totalt sett samtidigt som kraven på djupa kunskaper, gedigen erfarenhet och goda färdigheter ökar. I den alltmer komplexa verksamheten kan all kompetens som behövs inte längre samlas hos enskilda medarbetare utan det krävs en ökad specialisering på individnivå. Framtiden för försvaret är också osäker och dynamisk. Den mångfald, flexibilitet och förmåga till snabb anpassning till nya förutsättningar som krävs av organisationen fordrar en effektiv samverkan mellan medarbetare med olika bakgrund och kompetens och en ledning med helhetsperspektiv på verksamheten. Utmaningen för Försvarsmakten är att ur denna allmänna insikt dra slutsatser som är relevanta för dess personalförsörjning och att genomföra nödvändiga förändringar.

Personalpolitiskt handlar det om att gå från centralstyrning och kommendering av individerna till att leda, skapa delaktighet och ge mening i arbetet och en individanpassning inte minst vad gäller kompetensutveckling. De nya ledningsformerna stimulerar medarbetarna till ett ökat eget ansvar men ställer samtidigt ökade krav på deras initiativförmåga och vilja till utveckling.

Den internationella verksamheten skall prioriteras i Försvarsmaktens verksamhet. De förband som anmälts till EU:s och andra styrkeregister måste vid behov kunna vara på plats på kort tid. Detta ställer krav på att Försvarsmakten snabbt kan ställa upp med den personal som behövs. För att klara en sådan hög beredskap måste nya vägar sökas för personalförsörjningen. Framförallt understryks behovet av att tillföra fler verktyg för att skapa ett ökat handlingsutrymme för Försvarsmakten.

Försvarsmaktens personalförsörjning har traditionellt präglats av ett systemtänkande där uppgiften något förenklat varit att bemanna en stor krigsorganisation utifrån en i förväg uppgjord plan. I det nya insatsförsvaret är den bilden helt annorlunda och mycket mer komplex. Försvarsmakten går från en personalplanering med tonvikt på bemanning till en kompetensförsörjning där behoven bestäms av alla de olika uppgifter som Försvarsmakten har. Därför måste Försvarsmakten nu lämna systemtänkandet till förmån för ett tänkande där personalförsörjningen ses som en dynamisk fortlöpande process – en räkka av beslut – där man sällan upplever att målet är nått.

En sådan mer processinriktad syn på personalförsörjningen måste bygga på en samlad avvägning av olika faktorer som påverkar möjligheterna att rekrytera och utveckla personal eller som ger anledning till åtgärder för att behålla eller avveckla personal. I organisationen måste det finnas ett sammanhållet synsätt i alla väsentliga personalpolitiska frågor. Ju fler som delar detta synsätt desto bättre blir möjligheterna att driva en konsekvent personalpolitik och få genomslag för konkreta åtgärder. Även utanför organisationen, hos Försvarsmaktens uppdragsgivare, måste detta synsätt kunna inge förtroende. Detta kräver av Försvarsmakten en satsning på personalfrågorna i vid mening.

4.4 De givna förutsättningarna

Värnplikten som rekryteringskälla

Värnplikten är grundläggande för det militära försvaret. Men endast ett mindretal av de unga genomgår grundutbildning för värnplikt. Enligt utredningens uppfattning måste därför alla möjligheter att förstärka värnplikten tas till vara. Det handlar inte endast om att kalla in så många som möjligt till grundutbildning för värnplikt utan att se till att kvaliteten på utbildningen av de värnpliktiga blir den bästa möjliga och att de färdigutvecklade insatsförbanden har en hög förmåga. Förr var det naturligt att utbilda en soldat upp till en viss färdighet för att sedan hemförlova honom i avvaktan på mobilisering och i värsta fall krig. Nu bedöms det hotet som avlägset. Däremot måste Sverige med hänsyn till de internationella åtagandena kunna använda vissa styrkor med kort varsel. De skall kunna vara på plats i en oroshärd snabbt och med rätt utrustning. Personalen måste därför vara välutbildad, vältränad och samövad. Säkerhetsnivån måste hållas mycket hög i den här typen av insatser. Att kunna förstärka värnplikten med soldater och sjömän som efter fullgjord grundutbildning stannar kvar i verksamheten en viss kortare tid är angeläget.

Att endast ett mindretal av en årsklass genomför grundutbildning för värnplikt är också av stor betydelse för rekryteringen till både officersyrket och reservofficersbanan. Om bara en tredjedel av de unga männen fullgör grundutbildning innebär detta att basen för rekrytering av officersaspiranter blir mycket smal i förhållande till det antal yrkes- och reservofficersaspiranter som behövs varje år.

Samtidigt är inte detta förhållande tillräckligt för att motivera att fler värnpliktiga kallas in.

Anpassningsprincipens inverkan på personalförsörjningen

Försvaret skall ha den kompetens som behövs för att kunna anpassa sin operativa förmåga med hänsyn till framtida förändringar i den säkerhetspolitiska situationen. En anpassning skall kunna ske dels i det korta perspektivet med hänsyn till det militärstrategiska läget i vårt närområde och dels i det längre perspektivet med hänsyn till omvärldsutvecklingen i vidare mening. Tanken är att man i tid skall upptäcka en försämrad omvärldsutveckling och

möta den genom återtagning och ominriktning av Försvarsmakten. Anpassningsprincipen handlar i första hand om att försvaret skall kunna växa men också om förmåga till omprioriteringar inom försvaret utifrån en given försvarsekonomi. Försvarsmakten skall även kunna anpassa sin beredskap för internationella insatser.

Anpassningen förutsätter beslut om förändringar av försvaret så att det hela tiden förmår möta de hot som man genom omvärldsanalys uppmärksammar. En första förutsättning för anpassning är alltså en väl utvecklad analys- och beslutsförmåga. De viktiga besluten om anpassning måste naturligtvis tas av riksdagen och regeringen. Men Försvarsmakten måste kunna bidra med kapacitet att uppfatta och bedöma utvecklingstendenser och snabbt fånga upp behov av anpassningsåtgärder samt förse statsmakterna med väl underbyggt beslutsunderlag.

Ett insatsförsvaret med förmåga till framtida anpassning som en viktig planeringsförutsättning kräver moderna förband med god kvalitet. Tillgången på kompetenta officerare och soldater i dessa förband är grunden för att kunna bygga ut och utveckla (anpassa) försvarsförmågan om det skulle behövas.

De personalresurser som går åt för att ha förmåga till anpassning på kort eller lång sikt kan bedömas vara små i förhållande till insats- och grundorganisationens storlek. Behovet av anpassningskompetens bör därför i huvudsak kunna tillgodoses genom insatsorganisationen och grundorganisationen. Ingen särskild anpassningsorganisation behöver byggas upp. Om brist på kompetent personal i en anpassningssituation med inriktning på tillväxt blir besvärande är reservofficerarna ett väsentligt tillskott. I ett sådant läge kan även visstidsanställda värnpliktiga fylla en viktig funktion.

Befälssystemet

Inom Försvarsmakten finns på sina håll idag en uppfattning att en återgång till ett två- eller flerbefälssystem skulle vara lösningen på vissa av de brister som man upplever finns särskilt i fråga om kunnigt truppbefäl. Ett tvåbefälssystem bygger på en hierarkisk fördelning av arbetsuppgifter och ansvar. Detta tydliggörs genom befälsordningen. Utredningen menar för sin del att det finns goda möjligheter att inom enbefälssystemets ramar skapa utrymme för att bättre ta till vara medarbetarnas olika kompetenser. Detta vill utredningen åstadkomma genom särskilda karriärvägar för fack-

män och andra specialister. Det är något helt annat än att vända tillbaka till ett föräldrat befälssystem.

Ekonomiska ramar

Försvarsmaktens förmåga att bedöma myndighetens behov av personal måste förbättras. Det är viktigt att framhålla att de ekonomiska realiteterna måste styra bland annat personalresurserna i Försvarsmaktens planering. Detta lägger givetvis ett ansvar på Försvarsmaktens ledning men kräver också att Försvarsmakten ges ett rimligt handlingsutrymme inom den ekonomiska ramen. I detta lägger utredningen inte bara att Försvarsmakten bör ha de befogenheter som en myndighet normalt har utan också att möjligheterna att agera faktiskt breddas, exempelvis genom att det ges bättre förutsättningar för rekrytering av officerare.

Trots en begränsad ekonomi måste Försvarsmakten liksom andra myndigheter ha förmågan att fortlöpande utveckla den kompetens som verksamheten kräver. I själva verket blir kompetensfrågorna ännu viktigare att hantera på ett kraftfullt sätt i en sådan situation. Detta ställer höga krav på Försvarsmakten i arbetsgivarrollen.

Försvarsmaktens personalansvar

Försvarsmakten har som myndighet ett självständigt personalansvar. Detta innebär att det finns begränsningar i regeringens möjligheter till styrning men också i ambitionerna att styra. Inom personalområdet har det skett en utveckling från detaljstyrning genom personalplaner och -ramar till dagens mål- och resultatstyrning som syftar till att ge myndigheterna ökat ansvar i valet av medel för att nå målen. Till detta kommer att åtskilliga personalfrågor regleras genom avtal. Inom Försvarsmaktens område har det berättigade politiska intresset av att ha insyn i och kunna ha kontroll över verksamheten ibland lett till att inslag av detaljstyrning levt kvar. Utvecklingen under den senaste tiden mot att Försvarsmakten själv i större utsträckning får anställa och befordra sin personal genom en ökad delegering från regeringen är emellertid ett tydligt exempel på steg i rätt riktning. Det är angeläget att Försvarsmakten – som är Sveriges största statliga myndighet – får ta ett normalt arbetsgivar- och personalansvar.

4.5 Utgångsvärden för Försvarsmakten

Brister i nuvarande kompetensförsörjning

Idag vilar verksamheten i Försvarsmakten på de värnpliktiga soldaterna och på yrkesofficerarna och den civilanställda personalen i servicefunktioner och administration. Andelen civila i kvalificerade befattningar är relativt liten. Reservofficerarna har under senare år alltmer kommit att sakna en tydlig roll i den framtida verksamheten. Innebörden av detta är att Försvarsmaktens möjligheter att ta till vara mångfalden av kompetens både inom organisationen och vid rekrytering av ny kompetens är små. Förbandens förmåga och kvalitet missgynnas särskilt av att det saknas experter på system och funktioner både bland soldater/sjömän och officerare. Hela kompetensspektret täcks inte in. Den internationella verksamheten liksom förbandsverksamheten missgynnas av den brist på yngre truppbefäl som är väl känd och som beror på en otillräcklig rekrytering och relativt stora avgångar av yngre yrkesofficerare.

Nya förutsättningar

Försvarsmakten måste därför ges nya förutsättningar för sin personalförsörjning. Det är mycket begärt att Försvarsmakten skall klara en ny situation med gamla metoder. Försvarsmakten har också redovisat ett antal olika utvecklingsförslag för regeringen i syfte att öka flexibiliteten. Det gäller t.ex. visstidsanställning av yrkesofficerare och möjligheter att för viss tid och för vissa uppgifter anställa den, som nyligen fullgjort värnplikt. Utredningens överväganden och förslag har som ett viktigt syfte att ge Försvarsmakten ett större handlingsutrymme och fler alternativ i personalförsörjningen. Försvarsbeslutet hösten 2001 bör under alla omständigheter kunna ge Försvarsmakten väsentligt klarare förutsättningar för sin planering.

Behovet av en samlad syn

Försvarsmakten måste i flera avseenden ändra synsätt på djupet av organisationen vad gäller synen på personalens olika roller, inte minst officerarnas, på hur rekrytering till officersyrket skall ske, på

förhållandet mellan personalkategorierna och mellan könen osv. Andra områden som kräver nya förhållningssätt gäller begrepp som befordran, lönebildning och status. Kan man inte åstadkomma ganska stora förändringar finns en risk att Försvarsmakten blir stående med ett halvnytt eller halvgammalt försvar.

För att komma tillrätta med Försvarsmaktens svårigheter och de nya kraven i verksamheten behövs en samlad syn på personalförsörjningen. I den ligger en insikt om att det behövs flera personalkategorier med olika kompetenser för att verksamheten skall kunna fungera på ett bra sätt. Ny, ofta civil kompetens behövs för de nya risker som skall kunna pareras, det behövs nya personalkategorier för att stärka värnplikten, reservofficerarna behövs i en delvis ny roll och officersyrket måste öppnas upp för nya roller och nya former av rekrytering. Den samlade synen fogar samman dessa element i en helhetssyn på kompetensförsörjningen inom Försvarsmakten. Detta kan sammanfattas enligt följande.

- Försvarsmakten bör innehålla en kombination av personalkategorier med olika kompetenser för att kunna möta de komplexa kraven
- Värnpliktiga och yrkesofficerare är ryggraden i försvaret.
- Därutöver behövs civilanställda, reservofficerare, färdigutbildade värnpliktiga som anställs för viss tid samt frivilliga
- Balansen mellan de olika kategorierna måste kunna variera över tiden. Försvarsmakten måste hela tiden sträva mot den bästa kompetenssammansättningen och betrakta de olika personalkategorierna som kommunicerande kärn.

På kortare sikt handlar det om följande åtgärder.

- Öppna upp officersyrket genom bl.a. nya karriärvägar och en reformerad utbildning
- Ge reservofficerarna en ny roll
- Ge de civilanställda bättre utvecklingsmöjligheter
- Ta vara på den resurs som de färdigutbildade värnpliktiga utgör

Genom dessa åtgärder – i förening – kan personalförsörjningen till försvaret stärkas. Endast med detta helhetsgrepp är det enligt utredningen möjligt att täcka in hela kompetensbehovet.

4.6 Rekrytering

Försvarsmakten behöver snabbt öka rekryteringen av blivande yrkesofficerare och reservofficerare. Den vanligaste rekryteringsvägen är grundutbildningen. Även om nya möjligheter öppnas för rekryteringen kommer värnplikten att förbli den största rekryteringskällan. Med tanke på att endast ett mindretal av de unga kommer att fullgöra grundutbildning för värnplikt är det givetvis önskvärt att en så stor andel som möjligt av dem har en positiv inställning till den militära verksamheten redan från början. Till att börja med måste de värnpliktiga som tas ut för att genomföra lång grundutbildning ges en skälig ekonomisk ersättning. Men det är också angeläget att Försvarsmakten intensifierar sina ansträngningar med långsiktiga rekryteringsåtgärder i syfte att öka intresset för försvaret, t.ex. genom satsningar med ungdomar som målgrupp.

Utredningen vill här framhålla att de rekryteringsvolymerna som Försvarsmakten planerar för på kort sikt är ca 600 yrkesofficersaspiranter och ca 400 reservofficersaspiranter varje år under överskådlig tid. Med omkring 6 000 befälsskattade i värnpliktskadern är uppgiften således att rekrytera var sjätte av dessa. Den uppgiften kräver inte bara ett selektivt urval av intresserade värnpliktiga till befälsutbildning utan också att det ges kraftfulla incitament som gör det attraktivt för dem att söka aspirantutbildningarna.

Försvarsmakten bör också ges möjlighet att rekrytera civila experter, förtidsavgångna yrkesofficerare eller reservofficerare direkt in i officersyrket eller som reservofficerare och att därvid kunna placera den man rekryterats i lämplig grad.

En särskild fråga när det gäller den framtida utvecklingen är hur Försvarsmakten skall kunna få de kompetenser av mycket kvalificerad art som kan behövas för exempelvis tele- eller datakrigföring. En möjlighet här är naturligtvis att direktrekrytera till reservofficer. En annan kan vara att hyra in kompetens, kanske i form av hela arbetslag från företag som ligger i teknisk framkant.

Utredningen vill att Försvarsmakten rekryterar fler kvinnliga officerare i sin verksamhet.

Personalförsörjningen av den internationella verksamheten måste säkras. Visstidsanställda eller frivilligt tjänstgörande soldater är en given rekryteringsbas för de internationella insatserna. Konkreta åtgärder vidtas nu för att stimulera viljan till internationell tjänstgöring och för att säkerställa att en internationell

insats kan göras snabbt. Försvarsmakten strävar efter att knyta dessa soldater till sig genom beredskapskontrakt.

Den personal som tecknar ett beredskapskontrakt, efter den modell som nu tillämpas, har skyldighet att inom sju dygn efter inkallelse inställa sig för tjänstgöring och utbildning inför en internationell mission. Ersättningen för att stå i beredskap uppgår nu till 25 000 kr per år. En eventuell anställning och tjänstgöring i utlandsstyrkan ersätts med lön och andra förmåner och avslutar automatiskt beredskapsperioden.

På arbetsmarknaden är det konkurrens om arbetskraften. Detta blir särskilt tydligt i en högkonjunktur. Under de kommande årtiondena kommer de demografiska faktorerna med minskande ungdomskullar i en snabbt åldrande befolkning att förstärka dessa tendenser. Försvarsmakten är idag en attraktiv arbetsgivare bland ungdomar. Att bevara och förstärka den positionen är av mycket stor betydelse för rekryteringen.

Det nya försvaret har goda förutsättningar att kunna erbjuda meriterande och utvecklande arbetsuppgifter inom många olika områden. Genom flexibla utvecklingsmöjligheter och karriärsystem och en bred satsning på kompetensutveckling av personalen kan det bli än mer attraktivt att arbeta i Försvarsmakten.

4.7 Kompetensutveckling m.m.

Flera karriärvägar

Den nuvarande synen på officersyrket fokuseras i allt för hög grad på chefskarriären. Utredningen menar att alla officerare visserligen bör anställas i samma system men ha möjlighet att välja inriktning och ambitionsnivå. De framtida arbetsuppgifterna kräver också att både officerskompetens och civil kompetens kan tas till vara på ett nytt sätt. Ett system med flera karriärvägar bör finnas i Försvarsmakten. Det bör bestå av fyra kategorier:

- militära chefsbefattningar som kräver officerskompetens
- militära expertbefattningar som kräver officerskompetens
- civila expertbefattningar som inte kräver officerskompetens
- civila chefsbefattningar som inte kräver officerskompetens

En yrkesofficer i en expertbefattning skall kunna befordras i grad. Detta kräver att kopplingen mellan skolstegen i det militära

utbildningssystemet och befodringsgrunderna tas bort. Enligt utredningen bör begreppen nivåhöjande resp. icke nivåhöjande utbildning utmönstras.

Ett reformerat skolsystem

Mot bakgrund av sin syn på bl.a. karriärvägarna inom Försvarsmakten anser utredningen att utbildnings- och skolsystemet bör reformeras. Dagens skolsystem är alltför inriktat på att utbilda chefer. Det innehåller genom sin konstruktion utslagningsmekanismer. Utbildningstiden för yrkesofficerare är totalt sett för lång samtidigt som tiden mellan skolstegen är för kort. Därför bör den grundläggande utbildningen av yrkesofficerare göras treårig. Anställning i Försvarsmakten och befodran till löjtnant sker efter fullgjord utbildning. Det taktiska programmet bör tas bort. Det nuvarande stabsprogrammet förlängs med en termin till tre terminer medan det nuvarande chefsprogrammet bör kortas ner och bör ges en mer individuell anpassning. Det är av stor betydelse att fackprogrammet utvecklas för att stödja flerkarriärssystemet.

Utredningen anser att officersyrket i akademiskt hänseende bör vara likvärdigt med många andra yrken och utredningens förslag bl.a. till ett treårigt yrkesofficersprogram stöder enligt utredningen en strävan mot examensrätt för Försvarshögskolan.

Ett nytt reservofficerssystem

Det nuvarande reservofficerssystemet håller på att kollapsa. Bristen på övningstillfällen m.m. har lett till en alltför dålig rekrytering. Det finns nu bara drygt ettusen reservofficerare som är under trettio år gamla.

Det är av flera skäl angeläget att skapa ett nytt reservofficerssystem, som bl.a. svarar upp mot reservofficerarnas behov av tjänstgöring i fredstid och Försvarsmaktens behov av unga officerare. Ett nytt reservofficerssystem bör bygga på att de blivande reservofficerarna går en ettårig reservofficersutbildning direkt efter fullgjord värnplikt. Sedan anställs de i Försvarsmakten som fänrikar för tjänstgöring ett år, varefter en premie om två prisbasbelopp utbetalas. Därefter kan de reservofficerare som så önskar och för vilka adekvata arbetsuppgifter finns anställas för

nya tjänstgöringsperioder i Försvarmakten. Utredningen bedömer att det här systemet kan ha attraktionskraft.

En särskild fråga när det gäller reservofficerarna är att förbättra samspelet mellan näringsliv, organisationer och myndigheter samt Försvarmakten i syfte att skapa förståelse och positiv inställning till reservofficerstjänstgöringen hos civila arbetsgivare. Ett särskilt samarbetsorgan vore av betydande värde när ett nytt reservofficerssystem byggs upp.

De civilanställda

Utredningen konstaterar att det nu sker ett utvecklingsarbete inom Försvarmakten som har stor betydelse för den civila personalen. Inte minst på det administrativa området bör möjligheterna öka för civil personal att komma i fråga på befattningar som traditionellt bemannats med yrkesofficerare. Det öppnare officersyrke som utredningen föreslår bör också kunna öka möjligheterna för kvalificerade civila att få vissa specialistbefattningar som ursprungligen avsetts för yrkesofficerare.

Visstidsanställda soldater och sjömän

En möjlighet för Försvarmakten att för viss tid och vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt skulle kunna förbättra möjligheterna att personalförsörja de internationella insatserna, förbättra beredskapen och höja kvaliteten i verksamheten. Det system som utredningen föreslår som huvudalternativ bör omfatta högst 1 000 man som anställs på högst två år. Enligt alternativ två kan ett system med reservsoldater, som bygger vidare på frivilligtanken, införas. Detta system bör byggas upp successivt. 1 000 soldater om året tas in per år för en femårsperiod. Kåren kommer således att utbyggd innehålla 5 000 man. Tjänstgöringen begränsas till 5–30 dagar om året. Ett tredje alternativ är att utveckla dagens regler om frivillig tjänstgöring i Försvarmakten så att det blir möjligt att ha högst 1 000 soldater i sådan frivillig tjänstgöring samtidigt. Tiden för tjänstgöring bör begränsas till högst 6–8 månader. Systemet skulle i övrigt regleras genom kollektivavtal.

4.8 Några övriga frågor

Mälardalsproblemet

Försvarsmaktens centrala ledningsorgan, flera förband och skolor är i den nya försvarsmaktsstrukturen koncentrerade till Mälardalen och, särskilt när det gäller karriärbefattningar, till Stockholm. Ur rekryteringssynpunkt är detta förhållande inte till fördel för Försvarsmakten. Svårigheter att få bostad för familjen och kostnaderna för pendling leder till att officerare i dag avstår från karriärmöjligheterna och antingen stannar kvar på hemförbandet eller slutar i Försvarsmakten. Detta problem kan till del lösas genom kostsamma ekonomiska förmåner och andra åtgärder för att stödja rekryteringen till dessa tjänster. Men det är enligt utredningens mening uppenbart att en bättre spridning på befordringstjänsterna skulle bredda rekryteringsbasen både till dem och förbättra möjligheterna till rekrytering av officerare i stort. Här måste man hålla i minnet att intresset för officersyrket under lång tid varit större ute i landet än i storstäderna. Frågan har organisatoriska aspekter som utredningen inte har anledning att vidare beröra.

En särskild fråga är om det finns anledning att förbättra möjligheterna att skattevägen underlätta för officerare och andra jämförbara grupper att ha dubbel bosättning eller att långpendla. Utredningen har inte till uppdrag att belysa den frågan.

Jämställdhet och mångfald

Enligt direktiven skall utredningen i sina förslag beakta behovet av jämställdhet mellan könen samt etnisk och kulturell mångfald.

Utredningen vill se en ökad rekrytering av kvinnliga officerare. I övrigt vill utredningen här anföra följande.

Försvarsmakten bör vara en jämställd arbetsplats som lämpar sig för kvinnor och män på alla nivåer och i alla funktioner. Försvarsmakten skall, som framgår av regleringsbrevet för år 2001, verka för att förhindra förekomsten av trakasserier på grund av kön. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot sexuella trakasserier eller sådana som har inslag av rasism, främlingsfientlighet eller homofobi. I detta arbete samverkar Försvarsmakten med Försvarshögskolan och Försvarets pliktverk.

Försvarsmakten bör vara en arbetsplats som kännetecknas av respekt för demokratiska värden och som strävar mot en ökad

etnisk och kulturell mångfald inom alla yrkesområden, både civila och militära. Försvarsmaktens personalsammansättning bör, så långt det är möjligt med hänsyn till kraven på svenskt medborgarskap, återspegla den svenska befolkningens sammansättning. Försvarsmakten bör enligt utredningen verka för att fler ungdomar med annan etnisk bakgrund än den dominerande fullgör grundutbildning för värnplikt. Informella hinder i organisationen, från negativa attityder och värderingar till frågor om särskild mat eller möjlighet till religiös utövning bör undanröjas. Försvarsmakten har, liksom andra myndigheter, regeringens uppdrag att redovisa en plan för sitt arbete.

Lönebildning m.m.

Det är viktigt att lönebildningen inom Försvarsmakten anpassas till de nya verksamhetskraven och personalförsörjningen. Övergången till en ny syn på karriärer och utveckling för med sig att lönesättningen bör bli mer individuell. Även Försvarsmaktens intresse av att kunna rekrytera unga officerare och behålla angelägen kompetens styr mot individuell lönesättning. En mer individanpassad lönesättning kräver en väl utvecklad arbetsgivarroll. Utredningen har inte anledning att göra ytterligare uttalanden i en fråga för parterna.

Officerarnas pensionsålder m.m.

Enligt ett förslag som utarbetats inom regeringskansliet skall alla arbetstagare ges rätt att kvarstanna i arbete till 67 års ålder. Förslaget presenterades i december år 2000 och någon proposition har ännu inte lagts. Att ett sådant förslag, om det genomdrivs, kan få stora konsekvenser inom Försvarsmakten är uppenbart eftersom officerarna idag har en lägre pensionsålder än 65 år och dessutom i många fall är anställda med fullmakt. Den ekonomiska och verksamhetsmässiga belastningen på Försvarsmakten kan bli tung i ett sådant perspektiv.

Frågan om pensionsåldern för officerarna ingår inte i utredningens direktiv. Den är för närvarande föremål för förhandlingar mellan parterna på det statliga området. Man kan konstatera att pensionsåldern är en betydelsefull faktor för personalförsörjningen och personalomsättningen.

5 Nya karriär- och utvecklings- möjligheter för officerare

5.1 Officersroll i förändring

5.1.1 Inledning

Officerarnas arbete förändras genom utvecklingen av försvarsmakternas uppgifter både i Sverige och i omvärlden. Kraven på officerarna blir mer komplexa. Att skapa bilder av den framtida officersrollen eller -rollerna är en viktig förutsättning för en samlad och långsiktig syn på Försvarsmaktens personalförsörjning.

- När den definierats blir det möjligt att ta ställning till frågor om en ökad direktrekrytering till yrket kan vara lämplig, om nya karriär- och utvecklingsmöjligheter bör utvecklas för officerarna och om skolsystemet behöver förändras.
- På ett vidare plan påverkar utredningens synsätt vad gäller officersrollen också synen på personalkategoriindelningen i stort inom försvaret. Exempelvis gäller det fördelningen av arbetsuppgifter mellan militär och civil personal och förhållandet yrkesofficerare – reservofficerare.

Inledningsvis kan det vara värt att notera att begreppet roll, i detta fall officersroll, idag används i personalutvecklingsprosan både som närmast synonymt med befattning/tjänst och i betydelsen av förhållningssätt hos individen i relation till arbetsuppgifterna. Ofta används begreppet roll som en byggsten i olika typer av kompetensförsörjningssystem som också säljs kommersiellt.

Inom Försvarsmakten pågår ett utvecklingsarbete där begrepp som *krigaren*, *ledaren* och/eller *teknikern* förekommer för att beskriva officersrollen. I detta kapitel används uttrycket roll i en sådan mer övergripande bemärkelse. Avsikten är att försöka beskriva yrket och de krav på olika kompetenser som ställs i det. En aspekt som ofta framhålls i sådana resonemang är officersyrkets särart. Det är lätt att invända att alla professioner har sina mer eller

mindre uttalade särdrag. Enligt utredningen finns det dock anledning att inledningsvis något reflektera över officersrollen och att också försöka beskriva i vilken utsträckning det sker förändringar i den över tiden. Därefter redovisar utredningen några uttalanden om officersrollen m.m. som gjorts i tidigare utredningar samt av Försvarsmakten och Officersförbundet. Utredningen tar också upp aktuell doktrin genom den av Försvarshögskolan utgivna rapporten *Facing uncertainty: Report nr 1, Flexible forces for the twenty-first century* av Christopher Dandeker (FHS ACTA D2, 1999).

5.1.2 Om officersyrkets särart

Man kan säga att kriget är en förutsättning för soldatuppgiften och för officersrollen. Krig innebär utövande av organiserat våld, vanligtvis mellan stater, och används efter politiska beslut. De statstjänstemän som – både i krig och fred – har ledaruppgifter i den militära organisationen kallas officerare. Krig kan föras i andra former än rent militära. Det finns inte anledning att här gå in på dem eller på krigets lagar.

Grunden för officersprofessionen – på alla nivåer – är ledarskapet i *den väpnade striden*. Officeren har då att fatta beslut om legaliserad våldsanvändning, med risk för eget och andras liv. I det här hänseendet är officersrollen unik även i ett framtidsperspektiv. Men samtidigt är det rimligt att väga in det faktum att krig inte har förts på länge av Sverige, att krig inte förekommit i vår närhet sedan det andra världskriget och att krigsriskerna bedöms som ytterst avlägsna under de kommande 10–15 åren. Däremot deltar Sverige i väpnade internationella insatser, både av fredsbevarande och fredsframtvängande karaktär. Påverkar denna utveckling, som berör hela inriktningen av försvaret, också officersrollen?

Som en bakgrund redovisar utredningen vad som sades i en expertrapport från Försvarshögskolan i betänkandet *Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur* (SOU 1991:87, bilaga 3).

Försvaret är unikt i samhället

En officer är ingen vanlig statstjänsteman. Yrket får närmast betraktas som ett kall, som kräver ett intresse för militära ting, ett starkt engagemang att tjäna det allmänna, ett accepterande att förlora liv och lem samt att leva upp till de skyldigheter som ankommer på en professionell militär. Allting kretsar i grunden kring stridens nödvändigheter, t.ex. disciplin, organisation, etik, uniform och grad, engagemang och livsstil. Ofta återfinns i botten en viss politisk konservatism, en strävan att bevara status quo, ett synsätt att försvaret är en garant för nationens bestånd och framtid. Det här synsättet, som kan kallas en klassisk bild av officerens roll, skapar en gemensam värdebas och en käranda som håller samman organisationen. Samtidigt är det viktigt att ha en samhällelig insyn i och kontroll över den militära institutionen.

Den gamla militära institutionen tillhör det förgångna

Bland annat kärnvapenhotet gör att hela syftet med försvarsmakterna måste förändras. En annan viktig utgångspunkt för den här kritiken är att antalet officerare i den gamla rollen som "krigare" nu är klart minskande jämfört med numerären för t.ex. understöd (detta syftar på förändringen av den s.k. teeth to tail-kvoten). Man kan se en utveckling mot att de i realiteten stridande blir en liten elit som använder högteknologi och som får en omfattande kringsservice. Samtidigt mister den gamla skillnaden mellan kombattanter och icke stridande alltmer relevans liksom många gängse militära spelregler. Om man ser till riskerna i strid så löper soldaterna – som knappast har hunnit socialiseras in i det militära tänkandet – de absolut största. Krigarrollen bärs sålunda inte av officeren ensam. Det är nödvändigt att bredda försvarets uppgifter. Aktiviteter som gagnar freden eller som kan hjälpa det civila samhället måste få en likvärdig tyngd inom det militära försvaret.

Ett uttryck för att varken försvaret eller officersyrket är unikt är att många officerare kan övergå direkt till civila anställningar. Sådana övergångar underlättas av att försvarsmakterna rör sig mot det övriga samhället via gemensam teknologi, ökad komplexitet i verksamheten, likvärdiga principer för ledning och organisation m.m.

En dialektisk spänning samhälle/försvar

Det finns försvarsforskare som undviker dessa starkt polariserande ståndpunkter och ser en positiv möjlighet till en bättre integrering mellan samhälle och försvar. Enligt detta synsätt återspeglar förändringarna i den militära professionen endast samhälleliga förändringar. Officeren som en heroisk ledare i krig ersätts i marknadsekonomi av officeren som "manager" som jobbar med praktiska styrnings- och ledningsfrågor i sin organisation. Men synsättet kan inte få fullt genomslag på grund av våldsmonopolet. Inte ens det allra största tekniska inflytande kan heller göra uppgiften till ett ingenjörsjobb. Behovet av en gemensam värdebas – en gemensam syn officerare emellan – är stort och utan den kommer försvarsmakterna att riskera att förlora sina mest kreativa talanger. En smygande övergång till större och större marknadsorientering skulle få negativa konsekvenser inom områden som officerens prestation, motivation och professionella ansvar för uppgiften.

5.1.3 Befälsbehovsutredningen

Det bör anmärkas att Befälsbehovsutredningen, (BBU, Ds Fö 1985:3) gjordes i åttioalets början och är alltså skriven i en annan tid. BBU gör inga omfattande uttalanden om officersrollen utan definierar kraven på allt befäl inom försvaret utifrån krigsorganisationens behov.

"Allt befäl måste ha aktuell kunskap om sina krigsuppgifter och förmåga att omedelbart genomföra uppgifterna i krigsbefattningen. Detta ställer krav på att i princip allt befäl ges tillfälle till regelbundet återkommande övningar och medverkan i mobiliserings- och krigsförberedelsearbetet för sitt förband."

Det centrala för BBU var således krigets krav. BBU anför vidare att yrkesofficeren i enlighet med principerna för ny befälsordning skall vara *chef, utbildare och fackman* och att större delen av det fast anställda befälet har dessa uppgifter i fredsorganisationen. Man kan sammanfatta med att konstatera att officeren skulle träna sig och sitt förband, leda verksamhet och ha mycket god kunskap om t.ex. materielen. Begreppen chef, utbildare och fackman är starkt etablerade i diskussionen om officersyrket.

5.1.4 Skolutredningen

Skolutredningen ägnar ett kapitel i sitt betänkande (SOU 1998:42 kap. 5) åt kraven på framtidens officer främst mot bakgrund av Försvarsmaktens nya och vidgade uppgifter. Inledningsvis konstateras att fram till nu har officerens uppgifter varit förhållandevis tydliga. Dessa har i allt väsentligt utgjorts av att *leda krigsförband* mot en tämligen känd hotbild. Officerens agerande kan därmed sägas ha styrts av en – efter omständigheterna – ingående krigsplanläggning. Med tanke på att Försvarsmaktens verksamhet nu utformas och dimensioneras mot en mer diffus hotbild, krävs att officeren får praktisera och träna sitt ledarskaps- och yrkeskunnande i situationer som tenderar att vara föränderliga och oförutsägbara på ett helt annat sätt än tidigare. Den *komplexa roll* som detta innebär medför att officeren måste ha förmåga att kunna analysera, kritiskt granska och värdera information med ett situationsanpassat tillvägagångssätt och med detta som grund kunna handla på ett ändamålsenligt sätt.

Skolutredningen tar därefter upp de internationella uppgifterna och konstaterar att det är nödvändigt att officeren redan från början ges en grundläggande förmåga kunna medverka i internationella operationer av olika slag. Utbildningen bör inte enbart ge officeren en elementär förmåga att verka i en internationell miljö, utan även grundläggande förutsättningar att kunna hantera internationell standard och metodik vad gäller materiel och samarbetsformer. Detta förutsätter att officeren har förmåga att arbeta i främmande språk, i första hand engelska med militär fackinriktning. Officeren måste också behärska och kunna dra fördel av den snabba utvecklingen både inom teknik- och IT-områdena.

När det gäller den traditionella utbildningen av värnpliktiga anför skolutredningen att officeren måste ha kompetens och förmåga att:

- leda en pedagogiskt riktig utbildningsverksamhet.
- behärska materiel och system ur såväl ett pedagogiskt som säkerhetsmässigt förhållningssätt.
- representera och kunna förklara syftet med det militära försvarets verksamhet.
- vara chef genom att vara en god förebild och genom ett föredömligt ledarskap.
- bedriva verksamhet på ett ändamålsenligt och resurssnålt sätt.

5.1.5 Dandeker: Flexible forces for the twenty-first century

Dandeker inleder med att konstatera att försvarsmakterna inte bara har att anpassa sig till en ny försvarsstrategisk och säkerhetspolitisk miljö utan också till ett mycket snabbt föränderligt samhälle. Förändringar sker i de ekonomiska och legala förhållandena och i samhällslivet, politiskt såväl som socialt. Detta innebär sammantaget en utmaning för traditionellt militärt tänkande. Några exempel:

- Det blir allt svårare för militären att tillbakavisa argumentet att civila modeller vad gäller affärseffektivitet med fördel kan appliceras på försvarsmakternas verksamhet.
- "Out-sourcing" av exempelvis underhållsfunktioner är ett bevis på detta.

Det blir nu upp till militären att *bevisa* att en vidare anpassning till de förändrade normer och värden som råder i samhället i stort skulle kunna skada den militära operationella effektiviteten eller kvaliteten, snarare än att denna bevisbörda skall läggas på dem som förespråkar förändring. Ett exempel på detta är försvarsmakternas attityd till att ha kvinnor i alla militära yrken.

Dandeker tar sedan upp den unikt militära kulturen som innefattar att underordna sig gruppen, att vara beredd till offer: Att offra sitt eget liv för gruppens skull i både krig och fred. Genom ledarskap och utbildning kan man upprätthålla de här värdena så att de blir både frivilliga och medvetna för individen men om det är nödvändigt måste tvång kunna tillgripas och detta gör militär verksamhet så speciell i fråga om de krav som kan komma att ställas på personalen. Vilka delar av den här kulturen måste bevaras för att man skall kunna upprätthålla effektivitet och vilka kan man ta bort som otidsenliga? Den frågan är enligt Dandeker en nyckelfråga för bland annat personalstrategier. Huvudproblemet är hur man skall förändra och utveckla strategier för ett förändringsarbete utan att skada den operativa förmågan, samtidigt som man förstärker banden till det civila samhället. I det sammanhanget bör man notera att de människor som har en egen erfarenhet av försvaret minskat kraftigt i antal under de senaste 20 åren och denna nedgång innefattar också politiker, journalister och andra opinionsbildare.

Utifrån det paradigmskifte som förskjutningen av de militära försvarens fokus från kriget till ett vidare spektrum där uppgiften

blir att *skydda, hjälpa och rädda* innebär kan man också se en förändrad officersroll där krigarkulturen måste möta de nya kraven i fredsbevarande eller fredsframtvingande insatser och där snarare en diplomat- eller statsmannaroll träder fram. Nedan ges några exempel på den här förskjutningen av inriktningen hos de europeiska försvarsmakterna:

- Rent stridande uppgifter blir av sekundär betydelse.
- Militär seger blir ett taktiskt mål, inte ett strategiskt. Det strategiska målet är att skapa en grund för fred, säkerhet och trygghet.
- Målet är inte att förintna fienden utan att bestraffa honom, underminera hans moral och neutralisera honom.
- Som en konsekvens av detta måste planerna anpassas för att svara mot de önskade målen för en operation. Man måste minimera både fiendens förluster och framförallt de egna. Idag blir det allt svårare att legitimera egna förluster i opinionens ögon särskilt när vitala nationella intressen inte är i fråga.
- Militära chefer, även de på operativa nivåer, kan inte längre förutsättas få tänka och agera enbart i militära banor, utan de måste också ta hänsyn till de politiska komplikationerna i samband med arbetet med att skapa fred.
- Förmågan att kunna uppträda flexibelt och att kunna utföra flera skilda uppdrag med behovssammansatta styrkor och kanske också olika mål är lika viktigt som att ha förmåga att uppträda snabbt på ett slagfält med sina krigsförband.

Dandeker talar om betydelsen av en förändrad approach hos den officer som uppträder som fredsbevarare. Han är normalt en gäst i värdnationen, en representant för FN och en "ambassadör" för sitt eget land. Det är nödvändigt att han förstår och respekterar den lokala kulturen, sedvänjorna och människornas sätt att uppträda. Begrepp som opartiskhet, minimerade våldsingripanden, legitimitet, trovärdighet, ömsesidig respekt och transparens styr hans agerande. Men ändå kräver en framgångsrik operation många av de klassiska dygderna hos en officer: Professionell kompetens, disciplin, moral, ledarskap, initiativförmåga, flexibilitet och att vara alert. Utbildning för "peace-keeping" bör därför innehålla grundläggande militära inslag, alltifrån ledning, kommunikation, navigation, taktik, befälsföring och vapenhantering till fysisk träning och administration.

Det kan vara av intresse att Dandeker finner den svenska militära doktrinen och det praktiska uppträdandet i fredsbevarande insatser väl i linje med denna kravbild medan de hårda (stridsinriktade) brittiska och amerikanska förbanden bedöms som förhållandevis mindre väl skickade. Däremot bedömer han att Sveriges förmåga i fredsframtvingande operationer är jämförelsevis mindre.

5.1.6 Officersförbundets synsätt

Officersförbundet har i en rapport – Officeren i framtiden – redovisat sin syn på personalförsörjningen i den ominriktade Försvarsmakten. Man tar i inte särskilt upp själva yrkesrollen för officerare i framtiden annat än i allmänna termer. Officersförbundets syn på officersrollen kan sammanfattas enligt följande.

När Sverige nu lämnar det gamla invasionsförsvaret och inför ett ominriktat och högteknologiskt försvar är det officerarnas kompetens som avgör vilka insatser Försvarsmakten kan – eller inte kan – delta i. I framtiden ställs ökade krav på officerarna. Ett bredare uppgiftsspektrum och det ökande internationella engagemanget gör att officeren måste kunna lösa många fler uppgifter. Samtidigt blir Försvarsmakten mindre vilket innebär att alla officerare måste ges en bredare kompetens och större förmåga att anpassa sig och hitta nya lösningar. Den viktigaste uppgiften för officeren är även i framtiden den väpnade striden. Därutöver måste officeren kunna tillämpa den väpnade striden vid hävdandet av landets territoriella integritet eller i en internationell insats som kan växla mellan att ge humanitär hjälp och att avvärja angrepp. De personliga egenskaper som krävs i officersrollen är bland annat mod, ansvarskänsla, vidsynthet och flexibilitet samt intellektuell, emotionell och social begåvning. Även de fysiska kraven ökas i och med att striden förs snabbare och utan avbrott. Officeren måste därför ha en kondition och styrka som motsvarar de nya kraven för att striden skall bli framgångsrik. Slutligen krävs i officersrollen en god yrkesetik grundad på värderingar, om exempelvis människors lika värde, i ett demokratiskt samhälle. Sammanfattningsvis gör Officersförbundet bedömningen att yrkesrollen utökas, blir svårare, kräver mer men inte ändras i grunden, som även i framtiden utgörs av den väpnade stridens krav.

5.1.7 Försvarsmaktens syn på officersrollen

Försvarsmakten har inte på ett samlat sätt dokumenterat den framtida officersrollen mot bakgrund av uppgifterna i den reformerade verksamhetsinriktningen. Det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom Högkvarteret som bland annat syftar till att närmare klargöra nya roller och kompetenskrav m.m. Försvarsmakten synes dock väsentligen dela den övergripande syn på officersrollen som kom till uttryck i skolutredningen 1998. Vidare har kompetensfrågor tagits upp inom Försvarsmakten i den s.k. kompetensbehovsutredningen från mars 1999. I de här frågorna finns självfallet en ingående kunskap inom Försvarsmakten och närstående myndigheter, särskilt Försvarshögskolan.

Inom Försvarsmakten finns en grundläggande uppfattning att officerens viktigaste uppgift är den väpnade striden och att därmed "krigarrollen" är det centrala inslaget. Oavsett om officeren uppträder inom eller utom organisationen, inom eller utom landet är det i huvudsak hans/hennes förmåga att agera som militär chef som efterfrågas. Detta är också det verksamaste elementet i det kitt som förenar officerare med vitt skilda arbetsuppgifter. Utbildning och träning i denna roll skall ges tidigt åt alla officerare. Krigarrollen och i den ledarskapet är således själva basen i Försvarsmaktens verksamhet.

5.1.8 Föreskrifter, reglementen mm

I författning återfinns inte någon utförligare beskrivning av officerens arbete eller roll. Officer är enligt officersförordningen den som har avlagt yrkesofficers- eller reservofficersexamen. Det finns regler om t.ex. befälsrätt och om upprätthållande av ordning i förordningen (1996:927) med bestämmelser om Försvarsmaktens personal som har bäring på officerens roll som militär chef. Som sådan skall han/hon agera på ett sådant sätt att han/hon utgör ett föredöme för övrig personal. I folkrätten finns bestämmelser som avser officerare särskilt. Officerarna framträder sammanfattningsvis i regelverket som militära tjänsteman i Försvarsmakten (yrkesofficerare även vid angränsande myndigheter), som har mycket skiftande arbetsuppgifter. Försvarsmakten som myndighet och arbetsgivare har ansvaret för att leda verksamheten. I de föreskrifter och reglementen m.m. som utfärdas av Försvarsmakten

finns de närmare – och detaljerade – bestämmelser som reglerar frågor om ansvar och befogenheter för officerare.

5.2 Överväganden om officersrollen m.m.

Inledning

Frågorna om officersrollen och officersyrket blir väsentliga om man ansluter sig till uppfattningen att de nya uppgifter och den mer komplexa hotbild som försvarsmakterna i västvärlden nu ställs inför verkligen innebär en genomgripande förändring.

Försvarsmakterna blir avsevärt mindre samtidigt som de får till uppgift att samverka internationellt i olika oroshärdar. Enligt utredningen är det helt uppenbart att den nya situationen – i förening med den allt snabbare tekniska och samhällsliga utvecklingen som djupt berör försvarsmakterna – också måste leda till konsekvenser inte minst i fråga om officerarnas yrkesroller. Svårigheten är närmast att se det väsentliga, att balansera av vad som bör ändras i deras roller med det som skall bevaras och att hantera tidsfaktorerna i förändringsarbetet.

Som belysts i det föregående används begreppen chef, utbildare och fackman för att illustrera de roller eller krav på en officer som hör till yrket. Med en sådan definition skapas en enda enhetlig roll som täcker in de flesta aspekter på yrket, *en officer som är generalist*.

Utvecklingen av dagens komplexa verksamheter med krav på att organisationen skall innehålla ett brett spektrum av djupt och kvalificerat kunnande medför att organisationens samlade kompetens endast kan utvecklas fullt ut genom samverkan mellan individer med olika kompetenser. Dessa kompetenser kan inte alltid – i själva verket rätt sällan – förenas i en och samma person. Utvecklingen leder till en nödvändig specialisering på individnivå så att kvalificerat kunnande, erfarenheter och färdigheter kan tas till vara. Från ett organisatoriskt perspektiv har utvecklingen lett till att de s.k. kunskapsorganisationerna inom den civila delen av samhället skapat ett ökat utrymme för experter genom att inrätta särskilda befattningar eller alternativa karriärer för dem vid sidan av den formella chefskarriären.

För utredningen är det uppenbart att även Försvarsmaktens verksamhet idag och alltmer i framtiden kännetecknas av en framträdande komplexitet i linje med vad som nyss beskrivits. En

intressant fråga att överväga är enligt utredningen vilka konsekvenser synsättet kan ha för den militära organisationen och för officersyrket.

Vid en vidare diskussion om officersyrket och rollerna i det är det enligt utredningens uppfattning ändamålsenligt att använda begreppen krigarrollen, ledarrollen och expertrollen.

5.2.1 Krigarrollen

Som utredningen har belyst är enligt gängse uppfattning krigarrollen och den väpnade striden basen för officersyrket och kärnan i Försvarmaktens verksamhet. Det finns enligt utredningen anledning att något utveckla och problematisera den här bilden för att kunna gå vidare i diskussionen om en utvecklad officersroll.

Den förändrade striden

Erfarenheterna från Gulfkriget och Kosovokampanjen visar att striden alltmer förs genom insättande av flygstridskrafter och marina enheter utrustade med bland annat vapen med mycket lång räckvidd och extremt hög precision. En överlägsen – och omedelbar – information om händelseutvecklingen är av avgörande betydelse för framgång. De stridande parterna befinner sig på stora avstånd från varandra. De som deltar i själva striden är för övrigt en liten elit. Bakom varje stridande finns kanske 12–15 personer som arbetar med underhåll m.m. Utvecklingen går tydligt mot att egna förluster inte tolereras överhuvudtaget. I Kosovo sattes inte markförband in alls och flyget opererade från hög höjd. Detta sätt att strida har kallats *det virtuella kriget*.

Det har emellertid också visat sig att framgångarna i strid inte har lett till att politiska mål, som att störta den fiendliga regimen eller att uppnå fred mellan befolkningsgrupper, har uppnåtts. I debatten har framförts att svagheten i den nya strategin varit att vapeninsatserna inte tillräckligt har konsoliderats på marken genom användning av adekvata arméstridskrafter. Skälen till detta ligger inte minst i den nyss nämnda rädslan för egna förluster, främst bland opinionskänsliga politiker. I stället har marktrupp satts in i efterföljande operationer som ligger lägre på konfliktskalan och som därför ansetts säkrare, men som också medfört långvariga engagemang i försöken att skapa en verklig

fred. Detta senare förhållande är mycket tydligt i exempelvis Kosovo.

Som en komplettering till det ovan beskrivna kriget bör erinras om den asymmetriska krigföring som bedrivs på vissa håll i världen – genom exempelvis terrorism – som ett vapen för att nå politiska mål. Detta kan skapa situationer som ligger i ett gränsland mellan krig och fred och där vare sig samhällets militära eller polisiära metoder är fullt ut lämpliga. Hur skall man betrakta militär bekämpning av upplopp med icke-dödliga vapen? Enligt utredningen understryker dessa nya inslag i strid eller stridsliknande situationer komplexiteten i officersyrket.

Den framtida krigarrollen

Den förändrade striden pekar mot en intressant aspekt på begreppet krigarroll. Är den verkligen densamma för officerare inom de olika försvarsgrenarna? Kan det vara så att flottans och flygets officerare känner en trygghet i sin maskin och har ett s.a.s. tekniskt förhållningssätt till striden medan arméofficeren – i vart fall infanteristen – mera känner den historiska lukten av blod, svett och tårar?

Utredningen bedömer som redan framgått för sin del att den väpnade striden även i framtiden ligger som en bas för officersyrket som sådant. Men det finns anledning att fördjupa diskussionen kring den s.k. krigarrollen. Begreppet står för att leda väpnad strid. Officerare utbildas för att leda krigsförband och för att värna nationens existens. På det mer personliga planet står begreppet för en vilja att offra sig, riskera livet. Vilka människor vill göra det för rätt abstrakta politiska mål som humanism, mänskliga rättigheter och demokrati, långt från hemorten, familj och vänner, som t.ex. kan bli fallet vid framtida fredsframtvängande operationer? Sannolikt oerhört få, och bland allmänheten finns idag ingen acceptans för förluster. Det går internationellt också mot en sorts normalisering av officersyrket. Man skall inte behöva dö på arbetet, i synnerhet inte om det inte råder krig. Miljörisker som kan leda till sjukdom skall minimeras. En ännu effektivare sjukvård och rehabilitering, fullgott försäkringsskydd och stöd till anhöriga är en absolut nödvändighet för att internationell krishantering skall ha någon möjlighet att kunna realiseras.

En ytterligare och skarp fråga är om det är rätt att rekrytera personer som är "krigare" till det framtida officersyrket. Vilka personliga egenskaper avses? Kan de i så fall mätas och vilket prognosvärde kan tester tillmätas?. Det är en välkänd krigs- erfarenhet att många uppträder på ett helt annat sätt i verklig strid än under fredstida övningar.

Vidare vill utredningen ifrågasätta användningen av själva termen *krigare* som en metafor för militär chef/ledare. Att krigarbegreppet lyfts fram i debatt och forskning på senare år kan ju till dels ha sin grund i att det bör omprövas. Det borde gå att hitta fram till något som känns mer tidsenligt och i linje med Försvarsmaktens uppgift att främja fred. Det skulle sannolikt också underlätta det vidare utvecklingsarbetet mot en bredare syn på officersrollen.

5.2.2 Ledarrollen

Ledarrollen är central i officersyrket. Officerare är omvittnat välutbildade i alla aspekter av ledarskap, exempelvis planering, styrning, uppföljning och personligt ledarskap och de får efter hand en gedigen praktisk ledarerfarenhet. Officeren utvecklas systematiskt från en nivå som militär förman till ett kvalificerat ledarskap innefattande förmågan att leda genom andra. Härvidlag har officerare ett försteg framför andra yrkeskategorier och de blir ofta framgångsrika i ledarrollen även i civila befattningar. Detta visar å andra sidan att viktiga delar av officersyrket innefattar kompetensområden som behövs men också finns inom andra delar av arbetsmarknaden. Inrekryteringen av chefer med civil erfarenhet till militära ledarbefattningar är dock obetydlig idag. Det är enligt utredningen angeläget att på sikt överväga en ny syn härvidlag, kanske inte vad gäller chefsbefattningar som truppbefäl, men väl på högre nivå. En kategori som utredningen har i åtanke är reserv-officerare som rekryteras till yrkesofficerare i en högre tjänstegrad med hänsyn till deras civila meriter. En annan är givetvis avgångna yrkesofficerare som av samma skäl återrekryteras till en befattning i en högre grad än den han/hon lämnade. I formellt hänseende kan detta förenklas genom att den strikta kopplingen mellan befordran och skolsteg i officersförordningen löses upp.

En viktig aspekt på ledarrollen är den internationella tjänstgöringen. Som anfördes i avsnitt 5.1.5 ovan kan man här se en

uppgift i att skydda, hjälpa och rädda. Det är en något annan inriktning än striden och gränisar mot den polisiära uppgiften. Här måste man dock hålla i minnet att förmågan att faktiskt kunna använda militärt våld i vissa situationer är av stor betydelse för att skapa lugn och ordning. Ledarrollen får emellertid ett starkt inslag av förhandling, diplomati och betoning på smidighet och – med några modeord – social kompetens och empati. Tålmod och förmåga att behålla lugnet i pressade lägen är andra viktiga egenskaper. Förutom dessa personliga egenskaper kräver utlandstjänsten ny kunskap på stor bredd.

5.2.3 Roller som expert/specialist m.m.

Många officerare har inte en ledarroll utan tjänstgör i expertfunktioner av olika slag. Det kan gälla tekniker såväl som stabs-officerare. Det finns också officerare i formella chefsbefattningar där ledarskapet framstår som sekundärt i förhållande till expertkunnandet. Det främsta exemplet torde vara helikopterpiloter och flygförare. Även om krigarrollen är det gemensamma fundamentet för officersyrket förutsätter den inte längre alltid ett uttalat chefs- eller ledarskap i den väpnade striden. Det behövs också militärt expertkunnande. Vidare behövs experter med väsentligen civil kompetens, som läkare med flera. De här grupperna av olika experter är inordnade i befordringssystemet av varierande skäl.

Mycket talar för att en ytterligare specialisering av uppgifterna inom Försvarmakten måste ske redan på kort sikt. Denna utveckling sammanhänger med verksamhetens ökande komplexitet och bredd. Försvarmakten skall *som organisation* utveckla ökad kompetens men detta är inte nödvändigtvis liktydigt med att alla officerare skall utvecklas på alla områden. Det leder endast till att kompetensen blir för grund. Individerna skall däremot beredas möjligheter till individuell utveckling och fördjupning på olika områden. Enligt utredningen är det därför angeläget att överväga förutsättningarna för att skapa karriärvägar och utvecklingsmöjligheter för experter som är alternativa i förhållande till chefskarriären inom Försvarmakten. Det nya fackprogrammet kan ses som ett första steg i den här riktningen. Men det är inte tillräckligt att endast inrätta sådana alternativa karriärer. De måste ges ett konkret innehåll och också göras tydliga i organisationen. De måste göras likvärdiga på flera sätt, inte minst i avseende på

belöningsystem, meritvärde och status. Det krävs därför ett utvecklingsarbete som tar tid.

Det bör anmärkas att utredningen menar att experter inte bara skall finnas på lägre kompetensnivåer/grader utan att det är angeläget att kunna utforma karriärvägar som i vissa fall sträcker sig upp i generalsnivån. Samtidigt finns det också ett behov av utvecklingsmöjligheter för fackmän inom Försvarmakten. Det är inte alla som vill pressas upp i graderna utan vill förkovra sig inom sin profession.

5.2.4 Utredningens sammanfattande syn på officersrollen

Enligt utredningen är det som ovan framgått viktigt – både för rekrytering och utveckling av officerare – att för framtiden starkare lyfta fram andra aspekter på officersyrket vid sidan av ledarskapet, nämligen det ökade behovet av officerare med kvalificerat expertkunnande.

En ”klassisk definition” av begreppet officer skulle kunna formuleras på följande sätt: En officer är en professionell militär som är förman eller utövar ledarskap och dessutom gör det med hänsyn till krigets särskilda krav. Utredningens ”definition” skulle kunna lyda: En officer är en professionell militär som utövar ledarskap eller som fungerar i en expertroll och gör det med hänsyn till de särskilda krav som ligger i uppgiften att försvara det egna landet och att medverka i fredsfrämjande insatser. Med den definitionen ges också en betydelsefull koppling till det samlade innehållet i anställningen som officer.

Sammanfattningsvis anser utredningen att officersrollen först och främst innebär ett uppdrag att leda förband. Många officerare har, eller får, dock uppgifter som inte innefattar ledning, utan är av specialist- eller expertkaraktär inom den militära professionen.

Den väpnade striden är en fortsatt central uppgift för alla officerare, men det bör betonas att Försvarmakten nu har andra uppgifter som också är viktiga att lyfta fram. Detta innebär konkret att kraven vid rekrytering och inriktningen av utbildningen av officerare behöver ses över så att inslag som har bäring på t.ex. de internationella insatsernas krav får ett väsentligt ökat utrymme redan från början. Vidare måste åtgärder för att säkerställa att organisationen får ett tillräckligt antal officerare med fördjupad teknisk kompetens vidtas. Detta kan åstadkommas inte

bara genom fortbildning av yrkesofficerare som finns inom organisationen utan också genom att yrket öppnas upp för direktrekrytering av sådan kompetens. Det vore sannolikt rationellt av flera skäl att kunna rekrytera personer till officersyrket som har en kvalificerad teknisk utbildning eller IT-kunnande på högskolenivå och ge dem en kortare militär inskolning. Grundsynen på yrkesrollen, officersuppdraget, måste då breddas. Utredningen återkommer till frågan om gränsdragning mellan militära och civila befattningar m.m.

Det kan vara värt att tillägga att yrkesrollen, sett ur individens synpunkt, självfallet förändras över tid. Först och främst påverkar arbetsuppgifterna innehållet i rollen, men faktorer som grad och ålder är också betydelsefulla härvidlag.

5.2.5 Om officersyrket i praktiken

Enligt utredningens mening är det viktigt att också belysa officersyrket och möjligheterna till karriär och utveckling ur ett mer vardagligt perspektiv. Sett ur en yngre arméofficers synvinkel kan man nog säga att *förbandsträningsuppgiften* är det dominerande inslaget. Denna klassiska uppgift får nya dimensioner. I det nya försvaret skall till skillnad mot tidigare en helt ny brigad utbildas varje år och ute på det enskilda förbandet är uppgiften att skola förbandet för att ingå i den. Att skapa en fungerande brigad ställer krav på att samverka, samöva och samtänka. De ingående enheterna är emellertid vitt spridda geografiskt. Det här innebär t.ex. att officerarna kommer att vara minst lika mycket hemifrån som tidigare redan i sin huvuduppgift.

Officerarna har uppgiften att, på resp. nivå, leda, planera och följa upp verksamheten på utbildningsförbandet. Arbetsledning och personalfrågor av skilda slag är en stor del i arbetet. En del som mot bakgrund av den ökande förändringstakten kommer att bli allt viktigare är att *utveckla verksamheten*, exempelvis genom att bedriva försöksverksamhet också i samverkan med andra förband. Till detta kommer att försvarets internationella insatser skall bemannas och genomföras vilket ofta leder till störningar i utbildningsförbandens planering, t ex genom att officerare med kort varsel tas i anspråk för utlandstjänst. Kraven på officerarna att delta i den internationella verksamheten kommer att öka. En arméofficer kan nog få räkna med att delta i tre halvårslånga

missioner (plus den utbildning etc. som krävs i sammanhanget) under de första 10–15 åren i yrket. Officerare som tar ett utlandsuppdrag med vissa förutsättningar kan å sin sida – väl därute – finna att de i praktiken råkat ut för ett annat jobb än det avsedda och som ställer nya krav. För officeren innebär den mycket omfattande interna utbildningen och skolsystemet dessutom att han/hon kommer att vara borta från hemförbandet för utbildning under sammantaget uppemot fyra år redan tidigt i sitt yrkesliv.

Fram växer en bild av en arméofficer som kommer att vara borta från hemförbandet/hemorten under uppemot hälften av sin arbetstid under åren fram till 35–40 års ålder. Har denne dessutom förutsättningar för och ambitioner att göra en chefskarriär blir tiden hemifrån än längre, vilket för övrigt kommer att gälla även officerare i expertfunktioner. Frågor kan med visst fog ställas om hur denna bild påverkar yrkets attraktionskraft på längre sikt och vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta för dessa officerare att klara ett normalt familjeliv eller att skapa tillräckliga incitament för att kunna behålla dem. I det sammanhanget är t.ex. frågan om att kunna tillskapa förutsättningar för lokala karriärer utanför Stockholmsområdet viktig.

För marinofficerare eller officerare i flygvapnet kretsar det centrala i uppgiften kring att hålla fartygen i skick och igång resp. att producera flygtid. Här kan man möjligen också spåra en viss skillnad i attityden till officersrollen. Förändringarna genom ominriktningen av försvaret blir inte lika stora för dessa officerare som för arméofficerarna. De tas inte heller – i vart fall inte hittills – i lika stor utsträckning i anspråk för internationella insatser som arméofficerare. Denna skillnad kommer antagligen att bestå.

Enligt utredningen är det sammanfattningsvis nödvändigt att noga överväga arméofficerarnas framtida arbetssituation. Med den bild som tecknats ovan blir det svårt för officeren att förena yrket med ett vanligt familjeliv. Detta kan i sig inverka negativt på möjligheterna att rekrytera nya officerare. För att komma till rätta med svårigheterna behövs både verksamhetsmässiga förändringar och en medveten personalpolitik. Även skolsystemet bör övervägas ur den här aspekten. Att åstadkomma detta är i mycket en sak för Försvarsmakten. De verksamhetsmässiga förändringarna kan exempelvis vara att ha snabbare rotering på de förbandsenheter som ligger ute i en internationell mission eller att rotera vissa av officerarna i förbanden oftare, exempelvis experter i flaskhals-

funktioner. Det kan också vara nödvändigt att engagera andra försvarsgrenar mer i den här verksamheten för att avlasta armén. Detta synsätt har kommit till konkret uttryck i Sveriges anmälan till EU:s styrkeregister för krishanteringsförmåga i december 2000. Personalpolitiskt handlar det om att klargöra yrkets förutsättningar, att anpassa förmånssystem och skyddsnet, att på olika sätt stötta officerarnas familjer och så vidare.

5.2.6 Rekrytering av officerare m.m.

Rekrytering av officerare

Rekryteringen till officersyrket måste enligt utredningens uppfattning breddas och differentieras. Även i framtiden ligger givetvis en stark rekryteringskraft i grundutbildningen för värnplikt. Denna väg in i yrket kommer även fortsättningsvis att vara den vanligaste för officerarna. Men den rekryteringsvägen bör kompletteras. Ett sätt är att inrätta en rekryterings- och skolväg för personer som har en akademisk examen – eller med en annan värdefull utbildning eller yrkeserfarenhet – bland sina meriter. Dessa skall i första hand kunna rekryteras till en militär expertkarriär och därvid placeras på lämplig nivå. Det är lätt att se ett ökat behov av experter och den här frågan borde inte vara omöjlig att lösa.

Det behövs också en ändrad syn på rekryteringen av chefer. Det borde vara möjligt att, även inom enbefälssystemets ramar, på längre sikt utveckla en alternativ karriärväg mot chefsbefattningarna. Detta synsätt förutsätter att kravet att en officeraspirant skall ha fullgjort grundutbildning för värnplikt kan efterges i vissa fall. Rekryteringsbasen kan då utvidgas och gälla även personer som *inte* genomgått lång grundutbildning. Man bör därvid hålla i minnet att Pliktutredningen angett att år 2009 kommer en tredjedel av de unga männen att vara lämpliga för och genomföra lång grundutbildning medan ytterligare en tredjedel kommer att vara lämpliga för, men inte genomföra, en sådan. Förutsättningen att "komma åt" den senare rekryteringsbasen är enligt utredningen att öppna upp yrket. Självklart krävs också en anpassning av skolsystemet.

Rekrytering och utbildning av kvinnliga officerare

En annan fråga är hur man skulle kunna öka andelen kvinnliga officerare. Utredningen behandlar dessa frågor närmare i kapitel 14. Idag är kvinnorna egentligen hänvisade till att gå in i yrket på samma sätt som män. Det finns knappast några särskilda faciliteter för dem på förband och skolor. Den militära utrustningen är gjord för män. Försvarsmakten kunde göra bättre anpassningar och förbättra förhållandena för kvinnorna som ett led i ansträngningarna att öka yrkets attraktionskraft för dem. Däremot skulle exempelvis en särskild skola för kvinnliga officersaspiranter ge fel signaler både inom Försvarsmakten och ute i det omgivande samhället.

Kompetensutveckling

Med ett bredare synsätt på karriärvägar, utvecklingsmöjligheter och rekrytering av officerare krävs enligt utredningens mening en fokusering på frågor om kompetensförsörjning. I framtiden är det nödvändigt att Försvarsmakten kan identifiera både kompetensbehov och kompetensstillgång i olika skärningar på ett nyanserat sätt och därefter bedöma behovet av kompetensutvecklings- eller andra åtgärder. Kompetensutveckling i form av utbildning är därvid ett medel att tillgodose kompetensbehovet. Utbildningssystemet måste möta de krav på mångfald, flexibilitet och ständig förändring som den bredare synen för med sig. Utbudet av högkvalitativa utbildningar och kurser, som t.ex. svarar mot specifika kompetenskrav i arbetet eller individuella utvecklingsbehov kommer att öka. Individens möjligheter att välja väg i utbildningssystemet är en förutsättning för att detta skall fungera. Samtidigt ställs då helt nya krav på de enskilda officerarnas initiativförmåga och vilja till utveckling men också krav på personligt ledarskap från chefernas sida. Utredningen behandlar utbildnings- och skolsystemet i kapitel 10.

Officerare och andra personalkategorier i Försvarsmakten

Ovan har behandlats officerens olika roller. I det sammanhanget måste även reservofficersinstitutet beröras. Med synsättet att en officer kan ha flera olika roller kan man enligt utredningen också

säga att det finns officerare i tjänst och officerare i reserv och att man i grunden alltså talar om ett och samma yrke. Dessutom ökar behovet av civil kompetens i verksamheten. Det är därför av stor vikt att komma fram till en syn på kategoriindelningen i sin helhet med utgångspunkt i den framtida officersrollen. En ytterligare kategori anställda som – även om det är fråga om ett mindre antal – enligt utredningens huvudalternativ i kapitel 9 kan tillkomma och bör beaktas är de visstidsanställda soldaterna och sjömännen. Sammantaget behövs dessa olika kategorier för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt.

Utredningens direktiv tar sikte på att öka andelen civilanställda i Försvarsmakten. Internt inom Försvarsmakten används begreppet oberoende befattningar för en del befattningar som kan vara lämpliga för såväl civila som officerare. I den gräzonen har Försvarsmakten identifierat ca 1200 befattningar, varav 900 för närvarande innehas av yrkesofficerare. Vissa av befattningarna är av administrativ natur. Här finns ett utrymme att successivt öka andelen civilanställda.

Enligt utredningen är det nödvändigt att även i fortsättningen klart kunna skilja ut de befattningar som är militära och att undvika ett gräzonsresonemang. Detta ställningstagande är självklart grundat på rättsliga krav men sammanhänger också med det politiska kravet på insyn och öppenhet vad gäller Försvarsmaktens personal. Det är enligt utredningen inte heller ändamålsenligt att arbeta med begrepp som oberoende befattningar om man i stället väljer vägen att försöka öppna upp officerskarriären. Genom att metodiskt utforma expertkarriärer ges bättre förutsättningar att öka direktrekryteringen till officersyrket. Man kan också mycket väl tänka sig att Försvarsmaktens egna anställda i ökad utsträckning går ut och in i officersyrket. En officer som anställs på en civil befattning bör således vara civil under den tid han/hon upprätthåller den. Då blir den här gränsdragningen inte dramatisk. Utredningen har avstått från att föreslå inriktningsmål för att öka andelen civilanställda och minska andelen officerare i Försvarsmakten. Sådana mål kan leda till antingen/eller-resonemang som kanske inte alltid gagnar verksamhetsintresset.

5.2.7 Allmänt om karriärerna inom Försvarsmakten

Försvarsmakten har ett kompetensbehov som sträcker sig från ett behov av uttalad militär ledarkompetens å ena sidan över ett antal militära och civila kompetenser av olika slag till ett behov av uttalad civil kompetens å andra sidan. Med civil kompetens avses kompetens som kan erhållas utanför det militära systemet och som inte har direkt bäring på kriget eller de militära kärnuppgifterna. Med detta synsätt blir det möjligt att utveckla ett antal yrkesvägar, karriärer, inom Försvarsmakten som tillsammans tillgodoser kompetensbehovet i organisationen. Dessa karriärer berör både militär och civil personal.

När yrkesvägarna skall byggas upp är det väsentligt att kunna identifiera och tydliggöra befattningar på olika nivåer som ingår i en karriär. Detta kräver i allmänhet att en kompetensbehovsanalys på befattningsnivå först genomförs. Försvarsmakten har i detta senare hänseende ett visst försteg framför andra organisationer genom sin stora erfarenhet av personalplanering. Utredningen går därför inte djupare in på denna fråga.

Som torde ha framgått av utredningens tidigare resonemang ligger enligt utredningens bedömning svårigheten för Försvarsmakten i det här avseendet på ett annat plan, nämligen att inom organisationen få en acceptans för ett mer flexibelt synsätt vad gäller synen på karriärer i stort och i synnerhet för att expertfunktionerna ges en ökad tyngd.

5.2.8 Ett tvåbefälssystem är ingen lösning

Inom Försvarsmakten idag finns på sina håll en uppfattning att en återgång till ett två- eller flerbefälssystem skulle vara lösningen på vissa av de brister som man upplever finns särskilt i fråga om kunnigt truppbefäl. En sådan återgång är något helt annat än vad utredningen åsyftar. Ett tvåbefälssystem bygger på en hierarkisk fördelning av arbetsuppgifter och ansvar. Detta tydliggörs genom befälsordningen. Utredningens i det följande redovisade principförslag däremot bygger på en i grunden horisontell, icke-hierarkisk, arbetsuppgiftsfördelning i syfte att ta till vara medarbetarnas olika kompetenser. Ansvarsfördelningen är dock enligt principförslaget, med nödvändighet i en militär organisation, hierarkisk i chefskarriärerna. I expertkarriärerna bör ett funktionellt ansvar inom det professionella området eftersträvas.

5.3 Förslag till ett system med flera karriärvägar

I detta avsnitt lägger utredningen – mot bakgrund av sitt i det föregående redovisade allmänna synsätt – fram ett principförslag till ett system med flera karriärvägar inom Försvarsmakten. Utredningen har inte haft möjlighet att inom ramen sitt arbete penetrera detaljfrågorna. Dessa är i sig omfattande, inte minst vad gäller att utveckla skolsystemet. Regeringen bör därför uppdraga åt Försvarsmakten att utveckla och konkretisera förslaget.

Utredningen kan konstatera att frågan om att inrätta expertfunktioner och/eller expertkarriärer inom Försvarsmakten ingalunda är ny. Kategoriindelningen av den anställda personalen har sedan länge varit föremål för utredningar och förändringar. Skolsystemet, som närmare behandlas i kapitel 10, har reformerats. Utredningen väljer att inte här särskilt redovisa historiken i dessa frågor.

5.3.1 Vad skall ett sådant system åstadkomma?

Huvudsyftet med att introducera ett nytt och flexiblarare synsätt på karriärvägar och utvecklingsmöjligheter är att underlätta och bredda rekryteringen och att bättre kunna utveckla och behålla de skickliga medarbetare som Försvarsmakten så väl behöver. I det nya systemet skall möjligheterna till personlörrlighet öka.

Enligt utredningen kan officersyrket med fördel delas upp i flera karriärvägar, en chefskarriär och ett antal expert/specialistkarriärer. Motsvarande synsätt kan läggas även på de civilanställda. Syftet med att inrätta och tydliggöra expertbefattningar och karriärvägar för experter är givetvis först och främst att på ett bättre sätt ta till vara kompetensen i organisationen och att därmed kunna förbättra verksamheten.

Enligt utredningen kan problemen idag sägas vara att med nuvarande system kommer i framtiden än fler allmänofficerare på mellannivå att sakna en bra roll i verksamheten. Förr byggde personalförsörjningen – vilket var särskilt tydligt i armén – på att varje officer skulle ha en krigsbefattning som militär chef. Det var alltså det kompetensbehovet som primärt måste fyllas. I framtiden innehåller grundorganisationen fler yrkesofficerare än insatsorganisationen. Behovet av att ha tillgång till chefer minskar följaktligen. Samtidigt går utvecklingen, som utredningen framhållit, mot en ökad komplexitet i verksamheten och mot specialisering.

Även generalistrollen och ledarskapet professionaliseras i allt större utsträckning. Bristen på bland annat tekniker upplevs påtaglig redan idag och många av de som utbildas stannar inte i organisationen därför att de inte inom ramen för den nuvarande ordningen ges adekvata roller, lönesättning och status.

De nuvarande skol- och befordringssystemen medger inte heller en snabb befordran av ledartalangerna. Idag krävs för befordran välmeriterad trupptjänst på förband och central stabstjänst, vid sidan av fullgjord och godkänd nivåhöjande utbildning, för att nå högre befälsgrader. I framtiden bör en mer samlad bedömning av individernas meriter göras. Faktorer som bör kunna vägas in som befodringsgrunder är dessutom internationell tjänstgöring, insatser som lärare vid skolor m.m.

5.3.2 Karriärvägar m.m.

Inom Försvarsmakten bör expertkarriärer utvecklas vid sidan av chefskarriären. Utredningens principförslag bygger på synsättet att karriärvägarna för de anställda inom Försvarsmakten i grunden bör utformas inom fyra olika befattningskategorier.

- Militära chefsbefattningar som kräver officerskompetens.
- Militära expertbefattningar som kräver officerskompetens.
- Civila expertbefattningar som inte kräver officerskompetens.
- Civila chefsbefattningar som inte kräver officerskompetens.

Samtliga fyra kategorier innehåller arbetsuppgifter/befattningar som är mer eller mindre kvalificerade och som därför kan indelas i högre och lägre nivåer. Detta är självklart vad gäller chefsbefattningarna. När det gäller icke ledande befattningar bör enligt utredningen karriärvägar som bygger på ett allt större expertkunnande och ett ökat funktionellt ansvar kunna byggas upp både på den civila och den militära sidan. Syftet med detta är att tillgodose kompetensbehovet för organisationen och att ur individens synpunkt tydliggöra och värdesätta förkovran och utveckling inom expertområdet. För att det tänkta systemet skall kunna medge ett optimalt utnyttjande av kompetens bör det vara öppet; dels i den meningen att individerna kan växla mellan olika roller och karriärer inom systemet, dels genom att sidorekrytering kan ske både till de civila och de militära kategorierna.

Enligt utredningen behövs inte något i grunden ändrat synsätt i fråga om den militära chefskarriären. Däremot krävs ett utvecklingsarbete som identifierar de officersbefattningar som behövs i expertkarriärerna. Försvarsmakten har på uppdrag av utredningen gjort en översiktlig bedömning att sammanlagt ca 3 500 av dagens yrkesofficerare, eller ungefär var tredje, fungerar i olika expertroller. Den största delen av dessa är, som framgår av listan nedan, teknikerna inom de tre försvarsgrenarna.

Yrkesgrupp		Yrkesgrupp	
Arméingenjör	35	Tekniker Armén	1 000
Flygingenjör	123	Tekniker Flygvapnet	1 100
Mariningenjör	94	Tekniker Marinen	700
Logistikoff.	250	Militärläkare	67
Fortifikationsoff.	80	Metereologer	87

Även i fråga om de civila chefs- och expertbefattningarna behövs en ytterligare och fortlöpande översyn. Försvarsmaktens inriktning är att så långt det är lämpligt och rationellt bygga ut de civila karriärerna. Utredningen delar den synen. Utredningen har emellertid tidigare (avsnitt 5.2.6) påpekat att inriktningsmål som att öka andelen civilanställda och minska andelen officerare i Försvarsmakten kan leda till antingen/eller-resonemang som inte alltid gagnar verksamhetsintresset. Framförallt kan det motverka en strävan att öppna upp officersyrket.

5.3.3 Ett öppnare officersyrke

Utredningens principförslag medför att förändringar och förtydliganden bland annat måste göras i synen på rekrytering och inskolning, utbildningssystemet, befordringsgrunder och befälsrätt.

Rekrytering och inskolning

Rekrytering av både yrkesofficerare och reservofficerare kommer enligt utredningen även i framtiden att i stor utsträckning ske med bas i grundutbildningen av värnpliktiga. Idag krävs därvid bland annat att individen har befälsskattats och under grundutbildningen visat lämplighet som befäl för att vederbörande skall kunna komma i fråga för antagning som officersaspirant. Rekryteringen riktas således mot bedömda generalister eller chefsämnen. Utredningen ser här två alternativ.

Det första alternativet är att konstatera att det grundläggande kravet på alla officerare är att kunna föra i vart fall lägre befäl i strid. De som passar för en expertkarriär får välja en sådan efter den allmänna yrkes- eller reservofficersexamen. Det andra alternativet är att även "expertämnena" skall kunna rekryteras redan i samband med grundutbildningen.

Enligt utredningen för alternativ ett med sig att även de som sidorekryteras till en expertbefattning konsekvent borde ges en inskolning som leder till förmåga att föra befäl i strid (eftersom detta är grundkravet för alla officerare). Ett sådant synsätt skulle dock enligt utredningen innebära att möjligheten till sidorekrytering av expertkompetens skulle vara utan effekt i praktiken. Mot alternativ två kan anföras att det inte är lätt att annat än möjligen undantagsvis identifiera expertkompetens på någon nivå bland de ungdomar som genomgår grundutbildning. Samtidigt måste rekryteringsbasen för Försvarsmakten vidgas till att omfatta hela befolkningen och inte endast dem som fullgör lång grundutbildning. Utredningen anser mot den bakgrunden att Försvarsmakten bör ges möjlighet att rekrytera expertämnena – i vissa fall även utan befälsskattning – som officersaspiranter och personer med expertkunnande och kvalificerad erfarenhet direkt till en officersbefattning som expert inom Försvarsmakten.

Inskolningen av experter skall vad gäller militär kompetens inriktas mot en – med hänsyn till förkunskaper – individuellt anpassad militär utbildning, där utbildningskraven i stort givetvis sammanhänger med expertbefattningens innehåll. Experter kan ju tänkas rekryteras såväl bland dem som saknar all militär erfarenhet som bland avgångna yrkesofficerare. Utbildningen i militära saker skall för experternas del enligt utredningens uppfattning normalt motsvara de minimikrav som kan ställas för att vederbörande skall kunna hantera sin expertuppgift.

För att konkretisera det nu anförda ger utredningen ett exempel: Försvarsmakten bör ges möjlighet att rekrytera en IT-expert, som saknar all militär erfarenhet, från det civila näringslivet, anställa vederbörande som exempelvis major och tillhandahålla några veckors eller månaders militär utbildning under inskolningsskedet. Här vill utredningen betona att det är Försvarsmakten som skall ansvara för kompetensbehovsanalysen och de andra bedömningar som behövs i ett sådant ärende.

Andra exempel på befattningar som kan vara lämpliga för direktrekrytering finns enligt utredningen inom bland annat flertalet teknikområden, högre staber, administrativa funktioner av olika slag samt expertfunktioner som läkare, meteorolog m.fl. Vid direktrekrytering är det givetvis en fördel om reservofficerare kan komma i fråga. Dessa har en ingående kunskap om officersyrket och om Försvarsmakten. Om andra rekryteras, som inte har denna bakgrund och kanske inte heller fullgjort grundutbildning för värnplikt, behövs en anpassad inskolning i Försvarsmakten vid sidan av en ev. befattningsutbildning. Behovet kommer att variera stort varför det krävs individuella inskolningsprogram. Befintlig utbildning bör i första hand utnyttjas, som delar av yrkes- och reservofficersprogrammen. För befattningar som är nära den rent operativa nivån (förbands- och skolnivån) krävs sannolikt normalt en längre utbildning än de som är på högre nivåer.

Enligt utredningen bör direktrekrytering också kunna ske både till vissa militära och till alla civila chefsbefattningar inom Försvarsmakten. När det gäller militära chefsbefattningar har utredningen främst i åtanke att skapa effektiva möjligheter till återrekrytering av förtidsavgångna yrkesofficerare eller rekrytering av reservofficerare. Försvarsmaktens möjligheter till återrekrytering bör enligt utredningens mening även innefatta att Försvarsmakten vid rekryteringen inte skall vara bunden till vederbörandes tidigare tjänstegrad utan kan göra en friare prövning. En ökad direktrekrytering måste kvalitetssäkras genom t.ex. centrala föreskrifter och gemensamma policier samt uppföljningsinsatser.

Utredningen behandlar inte närmare frågor om rekrytering av civila. De rekryteras i allmänhet direkt mot en befattning. I vissa fall krävs som hos andra arbetsgivare en inskolning i arbetet. När det gäller Försvarsmakten behöver även de som civilianställs en orientering om myndigheten. Gränsdragningsfrågorna mellan civila och militära befattningar har utredningen berört ovan i avsnitt 5.2.6.

Utbildningssystemet

Det här föreslagna flerkarriärssystemet leder till att utbildningarna för experter måste byggas ut väsentligt. Det gäller framförallt inom de olika expertområdena men också de avpassade militära utbildningar som behövs. Satsningen på expertkarriärer medför enligt utredningen att sambanden och kopplingarna mellan de utbildningar som tillhandahålls av skolsystemet inom Försvarmakten och Försvarshögskolan och de utbildningar som finns inom det civila utbildningsväsendet eller som kan upphandlas måste observeras i utvecklingsarbetet. Utredningen behandlar dessa frågor i sitt sammanhang i kapitel 10 om utbildning av officerare.

Ändrade befordringsgrunder

Ett system med flera karriärvägar medför enligt utredningen vidare att befordringsgrunderna måste ses över. Idag sker befordran i ett stelt system där höjningar av tjänstegraden genom bestämmelser i officersförordningen är kopplade till genomgångna nivåhöjande utbildningar. De nivåhöjande utbildningarna återfinns i chefskarriären. Vid sidan av dessa utbildningar finns ett fackprogram som innehåller utbildningar inom olika fackområden. Dessa kallas icke nivåhöjande, eftersom de inte medför någon möjlighet till befordran. Den här åtskillnaden mellan nivåhöjande och icke nivåhöjande utbildning bör enligt utredningens mening tas bort.

När det gäller befordran är det enligt utredningen i korthet främst två förhållanden som behöver ändras. För det första måste systemet tillåta att fackmän och experter befordras i grad. För det andra måste systemet tillåta en snabbare befordran av dugliga ledare.

Utredningens principiella uppfattning är att Försvarmakten som myndighet skall ha det fulla ansvaret både för att bestämma grunderna för befordran av anställd personal och självfallet för besluten om befordran. Undantag bör endast göras för de officersbefattningar som regeringen tillsätter. Enligt utredningen är det därför nödvändigt att den koppling som görs i officersförordningen mellan skolsteg och befordran i grad avskaffas. Detta är enligt utredningens mening av mycket stor betydelse för att nå framgång med ett flerkarriärssystem.

Det bör ankomma på Försvarmakten att i interna föreskrifter redovisa de befordringsgrunder som i huvudsak tillämpas inom

myndigheten. En utgångspunkt måste enligt utredningen – oavsett om ett ärende avser anställning eller omplacering – vara skickligheten i första hand (jfr RF 11 kap. 9 §). Genomgångna utbildningar både inom och utom Försvarsmakten är givetvis även i fortsättningen en befodringsgrund. För att ge någon högre befäl har Försvarsmakten sedan länge krävt välmeriterad trupptjänst (eller motsvarande förbandstjänst) och stabstjänst på central nivå. I fortsättningen bör en mer samlad bedömning av officerens meriter göras vid befodran. Enligt utredningen är det uppenbart att även exempelvis internationell tjänstgöring kan utgöra en merit, liksom lärarbefattningar vid skolor och andra särskilda uppdrag eller insatser. Befodringsgrunderna bör också kunna anpassas på ett flexiblere sätt till den tjänstegrad det är fråga om.

En särskild aspekt att uppmärksamma i det här sammanhanget är hur meritvärderingen skall gå till när en officer lämnar officersyrket för att inom Försvarsmakten upprätthålla en befattning som är civil och därefter återgår till en officersbefattning. I en sådan situation är det uppenbart att man måste göra en samlad bedömning där även insatserna i den civila befattningen värderas.

Genom utredningens förslag ges Försvarsmakten det reella ansvaret att på ett friare sätt befodra både chefer och experter. Det kan möjligen anföras att Försvarsmakten härmed ges en möjlighet till obefogade befodringar av officerare som skulle leda till ett stort antal officerare på högre nivåer. Enligt utredningen bör man kunna utgå från att Försvarsmakten hanterar dessa frågor på ett ansvarsfullt sätt. Det ankommer på regeringen att följa upp hur personalfrågorna sköts och att gå in med de korrektiv som eventuellt skulle behövas.

Utbildningens här redovisade förslag får konsekvenser för skolstrukturen i Försvarsmakten. Sambanden mellan utbildning och befodran behandlas ytterligare i kapitel 10.

Befälsrätten och befälssystemet

Utredningen har övervägt frågan om en ordning med flera karriärvägar kräver förändringar av befälsrätten och/eller av befälssystemet. Frågan kan ställas om ett flerkarriärssystem kräver ett flerbefälssystem och vad ett sådant synsätt ger för konsekvenser. Utredningen menar att detta är fel väg att gå. I Försvarsmakten finns en gemensam befälsskår. Inte minst behovet av en samman-

hållen helhetssyn på Försvarsmakten och dess uppgifter bland officerarna talar för att den bör bevaras. Därför avvisar utredningen möjligheten att låta experter ingå i någon form av samlad "expertkår" och ha helt avvikande gradbeteckningar. De band i gradbeteckningen – passpoaler – som idag används för att utmärka officerare med särskilda professioner (läkare med flera kategorier) bör däremot kunna vara ett lämpligt sätt att utmärka officerare i expertkarriärerna. Detta hindrar inte att även så kallade utbildningstecken kan fästas på uniformen. Inom ramen det nedan beskrivna uppdraget bör Försvarsmakten vidareutveckla utredningens förslag i den här delen.

När det gäller befälsrätten menar utredningen att det saknas anledning att tro att införandet av alternativa karriärer inom en gemensam befälskår skulle ställa till problem av generell räckvidd eller leda till missförstånd vid placering. Alla anställda har ju en befattningskod. Försvarsmakten bör överväga att i sina föreskrifter ta in bestämmelser om funktionsansvar för experter i de fall det är ändamålsenligt. Utredningen avser med detta att experten ges en befälsrätt över personal inom sitt expertområde.

Uppdraget till Försvarsmakten

Som inledningsvis nämnts behövs en konkretisering av utredningens principförslag. Försvarsmaktens arbete med att utveckla det nya synsättet på karriärerna och att inrätta dem kräver ett långsiktigt utvecklingsarbete. Det bör inledas genast. Utredningen föreslår därför att regeringen snarast lämnar ett uppdrag till Försvarsmakten att utveckla principförslaget. I uppdraget bör ingå att – på grundval av en strategisk kompetensanalys – definiera vilka av dagens befattningar för yrkesofficerare som skall anses vara expertbefattningar. Försvarsmakten bör dessutom i analysen ange inom vilka nya kompetensområden som expertbefattningar för officerare bör inrättas och i vilka former rekrytering till dessa bör ske. I detta sammanhang bör Försvarsmakten också belysa möjligheterna att bredda rekryteringsbasen vid antagning av officersaspiranter. Antalet aktuella befattningar bör kunna anges åtminstone översiktligt. Försvarsmakten bör överväga om och hur expertbefattningar inom olika områden kan infogas i en karriär och hur detta skall göras tydligt. Vidare bör Försvarsmakten närmare överväga vilka av de s.k. oberoende befattningarna som kräver officers-

kompetens och vilka som inte gör det. Försvarsmakten bör även utreda de utbildningsbehov som följer av övervägandena samt vidareutveckla utredningens principförslag i fråga om befälsrätt, funktionsansvar och beteckningar/tecken. Försvarsmakten bör i en särskild rapport redovisa hela utredningsarbetet före utgången av år 2001.

Arbetet bör bedrivas så att ett principiellt upplägg av förändringsarbetet kan anmälas för riksdagen inför försvarsbeslutet 2001.

6 Reservofficerarna i det nya försvaret

6.1 Inledning

6.1.1 Bakgrund

I direktiven anføres att anpassningsprincipens påverkan på personalförsörjningen skall belysas. Härvid skall särskilt belysas behovet av ett nytt reservofficerssystem och reservofficerarnas tjänstgöringsförhållanden i fredstid.

I Försvarsmaktens underlag den 19 maj 1999 anfördes bland annat att förutsättningarna för reservofficerarnas utbildning och tjänstgöring har förändrats och kommer att förändras ytterligare genom ominriktningen av Försvarsmakten. Det fundamentala förhållandet att reservofficerarna utgör en av förutsättningarna för att Försvarsmakten skall kunna fullgöra sina uppgifter kvarstår dock. Därvid behöver reservofficerssystemet utvecklas.

Sveriges Reservofficersförbund lämnade i en skrivelse den 4 juli 1999 sin syn på Försvarsmaktens underlag i fråga om reservofficerarnas utnyttjande i den framtida försvarsmaktsorganisationen. Regeringen har överlämnat skrivelsen till utredningen. Skrivelsen behandlas i avsnitt 2.4.

Den pågående ominriktningen av Försvarsmakten medför att frågan om ett reservofficersinstitut över huvud taget behövs i det nya försvaret bör belysas. Utredningen har funnit det ändamålsenligt att redan inledningsvis redovisa de ur ett verksamhetsperspektiv bärande motiven i denna grundläggande fråga.

6.1.2 Behovet av ett reservofficersinstitut

I det gamla invasionsförsvaret var antalet yrkesofficerare helt otillräckligt för att tillgodose behovet av kvalificerat befäl i krigsorganisationen. Reservofficerarna hade en central och självklar

förstärkningsroll särskilt i den mobiliserade massarmén vid krig eller beredskap. (Andelen yrkes- resp. reservofficerare var ca 50/50, vartill kom ett stort antal befäl ur andra kategorier.) Det nya insatsförsvaret ger anledning att från ett antal principiella och praktiska utgångspunkter pröva behovet av ett särskilt reservofficersinstitut. Det är inte helt självklart att systemet bör bestå, i synnerhet inte i sin nuvarande form. Det finns emellertid också ett antal tungt vägande skäl för ett utvecklat reservofficersinstitut. En inledande analys av behoven ger de viktigaste förutsättningarna för hur ett reformerat reservofficerssystem sedan bör utformas. Utredningen går nedan igenom ett antal faktorer av särskild betydelse.

Behovet av reservofficerare i fredstid styrande

I och med övergången till ett insatsförsvaret blir behovet av officerare i krig inte längre i första hand styrande för det antalsmässiga behovet av vare sig yrkes- eller reservofficerare. Här är särskilt att märka att insatsorganisationen innehåller färre yrkesofficerare än grundorganisationen. Med ett sådant perspektiv kan utrymmet för ett reservofficersinstitut synas begränsat. Man kan – särskilt mot bakgrund av nuvarande säkerhetspolitiska hotbild – då se fortsatta svårigheter att hitta konkreta uppgifter för reservofficerare. Det är emellertid grundorganisationens behov och Försvarets internationella uppdrag som blir gränssättande för det totala officersbehovet i framtiden. Ser man frågan ur ett mer samlat perspektiv – där bedömningen av behovet av reservofficerare i första hand måste utgå från behoven i fred – blir bilden därför annorlunda.

Personalförsörjningen av officerare i Försvarmakten

Försvarmakten kommer inte att fullt ut att kunna tillgodose behovet av officerare och befäl enbart med yrkesofficerare. En framtida mindre försvarmaktsorganisation kräver en snabbare personalgenomströmning, särskilt av yngre befäl. Svårigheterna ligger främst inom kärnverksamheten, produktionen av förband, och i den belastning som de internationella uppdragen medför särskilt för arméofficerare. Det är inom dessa områden som behovet av reservofficerare framstår som störst.

Ett utvecklat reservofficersinstitut bör därför byggas för att primärt säkerställa behovet av unga trupputbildare/truppförare inom förbandsproduktionen i armén och för att möjliggöra en avlastning av yrkesofficerarna i internationella missioner. Inom Flygvapnet och Marinen ger reservofficerarna främst ett värdefullt kvalitativt tillskott. Effekten av detta synsätt blir sammantaget att reservofficerarna kan ges konkreta och meningsfulla arbetsuppgifter i fred.

Kompetensförsörjning

Det är ett närmast självklart påpekande att reservofficerarna tillför värdefull kompetens till Försvarsmakten. Här kan det vara värt att notera att det inte bara gäller sådan civil kompetens som typiskt sett saknas inom försvaret, exempelvis inom områdena juridik och ekonomi på akademisk nivå. Utvecklingen av ny kunskap inom områden där Försvarsmakten och dess närstående myndigheter traditionellt legat långt framme, t.ex. ledarskap, logistik, management och teknisk utveckling, går nu lika snabbt eller snabbare inom den civila sidan. Enligt utredningen är kompetensmotivet väsentligt för reservofficerssystemet.

Med ett ökat användande av reservofficerare som är unga är det klart att man kan säga att dessa inte initialt hunnit förvärva kvalificerad civil kompetens och att deras tillskott närmast ligger på ett annat plan, nämligen deras militära kompetens från den grundläggande utbildningen för värnplikt och reservofficersutbildningen. Den s.k. dubbla kompetensen erövrar efterhand. Men man bör komma ihåg att den unge reservofficeren – som ju inte söker sig till ett yrke som officer – också tillför andra attityder och förhållningssätt än den unge yrkesofficeren, som mycket tidigt socialiseras in i det militära tänkandet. Även detta är viktigt ur kompetenssynpunkt.

Kostnadseffektivitet

Det är enligt utredningen i grunden kostnadseffektivt att komplettera behovet av yrkesofficerare med ett antal reservofficerare. Dessa kostar grovt sett bara när de tjänstgör. Kostsamma bindningar i tillsvidareanställd personal begränsas. Kostnaderna för utbildning kan hållas lägre än för yrkesofficerare. Förutsättningarna för denna rationalitet ligger dock i att reservofficerarna verkligen tas i anspråk i verksamheten i fred och inte bara placeras i en personalreserv. Utredningen utvecklar i avsnitt 6.3.6 kostnadsaspekterna.

Folkförankring och insyn mm

Reservofficerarna representerar ett stort nätverk i samhället och har ofta kvalificerade positioner. Deras försvarsvilja, engagemang och vilja att ta ansvar utgör en väsentlig del i folkförankringen av det svenska försvaret. Dessutom får man genom reservofficerarna en insyn i vad som händer i Försvarsmakten. Försvarsmakten blir mer genomskinlig. Detta är ett starkt skäl för reservofficersinstitutet som sådant. Enligt utredningen är det dock inte dimensionerande. Det kan tilläggas att det enligt utredningen skulle vara olämpligt att bygga det nya försvaret utan ett reservofficersinstitut. Då bygger man för ett renodlat yrkesförsvaret på lång sikt.

Anpassningsprincipen

Med anpassningsprincipen avses det nya försvarets förmåga till anpassning – i första hand tillväxt – med hänsyn till förändringar i den säkerhetspolitiska situationen. I olika sammanhang har både riksdagen och regeringen givit uttryck för uppfattningen att förmågan till anpassning utgör ett av mest centrala elementen i det nya tänkandet. En anpassning skall dels kunna ske i det korta perspektivet med hänsyn till det militärstrategiska läget i vårt närområde och dels i det längre perspektivet med hänsyn till omvärldsutvecklingen i vidare mening.

Förmågan till anpassning är enligt utredningen ytterligare ett bärande motiv för ett reservofficerssystem. I en anpassningssituation med inriktning mot tillväxt kommer bristen på

kompetent personal att vara en hämmande faktor. Den flexibilitet och handlingsfrihet som behövs kommer till stor del att bero av tillgången på gripbara reservofficerare och på värnpliktiga. Reservofficerarna behövs då som en fri resurs för utbildning och utveckling av förbanden. Har man fram till en tidpunkt då tillväxt aktualiseras rekryterat och utvecklat ett tillräckligt antal reservofficerare finns goda förutsättningar att landets försvarsförmåga kan ökas på ett säkert sätt. Det kan tilläggas att i en anpassningssituation – hur den nu skulle gestalta sig – blir den dubbla kompetensen mycket värdefull.

6.2 Försvarsmaktens bedömningar av tillgången på och behovet av reservofficerare

Försvarsmakten har redovisat följande uppgifter om tillgången på och behovet av reservofficerare till utredningen.

6.2.1 Den nuvarande tillgången på reservofficerare

Tillgången till reservofficerare i åldern högst 30 år resp. högst 50 år som innehar nya tjänstgöringsavtal är ungefärligen följande.

Totalt antal	Ålder	Kontrakt m tjug-dagar
8 300	≤ 50	7 500
1 200	≤ 30	1 100

Utöver ovanstående finns idag totalt ca 3 200 reservofficerare med det nya avtalet som är över femtio år, vilket ger totalt ca 11 500 med detta avtal, samt därutöver ytterligare ca 4 900 reservofficerare i varierande ålder som faller under äldre förordningar. Försvarsmaktens inriktning är att de som inte tecknar nytt avtal med tjänstgöringsdagar eller lyder under äldre förordningar skall stå kvar och behandlas enligt de äldre bestämmelserna. När deras resp. avtal gått ut avslutas deras anställning som reservofficer.

Med hänsyn till utredningens tidsperspektiv – år 2005 och framåt – konstateras att de drygt 1 200 reservofficerare som för närvarande är under trettio år gamla får anses utgöra den mest allsidigt användbara gruppen. Med hänsyn till att rekryteringen till

reservofficerskarriären varit låg under senare år kommer gruppen att minska till under 800 reservofficerare mot år 2005 om inte rekryteringen ökas markant senast från och med år 2002. I den större gruppen (de som är under 50 år idag) finns det säkert reservofficerare som i en åldersmässigt fallande skala är allsidigt användbara. De har både civil och militär kompetens. Huvuddelen av alla reservofficerare har dock haft en mycket låg tjänstgöringsfrekvens under senare år, vilket naturligtvis negativt påverkar den militära kompetensen, i synnerhet i ett längre perspektiv.

6.2.2 Försvarsmaktens preliminära bedömning av behoven av reservofficerare

De operativa insatsförbanden och anpassningsprincipen

Enligt de bedömningar som för närvarande görs av en arbetsgrupp inom Försvarsmakten kommer de operativa insatsförbanden att ha ett behov av 5 000–5 500 krigsplacerade reservofficerare. Därutöver finns ett behov av 2 000 reservofficerare i en placeringsreserv vid utveckling av insatsförband i en anpassningssituation. Dessa utgör med andra ord en kompetensresurs. Det kommer inte i nuvarande beredskapsläge att genomföras övningar med de förband som inte är under utveckling i grundorganisationen. De färdiga insatsförbanden kvarstår ett antal år efter det att de utvecklats, sedan sker en omsättning. Detta innebär för reservofficerarnas del att det fortsättningsvis inte blir tillfälle för träning genom krigsförbandsövningar av traditionellt slag.

De nationella skyddsstyrkorna

Organiseringen av de nationella skyddsstyrkorna är ännu inte helt klar. Styrkorna skall bestå av ett antal territorialförsvarsförband m.m. och Hemvärnet. Den allmänna planen är inte konkretiserad. Ur synvinkeln att närmare utforma ett framtida reservofficerssystem är detta olyckligt, då bemanningen av skyddsstyrkorna med kvalificerade befäl enligt utredningens uppfattning förutsätter ett väl fungerande reservofficerssystem om man inte helt vill bygga på ett system med frivilligbefäl. I Försvarsmaktens arbetsgrupps överväganden ligger för närvarande ett behov av uppemot 1 000 reservofficerare för dessa uppgifter inom insatsorganisationens

totalram. Bara inom Hemvärnet kan behovet av chefer på bataljonsnivå uppgå till 500–1 000 befattningar enligt Hemvärnets egen bedömning. Dessa beräkningar är dock ännu osäkra.

Sammantaget är det enligt dessa bedömningar fråga om att bemanna minst 6 500 befattningar med reservofficerare i framtiden. En preliminär bedömning är att det kan krävas en kår på 8 200–8 500 reservofficerare för att kunna klara en sådan målsättning vid varje tidpunkt.

Resursbehoven i grundorganisationen och för internationella uppdrag

Enligt de bedömningar som utredningen tagit del av finns det i Försvarsmakten avdelat ett ekonomiskt utrymme för en reservofficersresurs som motsvarar omkring 250 årsarbetare för tjänstgöring i grundorganisationen. De internationella uppdragen kan på erfarenhetsmässiga grunder bedömas erfordra mellan 50–100 reservofficerare årligen. Vid en full internationell insats, enligt de anmälningar som Sverige gjort till FN, Nato och EU:s styrkeregister för krishantering, kan dock den resurs som behövs bli högre. Det sammanlagda behovet av reservofficerare uppgår med dessa antaganden till uppemot 350 årsarbetare.

Försvarsmaktens rekryteringsmål

Det rekryteringsmål som för närvarande är satt av Försvarsmakten, i avvaktan på ett nytt reservofficerssystem, är ca 150 nya reservofficerare årligen. Detta angavs i budgetunderlaget för år 2001. I de underlag som presenterats för utredningen har emellertid arbetsgruppen i Försvarsmakten angivit ett behov som ligger i intervallet 300–540 reservofficerare per år. I underlagen anges också rekryteringskällor: År 2001 skall det finnas upp mot 200 skolplatser för grundrekryterade, som från år 2002 fördubblas till 400 platser. Därutöver räknar man med en rekrytering av förtidsavgångna yrkesofficerare uppgående till 175 per år. Under de närmaste fyra åren bedöms ytterligare ca 100 yrkesofficerare årligen kunna rekryteras i samband med omstruktureringen. Sammantaget kan därmed reservofficerskadern enligt Försvarsmaktens bedömning tillföras 600–700 nya reservofficerare per år.

6.3 Överväganden och förslag

Utredningen har redan i avsnitt 6.1.2 redovisat ett antal tunga skäl till att det behövs ett reservofficersinstitut även fortsättningsvis i det svenska försvaret. Enligt utredningen är skälen övertygande. I det följande lägger utredningen mot den bakgrunden fram ett förslag till ett reformerat reservofficerssystem. I vissa delar, t.ex. vad avser detaljerna i utbildningens utformning, har utredningens förslag karaktären av principförslag. Det får i första hand ankomma på Försvarsmakten att arbeta vidare med de frågor som kan utestå. Det nya systemet bör genomföras så snart som möjligt.

6.3.1 Reservofficerens roll och uppgifter i det nya försvaret

Utredningen gör i detta avsnitt en översiktlig beskrivning av den förändring som det innebär att vara reservofficer i det nya försvaret jämfört med invasionsförsvaret. Huvudvikten läggs således vid officeren i reserv och dennes verksamhet i grund- resp. insatsorganisationen samt i internationell tjänst. Avsikten är att beskriva reservofficerens roll och uppgifter så som de normalt kommer att te sig mot bakgrund av det som anförts i den föregående framställningen.

Den karriärväg som beskrivs här är bara en. Det kan i och för sig övervägas andra modeller, inte minst för specialister. Utredningen återkommer till denna problematik i avsnitt 6.3.3. Det följande exemplet bygger på arméförhållanden.

Om målsättningen

När reservofficeren förr fick anställning var det i likhet med yrkesofficerens anställning i princip en verksamhet som skulle sträcka sig över hela yrkeslivet, även om tjänsteutövningen huvudsakligen skedde vid krigsförbandsövningar och särskilda övningar för befäl. En normal tjänstgöring som reservofficer i armén innebar utbildning, samlad eller för vissa uppdelad över några sommarperioder, samt därefter återkommande krigsförbandsövningar vart fjärde år varvat med särskilda övningar för befäl däremellan.

Syftet med rekrytering och utbildning av reservofficerare, utöver att producera officerare med militära färdigheter, måste i framtiden vara att förse Försvarsmakten med – i första hand – unga officerare

som kan delta aktivt i förbandsutbildningen inom den egna försvarsgrenen och tjänstgöra i befattning i utlandsverksamheten samt vid nationell verksamhet i insatsorganisationen. Med den inriktningen medverkar reservofficerarna bland annat till att öka volymen unga officerare i lägre grad och ålder. För reservofficeren ges möjligheten att i tidig ålder skaffa sig erfarenhet av ledarskap m.m.

Det nya systemet i korthet

Reservofficerarna kommer att kunna tjänstgöra i två (eller flera) perioder varav den första kopplas till reservofficersutbildningen som en praktisk tjänstgöring som betygssätts och de övriga läggs upp som kontraktsanställningar vid förbanden. Rekryteringen inriktas mot dem som gör värnplikten och integrerar vissa delar av deras grundutbildning i en förberedande officerskurs. Den därpå följande reservofficersutbildningens viktigaste målsättning bör vara att producera en officer som besitter erforderliga militära färdigheter i ledarskap, taktik samt i handhavande av vapen och system. Erhållna kunskaper befästs genom ett års tjänstgöring inom Försvarsmakten huvudsakligen med placering vid förband. Försvarsmakten kan också erbjuda reservofficeren internationell tjänst. Tjänstgöringen under detta första år kommer självfallet att ställa krav på ersättningar som svarar upp mot de uppoffringar som t.ex. en senare studiestart innebär. För senare delar av en reservofficers tjänstgöring krävs individuell planering och stor flexibilitet så att reservofficerens både militära och civila kunskaper kan utnyttjas optimalt. Detta sker liksom idag genom kontraktsanställningar. Även i den här fasen har reservofficeren möjlighet – men inte skyldighet – att delta i internationella uppdrag av skilda slag. Någonstans i 35–40-årsåldern kommer reservofficeren att kunna erbjudas placering dels i befattningar inom stabstjänsten eller specialistuppgifter och dels i de nationella skyddstyrkorna. Syftet skall vara att utnyttja reservofficerens civila och militära kunskaper på ett för den enskilde och organisationen optimalt sätt.

6.3.2 Närmare om utbildning och tjänstgöring

Utbildningen av reservofficerare har skett i olika former över tiden. Under 1960-70- och delar av 80- talen var utbildningen uppdelad på tre somrar, kadettskola, reservofficerskurs 1 och reservofficerskurs 2. Det fanns även en s.k. rak reservofficerskurs som genomfördes samlad under höst och vår. Under senare delen av 80-talet och 90-talet har utbildningen varit mer av denna samlade modell. Utbildningen har bedrivits parallellt med yrkesofficersutbildningen. Den nedan beskrivna modellen liknar en sådan rak reservofficerskurs.

Den utbildning som kommer att krävas i framtiden kan till sitt innehåll sägas bestå av tre delar, utbildning för att kunna tjänstgöra i grundorganisationen, utbildning för att kunna tjänstgöra i internationell tjänst och utbildning för att kunna tjänstgöra i krigsorganisationen. Den väpnade striden och utbildningen mot en krigsorganisatorisk befattning är även framgent den grund som utbildningen måste vila på. Den ger också kompetens för de internationella uppgifterna. Det erfordras emellertid en utbildning av den blivande reservofficern som i stor utsträckning inriktar sig mot att lösa förbandsträningssuppgifter och att utbilda i grundorganisationen. Dessa uppgifter bör i flera avseenden få vara styrande och dimensionerande för hela reservofficersutbildningen. Utredningens grundtanke är ju att den som genomgått reservofficersutbildning också skall kunna användas i förbandsproduktion.

Det är viktigt att på olika sätt öka rekryteringsunderlaget till reservofficerskarriären. I utredningens förslag omfattar rekryteringsbasen förutom kompanibefälsvärnpliktiga även dem som är plutonsbefälsuttagna. För dessa kategorier bör man om det är möjligt ha en gemensam inryckningsdag – omkring den 1/6 – och dessutom en gemensam utryckningsdag omkring den 1 april. De blivande reservofficersaspiranterna gör således tio månader av sin grundutbildning varefter de placeras i en förberedande officerskurs, som varar till dess de går in i reservofficersprogrammet den 1 september. De har då gjort femton månaders grundutbildning under vilka värnpliktsförmåner bör gälla. (Systemet går att anpassa även till flottans förhållanden med 12 månaders grundläggande värnpliktstid.)

Under reservofficersprogrammet bör aspiranten liksom idag ha värnpliktsförmåner och under det efterföljande tjänstgöringsåret –

det s.k. fänriksåret – som anställd åtnjuta lön och andra förmåner. Efter fänriksåret utbetalas en särskild premie. Utredningen föreslår att premien läggs på en nivå som motsvarar två prisbasbelopp, vilket ungefär är lika med studielån för ett års studier. Avbryts anställningen i förtid, utbetalas normalt inte premien till någon del. Detta är ett viktigt förhållningssätt om systemet med premie skall bli effektivt. Den som avbryter tjänstgöringen utan vägande skäl, såsom skada eller sjukdom, bör därför inte tillerkännas någon kvotdel eller liknande av premien.

Själva utbildningen under den förberedande officerskursen skall äga rum på hemmaförbandet och innehålla fortsatt ledarskapsutbildning, trupp utbildning, truppföring samt färdighetsträning på vapen, fordon och teknisk utrustning.

De tio första månaderna efter den förberedande officerskursen utgörs av reservofficersprogrammet som i princip bör vara en funktionsskola som skulle kunna byggas upp på mönster av termin 5 och 6 i dagens yrkesofficersutbildning (den s.k. plutonchefs-skolan). Den bör inriktas på befattningsutbildning som skall göra den blivande reservofficeren kapabel att kunna leda eller biträda i övningar med förband upp till plutons storlek inom kompanis ram vilket också innefattar stridsskjutning.

En av grundtankarna i utbildningen är att reservofficerarnas utbildning skall ge relativt lite av "civila" kunskaper. Sådana inslag skall minimeras och överlåtas åt reservofficeren att skaffa sig själv i det civila utbildningsväsendet eller på annat sätt. Vad den blivande reservofficeren bör bibringas är militär kunskap och färdighet. Här bör betonas att praktiska färdigheter och erfarenheter blir alltmer betydelsefulla eftersom materiel och system tenderar att bli allt mer komplexa och tekniskt avancerade. Det är också viktigt med pedagogiska färdigheter.

Trupptjänst och praktiktjänstgöring

Drygt två år efter första inryckning till grundutbildningen befordras aspiranten till fänrik och erbjuds en ettårig anställning. Den nye fänriken genomför sedan sitt fänriksår som truppförare/utbildare av värnpliktiga. Det rör sig om arbetsuppgifter som utförs inom ramen för den normala inskolningen av ett förband. Härigenom utgör reservofficeren ett värdefullt tillskott som ung officer på trupp. Försvarsmakten bör kunna erbjuda en

reservofficer som tjänstgör första året i grundorganisationen att i stället tjänstgöra inom ramen för en internationell mission.

Fänriksåret bör normalt vara sammanhållet men kan tänkas delas upp med hänsyn till de varierande krav på kompetens som ställs på reservofficeren. Denna syn utgår från betraktelsesättet att kompetenskraven varierar beroende på vilket vapenslag och typ av tjänst som den nyutexaminerade reservofficeren valt. En mer tekniskt inriktad befattning, exempelvis på ett av flottans fartyg ställer krav på en längre sammanhållande tjänstgöring och även i vissa fall kompletterande specialutbildning medan en befattning vid ett av arméns förband kan ställa andra krav och kanske i vissa fall medge en uppdelad tjänstgöring. Det kan naturligtvis också finnas en mängd olika omständigheter som hänför sig till reservofficerens personliga förhållanden m.m. som kan föranleda att en uppdelning aktualiseras. Sådana frågor bör överlämnas åt Försvarmakten att avgöra. Emellertid leder en uppdelning enligt utredningens mening lätt till planeringsmässiga och andra svårigheter av olika slag, varför huvudprincipen ändå måste vara det sammanhållna fänriksåret.

I de äldre systemen av reservofficersutbildning har det normalt inte ingått någon obligatorisk praktiktjänst vid förbanden utan praktiken har koncentrerats till krigsförbandsövningarna. Vissa reservofficerare har dock tjänstgjort i den vanliga förbandstjänsten som ordinarie befäl under varierande tider. Vanligast har varit tjänstgöring över sommarperioden (juni–augusti). Det finns givetvis också exempel på reservofficerare som tjänstgjort över längre perioder, upp till ett helt utbildningsår. Detta har vanligtvis skett i anslutning till de år då det egna hemförbandet har genomfört krigsförbandsövning. Erfarenheterna av den här typen av tjänstgöring är positiva.

Tjänstgöring efter den första anställningsperioden

I anställningsperiod två (och följande perioder) skall individplanering ske i betydligt större omfattning än i första perioden. I princip råder det givetvis ingen tjänstgöringsskyldighet i grundorganisationen under period två. Viss tid för allmän information bör kunna tas ut men i övrigt baseras tjänstgöringen på en överenskommelse mellan den enskilde och Försvarmakten (förbandschefen). Typ av befattning och hur många dagar som skall göras i

befattningen görs upp med den enskilde. Här bör ett antal befattningar inom förbandet kunna besättas av reservofficerare. Om en reservofficer vill tjänstgöra inom grundorganisationen bör detta således vara fullt möjligt. För de reservofficerare som tecknar ett nytt anställningsavtal bör utbildning och annan kompetensutveckling ingå som en naturlig del. Befordran bör ske efter genomförda utbildningar och väl vitsordad tjänstgöring. Det bör ges befogenhet åt Försvarsmakten att befordra den reservofficer, som fullgjort fänriksåret och gått in i ett nytt kontrakt, till löjtnant. Det får därvid förutsättas att utnämningen till löjtnant inte sker med någon sorts automatik utan efter en prövning i det enskilda fallet. Även om Försvarsmakten får en formell befogenhet att befordra reservofficeren direkt efter fänriksåret bör enligt utredningens mening för befordran i normalfallet krävas att reservofficeren fullgjort viss ytterligare tjänstgöring eller utbildning.

Internationell tjänst

Det torde vara nödvändigt att reservofficerare tar platser i verksamheten utomlands så att särskilt de yngre yrkesofficerarna kan avlastas under den tidiga delen av sin yrkeskarriär. Utredningen anser att en av det föreslagna reservofficerssystemets viktigaste effekter ligger i möjligheten att säkerställa en nödvändig flexibilitet i personalförsörjningen av de internationella insatserna. Den ökade möjligheten till internationell tjänst medför för de yngre reservofficerarnas del att hans eller hennes militära kompetens vad gäller truppföring i huvudsak bör vara jämförbar med yrkesofficerens, framförallt upp till nivån plutonchef. Betydande skillnader kan enligt utredningen inte accepteras. I det här sammanhanget bör man erinra sig att det vid internationella insatser finns en frekvent behov av att samverka med civila parter och med civilbefolkningen, vilket gör reservofficerens civila kompetens värdefull.

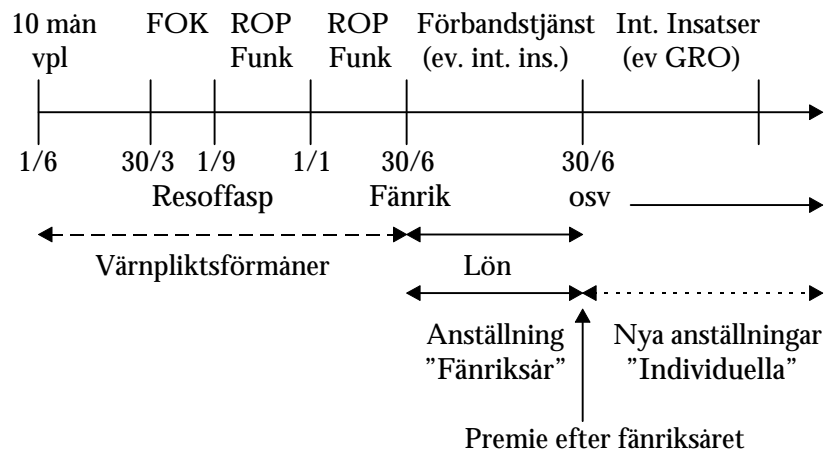
Reservofficerare har genom åren innehaft många olika befattningar i utlandsstyrkan. Bland de yngre har det varit vanligt att placeras i plutonchefs- och kompanichefsnivåerna och för de något äldre har det varit aktuellt med vissa stabsbefattningar i den svenska bataljonen eller på befattningar som observatörer.

I ett nytt system blir i huvudsak nivåerna och befattningarna likartade men behovet kommer att vara betydligt större och kan komma att gälla alla slags reservofficerare. Nya kategorier av

reservofficerare kommer säkerligen att behövas, här kan man främst se behov i sådana sektorer som civilmilitär samverkan (CIMIC) och i vissa stabsbefattningar, även i högre staber, både fältstab och de av mer fast typ.

Nedan redovisar utredningen en schematisk bild av den tänkta reservofficerskarriären enligt förslaget. Den är den normala karriären som huvuddelen av reservofficerarna kommer att göra. Det bör dock finnas även andra vägar in i reservofficersyrket. Utredningen återkommer till den frågan i nästa avsnitt.

Hur kan en tänkbar karriär se ut?



6.3.3 Nya vägar för reservofficersrekrytering

Direktrekryterad civil kompetens

De kompetenser som utredningen här avser finns bland annat inom kompetensområdena teknik, juridik, personal och ekonomi. De personer som avses har i allmänhet en akademisk examen och är därför något äldre. Vissa kan ha gjort militär grundutbildning, men rekryteringsbasen måste utvidgas till att i princip avse hela befolkningen. Detta synsätt medför att kravet på en fullgjord lång grundutbildning för värnplikt som en förutsättning för antagning till reservofficersprogrammet enligt 9 § 2 officersförordningen måste kunna efterges. Bestämmelsen i 36 § öppnar i det avseendet

en dispensmöjlighet. Utbildningsmodellen bör inriktas på att komplettera den civila kompetensen med den militära kompetens som är oundgänglig för att vederbörande skall kunna lösa sina uppgifter i en militär miljö. Den skall inskränkas till ett minimum.

För direktrekryterad civil kompetens bör regeln således vara en efter omständigheterna individuellt avpassad militär utbildning. Befattningsutbildningen skall vara inriktad mot den aktuella befattning som rekryteringen avsett. Skall den rekryterade få officersstatus bör en särskild prövning göras av Försvarmakten. Det skall således inte heller vara nödvändigt att vederbörande genomför fullständig reservofficersutbildning. På denna punkt vill utredningen hänvisa till den strävan till ett en bredare syn på officersyrket som utvecklats närmare i kapitel 5. Utredningen föreslår att det i officersförordningen öppnas en mer generell möjlighet att direktrekrytera officerare (jfr avsnitt 6.3.7).

Genom utredningens synsätt ges en flexibilitet för Försvarmakten att kunna rekrytera här avsyftade kompetenser in i den personalkategori som är lämpligast i det enskilda fallet.

Grundrekryterade specialistkompetenser

De kompetenser som Försvaret hämtar från det civila livet såsom till exempel blivande medicinalofficerare bör enligt utredningen likaledes få en militär utbildning som inte är mer omfattande än som krävs i varje enskilt fall. Utbildningen bör, liksom idag, lämpligen förläggas till sommarmånaderna för att inte inkräkta på de civila studierna.

Om alternativa utbildningssystem

För att skapa flexibilitet kan andra vägar att utbilda blivande reservofficerare övervägas. Det alternativ som enligt utredningens bedömning ligger närmast till hands är att lägga kurser under sommarmånaderna. Det skulle krävas fyra somrar, om man vill ha motsvarande kvalitet och innehåll som i det ovan redovisade exemplet. Problemet med en sådan ordning i framtiden ligger främst i att det inte är helt enkelt att se hur ett fänriksår skulle kunna tas ut. Den färdige reservofficeren har då också normalt slutfört en akademisk utbildning och har ett civilt alternativ. Detta innebär naturligtvis en fördelaktig sits för reservofficeren, men

löser nog inte Försvarmaktens behov av unga officerare. Tidigare gick aspiranterna resevofficerskurserna sommartid och fick betalt för det. Sedan var ju i princip avsikten att de skulle vara i reserv. Problemet nu är att Försvarmakten har behov av deras arbetsinsatser. Också med tanke på hur svårt det kan vara för människor i karriären att kunna ta ledigt med det uppskruvade arbetstempo och de slimmade organisationer som är regel i dagens arbetsliv är det en fördel att kunna hämta hem arbetsinsatsen så tidigt som möjligt. Mot den bakgrunden är utredningen inte beredd att föreslå en sådan utbildningsmodell. Det tydliga skälet är att reservofficerens tjänstgöring inte kan tryggas för Försvarmakten på ett ändamålsenligt sätt i ett sådant system. Detta gäller för övrigt även om den skulle inrättas som ett alternativ till den av utredningen förordade modellen. Utredningen tillfogar i den delen att det är alltför orationellt att bygga parallella system.

6.3.4 Attraktionskraften i det föreslagna systemet

Vid en diskussion om attraktionskraften i det föreslagna nya systemet bör man först se till de individer som är lämpliga att rekrytera. De bör vara begåvade unga kvinnor och män som besitter naturliga ledaregenskaper, med vilja och ambition till civil utbildning, ofta på akademisk nivå. De har ofta en strävan mot ansvarsfulla befattningar inom näringsliv och offentlig förvaltning. Dessa kan lockas av en karriär som reservofficer endast om den i deras ögon är tillräckligt attraktiv. Den måste bygga på en kombination av en rimlig utbildningstid, rejäla ekonomiska incitament och en god utbildning till kvalificerade befattningar.

Kommer då det föreslagna systemet att vara tillräckligt lockande? Enligt utredningen finns skäl att tro det. Den möjlighet som erbjuds innebär att en 19-åring kan gå in i militärtjänsten och redan som 22-åring både ha en rejäl erfarenhet av ledarskap och en summa pengar med sig i bagaget. Frågan om vem som vill bli reservofficer kan enligt utredningen besvaras så här.

- Den som har ett engagemang för försvaret och en vilja att ta ansvar
- Den som vill ha gedigen ledarefarenhet – eller kvalificerat tekniskt kunnande – redan i unga år att ta med sig i det civila livet

- Den som också ser värdet i en premie som t.ex. kan finansiera ett års studier
- Den som lockas av de internationella uppgifterna

Reservofficerens position i samhället och arbetslivet

En annan aspekt som är mycket viktig är att reservofficeren ges en plats i det civila medvetandet – på företagen och i förvaltningen. Reservaren skall inte vara apart, utan erkänd och han/hon skall anses ha en värdefull merit. De civila arbetsgivarnas attityd och stöd för reservofficerstjänstgöringen är i själva verket en nyckelfråga för framtiden. Tidigare förekom en relativt omfattande tjänstgöring. De civila arbetsgivarnas intresse för att anställa reservofficerare var stort, särskilt i medelstora och stora företag. Det fanns en vana och förståelse för frånvaro på grund av reservofficerstjänst. Förhållandena har i detta avseende starkt förändrats. Inte minst kan detta exemplifieras med att SAF har tagit bort sin tidigare rekommendation om löneuppfyllnad vid reservofficers-tjänstgöring. En av orsakerna är att arbetsplatserna idag alltmer effektivt utnyttjar sin anställda personal. Det är helt enkelt svårare att hantera frånvaro. En annan omständighet är att kontakterna med försvaret minskar både som en följd av de minskade utnyttjandet av reservofficerare men även som följd av det ett mer allmänt minskat intresse för försvaret till följd av det kalla krigets upphörande. Det har också under en följd av år funnits en beklaglig tendens att Försvarsmakten även med kort varsel ställt in tjänstgöringar som varit planerade. Detta har i sin tur lett till en attityd hos arbetsgivarna att tjänstgöringarna inte är viktiga.

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att återskapa den förståelse och den positiva inställning till reservofficers-tjänstgöringen bland civila arbetsgivare som tidigare funnits. Sveriges reservofficersförbund har tagit upp den danska idén med ett samarbetsorgan med representanter för näringsliv, organisationer, myndigheter och givetvis Försvarsmakten. Utredningen anser att ett liknande samarbetsorgan vore av betydande värde även i Sverige när ett nytt reservofficerssystem skall byggas upp. Det ankommer på Försvarsmakten att ta de initiativ som är nödvändiga.

6.3.5 Behovet av reservofficerare i framtiden

Allmänt

Försvarmakten har ännu inte redovisat någon bestämd uppfattning om det framtida antalet reservofficerare. Den rådande osäkerheten påverkar inte minst grundrekryteringen. Redan nu har en bristande rekrytering och utbildning under de gångna tio åren resulterat i att Försvarmakten endast disponerar ca 1 200 reservofficerare som är under 30 år. Försvarmakten har i sitt underlag till regeringen den 19 maj 1999 anmält ett rekryteringsbehov av endast 150 reservofficerare per år. Detta är knappast tillräckligt. En grundrekrytering av den omfattningen medger en reservofficerskår som endast uppgår till ca 2 000 individer.

Överbefälhavaren har dock gett uttryck för att siffran 150/år skall ses som en miniminivå i avvaktan på ett nytt reservofficerssystem. I de underlag som utredningen tagit del av redovisas, som framgått av avsnitt 6.2.2 ovan, väsentligt högre siffror.

Utredningen kan för sin del konstatera att det råder osäkerheter om skyddsstyrkornas utformning, om behovet av reservofficerare i utlandsverksamheten, om behovet för anpassningsändamål osv. Dessutom är ju behovet av personal i olika kategorier något av kommunicerande kärl. Det kan därför inte uppfattas vara trovärdigt att bestämma ett exakt behov av det framtida antalet reservofficerare. Däremot kan utredningen genom sin nedan redovisade bedömning ange inriktningen mot en högre ambitionsnivå för den framtida reservofficerskårens volym och för en ökad rekrytering till reservofficersbanan.

Utredningens syn i volymfrågorna

En arbetsgrupp inom Försvarmakten har uppskattat en lämplig reservofficerskår i framtiden till 8 200–8 500 reservofficerare om det ska vara möjligt att bemanna omkring 6 500 befattningar. Utredningen föreslår – med en något högre ambitionsnivå – att kårens storlek anges till 8 500–9 000 reservofficerare och antalet befattningar till 7 000. Utredningen har för övrigt uppfattningen att en större reservofficerskår knappast skulle kunna personalförsörjas.

Utredningen gör ingen närmare analys av hur resursen skall läggas ut. Det får ankomma på Försvarmakten att planera efter

den nu angivna förutsättningen. Utredningen anser att det finns skäl att regeringen i regleringsbrev eller på annat sätt lägger fast en ambitionsnivå eller ram.

När det gäller rekrytering är det mycket vanskligt enligt utredningens uppfattning att förlita sig till rekrytering av förtidsavgångna officerare i för stor utsträckning. Ett sådant tänkande bygger delvis på antaganden om yrkesväxlingens omfattning och delvis på den rådande situationen i Försvarmakten. Och givetvis bör förtidsavgångna yrkesofficerare i och för sig erbjudas att bli reservofficerare. Men man bör framförallt fokusera på den långsiktiga strävan att få in unga människor med en civil yrkesinriktning i ett framtida system i så stor utsträckning som det är möjligt. Enligt utredningen bör en ambition vara att redan från år 2002 ta in 400 aspiranter enligt den modell som utredningen skisserat i det föregående. Med ett bortfall på 10 % skulle årligen 360 fänrikar produceras i systemet. Det skulle tillföra en årlig resurs motsvarande 350 unga officerare. Med en resurs om ytterligare 250 förtidsavgångna yrkesofficerare de närmaste tre åren kan en grund läggas för att på lång sikt nå balans vid den föreslagna reservofficersvolymen. Utredningen understryker att det är nödvändigt att satsa på en forcerad rekrytering i närtid för att snabbt vända på den trend som reservofficerskåren är inne i med allt färre unga reservofficerare. Det är därför angeläget att mycket snabbt utveckla det nya reservofficerssystemet. Enligt vad utredningen erfarit arbetar Försvarmakten nu med denna inriktning.

Särskilt om de nationella skyddsstyrkorna

Sveriges reservofficersförbund har bland annat pekat på betydelsen av att organisationen ges en inneboende flexibilitet i att kunna växa eller minska. Av detta skäl och för att åstadkomma en kostnads-effektiv lösning har förbundet fört fram tanken att en del av skyddsstyrkorna bör utgöras av en kaderorganisation, dvs. befälsbemannad men i övrigt inte några färdiga förband. Reservofficerare skulle placeras på befattningar i skyddsstyrkorna, såväl i deras substantiella del som i den kaderorganiserade delen av dessa. Fördelen med systemet skulle vara att alla reservofficerare erhåller en befattning som ger hemvist och underlag för tjänstgöring och verksamhet. Möjligheter till bibehållande alternativt till utveckling av kompetens skulle också säkerställas. Utredningen anser att

reservofficersförbundets tankar är intressanta och värda att beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet med det nya försvaret utan att för den skull ta ställning till att en kaderprincip skall införas för de nationella skyddsstyrkorna.

Enligt utredningen kan de nationella skyddsstyrkornas, inklusive Hemvärnets, behov av befäl i fredstid lämpligen, åtminstone till en del, lösas genom att reservofficerare går till befattningar i den organisationen. Likaså kan det vara lämpligt att låta reservofficerare tjänstgöra inom militärdistriktsorganisationen. Med detta avses bl.a. att reservofficeraren kan bidra till militärdistriktsgruppernas uppgifter när det gäller att samverka med kommuner och att stödja och utbilda personal från Hemvärdet och frivilligorganisationerna. De nationella skyddsstyrkorna kan vara en viktig hemvist för reservofficerare som nått 35/40-årsåldern och därför kanske inte längre önskar eller kan erbjudas kontrakt för nya tjänstgöringsperioder i grundorganisationen. Utredningen kan mot bakgrund av den rådande osäkerheten om den framtida organisationen av de nationella skyddsstyrkorna inte ange något specificerat behov av reservofficerare för dessa i fredstid.

6.3.6 Förmåner och kostnader i det tänkta systemet

Varje nyutbildad reservofficer beräknas tjänstgöra ett år i grundorganisationen. Han/hon kan sedan förstärka utlandsverksamheten genom att frivilligt göra – i genomsnitt – ett till två utlandsuppdrag samt vara en resurs som kan förstärka Försvarmakten vid uppkomna behov.

Utbildningskostnaderna per elev och år har av Försvarmaktens arbetsgrupp beräknats till 210 tkr. Den torde kunna bli något större. Med en säkerhetsmarginal anser utredningen därför att den årliga kostnaden för 400 elever kan uppskattas till 100 miljoner kronor. En del fasta kostnader ingår inte. Det torde vara möjligt att inrymma kostnaden, som överstiger det som avsatts i gällande försvarsmaktsplan, i de resurser som anslagits för Försvarmaktens verksamhet.

Driftskostnaden för reservofficerares tjänstgöring bör baseras på en kostnad om 9 000–10 000 kr per tjänstgöringsvecka. Den årliga kostnaden uppskattar utredningen till avrundat 100 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för de reservofficerare som

tjänstgör frivilligt på nya avtal efter det att den första avtalsperioden löpt ut. De sistnämnda kostnaderna är svåra att uppskatta men torde även dessa rymmas inom ordinarie anslag för verksamheten.

Utredningen har föreslagit en utbildningspremie för den första anställningsperioden om två prisbasbelopp, vilket idag motsvarar 73 800 kronor. Premien är skattepliktig och vid en tänkt skattebelastning på 40 % blir nettobeloppet 43 400 kronor. Detta motsvarar ungefärligen länedelen i det nya studiestödssystemet, som också blir knutet till prisbasbeloppet. Kostnaderna för premien kommer – med de av utredningen antagna volymerna – att uppgå till ca 40 miljoner kronor inkl avgifter årligen.

Utredningen föreslår i avsnitt 13.4 bland annat att fria hemresor under både yrkesofficersprogrammet och reservofficersprogrammet tas bort, liksom möjligheterna till fri bostad på hemorten. Dessa förändringar ger i förhållande till dagens kostnad en besparing på omkring 85 miljoner kr (varav 60 miljoner kr på hemresorna och 25 miljoner kr på bostadskostnaderna) enbart beräknat för yrkesofficersaspiranterna. Förslaget medför också en besparingseffekt för reservofficerarnas del. Utredningen bedömer att den besparingen uppgår till omkring 35 miljoner kr. Dag-sättningens nivåer bör omprövas med utgångspunkt i nivån på bidragsdelen i det nya studiestödet.

Mot de ovan angivna kostnaderna bör man vid en närmare beräkning ställa de rationaliseringsvinster på yrkesofficerssidan som kan göras mot bakgrund av det faktiska resurstillskott som främst det föreslagna systemet med ett fänriksår kan komma att medföra.

Sammantaget bör enligt utredningen alla kostnader för det nya systemet kunna inrymmas i anslagen till Försvarsmakten.

6.3.7 Förändringar i officersförordningen

Utredningens förslag till ett nytt reservofficerssystem ställer krav på ett antal ändringar i officersförordningen (1994:882). Dessa framgår av utredningens författningsförslag. Utredningen tar nedan upp några väsentliga delar.

Den första anställningen efter reservofficersprogrammet är nära knuten till utbildningen och sker normalt i direkt anslutning till dess slut. Utredningen föreslår därför att en ny 12 a § i officers-

förordningen infogas med bestämmelsen att den som avlagt reservofficersexamen får anställas av Försvarsmakten (med placering vid ett förband eller i internationell tjänst) för en tid av ett år.

Reservofficerarnas premie skall enligt utredningens förslag utbetalas först efter fänriksåret med syftet att reservofficeren skall ha ett intresse av att bidra med en värdefull arbetsinsats. Om reservofficeren hållit sin del av avtalet skall premien betalas ut. Enligt utredningen bör bestämmelserna i 26 § 1 st. officersförordningen om utbildningspremie ersättas med bestämmelser som innebär att rätten till premie förfaller om reservofficeren inte fullföljer tjänstgöringsåret enligt sitt anställningsavtal. Försvarsmakten bör dock, om synnerliga skäl föreligger, i ett sådant läge få besluta att premien helt eller delvis ändå utbetalas.

Anställning som reservofficerare efter fänriksåret bör regleras genom ändringar i 27 § officersförordningen. Bestämmelserna om innehållet i anställningsavtalet i 28 § 2 st. officersförordningen andra meningen bör ändras. Skälet till detta är att kravet på att alla reservofficerare skall ha en krigsbefattning inte kan upprätthållas.

En ny 29 a § bör infogas i officersförordningen med bestämmelser om direktrekrytering av officerare.

Utredningens allmänna syn på skolsystemet och befodringsgrunderna är som framgått av föregående kapitel att kopplingen mellan nivåhöjande skolsteg och befodran som görs för yrkesofficerare bör tas bort ur officersförordningen. Utredningen har i det här avseendet samma principiella uppfattning i fråga om reservofficerare. Det bör ankomma på Försvarsmakten att besluta om befodran och att utveckla sin syn på befodringsgrunderna. Mot den bakgrunden krävs, såvitt avser reservofficerare, enligt utredningen ändringar i 13 §, 19 § samt 31 – 33 §§ officersförordningen. Det utredningen nu anfört syftar dels till en delegering av dessa befogenheter till Försvarsmakten, dels till att öppna för en mer allsidig och flexibel meritvärdering även vid befodran av reservofficerare.

Förslaget medför att bestämmelserna i 25 § officersförordningen samt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga kan behöva ses över. Utredningen lämnar inget författningsförslag i den delen. Bestämmelsen i 26 § officersförordningen bör anpassas till utredningens förslag om premier. Vidare torde det vara nödvändigt att omförhandla reservofficersavtalet.

7 Civilanställda i det nya försvaret

7.1 Bakgrund

De civilanställda i Försvarsmakten är en relativt heterogen personalgrupp som innefattar både personal med rena service- och stöd- uppgifter och personal i specialistfunktioner. När det gäller de civilanställda skall utredningen belysa deras kompetensutveckling. Åldersstrukturen skall särskilt uppmärksammas. Utredningen skall också belysa möjligheten av att vissa arbetsuppgifter som i dag fullgörs av yrkesofficerare kan utföras av andra personalkategorier.

Inom Försvarsmakten pågår nu ett omfattande arbete som syftar till att lägga samman frågor som rör logistik och stöd i en särskild intäktsfinansierad funktion med gemensam ledning, Försvarsmaktens ORGanisation för Underhållstjänst och Stödverksamhet (det s.k. FORGUS-projektet). Försvarsmakten skall redovisa den nya organisationen närmare i budgetunderlaget för 2002. I utvecklingsarbetet uppmärksammas bland annat de frågor som utredningen har att behandla. Utredningen har fått särskilda redovisningar under hand från projektet. Med hänsyn till det anförda begränsar utredningen sin redovisning till mer principiella frågor och ställningstaganden. Inledningsvis redogör utredningen kort för huvudtankarna bakom den nya organisationen.

7.1.1 FORGUS

FORGUS avses arbeta på uppdrag av Försvarsmaktens olika enheter, i en s.k. beställarleverantörsrelation. Organisationen kommer att byggas på basen av ett antal underhållsregementen och diverse stödfunktioner inom Försvarsmakten med en idag spridd ledningsstruktur. Dessa förs samman. FORGUS kunder kommer att vara förband, staber och skolor. En utgångspunkt är att verksamheten skall vara fredsrationell. I projektet skall därför

prövas drift av olika verksamheter både med egen och extern personal eller out-sourcing m.m., i syfte att undersöka hur verksamheten kan utvecklas mot ökad effektivitet.

De aktuella verksamheterna omfattar personalmässigt idag 1 170 yrkesofficerare och omkring 6 000 årsarbeten civilanställda. I den målorganisation som skall gälla den 31 december 2004 ingår enligt nuvarande bedömningar 250 yrkesofficerare och ungefär 4 500 årsarbeten civilanställda. Bedömningarna gäller för drift i egen regi.

7.2 De civilanställda i Försvarmakten idag

Med civil personal avses anställda medarbetare i Försvarmakten, vilkas arbetsuppgifter inte är av sådan karaktär att officerskompetens erfordras. Den civila personalens kompetens har i huvudsak inhämtats i det allmänna utbildningsväsendet och genom yrkeserfarenhet från det civila arbetslivet. Till skillnad från yrkesofficerarna har således den civila personalens yrkeskompetens erhållits utanför Försvarmakten varefter kompetensen kompletterats med inskolning i Försvarmakten samt fortbildning och arbetsledningsutbildning m.m.

Huvuddelen av den civila personalen tjänstgör inom olika delar av stödverksamheten, men det förekommer också att civil personal arbetar med militära frågor. De kompetensområden som främst berörs är

- administrativ service (expeditionstjänst, sekreterarfunktioner)
- ekonomiadministration
- personaladministration/-ledning
- reseadministration
- information
- fastighetsförvaltning
- lokalvård
- hälso- och sjukvård
- förplägnadstjänst
- transporttjänst
- förrådsverksamhet
- IT
- teknisk tjänst
- verkstadstjänst
- befattningar inom speciella kompetensområden (själavård, juridik m.m.)

7.2.1 Några volymuppgifter om de civilanställda

Behovsberäkningarna i samband med omstruktureringen

För att kunna beräkna behovet av civil personal vid förbanden efter Försvarmaktens omstrukturering, konstruerades inom Försvarmakten en teoretisk modell vars giltighet prövades genom samtal med några utvalda förbands personalchefer. Modellen innebar, att en normgarnison med alla funktioner (expedition, växel, förplägnad, hälso- och sjukvård osv.), som bemannas av civil personal, skapades. Behovet av civila i dessa funktioner uppskattades och summerades. Summan utgjorde behovet av civil personal i garnisonen. Beroende på garnisonens storlek ökades eller minskades behovet jämfört med normgarnisonen. Denna modell tillämpades för armé- och kustartilleriförband.

Vad beträffar flottan, var den civila personalen anställd vid marinkommandona. Den ursprungliga förutsättningen utgick från, att det skulle finnas en huvudbas. Ostkustens marinkommandos tillgång på civil personal användes såsom dimensioneringsgrund.

För flygvapnets förband fanns nya personalramar beräknade. Flottiljerna skall i princip genomföra samma produktion som före omstruktureringen, varför dessa personalramar utan större justeringar har övertagits i behovsberäkningarna.

I Försvarmaktens underlag den 19 maj 1999, angavs behovet av civil personal till 6 550 årsarbetare. I samband med att Försvarmakten utarbetade budgetunderlaget för 2001 bedömdes att befattningar för 400 yrkesofficerare företrädesvis inom stödverksamheten kunde ersättas av samma antal civila. Det bedömdes också att bland annat den successiva avvecklingen av förråd mm under en övergångsperiod krävde 300 civilanställda utöver tidigare beräkningar. Resursbehovet angavs därför till 7 250 årsarbetare. Det slutliga behovet av civil personal den 31 december 2009 har bestämts till 6 950 årsarbetare.

Fördelningen av civilanställd personal

Den civila personalen fördelades – enligt uppgifter från hösten 2000 – på funktioner och kompetensområden enligt nedanstående tabeller.

Komp-nivå	Hälso- sjukv.	Förplägnad	Förråd	Lokalv.
LednKomp	0	2	3	0
KärnKomp	187	90	78	2
StödKomp	37	728	1 686	24
Övriga	21	60	29	2
Totalt Civ.	245	880	1 796	28

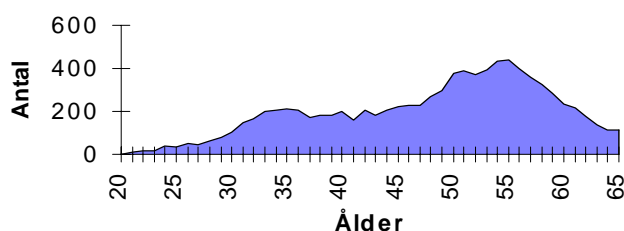
Fast-förv	Tekn.pers	Adm.pers	Övr.pers	Totalt
1	38	42	5	91
46	1 481	1 516	388	3 788
210	222	1 109	1 213	5 229
19	18	155	79	383
276	1 759	2 822	1 685	9 491

Tabellerna visar att det vid den aktuella tiden fanns omkring 9 500 civilanställda (antal individer) i Försvarmakten. Av dessa kommer ungefär 6 000 årsarbeten att överföras till FORGUS. För 2001 planerar Försvarmakten för en ram på totalt 8 200 årsarbeten civilanställda.

Åldersstruktur

Bilden överst på nästa sida visar åldersstrukturen för Försvarmaktens civilanställda personal 1998. Genomsnittsåldern var då 48 år.

Åldersstruktur, civil personal



Den långa perioden med neddragningar av Försvarsmaktens personal har medfört att nyanställning endast genomförts i mycket begränsad omfattning. Detta har inneburit en snabb ökning av den civila personalens medelålder under nittioalet. Situationen är snarlik den som förekommer inom civila myndigheter vad gäller kontorspersonal av olika slag och personal med serviceuppgifter. Genom bland annat åtgärder i samband med omstruktureringen av Försvarsmakten har genomsnittsåldern bland de civilanställda dock kunnat sänkas det senaste året. Den är för närvarande 47 år.

Försvarsmakten bedriver verksamhet på många olika orter i landet och avvecklingsbehovet ser olika ut på de skilda arbetsplatserna. Därför är en styrd, balanserad och differentierad personalavveckling nödvändig. Åtgärder inom trygghetssystemets ramar vidtas bland annat för att kunna behålla yngre personal. Genomförs inte detta, blir följden att en stor del av personalen kommer att avgå inom några år och det nödvändiga kontinuerliga kompetenstillskottet uteblir.

7.2.2 Rekryteringsbehov mm

På grund av de relativt stora avgångar som kan förutses bedömer Försvarsmakten att man har ett behov av rekrytera ca 400 civilanställda per år fram mot 2010. Orsaken till detta förhållandevis stora rekryteringsbehov är Försvarsmaktens strävan att få tillgång till aktuellare kompetens genom förbättring av åldersstrukturen. Detta medför en stegring av personalomsättningen. Personalrörligheten totalt sett bland den civila personalen har dock hittills varit låg. Den spontana rörligheten är störst i de yngre åldersgrupperna och bland teknisk personal och IT-personal.

Konkurrens om arbetskraften

Enligt Försvarsmakten kommer konkurrensen med samhället i övrigt om arbetskraft i en snar framtid att förstärkas i samband med att ungdomskullarna minskar och fyrtingalisterna tågar ut ur arbetslivet. Den största konkurrensen kommer med all sannolikhet att finnas inom de tekniska områdena samt inom IT-området, där konkurrenterna framledes inte enbart kommer att finnas på den svenska marknaden utan även på den internationella.

En allmän uppfattning, som stöds av flera undersökningar, är att ungdomar i ökad omfattning söker sig till arbeten som anses intressanta, utvecklande och kreativa. Fria arbetstider, möjlighet att själv styra sina arbetsuppgifter och rörlighet i arbetet anses viktigt. En bra löneutveckling har inte alltid högsta prioritet, men är naturligen en viktig faktor. Arbete i hierarkiska strukturer kan komma att uppfattas som negativt.

Försvarsmakten anser sig idag kunna erbjuda arbeten som i flera avseenden motsvarar dessa önskemål. För att Försvarsmakten även i framtiden skall kunna vara med och konkurrera om den kvalitativt bästa arbetskraften och även motverka oönskade förtida avgångar, måste organisationens attraktionskraft bibehållas. Detta kan åstadkommas bl.a. genom olika former av utvecklingsinsatser. Exempel på sådana är en mer strukturerad och genomtänkt form för kompetens- och karriärutveckling för såväl civila specialister som civila chefer. Ett brett upplagt arbete för att åstadkomma detta pågår inom Försvarsmakten. Möjligheter till olika former av internationella åtaganden är ett annat område, som ökar organisationens attraktionskraft. Även här pågår verksamhet för att förbättra möjligheterna för civil personal.

7.3 Kompetensförsörjning av civil personal

Kompetensbehovsanalyser

Ett pilotprojekt har under det senaste året genomförts på fem av Försvarsmaktens förband. Syftet med projektet har varit att skapa modeller för kompetensinventering, behovsanalys och individuell utvecklingsplanering för civil personal. Resultatet efter utvärderingen har medfört, att beslut fattats om att implementera modellen i resten av Försvarsmakten. I arbetet har utvecklings-samtal och arbetsplatsträffar haft en central roll, vilket även ligger i

linje med det nyligen ingångna statliga avtalet om samverkan för utveckling.

Därutöver har ett arbete genomförts i syfte att skapa enhetliga kompetensområden och befättningsbenämningar för all personal i Försvarmakten, vilket ger en förbättrad möjlighet till behovsstyrd rekrytering och kompetensutveckling.

Kompetensutveckling

Eftersom krigsorganisationens behov inte längre är styrande för antalet yrkesofficerare, bör enligt Försvarmakten befattningar som inte ovillkorligen kräver kompetens förvärvad på militära skolor öppnas för civil personal. Det bör i detta sammanhang beaktas, att civil personal rekryteras färdigutbildad till en betydligt lägre kostnad än yrkesofficerare. Yrkesofficerens kompetens bör reserveras för befattningar för vilka denna kompetens är nödvändig. Detta innebär också, att det bör sättas tydligare gränser mellan militära och civila befattningar.

En förutsättning för detta är enligt Försvarmaktens uppfattning att dagens system med stela personalramar förändras. Konsekvensen av en förändring inom detta område skulle bli en reellt utökad möjlighet till utveckling för den civila personalen. En analys bör därför enligt Försvarmakten inledas i närtid.

Befattningar för civil personal bör enligt Försvarmakten nivågrupperas för att skapa befordringsmöjligheter. Dessutom måste vitsord för civil personal införas som ett instrument för vidare utveckling.

Andelen civila chefer bedöms vidare öka i framtiden, varvid det uppstår ett behov av att skapa chefsutvecklingsprogram i likhet med dem som finns för yrkesofficerare.

Sammantaget bedömer Försvarmakten att förändringarna leder till att kompetenssammansättningen bland de civilanställda förskjuts på så sätt, att antalet i befattningar med korttidsförvärvad kompetens minskar och antalet i befattningar med långtidsförvärvad kompetens ökar. Detta leder, i kombination med de stora avgångar som förutses till följd av åldersstrukturen, till ett betydande kompetensutvecklingsbehov. Detta kan tillgodoses genom en kombination av kompetensutveckling av redan anställd personal och genom nyanställningar.

Den snabba utvecklingen i samhället innebär, att kompetens snabbt föräldras och ständigt måste förnyas. Som konkreta kompetensutvecklingsåtgärder kan enligt Försvarmakten följande nämnas. Vissa kurser och delkurser både vid militärhögskolorna och vid Försvårshögskolan är idag öppna för civilanställda. Information om detta bör aktualiseras i samband med nyanställningar, men också nyttjas som en del i de fortlöpande kompetensutvecklingsinsatserna för civil personal. Av särskilt intresse för den civila personalen är det fackprogram som är under utveckling och där Försvårshögskolan har det samlade ansvaret. Fackprogrammet berör alla Försvarmaktens skolor och samverkan sker också med det civila högskoleväsendet. I nedanstående tabell redovisas de civilanställdas deltagande i vissa relevanta kurser inom fackprogrammet, nämligen personalledning och ekonomi/verksamhetsledning.

Kurs	Tid	Mil.	Civ
Pers-ledn.	99/00	19	6
Pers-ledn.	00/01	18	6
Ek-ledn.	99/00	11	4
Ek-ledn.	00/01	4	7

Antagningen är behovsstyrd. Det har mellan ifrågavarande planeringsperioder skett en viss ökning av de civilanställdas antal och en markant nedgång av yrkesofficerarnas antal.

Växel-, studie- och utvecklingstjänstgöring bör på ett systematiskt sätt användas i utvecklingen av den civila personalen. Utvecklingstjänstgöring, nationell och internationell, syftar främst till att förbättra den individuella kompetensen, bl.a. genom ett utökat kontaktnät, men bidrar även till att utveckla berörda organisationer.

Om besparingar, beroende på lokala eller andra förutsättningar, kan uppnås genom konkurrensutsättning eller köp av tjänster, bör detta enligt Försvarmaktens uppfattning genomföras.

Det är ett intresse för Försvarmakten, att kompetensutveckling av den civila "outsourcade" personalen sker utifrån identifierade kompetensbehov i den konkurrensutsatta verksamheten. Försvarmakten har härvid ett ansvar att förmedla kunskap om den militära verksamheten. Särskild vikt vid detta måste läggas vid ett deltagande i internationella insatser.

Kostnader för kompetensutveckling

Under år 1999 användes 29 miljoner kr för utbildning av den civilt anställda personalen. Detta motsvarar omkring 3 utbildningsdagar i genomsnitt per anställd.

Siffran 29 miljoner kr har tagits ur Försvarmaktens ekonomisystem och hänför sig till de registrerade utbildningskostnaderna för civil personal under 1999. Generellt kan sägas att utbildningskostnaderna avser allmän militär utbildning främst för kvinnor och olika kurser i personal- och ekonomiadministration, materiel- och tekniska system m.m.

Framledes måste enligt Försvarmakten betydligt större ekonomiska resurser avsättas för kompetensutveckling av civilanställda.

7.4 Internationell verksamhet

Enligt Försvarmakten kommer ökade möjligheter till internationell tjänstgöring även för civilanställda att bidra till att Försvarmakten uppnår större attraktionskraft som arbetsgivare både för redan anställda och för dem som kommer att rekryteras i framtiden. Ur ett verksamhetsperspektiv bör det vara mer kostnadseffektivt att officerarna, även då det gäller internationella insatser, frigörs för uppgifter tillhörande kärnverksamheten. För att lösa uppgifter inom stödproduktionen, såväl i internationella staber som i utlandsmissioner och som bakre logistisk resurs i Sverige bör inriktningen vara att i ökad utsträckning använda särskilt utbildad civil kompetens.

Förutom att detta bör vara det rätta sättet att använda Försvarmaktens personal så kostnadseffektivt som möjligt, ger utlandstjänstgöring civil personal tillhörande en rad olika kompetensområden en möjlighet att utvecklas även i internationella sammanhang.

I viss utsträckning kommer även civil personal, som inte är anställd hos Försvarmakten, att delta integrerat i internationella insatser. Det är då angeläget att Försvarmakten bidrar till att säkerställa att denna personal har adekvat kompetens och status för att kunna lösa sina uppgifter.

7.5 Överväganden

Utredningen konstaterar att det nu sker ett utvecklingsarbete inom Försvarmakten som har stor betydelse för den civila personalen. Myndighetens redovisade inriktning att utnyttja yrkesofficerare i princip endast på befattningar som kräver officerskompetens och ambitionerna att satsa på kompetensutveckling av den civila personalen är några exempel. Utredningen instämmer i detta och tillfogar att det alltid är angeläget ur personalpolitisk synpunkt att kunna realisera sin inriktning genom faktiska beslut, t.ex. tillsättningsbeslut. Utredningen vill i detta sammanhang tillägga följande.

I den verksamhet, som Försvarmakten bedriver med egen personal, bör möjligheterna öka för civilanställda att kunna komma ifråga för befattningar, som idag i allt väsentligt bemannas med yrkesofficerare. Exempel på sådan befattningar finns inte minst på det administrativa området. Den traditionella synen på vilka befattningar som bör bemannas med yrkesofficerare bör över huvud taget mjukas upp. De kompetensbehov som uppstår över tid, kan därigenom tillgodoses på ett mer rationellt och kostnads-effektivt sätt.

Enligt utredningens mening är de åtgärder som krävs av personalpolitisk natur. Det bör därför ankomma på Försvarmakten att själv vidta åtgärder i den angivna riktningen.

Utredningen föreslår i kapitel 5 bland annat att officersyrket öppnas upp; att det skall kunna vara möjligt att gå ut och in i yrket och att expertkarriärer för yrkesofficerare skall utvecklas på sikt. Detta kommer att öka möjligheterna för kvalificerade civila att få vissa specialistbefattningar ursprungligen avsedda för yrkesofficerare. Även helt civila befattningar med ett kvalificerat innehåll kommer att utvecklas i den framtida verksamheten.

Utredningen anför slutligen att den civilanställdes olika möjligheter till utveckling genom arbete såväl nationellt som internationellt, tillskapandet av förmåner som friare arbetsutövande och flexibla arbetstider, där för övrigt distansarbete kan vara en metod, och sättet att nu genomföra omstruktureringsarbetet medverkar till att Försvarmakten bör kunna behålla sin position som en intressant och attraktiv arbetsgivare för civil personal även i framtiden.

8 Den internationella verksamheten och tjänstgörings- skyldighet för officerare

8.1 Bakgrund

De internationella uppgifterna står i fokus i det nya försvaret. En bärande tanke är att det bästa medlet att trygga freden i Sverige är att genom ett internationellt engagemang bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Regeringen anförde i prop. 1999/2000:30 i det hänseendet bl.a. att "för Sveriges del är vårt deltagande på stor bredd i det europeiska samarbetet och vårt bidrag till gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering centrala medel för att trygga också vår egen säkerhet" och vidare att "den för svensk försvarspolitik viktigaste slutsatsen av det senaste årets internationella utveckling är att vi behöver stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering". Den internationella verksamheten inom Försvarsmakten är idag omfattande och har en betydande spännvidd – från enskilda officerares deltagande i kursverksamhet över svensk representation med försvarsattachéer eller tillhandahållande av militära observatörer och rådgivare till deltagande med förbandsenheter i fredsfrämjande operationer eller i gemensamma övningar. Internationell verksamhet genomförs såväl multilateralt som bilateralt.

Utredningen skall enligt direktiven överväga hur de ökade kraven på Försvarsmaktens deltagande i internationell verksamhet skall kunna tillgodoses, t.ex. genom tjänstgöringsskyldighet för officerare. Utredningen skall särskilt beakta de arbetsrättsliga konsekvenserna.

Utredningens uppdrag vad gäller skyldighetsfrågan hänger således samman med de ökade internationella ambitionerna och utredningen redovisar därför i detta kapitel först den internationella verksamheten och går därefter in på frågan om tjänstgöringsskyldighet.

8.2 Internationell verksamhet – översiktlig redovisning

8.2.1 Inledning

Sverige har sedan 1960-talet förbundit sig att på anmodan ställa militär personal till förfogande för FN-uppdrag. Sedermera har ambitionerna att aktivt bidra till det internationella fredsfrämjande arbetet medfört att Sverige alltmer engagerat sig med trupper ingående i internationella styrkor, senast i Kosovo.

Sveriges förmåga att delta i olika internationella insatser måste förbättras och det är närmast den frågeställningen som dominerar diskussionen kring den internationella verksamheten. Inte minst gäller det för Sverige att kunna gå in i en insats snabbare och med avpassade resurser. Regeringen har angett att strävan bör vara att kunna sätta in krigsförband (s.k. snabbinsatsförband) i ett operationsområde senast trettio dagar efter beslut av regeringen eller riksdagen. Inom Försvarsmakten fortsätter arbetet med att utveckla den internationella samverkansförmågan. Detta sker främst genom den planerings- och översynsprocess (PARP) som bedrivs i samarbete med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Andra viktiga delar av den internationella verksamheten, och där militär kompetens är en viktig komponent, finns inom FN, VEU och OSSE. Inom EU sker för närvarande en snabb utveckling som syftar till uppbyggnad av krishanteringsförmåga. Omfattningen och innebörden av den utvecklingen på längre sikt kan för närvarande inte säkert kvantifieras i personella termer. De behov av personalresurser som kommer att aktualiseras för svensk del bör dock kunna hanteras så att de inte går utöver de resurser som inbegrips i PARP.

Resursmässigt domineras den internationella verksamheten av de internationella operationerna genom utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Enligt vad utredningen inhämtat tjänstgjorde under kalenderåret 1999 totalt 329 yrkesofficerare utomlands. Av dem deltog 261 i utlandsstyrkan, i allt väsentligt arméofficerare, 25 tjänstgjorde som militärattachéer, 36 var lärare/elever vid skolor m.m., 5 tjänstgjorde vid Nato/PSE och 2 som militära rådgivare. Den sammanlagda personalresursen motsvarande 185 årsarbetskrafter. Redovisningen är sannolikt inte helt fullständig. Man måste dessutom komma ihåg att det även finns en betydande personalresurs som är engagerad i utlandsverksamheten på olika håll i Sverige, främst inom SWEDINT och inom Högkvarteret.

Nedan redovisas personalsituationen närmare, som den enligt Försvarmaktens underlag till utredningen kan överblickas hösten 2000. Flera olika begrepp används för att beskriva befattningar vid internationellt samarbete. Mot bakgrund av att tjänstgöringsförhållanden och skyldigheten att tjänstgöra varierar är det därför ändamålsenligt att dela upp redovisningen. Det bör hållas i minnet att redovisningen utgör en ögonblicksbild av Försvarmaktens internationella verksamhet. Dess omfattning varierar självfallet över tid.

För att få en grov avgränsning har som en förutsättning angetts att tjänstgöringens varaktighet måste överstiga tre månader för att kunna inräknas i den internationella verksamhet som redovisas i det följande. I redovisningen har alltså inte inräknats de officerare som endast deltagit i kortare kurser, seminarier, möten, övningar etc.

Vad gäller stöd i Sverige till den internationella verksamheten har inräknats den personal som arbetar heltid med detta. Där ingår främst personal vid SWEDINT, UhregM, SWEDEC samt Försvarmaktens Hundtjänstenhet (FHTE). Ingen personal vid staber, exempelvis Högkvarteret, har tagits med, då det är svårt att beräkna antalet som på heltid ägnar sig åt stöd till den internationella verksamheten. Officerares arbete ute på utvecklingsförbanden för att exempelvis utbilda förbandsenheter för internationell verksamhet har inte heller inräknats då detta arbete bedömts ingå i den ordinarie verksamheten.

8.2.2 Internationella befattningar

Internationella befattningar förekommer inom multinationella organisationer och vid multinationella staber under genomförande av operationer. Befattningshavaren fyller en ordinarie funktion inom aktuell stab eller motsvarande och står under befäl av stabens chef.

Personalresurser

Inom SHIRBRIG arbetar 3 yrkesofficerare som för närvarande deltar i insats. I NORDCAPS svenska del i planeringselementet finns 3 anställda, varav 2 yrkesofficerare. *Totalt 5 yrkesofficerare.*

8.2.3 Svenska befattningar i internationell tjänst

Svenska befattningar i internationell tjänst finns i form av svenska militära representanter i Nato, EU (VEU), militära rådgivare vid de svenska delegationerna till FN och OSSE, svenska officerare för samverkan i multinationella staber och i andra nationers staber, dock inte ingående i enheter som är insatta i en operation. Befattningshavaren har som huvuduppgift att tillvarata svenska intressen och står under svenskt befäl eller annan svensk ledning. En militär rådgivare är Sveriges representant med huvuduppgift att lämna militära råd till annan befattningshavare inom en svensk organisationsenhet, vanligen Utrikesdepartementet.

Personalresurser

Inom FN-delegationen arbetar 2 yrkesofficerare samt dessutom 1 yrkesofficer i SHIRBRIG med fast placering på svenskt mandat. Inom OSSE-delegationen tjänstgör 1 yrkesofficer, i VEU 1 yrkesofficer, i EUMS 1 yrkesofficer och inom Nato/VEU-delegationen i Bryssel 6 yrkesofficerare. Vid Nato/PSE tjänstgör ytterligare 6 yrkesofficerare. Suveränitetstödet inkl stödet till de baltiska staterna omfattar 35 yrkesofficerare. Sverige har för närvarande 24 yrkesofficerare anställda som försvarsattachéer. *Totalt 77 yrkesofficerare.*

Under denna punkt bör anmärkas att under Sveriges ordförandeskap i EU tillkommer ytterligare personal både vid representationen vid EU och i Nato/VEU-delegationen i Bryssel.

Det kan vidare anmärkas att tillfälliga samverkansofficerare (exempelvis för KFORs behov) bedöms kunna tas ur lednings-element som organiseras enligt PARP.

8.2.4 Befattningar i svenska enheter som ingår i en multinationell styrka

Här avses befattningar i svenska förbandsenheter som ingår i en multinationell styrka. Befattningshavaren – utom styrkans chef – står normalt under svenskt befäl för att lösa de uppgifter som styrkan ålagts inom ramen för en pågående operation eller övning. Chefen för styrkan står normalt under befäl av en chef för en högre förbandsnivå.

Personalresurser

Inom utlandsstyrkan tjänstgör hos SFOR 29 anställda, varav 22 är yrkesofficerare och 6 reservofficerare. KFOR innehåller 133 anställda, varav 92 är yrkesofficerare och 28 reservofficerare. Som observatörer arbetar 64 anställda, varav 48 är yrkesofficerare och 12 reservofficerare. *Totalt 162 yrkesofficerare och 48 reservofficerare, 210 officersbefattningar.*

Under denna punkt kan anmärkas att antalet värnpliktiga befäl och meniga – anställda i utlandsstyrkan – är 688.

8.2.5 Befattningar i Sverige för stöd till internationellt samarbete och samverkan m.m.

Befattningar i Sverige för stöd till internationellt samarbete och samverkan inom Regeringskansliet, Högkvarteret och andra delar inom Försvarsmakten; som ovan berörts främst personal vid SWEDINT, UhregM, SWEDEC samt FHTE. Befattningshavarens huvuduppgift är att inom ordinarie organisation och ansvarsområde hantera frågor som särskilt berör internationellt samarbete och samverkan.

Under denna punkt redovisar utredningen dessutom lärare, elever och studietjänstgörande.

Personalresurser

Anställd personal (heltidstjänstgörande) inom Sverige: Yrkesofficerare inom parentes: SWEDINT 129 (72), SWEDEC 5 (5), FHTE 6 (3), UhregM 65 (9). Lärare mm: 33 yrkesofficerare. *Totalt 122 yrkesofficerare.*

8.2.6 Redovisning av officerare i antal och nivå

Det är i ur personalförsörjningssynpunkt självklart av intresse att reflektera över hur den internationella verksamheten belastar officerskollektivet inom de olika kompetensnivåerna. För att ge en uppfattning om verksamhetens omfattning också i fråga om nivån på de officerare som arbetar med internationella frågor redovisar utredningen därför följande tabell, som avser situationen hösten 2000.

Nivå		Antal
Yoff G	General/Amiral	2
Yoff 1	Överste/Kommendör	26
Yoff 2-3	Övlt, Kk, Mj, Örlkn	71
Yoff 4	Mj, Örlkn	82
Yoff 5	Kn	105
Yoff 6	Lt, Fk	61
Resoff 4	Mj	10
Resoff 5	Kn	20
Resoff 6	Lt, Fk	18
Summa yrkesofficerare		347
Summa reservofficerare		48
Totalt officerare		395

Vad som bör noteras är – den i och för sig kanske inte oväntade – överrepresentationen av officerare på kompetensnivå 2-3 och däröver. Vid den här tiden (hösten år 2000) förfogar Förvarsmakten i sin helhet över ungefär 13200 yrkesofficerare som – i vart fall teoretiskt – kan komma i fråga för internationella uppdrag, varav mindre än 1500 på dessa nivåer. Ytligt sett kan tillgången på yrkesofficerare för den internationella verksamheten både i högre grader och totalt sett förefalla god. Endast ett mindretal av dem är engagerade i det internationella arbetet. Men då bortses helt från att det är fråga om en stillbild som inte säger något om de dynamiska aspekterna. I själva verket är personalförsörjningsläget vad gäller de internationella operationerna ansträngt. Utredningen berör dessa frågor ytterligare i avsnitt 8.2.8.

8.2.7 Utvecklingen på längre sikt

Förvarsmaktens personalbehov för internationella insatser styrs främst av Sveriges åtaganden. Dessutom är behovet av att medverka med nationella representanter samt internationella officerare i viktiga fora styrande. För utredningens vidkommande är det därför nödvändigt att redovisa ett antagande om utvecklingen mot år 2005 och därefter vad gäller omfattningen av den internationella verksamheten. Vad som då i första hand är av intresse är de bidrag som Sverige redan anmält inom ramen för

PARP-processen och till EU:s styrkeregister för krishanteringsförmåga.

Utvecklingen av internationell militär krishanteringsförmåga sker inom ramen för Nato/PFF Planning and Review Process (PARP), WEU Forces Answerable to the Western European Union (FAWEU) och EU:s gryende krishanteringssamarbete (den s.k. Headline Goals processen). Militära resurser måste även kunna utvecklas och tillhandahållas till FN, OSSE och inom ramen för det nordiska samarbetet. Nationella representanter och internationella officerare är en viktig del i detta sammanhang, även om personalvolymen är förhållandevis mindre.

De resurser som anmälningarna avser att kunna tillhandahålla, efter erforderliga nationella beslut, består i praktiken oftast av samma resurs som anmälts i olika fora. Detta innebär att t.ex. en bataljon inom ramen för PARP, även kan vara anmäld inom ramen för FAWEU och EU. Sverige eftersträvar att låta PARP vara den dimensionerande processen för den egna utvecklingen av militär krishanteringsförmåga. Detta för att undvika s.k. duplication of efforts.

Inom ramen för PFF antog regeringen i juni 2000 följande partnerskapsmål. Den angivna resursen innefattar all personal.

Förband mm	Resurs
Mekbataljon	900
Mekbataljon	910
Ingenjörkompani	175
MP-kompani	160
Sjöminröjförband	131
Spaningsflygförband inkl basförband	225
Transportflygförband inkl basförband	70
Ledningsresurser	50
TOTALT	2 621

Det bör anmärkas att åtagandet av partnerskapsmålen endast innebär att de aktuella förbanden skall utveckla en förmåga att inom en viss angiven tidsram (30 resp. 90 dagar) kunna delta i insatser, vilket bland annat – förutom beredskapskraven – ställer krav på s.k. interoperabilitet. Partnerskapsmålen innebär också en särskild prioritering och en kvalitativ utveckling av förbanden på listan. Sverige är ju inte medlem i Nato och det krävs särskilt beslut

av statsmakterna om och med vilka resurser som Sverige kan delta i en viss insats.

I det nyss nämnda regeringsbeslutet åläggs Försvarmakten att studera

- Möjligheterna att tillskapa ledningsstrukturer för särskilda CIMIC-förband av kompanistorlek och större
- Hur förmågan till lufttankning kan utvecklas
- Möjligheterna att säkerställa sjötransportkapacitet för transport av egna förband
- Möjligheterna att bidra till en brigadledningsstruktur för en nordisk fredsfrämjande brigad

I förutsättningarna för studierna skall möjliga bidrag från andra länder i form av personal och andra resurser beaktas. Studierna skall delredovisas till Förvarsdepartementet senast den 1 mars 2001.

Genom regeringsbeslut den 9 november 2000 anmälde Sverige följande förband mm till EU:s styrkeregister. Anmälan ligger i linje med Försvarmaktens önskemål.

Förband mm	Resurs
Mekbataljon stridsfordon 90	900
Ingenjörkompani	175
MP-kompani	160
Sjöminröjförband	131
Korvettförband	206
Ubåtsförband	35
JAS 39-div inkl basförband	225
Tp 84-grp inkl basförband	70
Ledningsresurser	50
TOTALT	1 952

Det är att notera att i detta åtagande har Sverige anmält endast en mekaniserad bataljon men tillfört ett korvett- och ett ubåtsförband jämfört med PARP ovan. Genom denna förändring åstadkoms en jämnare personell fördelning mellan armé- (1285), marin- (372), resp. flygstridskrafter (295). Samtliga förband skall ha 30 dagars beredskap.

Genom regeringsbeslut den 21 december 2000 gjordes de förband som anmälts till Nato respektive EU för fredsfrämjande insatser även tillgängliga för FN och det nordiska försvarssamarbetet. I anmälan till UNSAS ingick dessutom 60 militär-observatörer och en ledningsresurs från 2001. Beslutet innefattade också en anmälan av vissa insatsförband med 30 dagars beredskap till FNs snabbinsatsbrigad.

Sverige fattar i varje enskilt fall och i enlighet med svensk lag självt beslut om medverkan i internationella fredsfrämjande insatser. En förutsättning för svensk medverkan är att åtgärden står på folkrättslig grund. Enligt FN-stadgan skall beslut om fredsframtvingande insatser fattas av FN:s säkerhetsråd. Sverige förbehåller sig rätten att i varje enskilt fall utfärda särskilda villkor för förbandens utnyttjande.

När det gäller omfattningen av den internationella verksamheten inom eller vid sidan av dessa anmälningar genom arbete i befattningar i olika internationella staber, observatörsuppdrag i FN-missioner, arbetet i NORDCAPS, stödet till Baltikum mm kan några mer exakta beräkningar inte göras. Utredningen bedömer dock att det är rimligt att anta att en viss ökning kommer att ske. Även behovet av stöd till den internationella verksamheten inom Sverige bedöms öka då verksamheten i utlandet ökar.

8.2.8 Överväganden om personalbehov mm

Personalbehovet i stort

Försörjningen med yrkesofficerare och med soldater är av avgörande betydelse för trovärdigheten i de förbandssammansättningar som Sverige anmäler till FN, Nato respektive EU. Det finns tecken som tyder på att det är svårt att rekrytera till den pågående Kosovoinsatsen. Enligt vad utredningen erfarit vid besöket hos KS 02 har den bataljonen haft vakanser bland officerare under i princip hela missionen och i flera fall har mycket unga yrkesofficerare fått befattningar som de inte alltid varit mogna för. För denna bataljon var det tydligt att intresset för en internationell insats bland yrkesofficerare i åldern 30–40 år inte är tillräckligt. Inom några viktiga kategorier bland soldaterna – t.ex. förare av stridsfordon – har bataljonen tvingats acceptera personal som inte uppfyller de formella betygskraven. Bataljonschefens ord

”alla som visat intresse finns redan här i Kosovo” är tänkvärda inför framtiden. Problemen kvarstår vid KS 03 och KS 04.

Utredningen vill här inskjuta att Kosovobataljonerna ger intryck av väl fungerande förband som på ett mycket bra sätt löser svåra situationer i den del av uppgiften som avser fredsbevarande verksamhet och att det ovan sagda endast avser att belysa den i och för sig välkända rekryteringsproblematiken.

Bidragande till de problem som har förelegat kring rekryteringen till de internationella insatserna är att de länge i huvudsak varit – och ännu är – en arméfråga snarare än en fråga för hela Försvarmakten. Den anmälan till EU som Sverige gjorde i november år 2000 (se avsnitt 8.2.7) möjliggör en bättre spridning av uppgifterna mellan försvarsgrenarna och därmed en viss avlastning för armén. Men så länge som förmågan till väpnad strid på marken styr bemanningen utgörs rekryteringsbasen i princip enbart av de officerare och soldater som är utbildade för detta.

Utredningen konstaterar att Försvarmakten anser att det är möjligt att uthålligt personalförsörja de förband som anmälts till EU. Likväl vill utredningen framhålla att vid full insats kan flaskhalsproblem komma att uppstå inom vissa funktioner. Detta gäller i synnerhet när det blir fråga om missioner som sträcker sig över lång tid. När det gäller t.ex. stridsfordonsförare (vissa fordonstyper) kommer värnpliktsutbildningen inte att årligen producera lika många förare som det antal som behövs för uppgifterna utomlands. Bland yrkesofficerare finns det specialister som belastas mycket hårt med utlandsuppdrag osv. Enligt utredningen finns det anledning att noga följa utvecklingen – särskilt inom armén – när det gäller förutsättningarna att bemanna de internationella operationerna.

Behovet av officerare i högre nivåer

Med en utökad internationell verksamhet, uppbyggnaden av olika internationella staber m.m. och ett behov av svensk bemanning i dessa och de ökade kraven på kompetens följer att behovet av officerare i högre nivåer (nivå 3 och högre) som tjänstgör utomlands med stor sannolikhet kommer att öka jämfört med idag. Samtidigt minskar även den här kategorin officerare i antal. Basen för rekryteringen till dessa arbetsuppgifter blir smalare. Det kan enligt utredningens uppfattning finnas en risk att svårigheterna att

rekrytera officerare främst i dessa nivåer kommer att bli så stora att Sverige inte alltid kan leva upp till gjorda åtaganden.

Ett sätt att lösa den här problematiken kan vara att bredda rekryteringsbasen, dvs. sträva efter att öka antalet tillgängliga officerare i nu aktuella nivåer. Den internationella verksamheten blir i så fall en tydligt dimensionerande faktor för Försvarsmakten, eftersom detta behov styr rekrytering och skolgenomströmning. Enligt utredningen är det dock ogörligt att på ett säkert sätt räkna fram hur stor en sådan ökning skulle behöva bli. Man måste hålla i minnet att det handlar om resurser, om prioriteringsfrågor, om organisationsfrågor och om ambitioner. Frågorna berör för övrigt inte bara tillgång och efterfrågan på viss kompetens utan också mjuka faktorer av olika slag, som t.ex. viljan hos officerare att – gång på gång – åta sig internationella uppdrag av olika karaktär, hur många sådana uppdrag som en officer lämpligen bör åta sig, hur anställningsvillkor utformas, hur meritvärderingen av utlandstjänsten upplevs i organisationen osv. Dessa faktorer kan slå åt olika håll.

Utredningen redovisar nedan ett allmänt resonemang för att belysa beräkningsproblematiken.

Som utredningen visat i tidigare avsnitt var antalet officerare i nivå 3 som var engagerade i hela utlandsverksamheten (inkl i Sverige) under hösten år 2000 drygt 80. Det är enligt utredningen inte orimligt att anta att det genomsnittliga behovet på längre sikt kan uppgå till 100 officerare i nivå 3 – som är utomlands mer än tre månader – även vid en relativt låg svensk engagemangsnivå. Vid en mycket försiktig beräkning krävs, för att uthålligt hålla den volymen, att minst 200 officerare i den aktuella nivån gör en ca sex månader lång utlandstjänstgöring varje år. Hur stor är då rekryteringsbasen? År 2005 kommer den att uppgå till kanske 800 yrkesofficerare. Alla kommer inte att vara lämpliga eller tillgängliga. Om den reella rekryteringsbasen antas vara högst 400 så framstår belastningen på denna kategori som utomordentligt hög, särskilt över tid. Med hjälp av ytterligare antaganden om t.ex. antal/ frekvens uppdrag som en officer kan förväntas genomföra går det att få fram behovssiffror som blir helt orimliga i förhållande till de resurser som kommer att vara tillgängliga och i relation till det faktum att Försvarsmakten idag bara med möda förmår att personalförsörja de internationella uppgifterna. En väsentlig orsak till att systemet inte kollapsar ligger i att det kontinuerligt sker en genomströmning av personal i de olika kategorierna.

Samlad bedömning

Enligt utredningen är det nödvändigt att vid en samlad bedömning ta större hänsyn till de internationella insatserna vid analysen av personalbehovet i framtiden än vad Försvarsmakten gjort hittills. Därvid bör särskilt behovet av officerare i nivå 3 uppmärksammas. Enligt utredningen finns det anledning att ange det totala behovet av yrkesofficersresurser i internationell verksamhet till det dubbla jämfört med vad Försvarsmakten har beräknat, dvs. till 400 yrkesofficerare. Detta motsvarar ungefärligen att 700 yrkesofficerare årligen engageras i denna verksamhet. Utredningen har därvid förutsatt att reservofficerarnas medverkan i internationella operationer kommer att öka på sikt.

Kompetensbehovet på längre sikt

Av ovanstående redovisning följer att behovet av officerare (och övrig personal) med djupare kunnande och erfarenheter på det internationella området kommer att öka under perioden. Det kommer att krävas satsningar på kompetensutveckling av officerare. Försvarsmakten bedömer att delar av nödvändig utbildning och träning initialt måste ske utomlands. Efter hand som en bas av personal med kvalificerad kompetens inom internationell tjänst byggs upp kan en större del av utbildning m.m. genomföras i Sverige.

De kompetensområden som är angelägna att utveckla hos den enskilde officeren är förmågan till samverkan – i förband och staber – i en internationell miljö, vilket kräver insikter i det internationella regelverket, i standarder, rutiner och metoder som tillämpas t.ex. inom Nato och inte minst samträning tillsammans med utländska officerare. Detta gäller både för officerare med förbandsledningsuppgifter och för dem med specialistkompetenser. Det är generellt sett nödvändigt med en kraftfull satsning på språkutbildning, i första hand fackengelska. En officer bör kunna arbeta i minst ett främmande språk.

Bemanningsur ett långsiktigt perspektiv

Långsiktigt bör bemanningen med svensk personal i den internationella verksamheten ske så att möjligheterna till insyn, på-

verkan och kompetensuppbyggnad blir den bästa möjliga. Kravbilden vad gäller olika kompetenser blir totalt sett givetvis komplex och det är inte möjligt för utredningen att gå in i detaljer. Några övergripande principer kan dock redovisas.

Bemanningen måste säkerställa ett svenskt inflytande vid utvecklingen av det internationella militära samarbetet, fokuserat på FN:s fredsfrämjande verksamhet, den europeiska kris- hanteringen inom EU och på samverkan med Nato. Detta sker dels genom att kompetent personal rekryteras till befattningar inom multinationella organisationer företrädesvis på militärstrategisk nivå, dels att befattningar inom Försvarsmakten för stöd till internationell samverkan tillsätts med personal som har erfarenhet från internationellt samarbete. Personal måste också kunna erbjudas att arbeta inom Regeringskansliet samt vid svenska representationer utomlands.

Kompetens måste utvecklas genom utbildning och praktisk tjänstgöring. Möjligheter måste därför tillvaratas att skicka svenska officerare på utbildning vid utländska skolor, till kurser som genomförs företrädesvis inom Nato och för studietjänstgöring vid andra nationers staber och förband.

Personal som fullgjort tjänst inom staber eller i en mission eller som genomfört utbildning vid utländska skolor bör erbjudas befattningar där deras internationella erfarenhet kommer Försvarsmakten bäst till godo. Detta bör om möjligt ha tagits in i officerens individuella utvecklingsplan redan före den internationella tjänstgöringens början eller påbörjandet av studier vid utländsk skola.

Behov av en effektiv planerings- och beslutsprocess

De förband som anmälts till EU och FN:s snabbinsatsbrigad skall, som tidigare nämnts, samtliga ha 30 dagars beredskap. Detta beredskapskrav understryker behovet av en effektiv planerings- och beslutsprocess. De övergripande besluten om insats, finansieringsfrågor mm måste tas så tidigt som möjligt och det måste finnas en förberedande planering på mer operativ nivå som möjliggör ett snabbt agerande. Utredningen går inte in på de väl kända problem som i dessa avseenden uppstod i samband med den första insatsen i Kosovo. Regeringen har från år 2000 delegerat till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att besluta om att Försvarsmakten får ianspråkta budgetmedel för att vidta förberedande åtgärder för en insats. Utredningen framhåller från

sina utgångspunkter att det krävs en genomarbetad personalplanering med god framförhållning för att säkerställa att personalförsörjningen av Sveriges insatsstyrkor kommer att fungera även vid korta varseltider. De krympande rekryteringsbaserna ökar kraven i dessa avseenden. Försvarsmakten arbetar nu med beredskapskontrakt för att säkerställa att vissa förband kan gå ut i en internationell operation mycket snabbt. Personal som tecknat ett kontrakt har åtagit sig att inställa sig inom sju dygn från inkallelse.

Utbildning för internationella insatser

Värnpliktig personal kan inte tvingas att delta i internationella insatser med stöd av totalförsvarsplikten. En soldat som – efter fullgjord grundutbildning – deltar i en internationell insats gör det frivilligt genom sin anställning i utlandsstyrkan. Dessutom får en värnpliktig under grundutbildning med plikt endast utbildas för sådan verksamhet som inbegripes i krigsbefattningen. Pliktutredningen anför i betänkandet (SOU 2000:21) Totalförsvarsplikten att all utbildning, såväl den teoretiska som den praktiska, av totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt och civilplikt skall leda mot en krigsbefattning (krigsplacering) i det svenska totalförsvaret. Utbildning eller utbildningsmoment som har till syfte att förbereda den totalförsvarspiktige för en fredsfrämjande verksamhet utomlands bör kunna ingå i grundutbildningen om det ses som ett led i utbildningen för de uppgifter som den totalförsvarspiktige kan komma att ställas inför vid beredskaps- och krigstjänstgöring.

Utredningen anser att grundutbildningen av värnpliktiga i princip bör kunna ske mot de uppgifter som Försvarsmakten har. Utredningen vill också framhålla att ett ökat inslag i grundutbildningen av värnpliktiga mot de internationella uppgifterna är nödvändigt inte bara för att bredda rekryteringsbasen eller för att möta de ökade beredskapskraven utan också för att de soldater, som sedermera frivilligt går ut i internationella insatser skall ha så goda förutsättningar som möjligt att på ett säkert sätt lösa de uppgifter de kan komma att ställas inför.

8.3 Tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser

8.3.1 Inledning

Försvarsmaktens uppgifter och inriktning förändras över tiden, i likhet med vad som gäller andra myndigheter, organisationer och företag. Detta påverkar självfallet arbets- och tjänstgöringsförhållandena för de anställda. För Försvarsmaktens del har förändringarna till en del föranletts av de organisationsförändringar m.m. som blivit en följd av de senaste försvarsbesluten. Den kanske viktigaste förändringen är dock den förändrade inriktning av Försvarsmaktens verksamhet som skett mot ett väsentligt utökat deltagande i internationella insatser. Överbefälhavaren anmälde mot denna bakgrund redan år 1992 till regeringen att frågan om yrkesofficerarnas skyldighet att tjänstgöra utomlands borde klargöras. Utvecklingen mot en ökad internationell verksamhet för Försvarsmakten har sedan dess betonats och konkretiserats ytterligare genom bland annat Sveriges anmälningar till FN, Nato och EU. Många officerare är eller har varit engagerade i den internationella verksamheten.

8.3.2 Allmänt om tjänstgöringsskyldigheten

Begreppen tjänstgöringsskyldighet och arbetskyldighet

I diskussionen om skyldigheten för officerare och andra anställda i Försvarsmakten att tjänstgöra utomlands har uttrycket tjänstgöringsskyldighet genomgående använts. Det används också i direktiven. Ett synonymt begrepp är begreppet arbetskyldighet. Även om begreppet arbetskyldighet språkligt sett kan uppfattas som något snävare och närmast avse skyldigheten för en arbetstagare att inom ramen för en anställning underkasta sig ändrade arbetsuppgifter så innefattas i bägge fallen frågor som rör anställningen, bestämmelser om tjänstgöring, tjänstgöringsområde och verksamhetsort.

Grunderna för tjänstgöringsskyldighetens omfattning

Av arbetsrättens och avtalsrättens allmänna grunder följer att en anställd är skyldig att utföra allt arbete som omfattas av hans anställningsavtal. Vidare gäller att om den anställde är bunden av ett kollektivavtal så är han eller hon skyldig att på de villkor som

anges i avtalet utföra allt arbete för arbetsgivarens räkning som står i ett naturligt samband med den centrala verksamhet som avtalet avser. En förutsättning är dock att arbetet faller inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. Detta synsätt, som är centralt för arbetsrätten, brukar kallas 29/29-principen efter arbetsdomstolens dom 1929 nr 29.

Tjänstgöringsskyldigheten i staten

För statsanställda gäller av hävd en vittgående tjänstgöringsskyldighet. Denna fanns tidigare reglerad i statstjänstemannalagen (StjL) men bestämmelserna upphävdes i samband med 1976 års MBL-reform. Därmed öppnades bland annat en möjlighet att kollektivavtalsreglera arbetsskyldigheten för de statsanställda. Några sådana avtal av intresse i detta sammanhang har dock inte träffats. Den grundläggande skyldigheten för en arbetstagare i staten att inom ramen för sin anställning utföra arbetsuppgifter inom stora delar av arbetsgivarens hela verksamhetsområde upprätthålls genom en fast praxis.

Det råder följaktligen en mycket långt gående skyldighet för en statligt anställd att underkasta sig förändringar i tjänstgöring och arbetsuppgifter. I 10 § StjL angavs att tjänsteman skulle ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra bestämmelser om arbetet. Vidare var tjänstemannen skyldig att åtlyda de särskilda föreskrifter som rörde hans tjänstgöring. Innebörden av dessa bestämmelser framgår av departementschefens uttalande i förarbetena (prop. 1965:60 s. 161) där han anger:

”Att tjänsteman är skyldig att underkasta sig ändrade bestämmelser om tjänstgöringsområde och stationeringsort samt sådan vidsträcktare eller ändrad tjänstgöring hos myndigheten, som icke i grunden ändrar tjänstens beskaffenhet får anses följa av den allmänna skyldigheten att iaktta i behörig ordning meddelade föreskrifter om arbetet” (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 212).

I förarbetena till 1976 års lag om offentlig anställning (prop. 1975/76:105, bilaga 2 s. 214–215) anfördes bland annat följande om statstjänstemännens arbetsskyldighet:

”Det följer redan av avtalsrättens allmänna grunder att en arbetstagare är skyldig att utföra det arbete som han har åtagit sig i det anställningsavtal som gäller för honom och att han även i övrigt har att uppfylla de särskilda åligganden som får anses innefattas i tjänsten. Arbetstagaren är dessutom skyldig att utföra även annat arbete som

står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. På den statliga sektorn torde detta gälla oavsett om arbetet utförs i den egna tjänsten eller som vikarie för någon annan.

Äliggerandena varierar naturligtvis från tjänst till tjänst och från en verksamhetstyp till en annan. Sålunda måste det i många tjänster anses ligga en ganska långt gående skyldighet att åtyda kommenderingar av den art som behövs för att myndighetens olika uppgifter skall kunna fullgöras även om detta inte sägs uttryckligen i anställningsavtalet. Behovet av att utnyttja kommenderingar är naturligtvis särskilt framträdande vid vissa myndigheter, t.ex. inom försvaret och polisväsendet.”

Det är av särskilt intresse att notera hänsyftningen till kommenderingsprincipen i det ovanstående citatet. Ett arbetsledningsbeslut genom en s.k. kommendering innebär ju ofta – men inte alltid – att arbetsgivaren bestämmer om en fysisk förflyttning av arbetstagaren; han/hon skall utföra arbetsuppgifter på en annan ort.

I den nuvarande lagen (1994:260) om offentlig anställning finns inga bestämmelser om arbetskyldighet. I förarbetena (SOU 1992:260 s. 149) anförs dock följande:

”Inom ramen för den arbetskyldighet som gäller i ett anställningsförhållande har arbetsgivaren alltså rätt att beordra arbetstagaren att utföra arbete. Arbetsgivaren kan också – fortfarande inom ramen för arbetskyldigheten – varaktigt omplacera arbetstagaren så att denne sätts att utföra andra arbetsuppgifter. Denna arbetsgivarens rätt kan härledas ur anställningsavtalet och arbetsgivarens därur sprungna arbetsledningsrätt.”

Det är mycket vanligt – åtminstone på det statliga området – att anställningsavtal inte innehåller några närmare uppgifter om arbetet eller om arbetskyldighetens omfattning. Kollektivavtal saknas, som tidigare anförts, nästan helt.

Den tjänstgöringsskyldighet som gäller för en enskild statsanställd kan dels härledas ur vad som klargjorts vid anställningsavtalets ingående, dels i vad som normalt gäller för berörd befattning/yrkesgrupp i den aktuella verksamheten. Myndigheternas instruktioner och arbetsordningar är därvid av stor betydelse. Frågan är således vad som är normalt förekommande och vad som kan krävas av de anställda i en viss verksamhet.

8.3.3 Tjänstgöringsskyldigheten i Försvarmakten

Försvarmaktens uppgifter anges i 1–6 §§ förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten. Genom att riksdag och regering till myndighetens verksamhet även lagt uppgifter utom riket har dessa uppgifter blivit en del av Försvarmaktens hela verksamhet.

I samband med 1992 års försvarsbeslut beslöts att myndigheten Försvarmakten skulle bildas år 1994. I förarbetena till lagen om offentlig anställning uttalades bland annat (SOU 1992:60 s. 171):

”Riksdagen har den 4 juni fattat ett försvarspolitiskt beslut. Enligt detta skall bland annat en enda försvarsmyndighet bildas den 1 juli 1994 av de olika myndigheterna inom försvarets område. De som anställs i den myndigheten kommer att ha en arbetsgivare med vidsträckt verksamhetsområde. Anställningsavtalen bör träffas mot den bakgrunden.”

En anställning i Försvarmakten sker idag som en anställning i myndigheten Försvarmakten med en placering vid visst förband, viss skola eller i Högkvarteret. Anställningsavtalet är således i princip utformat för att innefatta en tjänstgöringsskyldighet som omfattar myndighetens hela verksamhetsområde. Försvarmakten som arbetsgivare har liksom andra statliga myndigheter rätt – med vissa begränsningar som här saknar intresse – att omplacera en anställd i Försvarmakten inom hela myndigheten.

Byte av arbetsuppgifter inom Försvarmakten

I enlighet med vad Arbetsdomstolen angett i domen 1994 nr 24 sägs i de enskilda anställningsavtalen inom Försvarmakten att arbetstagaren är anställd i Försvarmakten ”med placering tills vidare” t.ex. vid visst förband. Försvarmakten utformar medvetet anställningsavtalen på det här sättet för att skapa möjligheter för intern rörlighet genom arbetsledningsbeslut. Försvarmaktens syn på arbetsledningsrätten är i huvudsak grundad på personalpolitiska överväganden. Genom arbetsledningsrätten kan en personalutveckling åstadkommas. De anställda kan utvecklas genom att få byta arbetsuppgifter efter en dialog mellan chef och anställd. Individuella planeringssamtal är en grundbult i ett sådant system. Försvarmakten kan vidare å sin sida placera de anställda på den befattning där de i ett verksamhetsperspektiv bäst behövs.

När det gäller frågan om tjänstgöringsskyldighetens omfattning och därmed möjligheterna att kunna beordra eller kommendera någon att tjänstgöra utomlands bör först göras klart att en försvarsmaktsanställd precis som andra arbetstagare kan åläggas att genomföra utrikes resor i tjänsten och att under en begränsad tid tjänstgöra utomlands i olika uppdrag. Utredningen går inte in på de frågorna fortsättningsvis. De särskilda komplikationerna vad gäller tjänstgöringsskyldigheten uppstår när Försvarsmakten skall uppträda med väpnad styrka i internationella operationer enligt de särskilda lagbestämmelser som gäller om detta. I 5 kap 1 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal stadgas sålunda:

Bestämmelser om att sända svensk väpnad styrka till ett annat land finns i regeringsformen, lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:558) om utbildning för fredsbevarande verksamhet. Med de begränsningar som följer av dessa bestämmelser får den som tjänstgör vid Försvarsmakten beordras att fullgöra tjänsteuppgifter i ett annat land.

8.3.4 Regler om utlandsstyrkan

Enligt 10 kap 9 § 1 st. regeringsformen får regeringen insätta rikets försvarsmakt i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket. I övrigt får regeringen besluta att sända svensk väpnad styrka till ett annat land efter medgivande av riksdagen, om särskild lag medger detta eller om sådan skyldighet följer av internationell överenskommelse som godkänts av riksdagen. Bestämmelsen har tolkats på så sätt att en styrka kan ha beväpning för självförsvar utan att därför anses väpnad i regeringsformens mening. Regeringen kan därför sända en sådan styrka utomlands utan att höra riksdagen.

Enligt lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands skall personalen som ingår i styrkan anställas särskilt och ingå i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Bestämmelsen skall enligt uttalande i motiven (prop. 1992/93 s. 7) ses som en markering av att utlandsstyrkan skall rekryteras på frivillig grund. Högst 3000 personer ur utlandsstyrkan får samtidigt tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst. Regeringen beslutar att utlandsstyrkan skall ställas till förfogande under i lagen angivna villkor. Deltagande i utlandsstyrkan, dvs. i internationella fredsfrämjande insatser, bygger för både yrkesofficerare och all annan personal på

frivillighet. Deltagande med svensk trupp i fredsframtvingande insatser kräver medgivande av riksdagen. Det svenska deltagandet i de Natoleda IFOR- och SFOR-styrkorna i Bosnien-Hercegovina och i KFOR-styrkan i Kosovo från och med 1999 godkändes således av riksdagen då dessa operationer bedömdes ha fredsframtvingande karaktär. En fredsframtvingande insats är till sin natur mer ingripande och farlig än en fredsbevarande. Det torde följa av allmänna rättsgrundsatser att deltagande i sådana internationella insatser då också bygger på frivillighet från den enskildes sida, även om en uttrycklig reglering härom saknas. Ingen har heller hittills tvingats att tjänstgöra i fredsframtvingande insatser. Här bör man hålla i minnet att hävd och praxis (det som brukar tillämpas) anses ha stor betydelse vid en arbetsrättslig prövning om t.ex. arbetskyldighetens omfattning enligt ett anställningsavtal.

Enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan regeringen besluta att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Den som inte är anställd i Försvarsmakten skall ha samtyckt till att delta i utbildningen. Däremot krävs inte samtycke från den som är anställd och detta oavsett om utbildningen äger rum i Sverige eller utomlands. Skyldigheten att delta i utbildningen anses följa av anställningsavtalet med Försvarsmakten. Försvarsutskottet har i denna fråga uttalat följande (bet. 1993/94: FöU 12 s.5)

”Utskottet vill understryka att deltagandet enbart avser utbildning för fredsbevarande verksamhet. Även om utbildningen kan anses som ett led i förberedelser inför senare medverkan i utlandsstyrkan, är det utskottets mening att deltagande i utbildning för fredsbevarande verksamhet inte får uppfattas som en vidare skyldighet att ingå i utlandsstyrkan för fredsbevarande verksamhet.”

Nuvarande reglering och praxis torde innebära att ingen anställd i Försvarsmakten har skyldighet att tjänstgöra utomlands i en väpnad styrka vare sig för fredsbevarande insatser eller humanitärt arbete i samband med väpnad konflikt m.m. eller för fredsframtvingande insatser. Däremot kan en anställd i Försvarsmakten beordras att i sin anställning genomgå en utbildning för fredsbevarande verksamhet oavsett om denna utbildning sker inom ramen för en väpnad styrka och oavsett om utbildningen sker i Sverige eller utomlands.

Arbetsagarorganisationernas tolkningsföretråde

Vid en tvist om arbetskyldighet gäller 34 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Bestämmelsen innebär att vid en tvist om tolkningen av om en anställd i Försvarsmakten är skyldig att tjänstgöra i en väpnad styrka utomlands så gäller arbetsagarorganisationens mening i frågan till det att tvisten slutligt prövats av domstol. Försvarsmakten kan dock enligt 69 § MBL utverka ett interimistiskt beslut av domstolen i avvaktan på domstolens slutliga ställningstagande. Någon möjlighet att på grund av synnerliga skäl bryta genom tolkningsföreträdet föreligger dock inte med hänsyn till att detta inte får ske om det kan medföra "fara för liv eller hälsa" hos den anställde som skulle beröras av arbetsgivarens beslut att inte acceptera tolkningsföreträdet.

8.3.5 Överväganden i skyldighetsfrågan

Frivilligheten som princip

Man kan säga att svensk medverkan med trupp i fredsfrämjande verksamhet utom riket vilar på en princip att den enskildes deltagande skall vara frivilligt. Ett sådant förhållningssätt har varit rimligt så länge som arbetsuppgifterna legat utanför försvarets normala verksamhet. Dels har det varit en omöjlighet rent rättsligt att hävda en skyldighet men det finns också andra viktiga aspekter, som att frivilliga får antas ha en högre motivation och att den frivillige också tar ett eget ansvar för de risker som ett utlandsuppdrag kan föra med sig. Detta senare gör sig särskilt starkt gällande när det gäller fredsframtvängande insatser. Frivillighetsprincipen innebär alltså även fördelar. Ett rent praktiskt motiv till att frivillighetsprincipen inte närmare ifrågasatts kan vara att det tidigare egentligen inte varit några problem att rekrytera frivilliga. I det sammanhanget kan hänvisas till försvarsutskottets uttalande inför 1996 års Försvarsbeslut (FöU 1995/96:1).

"Personalen till den internationella styrkan skall enligt regeringens mening rekryteras på frivillig väg. Om det uppstår rekryteringsmässiga svårigheter för Sverige att fullfölja sina åtaganden är regeringen inte främmande för att, vid nyanställning av personal till Försvarsmakten, föreskriva att anställningen kan komma att omfatta även tjänst för fredsfrämjande verksamhet i utlandet."

Det kan tillfogas att regeringen anförde att rekryteringen skulle ske med ekonomiska incitament för personalen att fullfölja sina

åtaganden. Regeringen räknade vid denna tid med att 800–1400 personer i normalfallet samtidigt skulle kunna tjänstgöra utomlands. Som framgått i avsnitt 8.2.7 har Sverige nu anmält ett åtagande som omfattar uppemot 2000 personer till EUs styrkeregister. De internationella åtagandena växer sålunda samtidigt som försvarets numerär minskar. Det finns idag svårigheter att bemanna t.ex. Kosovobataljonen eller att få fram FN-observatörer.

Emellertid är det väsentligt att hålla i minnet att de internationella uppgifterna har skrivits in i instruktionen för Försvarsmakten på ett tydligt sätt. Presumtionen måste vara att uppgifterna i fråga omfattas av arbetsledningsrätten. Frivilligheten för den enskilde anställda vilar idag därför på de särskilda lagarna om utlandsverksamheten och på de uttalanden som tidigare har gjorts av statsmakterna. Men det finns, som framgått ovan, också andra motiv för den som inte är oväsentliga.

Utredningens grundsyn

De internationella uppgifterna är centrala i Försvarsmaktens verksamhet och utgör en viktig faktor i svensk säkerhetspolitik. Att delta i internationella fredsfrämjande operationer är enligt riksdagens beslut en av Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Tjänstgöring utomlands, även i en väpnad styrka, bör därför enligt utredningens mening vara en både väsentlig och naturlig del av en yrkesofficers arbetsuppgifter och omfattas av tjänstgöringsskyldighet. Detta är inte bara en formell syn utan i grunden ett etiskt ställningstagande i en fråga där ansvaret i första hand bör bäras av statsmakterna och Försvarsmakten men också av den enskilde officeren. Ställningstagandet förändrar inte det grundläggande personalpolitiska synsättet att tjänstgöring i utlandsverksamheten i första hand och i största möjliga utsträckning bör ske med frivilligheten som grund. Stor respekt måste visas den enskilde när det gäller dennes vilja och möjligheter att t.ex. med hänsyn till de egna familjeförhållandena tjänstgöra vid en viss tidpunkt eller i en viss mission.

Utredningen vill här tillfoga att det för utredningen ter sig utomordentligt svårt att kunna komma till någon annan principiell ståndpunkt vad gäller yrkesofficerare. Dessa är i sin yrkesroll bärare av de exklusiva maktbefogenheter som Försvarsmakten ansvarar för inför statsmakterna. Med detta följer också skyldig-

heten för yrkesofficeren att utföra de uppdrag som kan läggas på honom/henne.

När det gäller andra personalkategorier än yrkesofficerare ter sig frågan inte lika självklar. Utredningen återkommer till den problematiken nedan. Men även frågan om yrkesofficerarnas tjänstgöringsskyldighet innehåller problem som måste beröras ytterligare.

Yrkesofficerarnas tjänstgöringsskyldighet

För yrkesofficerare som nyanställs i fortsättningen bör det göras tydligt att anställningen innebär skyldighet att tjänstgöra såväl inom som utom Sverige i de uppgifter som Försvarsmakten har. Det är därför naturligt att vid rekrytering av yrkesofficersaspiranter klargöra att utlandstjänstgöring ingår som ett naturligt led i arbetet. En yrkesofficer skall kunna tjänstgöra i utlandsstyrkan utan att vara tjänstledig från Försvarsmakten.

När det gäller redan anställda yrkesofficerare är frågan mer komplicerad. Vid en bedömning av förutsättningarna att ålägga yrkesofficerare en tjänstgöringsskyldighet eller att anse att utlandsuppgifterna ingår naturligt i yrket måste beaktas att anställningsavtalet vilar på civilrättslig grund och inte på förvaltningsrättslig. För de yrkesofficerare som redan är anställda i Försvarsmakten är det därför inte självklart att hävda att utlandstjänstgöring i alla former är ett obligatoriskt inslag i befattningen. De kan ju sägas ha ingått avtalet under andra förutsättningar. Även om Försvarsmaktens förändrade roll och uppgifter talar för en skyldighet kan ett sådant ställningstagande leda till att frågan får en rättslig prövning och det är inte troligt att staten skulle kunna vinna en sådan process. Även med hänsyn till den allmänna principen att retroaktiv lagstiftning bör undvikas avvisar utredningen att genom en författningsreglering ålägga de yrkesofficerare som redan är anställda i Försvarsmakten en sådan skyldighet. Enligt utredningen bör dock inriktningen vara att infoga även redan anställda officerare i en motsvarande tjänstgöringsskyldighet. Detta kan lösas genom att Försvarsmakten kommer överens med redan anställda officerare. Härvid måste beaktas det starka symbolvärde som ett klargörande av förutsättningarna för yrket för nyanställda yrkesofficerare har även för de redan anställda. Utredningen går inte in på hur en sådan överenskommelse skulle kunna nås eller dess närmare innehåll.

Skyldighetens omfattning

Enligt utredningens mening finns det anledning att behandla frågan om en skyldighet skall omfatta både fredsbevarande och fredsframtvigande insatser. Utredningen anser att en yrkesofficer skall ha en oinskränkt tjänstgöringsskyldighet i det här avseendet. Insatsens karaktär kan inte ha betydelse för prövningen. I själva verket torde det vara minst lika påkallat med en skyldighet när det gäller fredsframtvigande insatser. Inte minst synes detta viktigt med hänsyn till att olika missioner kan ha inslag av såväl fredsbevarande som fredsframtvigande karaktär. Ett uppdrag kan också ändra innebörd över tiden. Tjänstgöringsskyldigheten vid fredsframtvigande och därmed särskilt farliga insatser har också bäring på officersyrkets särart och de lydadsförhållanden m.m. som måste råda inom Försvarmakten (jmf avsnitt 5.1).

Andra personalkategorier

Enligt direktiven skall utredningen endast överväga frågan om tjänstgöringsskyldighet för officerare i internationell verksamhet. Med hänsyn till de överväganden som utredningen gör beträffande officerare finner utredningen skäl att ändå beröra frågan vad gäller andra personalkategorier.

Utredningens nyss angivna syn – att tjänstgöringsskyldighet för en yrkesofficer i princip skall vara oinskränkt och även omfatta fredsframtvigande verksamhet – är av betydelse också när det gäller andra personalkategorier. Enligt utredningens uppfattning är det knappast rimligt att överväga att införa en så ingripande tjänstgöringsskyldighet för civilanställd personal. Det är enligt utredningen inte heller för civilanställda vettigt att anlägga olika syn på frågan om skyldigheten beroende på den internationella insatsens karaktär. Det skulle bara leda till oklarheter. Det finns förvisso civilanställda i Försvarmakten vars arbetsinsatser är nödvändiga för att förband skall kunna lösa sina operativa uppgifter men många civilanställda har arbeten som inte är av sådan art. Även om arbetsskyldigheten skall kopplas till Försvarmaktens uppgifter och det med tidigare överväganden som grund skulle vara möjligt att läsa in en skyldighet finns det anledning att se de civilanställda ur ett annat perspektiv än yrkesofficerarna. Den vittgående arbetsskyldigheten kan inte anses omsluta utlandstjänst av här diskuterat slag. Situationen kan därvid måhända liknas vid

förhållandena vid Utrikesdepartementet, där diplomaterna av hävd anses skyldiga att arbeta utomlands, men där personal ur andra personalkategorier inte är det. Utredningen kan också hänvisa till att rekryteringen till utlandsverksamheten inom Polisen enligt 3 § förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka bygger på frivillighet. Så bör även vara fallet inom Försvarsmakten när det gäller de civilanställda. Även om det från strikt personalpolitiska utgångspunkter bör gälla samma rättigheter och skyldigheter för alla anställda hos en arbetsgivare måste enligt utredningens mening särskilda hänsyn tas i denna fråga.

Det nu anförda innebär att personalen i fråga liksom idag får söka sig till anställning i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Utredningen har samma inställning när det gäller de visstidsanställda soldater/sjömän som diskuteras i kapitel 9.

Reservofficerarna är anställda som officerare men i deras fall måste frågan om att införa en tjänstgöringsskyldighet särskilt övervägas. Grunden för reservofficerens hela tjänstgöring i Försvarsmakten är frivillighet. Det framstår som uteslutet att för senare anställningsperioder hävda en skyldighet att tjänstgöra utomlands, som generellt skulle ta över de skyldigheter som reservofficeren har mot sin ordinarie arbetsgivare. Emellertid består den första anställningsperioden av ett s.k. fänriksår med förbandstjänst direkt efter reservofficersexamen. Utredningen har övervägt möjligheten att införa en formell tjänstgöringsskyldighet under fänriksåret. Utredningen har dock inte funnit tillräckliga skäl att införa en sådan skyldighet.

Hur skall tjänstgöringsskyldigheten regleras?

Utredningens överväganden innebär att de yrkesofficerare som nyanställs i Försvarsmakten skall ha en grundläggande tjänstgöringsskyldighet även när det gäller internationella insatser. Därigenom får yrkesofficeren en tjänstgöringsskyldighet för all den verksamhet som Försvarsmakten genomför inom ramen för de uppgifter som statsmakterna fastställer. Redan anställda yrkesofficerare bör dock, som utredningen anför ovan, inte ges en sådan formell skyldighet. Övriga personalkategorier bör enligt utredningens uppfattning inte ha någon formell skyldighet. Som utredningen visat finns dock en vidsträckt arbetskyldighet för statsanställda som även gäller Försvarsmaktens personal. Den principiella frivillighet som de särskilda lagarna ger uttryck för

begränsar (undantar) tjänstgöringsskyldigheten för Försvarsmaktens personal i aktuellt hänseende.

En tydlig reglering av nyanställda yrkesofficerares skyldighet att tjänstgöra i internationella missioner kan inte åstadkommas enbart genom att man gör en hänvisning om att det hör naturligt till yrket. Det skulle nämligen innebära att arbetskyldighetens omfattning skulle bli olika för olika kategorier anställda och dessutom olika yrkesofficerare emellan.

Försvarsmakten är som myndighet och arbetsgivare under regeringen ansvarig för att Sverige kan uppfylla de åtaganden att delta i det internationella försvarssamarbetet som nationen iklätt sig. Den beredskap för insats av förband som gäller är i flera fall trettio dagar. Det är angeläget att frågan om tjänstgöringsskyldigheten kan få en lösning som bidrar till att ge effektiva möjligheter för Försvarsmakten att ta det ansvaret.

Av 11 kap 10 § regeringsformen framgår att "grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen skall meddelas i lag". Detta innebär dels begränsningar i regeringens normgivningsmöjligheter, dels begränsningar för avtalsparterna på den statliga arbetsmarknaden inom området för vad som enligt 11 kap 10 § kan anses utgöra "grundläggande bestämmelser". Genom att använda lagstiftningen som styrmedel i frågor av central betydelse kan riksdagen tydligare markera de särskilda krav som behövs för att få till stånd en bra offentlig verksamhet. De viktigare frågor och förändringsförslag som nu behandlats bör redan av det skälet bli föremål för riksdagens prövning.

Utredningen anser för sin del att det inte kan vara tillfyllest att i principiella frågor som kan sägas vara av nationellt intresse överlämna avgörandet till arbetsmarknadens parter. Det gäller i synnerhet en fråga – arbetskyldighetens omfattning – som inom det statliga området inte tidigare reglerats genom avtal. Övervägande skäl talar enligt utredningen för att regleringen bör ske genom lag.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en bestämmelse om skyldighet för vissa yrkesofficerare som är anställda i Försvarsmakten att – i den utsträckning som Försvarsmakten bestämmer – tjänstgöra i fredsbevarande och fredsframtvingande verksamhet utomlands tas in i lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Bestämmelsen bör förses med ventiler som möjliggör en diskretionär prövning i frågor som gäller tjänstgöringsskyldighet. Det kan exempelvis gälla för yrkes-

officerare som av olika skäl är tjänstlediga. Ställningstagandet medför enligt utredningen att lagarna om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen om utlandsstyrkan ändras så att det framgår att placering i utlandsstyrkan kan ske genom arbetsledningsbeslut.

Den föreslagna lagstadgade skyldigheten att tjänstgöra utomlands för yrkesofficerare har sitt värde främst genom att det klargörs vilka förutsättningar som i det här avseendet gäller för en yrkesofficer. Det är enligt utredningens mening rimligt att den lagstadgade skyldigheten enligt förslaget möts med ett motsvarande åtagande från den enskildes sida. Detta åtagande bör intas i yrkesofficerens enskilda anställningsavtal på lämpligt sätt. Även redan anställda yrkesofficerare kan frivilligt göra ett sådant åtagande genom ett tillägg i sina anställningsavtal. Därmed ges också Försvarsmakten möjligheten att om det behövs vidta de åtgärder som är nödvändiga i en svår situation för att lösa en angelägen internationell uppgift. Utredningen vill emellertid åter framhålla att tjänstgöringsskyldigheten som sådan och kommentering inte kan lösa en bemanningsproblematik vid en internationell insats annat än i undantagsfall.

Det kan givetvis invändas att det är mindre rationellt att två olika system skall tillämpas för yrkesofficerarna i skyldighetsfrågan; för de redan anställda en frivillighet och för de senare anställda en skyldighet. Utredningen har ändå funnit att denna fråga är av sådan principiell betydelse att det finns skäl att tillgripa lagstiftning. Förutsättningarna för Försvarsmakten att lösa uppgiften förbättras. För de berörda redan anställda officerarna uttrycker en klar reglering en viljeinriktning som är betydelsefull och inte får underskattas. För alla officerare blir det också enklare att förklara för familj och andra anhöriga varför de deltar i olika uppdrag utomlands. Försvarsmakten kan å sin sida lättare driva och få gehör för prioriteringen av den internationella verksamheten i organisationen.

Några övriga frågor

En fråga som enligt utredningen kort kan beröras är hur förslaget påverkar personalförsörjningen med yrkesofficerare. Därvid har utredningen uppgiften från en enkät utförd av Svenska Officersförbundet att så mycket som 87 % av yrkesofficerarna är emot en skyldighet. Det är ju ganska klart att en officer, liksom andra

arbetstagare, föredrar att frivilligt åta sig olika arbetsuppgifter i tjänsten. Avsikten med skyldigheten är inte heller att lägga grunden för ett omfattande kommenderande, utan att även i fortsättningen bygga den här verksamheten på frivillighet. Den principen bör för övrigt gälla vid placeringar på nya arbetsuppgifter m.m. även inom Sverige. Men verksamheten måste säkerställas. Utredningen har erfårit att yngre yrkesofficerare i allmänhet upplever utlandstjänsten som en naturlig och värdefull del, medan något äldre kollegor ibland kan vara mer tveksamma. Detta sammanhänger ofta med familjesituation osv. Det kan finnas anledning för Försvarsmakten att arbeta med attitydfrågorna ute på förband och skolor.

Enligt utredningens uppfattning finns det inget fog för ett antagande att tjänstgöringsskyldigheten i sig skulle påverka framtida rekrytering negativt. Däremot är det givet att det krävs rimliga arbetsförhållanden och anställningsvillkor i utlandstjänstgöringen. En snabb och klar information om de risker som uppdraget kan medföra, även ur miljösynpunkt, måste lämnas. Frågor om försäkringsskydd vid skador som kan uppkomma under ett utlandsuppdrag, personalvårdsfrågor som möjligheter att ta med familjen ut i missionsområdet eller att få åka hem på permission och naturligtvis rena förmånsfrågor är viktiga att hantera på ett ansvarsfullt sätt. Försvarsmakten måste också, inte minst ur personalförsörjningssynpunkt, på ett tydligt sätt öka meritvärdet av utlandstjänsten. Det är inte en uppgift för utredningen att gå in i dessa frågor. Men det bör slutligen noteras att Försvarsmakten genom utredningens förslag får ett ökat ansvar för den personal som skall tjänstgöra utomlands.

9 Nya anställningsformer i Försvarsmakten

9.1 Inledning

Man kan notera att det idag finns en växande insikt om behovet av att öka flexibiliteten på svensk arbetsmarknad i flera betydelsefulla hänseenden. Nya arbetsformer är under framväxt och anställningsformer och -villkor mm behöver anpassas till dessa nya förhållanden.

Ominriktningen av Försvarsmaktens verksamhet mot ökad internationalisering och utveckling av ett insats- och kompetensförsvar ställer krav på ett utvecklat system för personal- och kompetensförsörjning. I det sammanhanget är det nödvändigt att överväga nya vägar att tillgodose kompetensbehoven. Naturligtvis kan en myndighet som Försvarsmakten – inom ramen för de bestämmelser som finns på t.ex. arbetsrättens område – själv vidta många olika åtgärder i syfte att förbättra sin kompetensförsörjning. Det finns, som utredningen nedan belyser, också en medveten strävan att delegera ansvaret i personalfrågor från regeringen till myndigheterna. I vissa fall kan det emellertid vara befogat att statsmakterna genom författningsreglering skapar förutsättningar för myndigheterna att på ett effektivare sätt kunna hantera dessa frågor. I utredningens direktiv tas frågan om tidsbegränsade anställningar av olika slag upp. Utredningen skall främst belysa

- möjligheten att anställa yrkesofficerare för viss tid
- möjligheten att för viss tid och vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt

Utredningen har valt att inledningsvis behandla frågan om tidsbegränsning av anställningar och tar därefter upp de två mer specifika frågorna var för sig.

9.2 Om tidsbegränsade anställningar

9.2.1 Allmänna utgångspunkter

Alltsedan förhandlingsrättsreformen 1965 har även de statliga anställningarna vilat på civilrättslig grund. En anställning är ett avtal som sluts mellan två parter, arbetsgivaren och arbetstagaren och som bygger på consensus och frivillighet från parternas sida. Med hänsyn till att dessa typiskt sett är olika starka har en relativt omfattande lagstiftning skett för att skydda den svagare avtalsparten, arbetstagaren. Det främsta exemplet på en sådan lagstiftning är lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

En viktig utgångspunkt enligt LAS är att ett anställningsavtal i princip skall gälla tills vidare. LAS öppnar dock möjligheter att i vissa fall tidsbegränsa ett anställningsavtal, t.ex. för viss tid om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet. För tillsvidareanställningar gäller ett mer utvecklat anställningsskydd än för tidsbegränsade anställningar. Det krävs t.ex. saklig grund för att arbetsgivaren skall kunna säga upp ett anställningsavtal som löper tills vidare. En tidsbegränsad anställning upphör vid avtalstidens utgång.

När anställningsavtalet har slutits följer sedan av arbets- resp. avtalsrättens allmänna grunder att den anställda är skyldig att utföra allt arbete som omfattas av hans anställningsavtal. Det är arbetsgivaren som leder och fördelar arbetet. Inom staten anses arbetskyldigheten vara mycket vidsträckt och den enskilde anställda kunna åläggas arbetsuppgifter inte bara i sin befattning utan inom stora delar av arbetsgivarens verksamhetsområde.

9.2.2 Tidsbegränsning enligt LAS

Regler om tidsbegränsning av anställningar finns i 5, 5a och 6 §§ lagen om anställningsskydd. Reglerna om så kallad överenskommen visstidsanställning i 5 a § och om provanställning i 6 § behöver inte särskilt kommenteras. Den centrala 5 § LAS lyder:

5 § Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas i följande fall:

1. Avtal för viss tid, viss säsong eller visst arbete, om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet.

2. Avtal för viss tid som avser vikariat, praktikarbete eller feriearbete.
3. Avtal för viss tid, dock sammanlagt högst sex månader under två år, om det förordas av tillfällig arbetsanhopning.
4. Avtal som gäller för tiden till dess att arbetstagaren skall börja sådan tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, som skall pågå mer än tre månader.
5. Avtal för viss tid som avser anställning efter pensionering, om arbetstagaren har uppnått den ålder som medför skyldighet att avgå från anställningen med ålderspension eller, om någon sådan avgångsskyldighet inte finns, när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Om en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren som vikarie i sammanlagt mer än tre år under de senaste fem åren, övergår anställningen i en tillsvidareanställning.

Rätten att anställa en arbetstagare för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, är alltså begränsad till vissa särskilt angivna fall. En arbetsgivare, som överväger att anställa en arbetstagare med tillämpning av en sådan anställningsform måste förvissa sig om att anställningen i fråga får tidsbegränsas.

I förarbetena till 1982 års LAS (prop. 1982:71, s 119 ff) anges ett antal exempel från den statliga sektorn i vilka det kan sägas att arbetets särskilda beskaffenhet motiverar att en anställning tidsbegränsas. Det kan avse forsknings- och utvecklingsarbete genom externa finansörer eller uppdragsverksamhet som många myndigheter bedriver på grund av särskilda beslut av statsmakterna vid sidan av den fortlöpande verksamheten. Arbetsdomstolen har i domen AD 1977:91 sammanfattat de omständigheter som får betydelse vid bedömningen om en visstidsanställning skall vara tillåten på grund av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet. Här medtas endast de viktigaste. Arbetsuppgifterna måste till sin natur vara på något sätt tidsbegränsade. De särskilda arbetsuppgifter som arbetsgivaren vill ha utförda måste således komma att utföras under en i förväg fastställbar tidrymd. Ju längre den tidrymden är, desto starkare skäl föreligger att i stället tillsvidareanställa arbetstagaren. Som regel måste visstidsarbetet på ett markant sätt skilja sig från de arbetsuppgifter som tillsvidareanställd personal utför hos arbetsgivaren. Det räcker inte med att sättet att utföra uppgifterna skiljer sig från vad som annars förekommer.

Vikariat innebär att någon anställs för att som ersättare för någon ledig arbetstagare fullgöra dennes arbetsuppgifter helt eller delvis. Praktik som ingår i en fastställd läroplan eller är en förutsättning för att en viss utbildning skall kunna godkännas omfattas av LAS, liksom feriearbete för studerande. Vidare får visstidsanställning ske om det föreligger arbetsanhopning hos arbetsgivaren. Även i dessa fall kan man notera att LAS förutsätter något som i viss mening faller utanför den ordinarie eller planerade verksamheten hos arbetsgivaren för att tidsbegränsning av anställningar skall tillåtas.

Det kan med viss självklarhet redan här konstateras att de i detta kapitel åsyftade frågorna om nya anställningsformer faller utanför LAS regler om tidsbegränsade anställningar. Reglerna om tidsbegränsade anställningar i LAS kan dock frångås genom särskilda föreskrifter i en annan lag eller i en förordning som meddelats med stöd av lag eller genom kollektivavtal.

Tidsbegränsningens längd

När det gäller frågan för hur lång tid en anställning kan tidsbegränsas synes det inte gå att urskilja alldeles klara gränser oavsett om möjligheterna till tidsbegränsad anställning reglerats genom särskild lagstiftning eller kollektivavtal. Den särlagstiftning som finns ger olika möjligheter för olika områden men det torde inte i något fall vara rättsligt möjligt att tidsbegränsa en anställning för totalt längre tid än 5–6 år. Detsamma gäller för de områden där arbetsgivarens möjlighet till tidsbegränsning reglerats genom kollektivavtal. I rättstillämpningen har Arbetsdomstolen i några fall haft att bedöma om en viss tidsbegränsad anställning varit riktig. Arbetsdomstolens uttalanden kan i detta sammanhang tolkas som att ju längre en tidsbegränsad anställning varat desto svårare blir det att bryta genom LAS skyddsregler och ju starkare blir den anställdes knytning till arbetsplatsen.

9.2.3 Utvecklingslinjer

Personalpolitiskt har strävan sedan länge varit att ersätta särlösningar och detaljregleringar inom staten med lösningar som bättre överensstämmer med vad som är brukligt inom andra arbetsmarknadssektorer. Även inom det statliga området skall parterna fritt

komma överens genom kollektivavtal – och i successivt mindre utsträckning tvingas via författning – i frågor som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Synsättet innebär att det rent allmänt krävs starka skäl för att välja lag- eller förordningsreglering om sådant som bör lösas kollektivavtalsvägen. I all synnerhet gäller detta i sådana frågor som ligger inom de områden som är av centralt intresse för de kollektivavtalslutande parterna. Till dessa områden hör anställningsformer och -villkor (löner och förmåner), frågor om arbetstider mm.

Arbetsgivarverket, som företrädare för staten, har under flera år haft ambitionen att genom ett centralt avtal skapa möjlighet för lokala parter att inom vissa givna ramar kunna teckna avtal om anställning för begränsad tid. De lokala arbetsgivarna har ansett detta vara en nödvändighet för att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet, bland annat därför att man då kan tillgodose behovet av anställda med relativt smal kompetens. Arbetstagarorganisationerna har hittills genomgående varit negativa och hävdat att det krävs mycket starka skäl för att genom avtal avvika från LAS. Möjligheten att anställa för viss tid finns dock avtalsreglerad inom vissa myndighetsområden, t.ex. inom regeringskansliet vad gäller sakkunniga.

Det kan också konstateras att regeringen genomgående varit restriktiv när det gäller propäer från myndigheterna att i författning göra avvikelser från LAS – inte minst när det gällt deras behov att öka utrymmet för tidsbegränsning av anställningar – och hänvisat till att detta är en typ av fråga som bör lösas avtalsvägen. Avvikelser i form av förordningsreglering finns i stort sett endast inom två områden, universitetsområdet och rättsområdet. I det förstnämnda fallet kan universitet och högskolor med stöd av högskoleförordningen anställa lärare, forskare och viss administrativ personal för begränsad tid. Inom rättsområdet kan jurister anställas för begränsad tid, för t.ex. notarietjänstgöring enligt notarietjänstgöringen eller som beredningsjurister i överrätt med stöd av överrätternas resp. instruktioner. Man kan konstatera att de nya anställningsformerna använts i rätt begränsad utsträckning inom de berörda myndighetsområdena, men att de ändå varit betydelsefulla ur verksamhetens synpunkt.

Regeringens restriktiva inställning i fråga om tidsbegränsning av anställningar kommer också till synes i förändringar som på senare tid gjorts i LAS, exempelvis regeln om att i det fall att en arbetstagare varit anställd som vikarie hos arbetsgivaren i mer än

tre år under de sista fem åren, övergår anställningen i en tillsvidareanställning.

Utvecklingslinjen är därför rätt klar: En kollektivavtalsreglering bör eftersträvas i första hand. Avvikelse från LAS skyddsregler i fråga om tidsbegränsade anställningar genom lag eller förordning kräver starka skäl men är självklart inte uteslutna.

I 4 p övergångsbestämmelserna till lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) stadgas således att i fråga om anställnings- eller arbetsvillkor för sådana arbetstagare som omfattas av lagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer tills vidare i författning meddela föreskrifter även om villkoret kan regleras i avtal. I Arbetsmarknadsutskottets betänkande (1993/94 AU16 s. 22–23) om förslaget till LOA, § 42 samt övergångsbestämmelserna, uttalas bland annat att syftet med bestämmelserna är att ge en möjlighet till reglering för att undvika störningar i myndigheternas funktioner i avvaktan på kollektivavtal och vidare att strävan bör vara, liksom när det gäller förordningsreglerade avvikelser från LAS, att i görligaste mån ersätta de ifrågavarande författningarna med avtalsreglering. Utskottet tillägger: Detta förutsätter dock en gemensam partsvilja.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande framhålls vidare att syftet med en särskild reglering för statsanställda inte primärt är att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utan att genom regleringen tillgodose de medborgarintressen som gör sig gällande vid utövande av all statlig verksamhet. Uttalandet har självfallet en klar bäring på försvarsverksamheten i stort. Det finns ett framträdande allmänt intresse vad gäller försvarsfrågor. Av naturliga skäl finns en omfattande reglering av verksamheten. Principiellt viktiga frågor om Försvarsmaktens personal är också reglerade i författningar.

I betänkandet (SOU 1991:87) Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur anförde utredaren – i frågan om långa tidsbestämda anställningar för yrkesofficerare – för övrigt att

”Jag är av den uppfattningen att rätten att tidsbegränsa ett anställningsavtal i första hand bör regleras i kollektivavtal. Om frågan inte kan lösas kollektivavtalsvägen utesluter jag emellertid inte att en författningsreglering kan bli nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset av en tillfredsställande personalförsörjning i Försvarsmakten.”

9.3 Möjligheten att anställa yrkesofficerare för viss tid

9.3.1 Bakgrund

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74, s 147), anför regeringen att en fråga som måste lösas gäller åldersstrukturen hos officerarna. Man måste se till att yrkesofficerare kan lämna Försvarsmakten genom exempelvis yrkesväxling. En långsiktig lösning kan vara att officersyrket inte längre skall ses som ett livstidsyrke.

Försvarsmakten anför i sitt underlag den 19 maj 1999 att officerarnas anställningsförhållanden behöver utvecklas och att regeringens synsätt kan läggas till grund för överväganden som innebär en eller flera anställningsperioder om 10–15 år. Ett sådant synsätt bedömer Försvarsmakten ge uppenbara fördelar för personalförsörjningssystemet eftersom det förbättrar möjligheterna att över tiden se till att de personella resurserna inom Försvarsmakten motsvarar ställda uppgifter. Ålders- och kompetensstrukturen bland personalen skulle förbättras. Det skulle också möjliggöra ett flexibelt system vad avser oberoende befattningar och öka möjligheterna att lämna och återkomma till Försvarsmakten. Eftersom utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden visar att unga människor byter yrke i hög omfattning kan ett sådant system dessutom komma att vara mer lockande än dagens system med tillsvidareanställningar.

Försvarsmakten framhåller att i ett system där en anställning tills vidare ersätts med en tidsbegränsad anställning är det angeläget att arbetsgivaren tar ett tydligt ansvar för dem som av olika skäl bör lämna Försvarsmakten under eller efter en anställningsperiod. Detta kan bl.a. ske genom åtgärds paket liknande dem som för närvarande erbjuds inom ramen för så kallat yrkesväxlingsstöd. Försvarsmakten garanterar inte livstidsanställning, men garanterar stöd och engagemang för en fortsatt utveckling inom eller utom Försvarsmakten.

Försvarsmakten framhåller att det skisserade personalförsörjningssystemet har ett stort behov av officerare som är äldre än 35 år. Genom en kombination av att officerare självmant söker sig till uppgifter utanför Försvarsmakten och yrkesväxlingsstöd bedöms därför behovet av att mer aktivt utveckla personal ut ur Försvarsmakten efter en anställningsperiod vara av ringa omfattning. Försvarsmakten har i ett underlag till utredningen angett att andelen officerare som bör yrkesväxla, frivilligt eller genom att

anställningen inte förnyas, i framtiden kommer att uppgå till omkring 20 % av hela officerskåren. I detta sammanhang bör man komma ihåg att dagens officerare skulle gå kvar på sina tillsvidareanställningar och att åtskilliga officerare dessutom har anställning med fullmakt. Det innebär att de inte kan sägas upp enligt reglerna i LAS.

Officersförbundet har ställt sig helt avvisande till tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare och i stället fört fram bl.a. att:

”Försvarsmakten måste erbjuda både utveckling och anställning som upplevs som attraktiv. Det innebär att officeren måste känna att Försvarsmakten är beredd att göra ett långsiktigt åtagande mot honom eller henne för att vara motiverad att satsa på en utveckling i Försvarsmakten. Därför måste Försvarsmakten erbjuda en tillsvidareanställning där officeren själv kan påverka hur länge han eller hon vill utvecklas inom Försvarsmakten. Med officerare som vill satsa på en utveckling i Försvarsmakten kommer utbildningen och tjänstgöringen att hålla en så hög kvalitet att officerarna blir attraktiva även för andra arbetsgivare. Det gör att Försvarsmakten inte kommer att få några problem med åldersstrukturen, i stället bidrar den till att locka rätt personer till Försvarsmakten. Andra anställningsformer utgör en ambitionssänkning och bidrar inte till att utveckla Försvarsmaktens verksamhet.”

Frågan om längre (4–10 år) tidsbegränsade anställningar har behandlats i det tidigare nämnda betänkandet SOU 1991:87:

”Jag har starka betänkligheter mot att konstruera ett system som medför att människor efter en längre tids anställning kan komma att ställas utan både arbete och utbildning. Dessa sociala olägenheter måste emellertid vägas mot det förhållandet att Försvarsmakten idag befinner sig i en mycket svår ekonomisk situation med en besvärande obalans i åldersstrukturen för officerare. Även om dessa problem kan komma att kräva extraordinära lösningar måste det dock krävas av en sådan avtalskonstruktion att den skapar reella förutsättningar för arbetstagarna att efter avslutad tjänstgöring erhålla utbildning eller arbete. Att införa ett nytt system med längre tidsbegränsade anställningar som endast undantagsvis avses komma till användning ter sig inte heller ändamålsenligt.”

Det bör tilläggas att utredaren beträffande frågan om tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare – inte minst mot bakgrund av att det kan bli frågan om långa anställningstider för att en investering i en officersutbildning skall vara lönsam – angav att det krävs en omfattande genomlysning i fråga om den närmare utformningen av ett sådant system och om behovet av författningsändringar. Frågan borde därför utredas i särskild ordning.

9.3.2 Överväganden

Allmänt

Kontraktсанställningar av militär personal inkl befäl och officerare förekommer i flera länder. Emellertid har olika länder olika förhållanden och traditioner både vad gäller uppbyggnaden av sina försvarsstyrkor och befälssystem samt av de regler och förhållningssätt som finns på arbetsmarknaden. I dagsläget pågår dessutom en kraftfull ominriktning av försvarsmakterna runt om i världen. Det är enligt utredningens uppfattning därför knappast fruktbart att närmare analysera om det finns förebilder för en färdig lösning på dessa frågor i andra länder. Försvarsmakten har samma inställning.

Förutsättningar för en reform

Det torde enligt utredningens mening vara utomordentligt tveksamt om det är möjligt att få till stånd en ordning där det går att anställa yrkesofficerare för begränsad tid i så pass långa perioder som upp till 15 år. En yrkesofficers nuvarande totala anställningstid kan uppskattas till ungefär 35 år (under förutsättning att anställningen sker i 25-årsåldern och med pensionsavgång vid 60 år). Den av Försvarsmakten angivna anställningstiden är således ungefär hälften så lång som en "livslång yrkeskarriär" men samtidigt mer än dubbelt så lång som vad som hittills ansetts vara möjligt ifråga om tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad. Det är därför ytterst osannolikt att parterna på statens område i kollektivavtal skulle kunna komma överens om en sådan konstruktion.

Utredningen vill också peka på att det förestående generationsskiftet, när den stora 40-talistgenerationen lämnar arbetslivet, redan idag leder till påfrestningar hos många arbetsgivare, exempelvis i form av en allt ogynnsammare åldersammansättning i personalstyrkan. De som går ut i arbetslivet är avsevärt färre och många arbetsgivare har redan betydande rekryteringsproblem. Sverige – liksom andra industriländer i Europa samt Japan – går med stor sannolikhet mot en brist på kvalificerad arbetskraft inom många yrken under de första årtiondena av 2000-talet. I den senaste Långtidsutredningen (SOU 1999/2000:7) beskrivs de demografiska förändringarnas effekter som sammantaget ett av de

verkligt stora problemområdena för Sverige. Inriktningen är och måste nu bland annat vara att skapa ett arbetsliv som medger att människor kan arbeta till högre ålder. Detta medför krav på att de stora allmänna pensionssystemen reformeras. Ett sådant arbete pågår inom hela EU. I Sverige har en tvingande lagstiftning, som ger alla arbetstagare rätt att kvarstå i anställning till 67 års ålder, nyligen föreslagits. De nya bestämmelserna avses införas i lagen om anställningsskydd och träda i kraft den 1 juli år 2001. Enligt en övergångsbestämmelse skall ett kollektivavtal, som träffats dessförinnan, gälla till dess avtalet löper ut, dock längst till och med utgången av år 2002. Det är att märka att de nya bestämmelserna gäller alla personalkategorier utan undantag. För t.ex. brandmän, flygledare och yrkesofficerare gäller idag lägre ålder för avgångsskyldighet än 65 år. Även dessa kategorier infogas således i den nya lagstiftningen. När det sedan gäller benägenheten hos arbetstagarna att arbeta till högre ålder i framtiden än idag, med en genomsnittlig faktisk pensionsålder som ligger runt 60 år i staten, bör vägas in att det nya pensionssystemets ersättningsnivåer dels är lägre än i tidigare system, dels ger kraftigt minskande pension vid avgång före den ordinarie pensionsålderns inträde. Bägge dessa effekter kommer att ge starka incitament för individerna att arbeta högre upp i åldrarna.

Att i en sådan samhällssituation söka introducera särlösningar för Försvarsmakten baserat på att man där anser sig ha för många äldre officerare – över 45 år – är knappast en lättframkomlig väg. I och för sig går det givetvis att hävda att de skäl, nämligen yrkets karaktär, som ligger bakom den nuvarande lägre pensionsåldern för officerare fortfarande är giltiga. Därmed skulle den nya rätten för arbetstagare att kvarstanna i arbetet till 67 års ålder snarast understryka behovet av att införa tidsbegränsade anställningar som ett instrument för arbetsgivaren att kunna balansera åldersstrukturen. Att nu genom förändringar i lagen om anställningsskydd införa generella regler som medger att arbetstagare kan anställas på långa tidsbestämda kontrakt skulle emellertid medföra risker för kringgång. Utredningen bedömer därför att det inte heller är möjligt att den vägen åstadkomma en lösning.

Reformbehovet

Erfarenheterna från senare år visar att 40 % av yrkesofficerarna slutar före 35 års ålder och hälften har slutat vid 40 års ålder (en tredjedel går kvar till 60 år). Självklart är det många duktiga yngre officerare man då tappar spontant. Men denna avgångstakt är dock inte exceptionell jämfört med andra myndigheter med kunnig och attraktiv arbetskraft, som t.ex. skatteförvaltningen. Och en personalgenomströmning behövs bland annat för att över tid upprätthålla en godtagbar åldersbalans i organisationen. Försvarsmakten själv bedömer att behovet av att utveckla personer ut ur Försvarsmakten efter en anställningsperiod – med hänsyn till frivilligt yrkesväxlingsstöd – kommer att vara av ringa omfattning. För utredningen framstår inte behovet av en konstruktion med långa tidsbestämda kontrakt som stort.

När det gäller Försvarsmaktens problematik med åldersstrukturen går det att hävda att den kan ha sin grund i helt andra faktorer än som har att göra med anställningsformen. En sådan faktor är enbefälssystemet i dess nuvarande form, som i förening med skolsystem och befodringsgrunder leder till en successiv utslagning av officerare redan när de är rätt unga och dessa kommer sedan att gå kvar i organisationen. Man kan med visst fog påstå att den strävan till klassutjämning, som enbefälsreformen gav uttryck för, i viss mån gett motsatt effekt; ett system som från början var tänkt att vara egalitärt har blivit elitistiskt till sin funktion. Systemet har också ensidigt styrt mot chefskarriären. Enligt utredningen är det mer fruktbart att söka andra vägar att förbättra personalförsörjningen och åldersstrukturen än genom tidsbegränsade kontrakt och dessa, exempelvis en bredare syn på kompetens och karriär, kan sökas även inom enbefälssystemets ramar.

Utredningen ser redan på dessa grunder inget utrymme att för närvarande aktualisera en reform av så ingripande slag som den som nu diskuteras. Frågan förtjänar dock ytterligare kommentarer.

Ytterligare överväganden och slutsatser

Enligt utredningens uppfattning förefaller Försvarsmaktens motiv för att det borde inrättas ett system med långa tidsbegränsade anställningar – som man snarare borde benämna tidsbestämda anställningar eller kontrakt – för yrkesofficerare svaga. Dessa långa

kontrakt är för det första allmänt sett uppenbart främmande för traditionen på svensk arbetsmarknad. Arbetsgivaren skulle ju i praktiken ges möjlighet – mitt i ett pågående yrkesliv – att ensidigt ompröva och bestämma om anställningens bestånd. För det andra torde kostnaderna för yrkesväxlingsstöd eller andra ersättningar bli avsevärda i ett sådant system enligt utredningens bedömning och särskilt i de fall tvångsavveckling sker. Utredningen har med hänsyn till sin principiella inställning inte funnit anledning att djupare penetrera finansieringsfrågorna. Det kan vara av visst intresse att statsmakterna under senare år strävat efter att i allt högre utsträckning låta kostnader för exempelvis förtidsavveckling och rehabilitering stanna på myndigheterna inom ramen för anslagen. För det tredje finns ett starkt fackligt motstånd i denna för personalorganisationerna centrala principfråga. För det fjärde skulle systemet bara kunna användas vid nyanställning och skulle därför inte kunna få effekt på många år. Denna bedömning understyks av att 40 % av dagens officerare har fullmaktsanställning. För det femte kan, som utredningen nyss anfört, inte behovet av denna konstruktion vara särskilt stort. Slutligen är påståendet att systemet skulle vara attraktivt för unga människor diskutabelt.

Det finns emellertid enligt utredningen anledning att beröra en annan mycket viktig aspekt. Man bör noga betänka om ett sådant här system passar in i en framåtsyftande personalpolitik för Försvarsmakten och framförallt då synen på personalen. Systemet kan ju lätt framställas som att Försvarsmakten skall ges rätt till ett negativt urval: De officerare som inte duger för högre befattningar eller eljest fungerar mindre väl kan vid behov enkelt avskiljas i ungefär samma ålder som yrkesarméernas underofficerare brukar lämna med pension och/eller andra vederlag.

Med all sannolikhet blir en av Försvarsmaktens viktigaste frågor i framtiden att rekrytera, utveckla och behålla sina officerare. Försvarsmakten har för närvarande en god rekryteringskraft och insikten om att det kanske helt enkelt skulle kunna bli stora luckor i kadren är inte allmän. Värnpliktstjänstgöringen – som fullgörs av ett mindretal av de unga – blir kanske trots allt en otillräcklig rekryteringsbas i framtiden och rekryteringsmöjligheterna kan komma att påverkas negativt av detta eller rent allmänt av utvecklingen i samhället, där inte minst de demografiska faktorerna talar för en brist på kvalificerad arbetskraft. Utlandsverksamheten visar på de stora sårbarhetsproblem som redan finns och som riskerar att förvärras på längre sikt.

Frivillig yrkesväxling

Utredningen vill slutligen framhålla att den starka kritiken riktar sig mot konstruktionen med dessa långa men tidsbegränsade anställningar som sådan. Däremot anser utredningen att Försvarsmakten mycket väl – om det föreligger behov av åtgärder – kan ta upp diskussioner med personalorganisationerna om system eller kanske snarare former för yrkesväxling av yrkesofficerare i 35/40-årsaldern. Studier har visat att ett yrkesväxlingsprogram som innebär att en begränsad mängd yrkesofficerare årligen ges incitament att lämna Försvarsmakten ger en påverkan på åldersstrukturen. Utgångspunkten skall då vara att yrkesofficerarna har en tillsvidareanställning. De selektiva åtgärder som kan komma i fråga bör vara individuellt anpassade och bygga på frivillighet. De bör ses som ett led i myndighetens långsiktiga personalplanering.

9.4 Möjligheten att för viss tid och för vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort värnplikt

9.4.1 Bakgrund

Försvarsmakten framförde i underlaget den 19 maj 1999 inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen 1999 att totalförsvarspliktiga som nyss genomfört värnplikt borde kunna erbjudas anställning något eller några år. Syftet med att införa en ny personalkategori med visstidsanställda soldater/sjömän var enligt Försvarsmakten i huvudsak att kompetenskraven i verksamheten ökar och att det finns ett behov av kunna effektivisera grundutbildningen i utvecklingsförbanden samt att skapa förutsättningar för ökad uthållighet i de internationella insatserna. Redan idag förekommer i viss utsträckning att soldater och sjömän anställs efter fullgjord grundutbildning för värnplikt genom det s.k. befälsförstärkningsavtalet. Det gäller exempelvis förare av stridsbåtar.

Befälsförstärkningsavtalet grundas på bestämmelserna i 1 § 3 i förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid Försvarsmakten, som ger Försvarsmakten befogenheter att under vissa förutsättningar och i mån av tillgång på medel anordna frivillig tjänstgöring för att

1. utbilda personal i krigsorganisationen

2. tillgodose behovet av befäl i krigsorganiserade förband, staber och avdelningar,
3. tillgodose behovet av militär personal i fredsorganisationen, om inte behovet kan tillgodoses genom förordnande eller placering av yrkesofficerare,
4. tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål.

Enligt befälsförstärkningsavtalet får Försvarsmakten meddela anställning i frivilligtjänst för en tid av högst ett år. En sådan anställning får förnyas tidigast sex månader efter det att tjänstgöringen enligt det tidigare avtalet upphört.

I december månad år 2000 hade Försvarsmakten sammantaget omkring 350 soldater och sjömän anställda på befälsförstärkningsavtalet. Avtalet omfattar, som namnet antyder, anställningar på befälsbefattningar i förbandsenheter. Det är inte tillämpligt på meniga.

När det gäller personal till internationell tjänst diskuteras nu att införa beredskapskontrakt, där de som fullgjort grundutbildning för värnplikt (med tillräckliga vitsord) kan teckna sig för att stå i beredskap för internationella uppdrag. De tänkta kontrakten innehåller en förbindelse sig från den enskildes sida att under t.ex. en tvåårsperiod ingå i en eller två svenska insatsbataljoner (med sex månaders rotation). Aktualiseras ett uppdrag sker anställning i utlandsstyrkan.

9.4.2 Försvarsmaktens underlag

Försvarsmakten anförde i sitt ovannämnda underlag den 19 maj 1999 i huvudsak följande om bakgrunden till det tänkta nya systemet med visstidsanställda soldater och sjömän. Det kan tilläggas att Försvarsmakten därefter i olika planeringssammanhang haft som en viktig grund för sina överväganden och ställningstaganden att ett system efter de linjer som man då skisserade införs.

Kompetenskraven ökar

Enligt Försvarsmakten kommer kraven på kompetens inom olika områden att öka både vad gäller officerare, civilanställda och värnpliktig personal inom Försvarsmakten. Främst är det kombinationen av ny och högteknologisk materiel, taktikutvecklingen och kraven på uppträdande i behovssammansatta förband, både nationellt och internationellt, som gör att betydelsen av och kraven på den enskildes förmåga ökar. Beredskapskraven ställer krav på att kompetens på en högre nivå kan utnyttjas under en längre tid. Det är enligt Försvarsmakten nödvändigt för att få en effektiv och högkvalitativ verksamhet och en rationell förbandsproduktion att vissa kategorier värnpliktiga efter genomförd utbildning kan erbjudas anställning för en viss kortare tid. Därigenom kan deras under grundutbildningen uppbyggda kompetens utnyttjas. Försvarsmakten anställer årligen genom befälsförstärkningsavtalet vissa värnpliktiga direkt efter grundutbildningen. Avtalet visar i sig att parterna inom Försvarsmaktens område – i vart fall tidigare – varit ense om att det finns ett behov av den här personalkategorin.

Personalbehovet

Det är enligt Försvarsmakten främst inom tre områden som behovet av att införa ett system med visstidsanställda framstår som uppenbart:

- Personalförsörjning av de internationella insatserna
- Visstidsanställning i befattningar som kräver lång utbildningstid
- Visstidsanställda för en effektiv flygtidsproduktion

Beträffande personalförsörjningen av de internationella insatserna finns ett samband mellan antalet värnpliktiga som genomgår en för internationell tjänstgöring lämplig grundutbildning och storleken på de förband som sedermera kan sändas utomlands. Särskilt tydligt är detta samband om det skulle bli aktuellt med fredsframtvingande insatser. Till skillnad mot fredsbevarande insatser, där det är möjligt att utnyttja soldater med något olika bakgrund, kräver fredsframtvingande insatser en hög andel soldater som är tränade för markstrid. Försvarsmakten har bedömt att det långsiktigt är nödvändigt att ha en kader på minst 4–500 visstids-

anställda soldater bara inom armén för att skapa förutsättningar för en rimlig säkerhet i personalförsörjningen av de internationella operationerna. Hur dessa visstidsanställda soldater bör organiseras och vilken verksamhet som de bör bedriva ute på förbanden behöver enligt Försvarsmakten studeras ytterligare. Det är tänkbart att organisera personalen i förbandsenheter men också att låta dem fungera som instruktörer i den dagliga utbildningsverksamheten.

Beträffande visstidsanställning i befattningar som kräver lång utbildningstid är det enligt Försvarsmakten mer kostnadseffektivt att erbjuda färdigutbildad personal en tidsbegränsad anställning än att omedelbart ersätta den färdigutbildade personalen med nyinryckta. Exempel på materielsystem m.m. där visstidsanställda skulle ge ett sådant resurstillskott är stridsfordon, ledningssystem, artillerisystem, simulatorsystem, stridsbåtar, ammunitions- och minröjning samt en rad tekniskt kvalificerade befattningar, t.ex. för sonaroperatörer vid ytstridsförbanden.

Beträffande visstidsanställda för flygtidsproduktionen har Försvarsmakten konstaterat att ett införande av denna kategori leder till att färre värnpliktiga behöver tas ut till flygförbanden. Detta skulle i sin tur medge ett ökat antal värnpliktiga och en effektivare förbandsutbildning i armén. Vidare skulle den ibland kallade "grå arbetskraften" inom flygtidsproduktionen försvinna eftersom en del av den verksamhet som idag bedrivs med värnpliktiga skulle övertas av visstidsanställda.

Försvarsmaktens plan beträffande fördelningen av visstidsanställda i ett utbyggt system framgår av tabellen nedan.

	2002	2003	2004	2005
Armen	120	420	450	450
Marinen	120	280	225	225
Flygvapnet	390	410	380	360
Hkpflj	40	80	80	80
Summa	670	1 190	1 135	1 115

Enligt Försvarsmakten är tanken att de här soldaterna/sjömännen skulle anställas för viss tid, ett till högst tre år. Företrädesvis rör det sig om en anställningsperiod om ca ett år. Enligt Försvarsmaktens uppfattning kan den nya kategorin inte anställas med stöd av LAS regler om tidsbegränsade anställningar.

Konsekvenser om systemet inte införs m.m.

För närvarande bedömer Försvarsmakten att följande konsekvenser kommer att uppstå om det tänkta nya systemet med särskilda tidsbegränsade anställningar inte införs eller påtagligt försenas:

- Den långsiktiga uthålligheten i personalförsörjningen av de internationella åtagandena försämras avsevärt.
- Den höjda och säkrade kvaliteten i verksamheten och utbildningsarbetet inom Försvarsmakten, som de korttidsanställda skulle medverka till, försenas eller uteblir.
- Det nya utbildningssystemet för Flygvapnet försenas.
- Omplanering av värnpliktsinkallelserna för år 2002 kan bli nödvändig. Det långsiktiga behovet av värnpliktiga kan komma att öka med minst 1 600 utöver de 18 000 som nuvarande planering grundas på. Detta kräver i sin tur ett ökat antal yrkesofficerare.

9.4.3 System med kortare anställningar av soldater i några andra länder

Allmänt

I de allra flesta europeiska länder sker nu en omorientering där den allmänna värnplikten inte längre tillämpas fullt ut (endast en mindre del av de värnpliktiga kallas in) eller överges till förmån för ett yrkesförsvar. Det finns flera orsaker till detta. Försvarskostnaderna minskas kraftigt och antalet förband reduceras samtidigt som materielen blir mer tekniskt avancerad och dyrbar. Detta kräver också allt bättre utbildade soldater och sjömän. De internationella uppgifterna ges en allt större betydelse och det är viktigt av både rent operativa skäl och för en nations trovärdighet att i tid kunna få ut sina förband då det krävs i det gemensamma arbetet med krishantering.

Flera länder kallar in värnpliktiga selektivt och kompletterar med soldater som tjänstgör en kortare tid i samband med eller efter värnpliktstjänstgöring. De används i särskilt tekniskt krävande befattningar, av kontinuitets- och produktionsskäl, som utbildare eller för att snabbare kunna få ut styrkor internationellt. Värnpliktiga deltar i allmänhet i internationella uppdrag på frivillig

grund, medan anställda soldater oftast har en skyldighet inskriven i kontraktet.

Danmark

Danmark är det enda nordiska land som är medlem i både Nato och EU. För danskarna är Nato det främsta instrumentet för hantering av kriser. Danmark har gjort en mycket tydlig prioritering där de internationella uppgifterna utökas för det danska försvaret och uppgiften att försvara Danmark tonas ner.

I Danmark inkallas 8 000 värnpliktiga varje år till grundutbildning. Det danska försvaret har dessutom ett s.k. konstapelsystem, vari ingår omkring 9 000 meniga, i befattningar som jägare och specialister. Dessa är kontraktsanställda för högst tre år. (Det finns också tidsbestämda kontrakt, som gäller upp till 35 års ålder, för soldater, underofficerare och piloter). Genom blandningen med dels värnpliktiga meniga och dels konstaplarna anser man från dansk sida att det bland annat lättare går att upprätthålla kvalitén i förbanden och att beredskapskraven kan säkerställas. Härmed vinner man en stabilitet i det internationella åtagandet.

Det danska systemet innehåller en generell plikt för all personal att tjänstgöra utomlands. Skyldigheten omfattar även värnpliktiga. En värnpliktig som är under grundutbildning har dock möjlighet att avböja en kommendering att delta i en fredsframtvingande insats utomlands. Frivillighet eftersträvas alltid. Noterbart är att man i Danmark redan i samband med mönstringen efterfrågar den enskildes intresse för att tjänstgöra utomlands.

Norge

Det norska försvaret bygger på ett värnplikts- och beredskaps-system av liknande typ som det svenska. Norge har gått in i en omfattande omstrukturering av sin försvarsmakt. Det sker en neddragning och omorganisering av både förbands-, lednings- och underhållstrukturen.

Norge har i många år haft ett system med korttidsanställda soldater, s.k. grenadjärer, med korprals grad. Skälet är att man har ett behov av välutbildade soldater på vissa befattningar. Grenadjärerna är dock inte särskilt många. De anställs på treårskontrakt med möjlighet till förlängning genom ett förnyat kontrakt. Dess-

utom antar Försvaret lärlingar från gymnasiet fackskola. Idag är antalet lärlingar 750. De går på tvååriga kontrakt, varav ett år utgör ren fackutbildning och ett år praktisk tjänstgöring. Det kan gälla t.ex. blivande kockar eller mekaniker. I Norge bygger medverkan i fredsfrämjande verksamhet på frivillighet. Sedan några år har man dock infört en skyldighet för nyanställda officerare att tjänstgöra i internationella insatser.

Nederländerna, Tyskland och Frankrike

I Nederländerna utformades tidigt en ny försvarspolitik efter det kalla krigets slut. Den syftar till förmåga att kunna ingripa i kriser och konflikter genom att bland annat ge försvarsstyrkorna större flexibilitet och ökad rörlighet. Särskilt inom armén har det skett en minskning och ominriktning av verksamheten. Det starkt minskade värnpliktsuttaget under nittioalet ledde till en omfattande rättvisedebatt i media som gav till resultat att landet övergav värnpliktsförsvaret till förmån för ett yrkesförsvaret. Detta bygger på frivillighet och kontraktsanställningar och skulle vara bättre lämpat för deltagande i fredsskapande insatser längs hela konfliktskalan.

Tyskland genomför en omstrukturering av Bundeswehr som syftar till att höja stridskrafternas insatsförmåga och effektivitet. Personalförsörjningen med soldater bygger, liksom tidigare, på en blandning av yrkesmän och värnpliktiga. Personalstrukturen följer stridskrafternas strukturella förändringar. För att bygga upp effektiva och uthålliga insatsenheter skall kvalificerade ledare och experter antalsmässigt öka vid fredsbevarande insatser medan antalet värnpliktiga skall reduceras. Andelen yrkessoldater ökar i det nya systemet. Av de totalt 280 000 soldaterna kommer 80 000 att vara värnpliktiga.

Frankrike genomför nu övergången från ett värnpliktsbaserat försvar till ett renodlat yrkesförsvaret. Syftet är att landet snabbt och med välutbildade förband skall kunna delta i krishanteringsoperationer överallt i världen. Volymmässigt innebär övergången att Frankrike skall kunna ställa upp med upp till 50 000 man i Europa.

9.4.4 Överväganden och förslag

Allmänt

Värnplikten är grundläggande för det militära försvaret. Men endast ett mindretal av de unga genomgår grundutbildning för värnplikt. Enligt utredningens uppfattning måste därför alla möjligheter att förstärka värnplikten tas till vara. Det handlar då inte endast om att kalla in så många som möjligt till grundutbildning för värnplikt utan att se till att kvalitén på utbildningen blir den bästa möjliga och att de färdigutvecklade insatsförbanden har en hög förmåga. Förr var det naturligt att utbilda en soldat upp till en viss färdighet för att sedan hemförlova honom i avvaktan på mobilisering och i värsta fall krig. Nu bedöms det hotet som avlägset. Däremot måste Sverige med hänsyn till de internationella åtagandena kunna använda vissa styrkor med kort varsel. De skall kunna vara på plats i en oroshärd snabbt med rätt utrustning. Personalen måste därför vara välutbildad och vältränad. Säkerhetsnivån måste hållas mycket hög i den här typen av insatser.

Motiven för en reform

Enligt utredningen finns det ett antal motiv för att införa en möjlighet för Försvarsmakten att för viss tid och vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort sin grundutbildning för värnplikt.

Sveriges bästa väg att värna den egna säkerheten är genom att delta i det internationella arbetet som syftar till att främja fred, säkerhet och trygghet i omvärlden. Det är angeläget att Försvarsmakten ges de förutsättningar som krävs för att kunna svara upp mot den ambitionshöjning som nu sker inom ramen för internationellt försvarssamarbete. Särskilt för arméns del bedömer utredningen att rekryteringen till de internationella insatserna underlättas genom ökad tillgång på välutbildad personal inom trånga, ibland kritiska, sektorer. Utredningen anser vidare att det är nödvändigt för att upprätthålla en tillräcklig volym av välutbildade soldater och sjömän att ersätta värnpliktiga som fördelats till förband och på befattningar med lång utbildningstid med visstidsanställda soldater/sjömän. Den resurs värnpliktiga som används i produktions- och verksamhetstöd bör fördelas till stridande förband.

Kvalitetsaspekten är central för utredningen i det här avseendet. I framtiden krävs mycket välutbildade soldater och sjömän för att vissa funktioner eller plattformar över huvud taget skall kunna användas effektivt och säkert. Den värnpliktige när i dessa fall tillräcklig kompetens på befattningen så sent under sin grundutbildning att det inte är möjligt att utnyttja hans/hennes kompetens på ett rationellt sätt. Detta återverkar också på möjligheterna att öva med fullt utvecklade förband. Här bör man enligt utredningen se den visstidsanställda kategorin som en nödvändig förstärkning av värnpliktssystemet. Utredningen vill här återge ett exempel. Korvetten Visby torde – enligt en översiktlig bedömning – kräva omkring 20 visstidsanställda sjömän inom besättningen, om fartyget skall kunna verka optimalt. Ett system med soldater och sjömän som anställs för viss tid efter värnplikten kommer över huvud taget att i hög grad bidra till att kvalitén i verksamheten kan hållas på en hög nivå.

Flexibiliteten och rationaliteten i värnpliktssystemet ökar vidare om kategorin införs. Flygvapnet kan övergå till en utbildningsomgång av värnpliktiga per år i stället för två. I Flottan och Flygvapnet kan samtliga ytstridssystem resp. klargöringstroppar hållas operativa i princip året runt, vilket självfallet är en fördel ur beredskapssynpunkt. Exempelvis har ubåtsbärningsfartyget Belos av det skälet (och av kompetensskäl) en blandning av värnpliktiga under grundutbildning och sjömän som nyss fullgjort värnplikts-tjänstgöringen i sin besättning. Även arméns möjligheter till rationalitet och flexibilitet i personalförsörjningen ökar om man får tillgång till denna för armén nya personalkategori.

Uthålligheten i de internationella insatserna kan förbättras avsevärt med en ökad tillgång till välutbildade och motiverade soldater och sjömän. Detta är viktigt i belysning av att vissa missioner, som den i Kosovo, kan komma att bli långvariga. Här utgör kategorin en värdefull rekryteringsbas för utlandsstyrkan. Samtidigt förbättras förutsättningarna att nå de i detta sammanhang angivna beredskapskraven. Inte minst gäller det förutsättningarna att snabbt få ut en första omgång av olika förband till ett nytt konfliktområde.

Ytterligare överväganden och slutsatser

Utredningen berör här ett antal ytterligare frågor som har rests kring övervägandena om att införa denna nya personalkategori.

Det kan naturligtvis invändas att en lika positiv effekt på personalförsörjningen skulle kunna uppnås med ett ökat antal värnpliktiga i grundutbildning och att de värnpliktiga, som efter denna är aktuella för visstidsanställningar, kan antas höra till dem som i vilket fall som helst skulle vara intresserade av att söka sig till utlandsstyrkan efter fullgjord värnplikt. Enligt utredningens uppfattning bortser man vid ett sådant resonemang helt från den ovan belysta centrala kvalitetsaspekten och till de övriga skäl för en reform som utredningen framfört. Utredningen är mot den här bakgrunden starkt tveksam till Försvarsmaktens antagande om hur många värnpliktiga som behövs ytterligare om reformen inte genomförs. Det föreligger inte den typen av enkel utbytbarhet mellan kategorierna.

Utredningen har vid sina besök på förbanden och hos Kosovo-bataljonen efterfrågat det allmänna intresset hos företrädare för värnpliktiga och soldater för ett införande av denna personalkategori och funnit att det finns ett ganska stort intresse. Det gäller både i fråga om att ta en sådan anställning och när det gäller utlandstjänst. Utredningens intryck har stöd i en undersökning som utförts på uppdrag av Försvarshögskolan och som visade att en såpass hög andel som 64 % av de värnpliktiga hade ett intresse av att ta en visstidsanställning.

Utredningen har i kapitel 8 föreslagit en grundläggande tjänstgöringsskyldighet – genom lag – för de yrkesofficerare, som nyanställs i fortsättningen, vad gäller internationella insatser. Samma skyldighet föreslås gälla reservofficerare under det s.k. fänriksåret. Utredningen har inte funnit tillräckliga skäl att i lag införa en motsvarande generell skyldighet för den nya personalkategorin. Utredningen kan inte heller finna att det är lämpligt att lägga en sådan tjänstgöringsskyldighet redan i de enskilda avtalen om visstidsanställning. Förhållandena kan variera i stor utsträckning. Vissa soldater kan i vissa fall komma att anställas för en kortare tid, t.ex. över en sommar. De visstidsanställda soldaternas/sjömännens deltagande i den internationella verksamheten bör ske genom en särskild anställning i utlandsstyrkan. Utredningen noterar att frågan om beredskapskontrakt nu diskuteras. Det är lämpligt att

finna en lösning där så många som möjligt av de visstidsanställda kan kontrakteras för utlandstjänstgöring av Försvarsmakten.

När det gäller de konsekvenser som Försvarsmakten redovisat om en reform inte genomförs bedömer utredningen att dessa i allt väsentligt är realistiska. Med hänsyn till kvalitetsaspekten ställer sig utredningen dock tveksam till den beräknade påverkan på behovet av värnpliktiga. Konsekvensbeskrivningen ger dock sammantaget enligt utredningens uppfattning styrka åt Försvarsmaktens argumentation beträffande värdet av att införa den nya personalkategorin.

En speciell fråga är om man för flygtidsproduktionen inom Flygvapnet i stället för visstidsanställda skulle kunna använda civilanställd personal. Enligt utredningen bör en sådan lösning inte tillgripas. Det tänkta systemet innebär att Flygvapnet kan klara verksamheten med en omgång värnpliktiga i stället för två. Effektivitetsskäl talar således för lösningen med visstidsanställda, Försvarsmakten har inte heller framfört en lösning med civilanställda som ett alternativ.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår som huvudalternativ att en möjlighet öppnas för Försvarsmakten att för viss tid och för vissa uppgifter anställa den som nyligen fullgjort grundutbildning för värnplikt.

Försvarsmakten har angett att en lämplig anställningstid skulle vara mellan ett och tre år. I den här delen gör utredningen följande övervägande. Regler om tidsbegränsade anställningar finns i LAS. Den nya kategorin visstidsanställda kan inte anses falla in under någon av punkterna i 5, 5a eller 6 §§ LAS och kan därför inte anställas med stöd av dessa bestämmelser. Avvikelse från bestämmelserna kan enligt 2 § LAS göras genom lag, förordning som meddelats med stöd av lag eller genom kollektivavtal under vissa förutsättningar. Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att ifrågasättande anställningar regleras i lag. Utredningen föreslår därför att en sådan avvikelse görs i en särskild förordning. När det gäller anställningstidens längd anser utredningen att en övre gräns på tre år kan vara olämplig. Den kan motverka en önskvärd personalgenomströmning i den nya personalkategorin. Det kan också finnas anledning att betänka att en värnpliktig med exempelvis tolv månaders grundutbildning och därefter tre års

anställning skulle få fyra års sammanhängande soldatliv. Utredningen anser därför att tiden för en tidsbegränsad anställning av ifrågavarande slag i Försvarmakten skall begränsas till högst två år, utan möjlighet till förlängning. Det bör inte i förordningen anges någon kortaste tid för en visstidsanställning. Någon ändring i LAS behövs inte.

Det finns skäl att också bestämma en ram för hur många soldater/sjömän som samtidigt får vara anställda för viss tid i Försvarmakten. Skälet är att den här personalkategorin inte får växa så att den i någon större omfattning kan komma att inskränka på värnpliktsantalet eller över huvud taget på principerna om ett värnpliktsförsvar. Samtidigt måste antalet bli så pass stort att det ges ett tillräckligt utrymme för flexibilitet. Försvarmakten har angett ett uppskattat behov av en kader som totalt omfattar drygt 1 100 visstidsanställda soldater/sjömän. Med hänsyn till att den nya personalkategorin inte bör göras för stor föreslår utredningen att antalet lämpligen bör begränsas till högst 1 000 samtidigt visstidsanställda soldater och sjömän. Det bör ankomma på regeringen att besluta även i den frågan. Soldaterna/sjömännen bör normalt anställas i anslutning till att grundutbildningen avslutas. Någon särskild bestämmelse härom behövs inte.

Det är givetvis viktigt med insyn i den här verksamheten. Regeringen har ansvaret för detta och bör lämna de närmare föreskrifter som kan behövas i dessa och andra avseenden.

9.5 Andra möjligheter att öka flexibiliteten i personalförsörjningen

9.5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlar utredningen frågan om det utöver utredningens huvudalternativ kan finnas andra möjligheter att öka flexibiliteten i personalförsörjningen med meniga – som fullgjort grundutbildning för värnplikt – till det militära försvaret. Det som är tänkbart vid sidan av de ”rena” tidsbegränsade anställningar som huvudalternativet innebär är frivillig tjänstgöring i olika former, även om också dessa förutsätter någon form av reglering och kontrakt mellan den enskilde och Försvarmakten.

Frågorna om den frivilliga försvarsverksamheten utreds parallellt med denna utredning. Med tanke på att frivilligverksamheten

traditionellt haft ett starkt samband med territorialförsvaret och försvarets uppgift att bistå samhället vid svåra påfrestningar är det därmed inte möjligt att nu lägga annat än principiella synpunkter i den här delen. Utredningen kan vidare konstatera att frågan om den närmare uppbyggnaden av de nationella skydstyrkorna inte är klar. Försvarmakten har i uppdrag att redovisa sin uppfattning senast den 1 mars år 2001. Utredningen ser inte de möjligheter som nedan beskrivs som i alla avseenden fullvärdiga alternativ till den ovan redovisade modellen men väl som ett bidrag till en mer övergripande diskussion.

9.5.2 En förändrad roll för de frivilliga

Den säkerhetspolitiska förändringen under nittioalet har medfört en genomgripande reformering av hela totalförsvaret. Den struktur och roll som det nya insatsförsvaret har skiljer sig på många sätt från hur invasionsförsvaret var uppbyggt. Behovet av att mobilisera hela samhället vid ett angrepp är inte lika påtagligt vilket bland annat medför att vissa av de uppgifter som de frivilliga försvarsorganisationerna tidigare har haft inte är lika betydelsefulla som förr. Rekryteringen av frivilliga blir allt svårare i takt med att det tydliga hotet mot Sveriges säkerhet och fred minskar. Den rekryteringsbas som de stora värnpliktsomgångarna utgjorde har också minskat väsentligt.

Frivilligorganisationerna kompletterade kort sagt krigsförbanden eftersom dessa led av brister, inte minst under andra världskrigets beredskapsår. De frivilliga inom Hemvärnet, Lottakåren, FMCK, FAK med flera organisationer hade ofta en mycket betydelsefull stödjande roll. De svarade för arbetsuppgifter som var nödvändiga i den gamla försvarsstrukturen men som – med en generalisering – inte alltid var av så kvalificerad art. Dessa svarade krigsförbandens egen personal för.

I framtiden kan de frivilliga – i varje fall en del av dem – behövas i en ny roll som bättre svarar upp mot behoven inom det nya försvaret, både grundorganisationens och insatsorganisationens. Försvarmaktens problemområden vad gäller meniga är hur man skall nå en säkerhet i tillgång på personal vid internationella operationer, i synnerhet uthålligt, hur man skall kunna uppnå tillräcklig personell kvalitet vid de mest avancerade systemen och hur man skall kunna lösa personalbehoven vid större övningar.

Dessutom ställs allt högre beredskapskrav. En intressant infallsvinkel kan därför vara att undersöka möjligheterna att engagera frivilliga för högkvalificerade soldatuppgifter bland dem som nyligen fullgjort grundutbildning för värnplikt. Därigenom skulle man på frivillighetens grund fortsättningsutbilda den här personalen mot full kompetens och fylla behovet av utbildningstid i de mest sofistikerade systemen.

9.5.3 Frivilliga soldater – två principskisser

Syftet med principskisserna är att peka på hur en ny frivillig soldatkategori skulle kunna utformas och organiseras för att öka insatsförsvarets förmåga och för att förstärka möjligheterna för Försvarmakten att rekrytera till de internationella uppgifterna.

Reservsoldater

Enligt skissen skapas en struktur med ett lämpligt antal frivilligt kontrakterade personer som har fullgjort grundutbildningen i sådana befattningar som Försvarmakten har ett behov av för att lösa sina uppgifter såväl inom Sverige som i samband med internationell krishantering. Möjligen skulle vissa viktiga delar av förbandsenheter (på kompaninivå) kunna tillskapas men även enskilda personer med specialkompetens av det slag som utredningen tidigare berört, stridsfordonsförare, dataoperatörer av olika slag m.m. bör engageras. Tanken bakom att organisera de frivilliga i förband är att kunna använda dem som en stomme i en internationell operation eller som en resurs i övningsverksamheten. En sådan tanke är dock inte invändningsfri. Under ett uppbyggnadsskede av kadern är det mer realistiskt att i allt väsentligt arbeta på individuell bas och i samband med övningar låta de frivilliga soldaterna ingå i de ordinarie förbandsenheterna.

Färdigutbildade soldater bör rekryteras enligt avtal som bland annat kan innehålla klausuler om kontraktstid, exempelvis tre till fem år, internationell beredskap, arvode för beredskap samt krav på utbildnings- och övningsdagar för att individen skall upprätthålla sin kompetens. Tjänstgöringstiden för den här personalkategorin måste hållas inom vissa rimliga gränser, eftersom det är fråga om frivilliga och inte om yrkessoldater. För den tid som personalen tjänstgör i sitt förband – t.ex. 5 till maximalt 30 dagar per år – skall

givetvis lön utgå utöver beredskapsarvodet. Försvarsmakten bör också stå för resekostnader m.m. i samband med inställelse till förbandet. Inför en ev. internationell tjänstgöring sker anställning i utlandsstyrkan.

Det krävs en hög fysisk status hos de frivilliga soldaterna. Deras engagemang i den här delen av det frivilliga försvaret bör därför tidsbegränsas. Enligt utredningen kan 5–10 år vara en lämplig längsta kontraktstid. Därefter bör den frivillige kunna erbjudas en annan hemvist i frivilligorganisationerna.

Den här skissen kan jämföras med det amerikanska reservist-systemet och de frivilliga soldaterna skulle kunna benämnas reservsoldater. Om man skulle lyckas organisera frivilligförband skulle här tillskapas en lämplig struktur att verka i även för reservofficerare, både de som gör sitt fänriksår eller de som har kontrakt för efterföljande perioder. Man kan också – med en något mindre ambitiös ansats – säga att principskissens förtjänst och styrka ligger i att den visar på en möjlighet för förbanden att organisera dem som ingår i beredskap för de internationella uppgifterna. En annan aspekt är att den enligt utredningen skulle kunna vara principiellt intressant i relation till frågan om de nationella skyddstyrkorna.

Nackdelen med den här skissen jämfört med utredningens huvudalternativ ligger främst i två omständigheter. För det första tillförs inte en lika stor resurs som huvudalternativet gör. Givet att den genomsnittliga anställningstiden enligt huvudalternativet kan anges till ett år blir resursen 1 000 manår med utredningens föreslagna volymer. Utredningen bedömer att det går att på rätt kort sikt bygga upp kadern. Skissen ovan kräver, för att motsvarande resurs skall åstadkommas, en volym som omfattar ca 14 000 individer (om man räknar med 15 tjänstgöringsdagar i snitt per år och person). Även om man kan rekrytera 1 000 reservsoldater om året, kan denna resurs inte uppnås. Om reservsoldaterna skall ha femårskontrakt innehåller kadern vid en jämn personalrörlighet högst 5 000 individer och genererar ca 360 manår. Försvarsmakten har redan idag en resurs som inte är särskilt mycket mindre genom de som anställts på befälsförstärkningsavtalet (jfr avsnitt 9.4.1). För det andra är det rationellare att ha personalen i fråga inne för tjänstgöring i en längre tidsföljd än att ha individer som kommer och går på korta arbetsperioder. Dessutom blir det enligt utredningen svårare än idag att få individer att frivilligt lämna ordinarie civila arbeten är

efter är för att under någon vecka eller högst en månad tjänstgöra i Försvarsmakten, ofta vid förband långt hemifrån.

Den skisserade personalkategorin kan införas genom ändringar/tillägg i förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid Försvarsmakten. Anställningskontrakten skulle kunna bygga på mönster av kontrakten för reservofficerare. Detta är en fråga för Försvarsmakten och de fackliga parterna.

Soldater med frivillig tjänstgöring direkt efter grundutbildning

I avsnitt 9.4.1 har utredningen beskrivit att Försvarsmakten idag har möjlighet att genom befälsförstärkningsavtalet anställa soldater och sjömän på befälsbefattningar. Avtalet är inte tillämpligt på meniga.

En utvecklingsväg är att ta in en ny femte punkt i 1 § i den nyss nämnda förordningen med innebörd att Försvarsmakten får anordna frivillig tjänstgöring för att tillgodose behovet av meniga för de behov som Försvarsmaktens uppgifter ställer. Tiden för den frivilliga tjänstgöringen skulle normalt vara högst sex-åtta månader. Tanken är alltså att parterna sedan skulle kunna träffa ett "förstärkningsavtal för meniga", ett kollektivavtal byggt på mönster av befälsförstärkningsavtalet. Soldaterna och sjömännen förutsätts i de här fallen stanna kvar på förbanden när grundutbildningen avslutas. Också i detta fall bör man enligt utredningen överväga att begränsa personalvolymen till högst 1 000 soldater och sjömän.

En annan väg kunde vara att skapa ett allmänt personalförstärkningsavtal som i sig inneslöt frivilliga soldater ur alla grupper, både meniga och värnpliktiga befäl. En lösning efter de linjerna skulle enligt utredningen tydligare kunna lyfta fram frivillighetsmomentet.

Fördelen med denna skiss ligger främst i möjligheterna till ökad flexibilitet vid planering av grundutbildningen, ökad soldatkompetens och större förmåga att upprätthålla beredskapskraven. En fördel jämfört med "reservsoldaterna" är att det är lättare att få ut personalresurser ur systemet, av samma skäl som nyss anförts om huvudalternativet. En ytterligare fördel är att skissen lätt kan realiseras. En reform av skisserat slag skulle också medföra att det idag helt nödvändiga systemet med anställningar på befälsförstärkningsavtalet förstärktes. Nackdelen jämfört med både huvud-

alternativet och skissen "reservsoldater" är att det inte på samma tydliga sätt förbättrar personalförsörjningen av de internationella insatserna, det viktigaste motivet för förändring.

Gruppen med frivilligt tjänstgörande soldater är emellertid även de en given rekryteringsbas för de internationella insatserna. Försvarsmakten bör sträva efter att knyta dessa soldater till sig genom beredskapskontrakt för internationell tjänstgöring.

Den personal som tecknar ett beredskapskontrakt, efter den modell som nu tillämpas, har skyldighet att inom sju dygn efter inkallelse inställa sig för tjänstgöring och utbildning inför en internationell mission. Personalen har vidare anmälningsplikt att anmäla ändrad adress vid resor och skyldighet att anmäla förändrade förhållanden i övrigt m.m. Ersättningen för att stå i beredskap uppgår nu till 25 000 kr per år. Bryter den beredskapskyldige sin beredskap har/hon inte längre rätt till ersättning. En ev. anställning och tjänstgöring i utlandsstyrkan ersätts med lön och andra förmåner och avslutar automatiskt beredskapsperioden.