

Lagrådsremiss

Personalförsörjning av det militära försvaret

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 april 2026

Pål Jonson

Samuel Rudvall
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen om totalförsvarspikt och lagen om skydd för anställning för viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Förslagen innebär bl.a. följande:

- Skyldigheten att fullgöra värnplikt förlängs för den som vid höjd beredskap har inkallats till tjänstgöring samt för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare oavsett beredskapsgrad.
- Krigsplacering i Försvarsmaktens värnpliktsreserv ska kvarstå fram till slutet av året den totalförsvarspiktige fyller 47 år.
- Den sammanlagda tiden för beredskapstjänstgöring ändras till högst 360 dagar, fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen, där ett tjänstgöringstillfälle som längst får uppgå till 230 dagar.
- Den enskildes rätt till tjänstledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring i Försvarsmakten tydliggörs i lag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Det militära försvarets personalförsörjning.....	10
4.1	Målet för det militära försvaret.....	10
4.2	Övergripande krav på personalförsörjningen	11
4.3	Försvarsmaktens personal	11
4.3.1	Anställd personal.....	11
4.3.2	Frivillig personal	12
4.3.3	Totalförsvarspliktig personal.....	13
4.4	Bemanning av krigsförbanden.....	13
4.4.1	Krav på tillgänglighet och beredskap	14
5	Totalförsvarsplikt.....	15
5.1	Allmänt om totalförsvarsplikten.....	15
5.2	Värnplikt	15
5.2.1	Värnpliktens omfattning.....	15
5.2.2	Grundutbildningens längd	16
5.2.3	Grundutbildningens innehåll	16
5.3	Civilplikt	17
5.4	Allmän tjänsteplikt	18
5.5	Beredskapstjänstgöring	18
5.6	Krigsplacering	18
5.7	Höjd beredskap.....	20
6	Den militära grundutbildningens innehåll och längd	21
6.1	Grundutbildningens utformning	21
6.2	Överväganden.....	23
7	Beredskapstjänstgöringens omfattning	24
7.1	Gällande rätt	24
7.2	Jämförelse med Finland och Norge	25
7.2.1	Finland.....	25
7.2.2	Norge.....	25
7.3	Beredskapstjänstgöringen ska utökas till att omfatta sammanlagt högst 360 dagar	26
8	Kvarstående värnplikt vid höjd beredskap och förlängd värnplikt för officerare	32
8.1	En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt för den som fullgör beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring vid höjd beredskap.....	32

8.2	En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare.....	35
9	Krigsplacering av värnpliktiga i Försvarsmaktens personalreserv	40
10	Några frågor om reservofficerare	44
10.1	Försvarsmaktens behov av reservofficerare	44
10.1.1	Anställning som reservofficer.....	44
10.1.2	Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet kan regleras i avtal.....	47
10.2	Rätt till tjänstledighet för reservofficerare och andra personalkategorier inom totalförsvaret	50
11	Civil personal i det militära försvaret.....	54
11.1	Försvarsmaktens civila personal.....	54
11.2	Försvarsmaktens tillgång till tidvis tjänstgörande civil personal	55
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	61
13	Konsekvenser av förslagen	62
13.1	Ekonomiska konsekvenser	62
13.2	Övriga konsekvenser	66
14	Författningskommentar	72
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	72
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.....	76
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret (SOU 2025:86) i relevanta delar.....	77
Bilaga 2	Lagförslagen i betänkandet SOU 2025:86.....	82
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
2. lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 10 och 12 §§, 4 kap. 8 §, 6 kap. 1 § och 9 kap. 4 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹

Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning enligt denna lag, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.

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

Under höjd beredskap kvarstår skyldigheten att fullgöra värnplikt för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år.

5 a §

För en totalförsvarspliktig som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år.

3 kap.

10 §

Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får regeringen meddela föreskrifter om

¹ Senaste lydelse 2010:447.

totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället *skall* skrivas in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

att totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället *ska* skrivas in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.

12 §¹

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

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

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

En värnpliktig som inte har tjänstgjort på tio år sedan det senaste tjänstgöringstillfället, och som inte omfattas av ett beslut om förlängning, ska krigsplaceras i Försvarmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. En värnpliktig som på nytt krigsplaceras i krigsförband från värnpliktsreserven ska genomgå repetitionsutbildning.

4 kap.

8 §

Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen *föreskriva* att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *skall* fullgöra beredskaps-tjänstgöring.

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *omfatta*

Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen *meddela föreskrifter om* att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *ska* fullgöra beredskapstjänstgöring.

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *sammanlagt uppgå till* högst 360 dagar

högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.

fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. *Ett tjänstgöringstillfälle får som längst uppgå till 230 dagar.*

Beredskapstjänstgöringen ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att en totalförsvarspliktig kallas till beredskapstjänstgöring vid fler än ett tillfälle.

6 kap.

1 §

När det råder höjd beredskap får regeringen *föreskriva* om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret *skall* kunna upprätthållas. *Föreskriften* kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

När det råder höjd beredskap får regeringen *meddela föreskrifter* om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret *ska* kunna upprätthållas. *Sådana föreskrifter* kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

9 kap.

4 §

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt, bör genast *lämna* arbetsgivaren *meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början* och om hur länge den beräknas vara. Detsamma *skall* gälla för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon *skall* fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt *har rätt till ledighet från sin civila anställning under tjänstgöringen. Arbetstagaren bör genast meddela arbetsgivaren vid vilken tidpunkt tjänstgöringen börjar* och hur länge den beräknas vara. Detsamma *ska* gälla för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon *ska* fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

En arbetstagare bör i god tid *lämna* arbetsgivaren *meddelande om den dag, när* han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen enligt denna lag har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren

En arbetstagare bör i god tid *meddela* arbetsgivaren *vilken dag* han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen enligt denna lag har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren

utan föregående meddelande utan föregående meddelande
inställer sig hos arbetsgivaren. inställer sig hos arbetsgivaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.¹

dels att lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. som reservofficer,

3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,

4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,

5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats, *eller*

6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt.

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen om totalförsvarsplikt,

2. som reservofficer,

3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,

4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,

5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats,

6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt, *eller*

7. i Försvarsmakten enligt avtal som tidvis tjänstgörande civil personal.

2 §

Den som enligt avtal är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten får samtidigt inneha en annan anställning hos en sådan arbetsgivare som avses i 1 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:460.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 januari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet (dir. 2024:2). Utredningen, som antog namnet 2024 års utredning om den militära personalförsörjningen, överlämnade den 14 juli 2025 betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret (SOU 2025:86).

En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Försvarsdepartementet (Fö2025/01190).

Försvarsmakten har yttrat sig särskilt över regeringens förslag om beredskaps tjänstgöringens omfattning. Yttrandet finns tillgängligt i Försvarsdepartementet (Fö2025/01190).

4 Det militära försvarets personalförsörjning

4.1 Målet för det militära försvaret

Enligt 2024 års försvarsbeslut är det militära försvarets viktigaste funktion att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114). Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och medverka till försvaret av allierade. Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet samt värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt. Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato, främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser. Det militära försvaret ska ha förmåga att skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap (prop. 2024/25:34 s. 60 f.).

Enligt 2024 års försvarsbeslut brådskar uppbyggnaden av det militära försvaret och krigsorganisationens utveckling behöver påskyndas i förhållande till tidigare planer. För att kunna accelerera förmågetillväxten under kommande försvarsbeslutsperiod ska betydande medel tillföras det militära försvaret under försvarsperioden 2025–2030 (prop. 2024/25:34 s. 11).

Regeringen beslutade den 26 mars 2026 kommittédirektiv Värnpliktigas tjänstgöring inom Natos samlade avskräckning och försvar (dir. 2026:18).

Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. analysera i vilken utsträckning värnpliktig personal kan och bör nyttjas i operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar. Uppdraget ska redovisas senast den 26 april 2027.

4.2 Övergripande krav på personalförsörjningen

I 2024 års totalförsvarsproposition för perioden 2025–2030 föreslog regeringen en förstärkning av krigsorganisationen vilket medför ett behov av ytterligare personalförstärkningar. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen bedöms uppgå till cirka 130 000 befattningar plus reserver år 2035, då krigsorganisationen förväntas vara personellt uppfyllt (prop. 2024/25:34 s. 90).

Regeringen understryker i totalförsvarspropositionen att ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör fortsätta att utvecklas i syfte att producera, vidmakthålla och i förekommande fall vidareutveckla kompletta samövade krigsförband. Detta förutsätter ett ökat genomförande av repetitionsutbildningar. Regeringen uttalar även att en utveckling av territoriella förband är nödvändig, bland annat utifrån de operativa krav som kommer att följa av Natos operationsplanering (prop. 2024/25:34 s. 92).

4.3 Försvarsmaktens personal

Försvarsmaktens personal delas övergripande in i personal som är anställd, personal som tjänstgör med stöd av frivilligt avtal och personal som är totalförsvarspliktiga. Anställd personal kan antingen vara kontinuerligt tjänstgörande personal, tidvis tjänstgörande personal eller personal som är direktrekryterad för att tjänstgöra i en internationell militär insats.

Försvarsmaktens personal delas även av folkrättsliga skäl in i grupperna militär personal och civil personal. Den militära personalen delas in i elva undergrupper enligt förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal. Försvarsmakten får meddela föreskrifter om ytterligare indelning för vissa av grupperna.

4.3.1 Anställd personal

Försvarsmaktens anställda personal som är kontinuerligt tjänstgörande består av yrkesofficerare, kontinuerligt tjänstgörandegruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), samt civila arbetstagare. Yrkesofficerare är tillsvidareanställda militära tjänstemän och är anställda enligt officersförordningen (2007:1268) och kollektivavtal. Yrkesofficerare indelas i kontinuerligt tjänstgörande officerare respektive kontinuerligt tjänstgörande specialistofficerare. GSS/K är tidsbegränsat anställda enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. Enligt lagstiftningen kan anställningen vara upp till tolv år.

Civila arbetstagare kan vara tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda. Anställningen sker antingen enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd eller enligt anställningsförordningen (1994:373).

Den tidvis tjänstgörande personalen utgörs av reservofficerare och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). Reservofficerare är tillsvidareanställd militär personal och är anställda enligt officersförordningen och kollektivavtal. Reservofficerare indelas i tidvis tjänstgörande officerare respektive tidvis tjänstgörande specialistofficerare. GSS/T är anställda enligt lagen om vissa försvarsmaktsanställningar. Enligt lagstiftningen kan en sådan anställning vara upp till 16 år.

Ett utmärkande drag för anställning med tidvis tjänstgöring är att arbetstagaren är anställd av Försvarsmakten även när han eller hon inte tjänstgör. De två tidvis tjänstgörande personalkategorierna, reservofficerare och GSS/T har skydd för, och rätt till ledighet från, sin civila anställning under den tid som tjänstgöring i Försvarsmakten fullgörs.

Dessutom finns personal som direktrekryteras för att tjänstgöra i en internationell militär insats och anställs tidsbegränsat i Försvarsmakten med stöd av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser eller med stöd av lagen om vissa försvarsmaktsanställningar.

4.3.2 Frivillig personal

En del av Försvarsmaktens personal är inte anställd utan har i stället tecknat ett avtal om frivillig tjänstgöring i Försvarsmakten.

Avtal om frivillig tjänstgöring kan vara författningsreglerade. Det gäller bland annat hemvärnssoldater som har tecknat avtal om tjänstgöring i hemvärdet med stöd av hemvärnsförordningen (1997:146). I hemvärdet finns även frivillig personal som inte är hemvärnssoldater.

Personal som har tecknat avtal om tjänstgöring i Försvarsmakten med stöd av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet kallas avtalspersonal. Avtalspersonal kan även tjänstgöra vid andra myndigheter inom totalförsvaret. Avtalspersonal ska vara medlemmar i en frivillig försvarsorganisation. De frivilliga försvarsorganisationerna finns förtecknade i förordningen om frivillig försvarsverksamhet.

Därutöver finns även möjlighet att teckna avtal om tjänstgöring enligt förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten, bland annat så kallade beredskapskontrakt. Utöver detta finns även möjlighet att teckna avtal med stöd av förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid försvarsmakten och individuella avtal om tjänstgöring utan författningsstöd.

De som tjänstgör vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande har skydd för anställningen under den tid som tjänstgöring i Försvarsmakten fullgörs och därmed en rätt till ledighet från sin civila arbetsgivare för att tjänstgöra i Försvarsmakten.

4.3.3 Totalförsvarspliktig personal

I Försvarsmaktens krigsförband finns även totalförsvarspliktig personal som är krigsplacerad med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Dessa kan kallas in för att fullgöra repetitionsutbildning, beredskaps-tjänstgöring och krigstjänstgöring.

Försvarsmaktens totalförsvarspliktiga personal utgörs för närvarande endast av värnpliktiga. Tidigare anställda i militära befattningar i Försvarsmakten kan i egenskap av värnpliktiga krigsplaceras med stöd av totalförsvarsplikt efter att de har avslutat sin anställning. Det saknas för närvarande krigsbefattningar i Försvarsmakten för totalförsvarspliktiga som skrivs in för civilplikt.

Värnpliktiga under grundutbildning tjänstgör visserligen som totalförsvarspliktiga inom ramen för en tilltänkt krigsbefattning. De krigsplaceras dock i en krigsbefattning först efter att grundutbildningen är avslutad. Värnpliktiga under grundutbildning utför inom ramen för grundutbildningen uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. En mer utförlig redogörelse av värnpliktigas tjänstgöring under grundutbildning finns i kapitel 6.

Officersaspiranter genomgår utbildning vid Försvarshögskolan som leder till en officersexamen (officerare) eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten (specialistofficerare). Officersaspirantens utbildning syftar till en anställning som yrkes- eller reservofficer. Även om vissa officersaspiranter har annan anställning inom Försvarsmakten utgör officersaspiranter i regel en del av Försvarsmaktens totalförsvarspliktiga personal. Under officersutbildningen är de vanligtvis fortsatt krigsplacerade i sin tidigare befattning som värnpliktig. Först efter officersutbildningen kan de krigsplaceras i en officersbefattning i krigsorganisationen.

4.4 Bemanning av krigsförbanden

Krigsförbanden består av stående förband, mobiliserande förband och hemvärnsförband. De stående förbanden bemannas främst med anställd kontinuerligt tjänstgörande personal inom Försvarsmakten. De mobiliserande förbanden bemannas till stor del med reservofficerare och pliktpersonal som kan kallas in för beredskapstjänstgöring och vid höjd beredskap. Hemvärnsförbanden bemannas främst med hemvärnssoldater, avtalspersonal och anställd personal som har krigsplacerats i hemvärnsförband.

För att säkerställa det lokala behovet av stöd till övriga krigsförband finns geografiskt spridda basförband. Basförbanden kan användas för att stödja andra krigsförbands mobilisering, för att ersätta förluster och för att kompletteringsutbilda krigsförband som aktiveras eller mobiliseras. I basförbanden krigsplaceras personal som inte är krigsplacerad vid andra krigsförband.

Till varje krigsförband finns en mobiliseringsreserv. Utöver krigsförbanden finns en förbandsreserv och en personalreserv. Samtliga totalförsvarspliktiga som uppfyller kriterierna för krigsplacering men inte är krigsplacerade i något krigsförband ska krigsplaceras i förbandsreserver

eller personalreserven. Personalreserven är ett register över tillgängliga värnpliktiga som kan fylla upp vakanser i krigsförbanden. Under tiden en värnpliktig är krigsplacerad i personalreserven har den inte någon befattning i krigsorganisationen att tjänstgöra i.

4.4.1 Krav på tillgänglighet och beredskap

Vid bemanningen av krigsförbanden behöver hänsyn tas till kraven på krigsförbandens tillgänglighet i fredstid och beredskap för intagande av höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara. Hur förbanden bemannas påverkar Försvarsmaktens möjligheter att lösa uppgifter i fred, vid kris och i krig.

Syftet med Försvarsmaktens beredskap är att snabbt kunna skapa en tillräcklig styrka för att avhålla en fiende från att angripa, och möta denne i väpnad strid om ett angrepp inleds. Beredskapen ska dessutom säkerställa möjligheterna att snabbt mobilisera och krigsorganisera krigsförband.

Vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen ska hemvärdet inta hemvärnsberedskap. Men om Försvarsmakten hos regeringen har gjort framställning om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärdet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden intill dess att regeringen meddelat beslut i frågan. Förband som till del bemannas med totalförsvarspliktig personal kan, om inte beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring har beslutats av regeringen, göras tillgängliga som kompletta förband endast för övningar (repetitionstjänstgöring).

Regeringen kan med stöd av 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap fatta beslut om höjd beredskap i händelse av krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Är Sverige i krig råder högsta beredskap.

När beredskapen har höjts, ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras (11 § förordningen [2015:1053] om totalförsvar och höjd beredskap). Vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen ska hemvärdet inta hemvärnsberedskap (7 § hemvärnsförordningen).

Beredskapskravet för det militära försvaret är att Försvarsmakten i sin helhet ska kunna krigsorganiseras och att samtliga förband ska kunna börja lösa sina krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta grundläggande krav ska del av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter omedelbart. Huvuddelen av krigsorganisationen ska kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar och hemvärdet ska kunna lösa krigsuppgifter med huvuddelen av förbanden inom ett dygn. Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna mobiliseras även under pågående angrepp och utan förberedelsestid. Hemvärdet bör kunna verka med mindre delar inom några timmar och med huvuddelen av förbanden inom ett dygn.

Beslut om mobilisering innebär att kompletta krigsförband kan göras tillgängliga oavsett om de är bemannade med anställd eller totalförsvarspliktig personal.

5 Totalförsvarsplikt

5.1 Allmänt om totalförsvarsplikten

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvarspliktiga är de som är mellan 16 och 70 år och svenska medborgare eller folkbokförda i Sverige.

Totalförsvarsplikten fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten och innebär skyldighet att genomföra mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning samt vid behov beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller för svenska medborgare från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år.

Totalförsvarsplikten är således till stor del reglerad i lag och då i främst i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Lagen innehåller regler om bland annat inskrivning, mönstring och krigsplacering, skyldigheter för den totalförsvarspliktige, formerna för grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring, samt längd på och villkor under tjänstgöringen (3–5 kap.). I 6 kap. regleras allmän tjänsteplikt och i 7 kap. regleras allmänna skyldigheter under plikt-tjänstgöringen. I 8 kap. finns regler om ekonomiska förmåner och rehabilitering. I 9 kap. finns regler om skydd för anställning. Lagen innehåller även straffbestämmelser (10 kap.) och regler om överklagande av olika beslut (11 kap.). Lagen kompletteras av förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Regelverket som omgärdar totalförsvarsplikten och dess olika delar är omfattande och inbegriper förutom lagen om totalförsvarsplikt med tillhörande förordning också ytterligare förordningar samt de interna föreskrifter som Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Försvarsmakten har rätt att utfärda. Totalförsvarsplikt är ett rättsligt ingripande instrument för den enskilde, men innehåller också flera delar som syftar till att skydda den enskilde och ge denne rimlig framförhållning, till exempel i sådana delar som rör hur lång tid i förväg som kallelse till mönstring eller inställelse till grund- eller repetitionsutbildning måste ske, eller när senast den enskilde ska få sitt inskrivningsbeslut till grundutbildning.

5.2 Värnplikt

5.2.1 Värnpliktens omfattning

Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring (1 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). Skyldigheten att fullgöra värnplikt gäller för svenska medborgare från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år och till slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år (1 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). Den utgör således en begränsning i förhållande till totalförsvarsplikten som gäller för de som bor i Sverige och är mellan 16

och 70 år (1 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt). Bestämmelserna gäller oavsett beredskapsnivå.

En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ lagen om totalförsvarsplikt eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. nämnda lag endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat om det (1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt).

5.2.2 Grundutbildningens längd

Grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt får uppgå till lägst 80 och högst 615 dagar (4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och 5 kap. 3 § förordningen om totalförsvarsplikt). Grundutbildningens längd ska bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning och den ska som utgångspunkt genomföras i en följd om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar (5 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). När det gäller grundutbildning med värnplikt eller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten har Försvarsmakten rätt att meddela föreskrifter om grundutbildningens längd och innehåll (9 kap. 1 § 2 förordningen om totalförsvarsplikt). Försvarsmakten fastställer grundutbildningstider för varje befattning eller typ av befattning. Syftet är att skapa en anknytning mellan den befattning som anges i inskrivningsbeslutet och det antal dagar under vilka skyldighet föreligger att genomgå grundutbildning. Ändring i ett inskrivningsbeslut som innebär att grundutbildningen förlängs kräver den totalförsvarspliktiges medgivande (3 kap. 9 §). Regeringen har överlåtit åt Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar att ange de befattningar där en uppdelning av grundutbildningen får förekomma.

Förutom grundutbildning omfattar värnplikten också repetitionsutbildning. Repetitionsutbildning får, under hela den tid som den totalförsvarspliktige är underkastad totalförsvarsplikt, omfatta sammanlagt högst 240 dagar fördelade på flera tjänstgöringstillfällen (4 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). Av dessa dagar får högst två tillfällen om sammanlagt högst 34 dagar förläggas under samma kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 kap. 5 § lagen om totalförsvarsplikt). Den sammanlagda tiden för grundutbildning och repetitionsutbildning får inte för någon totalförsvarspliktig överstiga 700 dagar (4 kap. 6 § lagen om totalförsvarsplikt).

5.2.3 Grundutbildningens innehåll

Grundutbildningen ska ge den värnpliktige en sådan grundläggande utbildning att denne har förutsättningar att kunna fullgöra de uppgifter som kan komma att krävas av honom eller henne vid tjänstgöring i krig. Utbildningens praktiska och teoretiska innehåll ska styras av detta mål. Detta kommer till uttryck på så vis att det i 5 kap. 3 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt anges att grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om

totalförsvarsplikt). Bestämmelsen infördes för att det inte ska föreligga någon oklarhet om att totalförsvarspliktiga är skyldiga att även under utbildningen fullgöra beredskapstjänst. Värnpliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning får alltså som ett led i sin utbildning beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Sådana uppgifter kan omfatta verksamhet enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Härigenom ges Försvarsmakten möjlighet att ta i anspråk värnpliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid.

I fråga om grundutbildning med värnplikt eller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten har myndigheten rätt att meddela föreskrifter om grundutbildningens längd och innehåll (9 kap. 1 § första stycket 2 förordningen om totalförsvarsplikt).

Av 3 kap. 1 § Försvarsmaktens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga (FFS 2017:7) följer att grundutbildningen med värnplikt består av grundläggande militär utbildning, befattningsutbildning samt förbandsutbildning och grundläggande krigsförbandsövning. Av bilagan till föreskrifterna framgår den militära grundutbildningens förläggning under året. I övrigt är grundutbildningens omfattning och innehåll inte reglerat i föreskrifterna, men däremot i Försvarsmaktens interna reglemente om grund- och repetitionsutbildning. Av reglementet framgår att värnpliktiga som genomgår grundutbildning ska utveckla den förmåga som krigsuppgiften kräver samt att verksamhet vilken inte leder mot krigsuppgiften som princip inte får bedrivas. I reglementet anger Försvarsmakten vilka beredskaps-, ordnings-, bevakningsuppgifter och statsceremoniella uppgifter samt högvaktsuppgifter som kan ingå i värnplikten. Även om värnpliktiga till viss del kan delta i sådan verksamhet ska verksamheten leda mot krigsuppgiften.

5.3 Civilplikt

En totalförsvarspliktig är, enligt 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt, skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra civilplikt (eller värnplikt) endast om regeringen har beslutat det, med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Att fullgöra civilplikt kan innebära att delta i grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

I december 2025 beslutade regeringen om en generell aktivering av civilplikten. Beslutet innebär dels att civilplikten nu omfattar skyldighet att mönstra och fullgöra grund- och repetitionsutbildning utan särskilda begränsningar. Beslutet innebär också att civilplikt nu får fullgöras inom samtliga av regeringen utpekade verksamheter (1 kap. 3 § tredje stycket, 3 a § och 6 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt). De utpekade verksamheterna framgår av bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. Listan i bilagan består av verksamheter i det civila försvaret, punkt A, och verksamheter i Försvarsmakten, punkt B.

Den generella aktiveringen av civilplikten föregicks av en period (januari 2024–december 2025) då civilplikten var delvis aktiverad och endast omfattade skyldighet att fullgöra repetitionsutbildning och kort grundutbildning (max 60 dagar), den omfattade alltså inte skyldighet att mönstra eller fullgöra lång grundutbildning (max 320 dagar). Civilplikten var under denna period även begränsad till två av verksamheterna i bilaga A: räddningstjänst som kommunerna ansvarar för samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.

5.4 Allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att upprätthålla verksamhet som är särskild vikt för totalförsvaret. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 § lagen om totalförvarsplikt). Allmän tjänsteplikt ingår i totalförvarsplikten. För att en totalförvarspliktig ska vara skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt krävs att det är höjd beredskap, att den allmänna tjänsteplikten har aktiverats av regeringen, och att han eller hon omfattas av ett beslut om allmän tjänsteplikt (6 kap. 1 och 3 §§ lagen om totalförvarsplikt).

Allmän tjänsteplikt kan fullgöras genom att en totalförvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag (6 kap. 2 § första stycket 1 lagen om totalförvarsplikt). Det innebär att den totalförvarspliktige är skyldig att utföra sitt arbete och samtidigt är förhindrad att lämna sin anställning eller sitt uppdrag. Skyldigheten att kvarstå i anställningen gäller endast under anställning- eller uppdragsavtalets giltighetstid och i den omfattning av tjänstgöring som har överenskommit. En arbetstagarare kan inte bli skyldig enligt lagen om totalförvarsplikt att tjänstgöra i högre utsträckning än den inom anställningen i förväg överenskomna tjänstgöringen.

5.5 Beredskapstjänstgöring

Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap får regeringen föreskriva att totalförvarspliktiga som är krigsplacerade enligt lagen om totalförvarsplikt ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Beredskapstjänstgöring beskrivs närmare i avsnitt 7.1.

5.6 Krigsplacering

Förutsättningarna för att krigsplaceras med civilplikt eller värnplikt regleras i lagen om totalförvarsplikt och förordningen om totalförvarsplikt. Enligt 9 kap. 1 § förordningen om totalförvarsplikt får Försvarsmakten meddela föreskrifter i fråga om krigsplacering av totalförvarspliktiga som ska fullgöra värnplikt och civilplikt hos Försvarsmakten. Även Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får

meddela föreskrifter om verkställigheten av vissa bestämmelser om krigsplacering i lagen om totalförvarsplikt.

För totalförvarspliktiga som är krigsplacerade med värnplikt eller civilplikt följer en skyldighet att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap och, efter regeringens föreskrivande, beredskapstjänstgöring (4 kap. 7 och 8 §§ lagen om totalförvarsplikt).

Begreppet krigsplacering kan även avse att en individ tas i anspråk med ett anställningsavtal, uppdragsavtal eller ett avtal om frivillig tjänstgöring i totalförsvaret som grund. Denna typ av krigsplacering är en planeringsåtgärd som vidtas för att säkerställa att personer som ingår i krigsorganisationen är tillgängliga i händelse av höjd beredskap. En sådan krigsplacering medför inte i sig någon tjänstgöringsskyldighet enligt lagen om totalförvarsplikt.

En totalförvarspliktig som har skrivits in för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning kan krigsplaceras direkt i en krigsbefattning (3 kap. 6 och 13 §§ lagen om totalförvarsplikt).

En totalförvarspliktig som efter avslutad grundutbildning, eller annan militär utbildning eller tjänstgöring, har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Den som har genomgått en längre grundutbildning än 60 dagar ska krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen fullgjordes om det inte från totalförsvarets synpunkt är väsentligt bättre att han eller hon krigsplaceras i en annan verksamhet. Krigsplaceringen ska som längst kvarstå i tio år efter den totalförvarspliktiges senaste tjänstgöringstillfälle. Om det finns särskilda skäl i enskilda fall, får beslut fattas om förlängning (3 kap. 12 § lagen om totalförvarsplikt).

Särskilda skäl kan bland annat vara att en befattning efter hand har anpassats med hänsyn till en mer begränsad kompetens (prop. 2001/02:11 s. 49). Det kan även vara att den krigsplacerade har fått nödvändig utbildning. Med tjänstgöring avses grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Om den krigsplacerade inte tjänstgör under tio år bör placeringen upphävas (prop. 2001/02:11 s. 49). Ett beslut om upphävd krigsplacering innebär bl.a. att den totalförvarspliktige inte längre är skyldig att fullgöra krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring (4 kap. 7–8 §§ lagen om totalförvarsplikt). För en totalförvarspliktig som har skrivits in för fullgörande av värnplikt innebär ett beslut om upphävande av krigsplacering att den totalförvarspliktige skrivs ut från värnplikten.

För värnpliktiga vars krigsplacering inte upphävs på grund av tidsgränsen, kvarstår krigsplaceringen under hela den värnpliktiges skyldighet att fullgöra värnplikt, dvs. till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år (1 kap. 5 § lagen om totalförvarsplikt).

Totalförvarspliktiga vars krigsplacering upphävs får skrivas in på nytt för civilplikt utan grundutbildning eller med en grundutbildning som inte är längre än 60 dagar (3 kap. 14–15 §§ lagen om totalförvarsplikt). Beslut om krigsplacering av värnpliktiga fattas av Totalförsvarets plikt- och provningsverk efter framställningar från Försvarmakten (3 kap. 15 § lagen om totalförvarsplikt).

Försvarmakten får ändra ett beslut om krigsplacering i sin krigsorganisation till en annan krigsplacering i organisationen. Ett sådant beslut

om ändrad krigsplacering ska anmälas till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (3 kap. 15 a § lagen om totalförsvarsplikt). Det kan till exempel gälla en övergång från personalreserv till ordinarie befattning eller placering i ett annat förband än det ursprungliga. Tidsfristen för krigsplaceringen fortsätter att löpa oavsett om den totalförsvarspliktiges placering ändras.

Beslut om krigsplacering får fattas utan att den som beslutet avser ges tillfälle att yttra sig (4 kap. 8 § förordningen om totalförsvarsplikt). Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska underrätta en totalförsvarspliktig om innehållet i ett krigsplaceringsbeslut (4 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt). Ett beslut om krigsplacering är inte möjligt att överklaga (11 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt).

Om det framkommer att en totalförsvarspliktigs förhållanden är sådana att krigsplaceringen bör ändras ska förhållandena närmare utredas av den som ska fatta beslut i frågan enligt lagen om totalförsvarsplikt (5 kap. 7 § förordningen om totalförsvarsplikt).

5.7 Höjd beredskap

För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Sverige har, utöver grundberedskap, två beredskapsnivåer, skärpt beredskap och högsta beredskap. Höjd beredskap är ett samlingsnamn för de två beredskapsnivåerna (1 § lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap).

Om Sverige är i krig råder automatiskt högsta beredskap. Regeln utgör en garanti för att åtgärder för att försvara landet i ett krigsläge vidtas även om regeringen av någon anledning hindras att fatta beslut om höjd beredskap. Varje myndighet, kommun eller annan aktör som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig har att handla som om beslut om högsta beredskap har fattats. Som huvudregel bör man dock räkna med att regeringen vid ett krigsutbrott, trots den automatik som regeln innebär, på något sätt ger till känna att Sverige kommit i krig.

I annat fall är det regeringen som fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap. Regeringen får fatta ett sådant beslut antingen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det råder krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (3 § nämnda lag). När det inte längre finns förutsättningar för höjd beredskap ska regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla (5 § nämnda lag).

När beredskapen har höjts, ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras (11 § förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap). För den som är krigsplacerad med värnplikt innebär beredskapslarm en order att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt sin krigsplaceringsorder (15 § nämnda förordning).

Vid höjd beredskap är värnpliktiga, som har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt, skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt). Det är regeringen som beslutar hur många värnpliktiga som ska kallas in för krigstjänstgöring samt när

krigstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt). Krigstjänstgöring kan endast bli aktuellt om det råder höjd beredskap. De andra formerna av tjänstgöring med värnplikt (grundutbildning, repetitionsutbildning och beredskapstjänstgöring) kan bli aktuella oavsett beredskapsnivå.

6 Den militära grundutbildningens innehåll och längd

6.1 Grundutbildningens utformning

Gällande rätt

Den militära grundutbildningen ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § första stycket lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). I grundutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket). Det innebär att värnpliktiga som fullgör grundutbildning som ett led i sin utbildning får beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband (beredskapstjänst). Sådana uppgifter kan exempelvis omfatta verksamhet enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Av samma bestämmelse följer att beredskapstjänst även får utföras under repetitionsutbildning.

Grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt får uppgå till lägst 80 och högst 615 dagar (4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt och 5 kap. 3 § förordningen [1995:238] om totalförsvarsplikt). Grundutbildningens längd ska bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning och den ska som utgångspunkt genomföras i en följd om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl att genomföra den i omgångar (5 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt). När det gäller grundutbildning med värnplikt eller sådan civilplikt som ska fullgöras hos Försvarsmakten har Försvarsmakten rätt att meddela föreskrifter om grundutbildningens längd och innehåll (9 kap. 1 § 2 förordningen om totalförsvarsplikt). Försvarsmakten fastställer grundutbildningstider för varje befattning eller typ av befattning. Syftet är att skapa en anknytning mellan den befattning som anges i inskrivningsbeslutet och det antal dagar under vilka skyldighet föreligger att genomgå grundutbildning. Ändring i ett inskrivningsbeslut som innebär att tiden för grundutbildningen blir längre än det tidigare beslutet kräver den totalförsvarspliktiges godkännande (3 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt).

En värnpliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift, ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för (3 kap. 12 §). Beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring förutsätter att den värnpliktige är krigsplacerad (4 kap. 7 och 8 §§).

Grundutbildningens tre huvuddelar

Målet med grundutbildningen är att utbilda den värnpliktige för den befattning i krigsorganisationen som har bestämts i dennes inskrivningsbeslut. Grundutbildningen är i dag 9–15 månader lång, beroende på vilken befattning den värnpliktige ska utbildas och övas mot. Grundutbildningen består av tre huvuddelar. Den inleds med en grundläggande allmän militär utbildning som ser ungefär likadan ut för alla värnpliktiga oavsett försvarsgren, förband och befattning. Detta inledande utbildningsskede syftar till att ge grundläggande soldatkunskaper och är cirka tolv veckor långt. Efter den allmänna grundläggande militära utbildningen följer en befattningsutbildning, som kan variera i tid och vara underindeld i skeden beroende på förband. Här utbildas den värnpliktige mot sin befattning, vilket ofta innebär att de värnpliktiga är samlade utifrån vilken utbildning de ska få, inte utifrån vilket förband de ska tillhöra. Till exempel kan alla stridsvagnsmekaniker utbildas tillsammans på en mekanikerskola och alla signalister på en sambandsskola. De kortaste befattningsutbildningarna kan uppgå till några veckor medan de längsta kan vara upp till nio månader långa.

Den tredje och avslutande delen av grundutbildningen är förbandsskedet eller förbandsutbildningen. Här samlas de värnpliktiga i sina förband för att utbildas och övas mot förbandets utbildningsmål. Detta avslutas ofta med en grundläggande krigsförbandsövning.

Gränsen mellan befattningsutbildningen och förbandsskedet kan vara flytande, särskilt i armén. Även efter att de värnpliktiga organiserats i förband kan befattningsindeldad utbildning eller individuell utbildning fortsatt förekomma. Förbandsskedet ser olika ut i olika försvarsgrenar, eftersom de har olika typer av förband. Armén delar in förbandsskedet i mål mot allt högre förbandsnivåer, där plutonsskedet följs av kompaniskedet osv.

I förbandsskedet kan de värnpliktiga också börja lösa beredskapsuppgifter, så länge det inte konkurrerar med utbildningen mot krigsbefattningen. Beredskapsuppgifter varvas ofta med utbildning och övning under de värnpliktigas grundutbildning. Ett exempel är bevakningssoldater som har en relativt kort befattningsutbildning och under förbandsskedet kan användas för bevakningsuppgifter. Ett mer komplicerat förband behöver dock använda all tid av förbandsskedet för att samövas.

6.2 Överväganden

Regeringens bedömning

Nuvarande bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd medger att Försvarsmakten anpassar grundutbildningen med värnplikt efter sina behov av att ta värnpliktiga under grundutbildning i anspråk för uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser är positiva till bedömningen eller lämnar inga synpunkter. *Försvarsmakten* ser positivt på att utredningen bedömer att nuvarande bestämmelser medger att Försvarsmakten kan anpassa grundutbildningen med värnplikt efter myndighetens behov och att Försvarsmakten inom författningsreglerade tidsramar kan förlänga grundutbildningen med en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap.

Svea hovrätt ställer sig tveksam till att det är förenligt med grundutbildningens syfte att sätta i system att förlänga denna för vissa befattningar genom att lägga till en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap när utbildningen egentligen synes vara fullgjord. Om det för Sveriges försvarsberedskap finns ett behov av sådan tjänstgöring ska detta enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt i stället mötas genom att regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring.

Skälen för regeringens bedömning

I enlighet med nuvarande regelverk ankommer det på Försvarsmakten att bedöma vilka uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Regeringen finner att Försvarsmakten i detta avseende även har ett betydande utrymme att utifrån bestämmelsen i 5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt bedöma vilka uppgifter som kan ingå i grundutbildningen och repetitionsutbildningen för värnpliktiga.

Bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt och förordningen om totalförsvarsplikt ger Försvarsmakten möjlighet att utforma grundutbildningen med hänsyn till såväl krigsuppgiften som behov knutna till Sveriges försvarsberedskap. Givetvis ska krigsuppgiften stå i förgrunden när innehållet i grundutbildningen bestäms. Samtidigt framgår av bestämmelsen i 5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt att Försvarsmakten har möjlighet att ta i anspråk totalförsvarspliktiga för att upprätthålla den beredskap som behövs i fredstid. Det kan exempelvis omfatta verksamhet enligt IKFN-förordningen. Beredskapstjänst aktualiseras vanligtvis först en tid in i grundutbildningen när den värnpliktige uppnått en tillräcklig utbildningsnivå för att kunna lösa beredskapsuppgifter. Av 3 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt följer bland annat att det antal totalförsvarspliktiga som behövs för Försvarsmaktens

fredstida beredskap ska skrivas in för värnplikt, vilket enligt regeringens bedömning ger ytterligare stöd för att beredskapsuppgifter får ingå i grundutbildningen i den mån försvarsberedskapen så kräver.

Även om beredskapsuppgifter kan ingå i grundutbildningen i större omfattning än i dag finns det givetvis en gräns för hur stor del av grundutbildningen som kan bestå i beredskapsuppgifter av olika slag. Hur fördelningen mellan utbildning som leder mot krigsuppgiften och rena beredskapsuppgifter ser ut och var gränsen går är en bedömningsfråga. Eftersom det är fråga om en utbildning ska tyngdpunkten ligga på målet att den värnpliktige ska bli färdigutbildad för krigsuppgiften. Huruvida det finns ett utbildningsvärde i att ålägga värnpliktiga beredskapsuppgifter ur t.ex. ett kompetenshöjande perspektiv är en bedömningsfråga som i första hand åvilar Försvarsmakten.

Givet den säkerhetspolitiska utvecklingen på senare tid framstår det som naturligt att de värnpliktiga i en högre utsträckning än tidigare behövs för att Försvarsmakten ska lyckas med sin uppgift att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap i fredstid. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen och *Försvarsmakten* att Försvarsmakten enligt nu gällande bestämmelser har förutsättningar att utforma grundutbildningen för värnpliktiga utifrån de behov som finns för att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap i fredstid. Även med beaktande av *Svea hovrätts* synpunkt anser regeringen att det inte finns något som hindrar att Försvarsmakten utformar en grundutbildning som medger en avslutande period då den värnpliktige löser uppgifter som endast syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Detta förutsätter dock att Försvarsmakten följer de bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd som tidigare har redogjorts för. Regeringen bedömer att detta också kan vara till gagn för krigsförbandets måluppfyllnad.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt om att grundutbildningen för en totalförsvarspliktig som skrivits in för värnplikt får uppgå till högst 615 dagar (drygt 20 månader) utgör alltså den bortre gränsen för i vilken omfattning den som fullgör grundutbildning med värnplikt får ianspråkta.

7 Beredskapstjänstgöringens omfattning

7.1 Gällande rätt

Om förutsättningar för krigstjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt inte föreligger får regeringen föreskriva, dvs. genom förordning bestämma, att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Detta får endast ske om det behövs för Sveriges försvarsberedskap, men oavsett vilken beredskapsnivå som råder, dvs. även i grundberedskap. Beredskapstjänstgöringen får för varje totalförsvarspliktig högst omfatta 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen (se 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt).

Beredskapstjänstgöring kan exempelvis bli aktuellt för att upprätthålla nödvändig beredskap i fredstid om antalet totalförsvarspliktiga som är disponibla genom grundutbildning och repetitionsutbildning är för få. Beredskapstjänstgöring behöver inte vara kopplat till att det säkerhetspolitiska läget i något avseende har skärpts och kan även komma att gälla i direkt anslutning till krigstjänstgöring, om förutsättningarna för krigstjänstgöringen inte längre föreligger (jfr prop. 1994/95:6. s. 141 och 180).

Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till beredskapstjänstgöring. Regeringen beslutar också när beredskapstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 § lagen om totalförsvarsplikt).

Av 5 kap. 6 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt framgår att tjänstgöringstiden börjar den dag då den totalförsvarspliktige enligt inkallelsen ska inställa sig på tjänstgöringsstället och slutar den dag då han eller hon enligt inkallelsen avslutar tjänstgöringen.

7.2 Jämförelse med Finland och Norge

7.2.1 Finland

Fullgörande av värnplikten i Finland omfattar bland annat beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering (2 § värnpliktslagen (1438/2007)).

Beväringstjänsten motsvarar den svenska grundutbildningen och uppgår till 165–347 dagar beroende på vilka färdigheter som uppgifterna kräver (37 § värnpliktslagen). För de värnpliktiga som är skyldiga att delta i repetitionsövningar är den sammanlagda maximitiden för övningarna 80–200 dagar beroende på vilken befattning den värnpliktige innehar (50 § värnpliktslagen).

När ett tvingande behov uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning kan en enskild värnpliktig förordnas till en repetitionsövning för högst 30 dagar åt gången. Sådana beslut fattas av presidenten enligt särskilda beslutsförfaranden (32 § värnpliktslagen).

Vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller vid undantagsförhållanden kan värnpliktiga förordnas till extra tjänstgöring om högst sex månader åt gången. Extra tjänstgöring syftar till att höja och upprätthålla försvarsberedskapen och att öva trupphelheterna i den sammansättning som planerats för dem så att truppen vid behov kan förordnas till tjänstgöring under mobilisering. Beslutet om extra tjänstgöring fattas av presidenten (82–83 §§ värnpliktslagen).

Mobiliseringen av Försvarsmakten kan vara partiell eller allmän. Förordnandet till tjänstgöring under mobilisering kan vid behov utfärdas genom kungörelse av försvarsministeriet (86 § värnpliktslagen).

7.2.2 Norge

Värnplikten i Norge är uppdelad i så kallad ordinarie och extraordinär tjänst. Den ordinarie tjänsten omfattar förstagångstjänst, hemvärnstjänst,

repetitionstjänst samt officers-, befäls- och specialistutbildning. Den extraordinära tjänsten omfattar tjänst för att avvärja och begränsa naturkatastrofer eller allvarliga olyckor, bevakning och säkrande av skyddsobjekt samt infrastruktur. Därutöver ingår tjänst för att tillvarata andra viktiga samhällsintressen, särskilda övningar för att stärka Försvarsmakten och beredskapstjänst vid styrkeuppbyggnad (2 kap. 17 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m., [LOV-2016-08-12-77]).

Den ordinarie tjänsten får totalt uppgå till 19 månader och fastställs i övrigt av Stortinget. Den extraordinära tjänsten kan pågå upp till sex månader vid varje tillfälle och får för beredskapstjänst vid styrkeuppbyggnad förlängas om situationen kräver det. Beslut om inkallelse av värnpliktiga för extraordinär tjänst fattas vid regerings-sammanträde i närvaro av kungen (3 kap. 17–18 §§ lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.). Inkallelse till extraordinär tjänst ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de värnpliktiga för att undvika att samme värnpliktig kallas till extraordinär tjänst vid flera tillfällen.

Vid krig eller krigshot kan kungen föreskriva om tjänsteplikt så länge det är nödvändigt (3 kap. 34 § lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.).

7.3 Beredskapstjänstgöringen ska utökas till att omfatta sammanlagt högst 360 dagar

Regeringens förslag

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig sammanlagt omfatta högst 360 dagar, fördelat på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Som längst får ett tjänstgöringstillfälle uppgå till 230 dagar. Inkallelse till beredskapstjänstgöring ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samma person kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag skiljer sig från regeringens förslag. Utredningen föreslår att beredskapstjänstgöringen för varje totalförsvarspliktig får omfatta högst 180 dagar vid varje tillfälle. Utredningens förslag har även en annan språklig formulering. Vidare lämnare utredningen inga förslag om språkliga ändringar i 3 kap. 10 § och 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt.

Remissinstanserna

Försvarsmakten, Kungliga Krigsvetenskapsakademien och Socialstyrelsen tillstyrker förslaget. Försvarsmakten har i ett särskilt yttrande framhållit att många insatser av rotationskaraktär som kan bli aktuella vid beredskapstjänstgöring kan vara sex månader. I regel behövs även tid för förberedelser och efterarbete, vilket gör att ett tjänstgöringstillfälle som längst bör kunna uppgå till 230 dagar. *Totalförsvarets plikt- och*

prövningsverk tillstyrker förslaget men anser att det krävs ytterligare reglering gällande tiden mellan varje tjänstgöringstillfälle. Detta förtydligande krävs enligt myndigheten då det är oklart hur lång tid som ska gå mellan varje tjänstgöringstillfälle, vilket kan leda till att samma totalförsvarspliktiga kallas in med korta intervaller. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* tillstyrker förslaget, dock med uppmaningen att uppgifter som skulle kunna lösas genom en beredskapstjänstgöring i det militära försvaret i första hand ska hanteras av anställd personal. *Pliktrådet* tillstyrker förslaget, men ser en risk för överutnyttjande av pliktpersonal vid en utökning av möjligheten att ta ut värnpliktiga i beredskap upp till 180 dagar. En sådan utveckling kan enligt Pliktrådet få omfattande påverkan på de värnpliktigas civila liv, arbete och framtida planering. Pliktrådet betonar därför vikten av tydliga och likvärdiga regler om exempelvis vila, ersättning och framförhållning vid beredskaps-tjänstgöring.

Svea hovrätt ställer sig tveksam till att det inte ska finnas någon bortre tidsgräns för beredskapstjänstgöringen eftersom detta innebär att en begränsad grupp av personer vid äventyr av straffansvar kan få bära en mycket betydande börda redan i en situation när det inte råder höjd beredskap.

Förbundet Reservofficerarna, Jämställdhetsmyndigheten och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* avstyrker förslaget. Förbundet Reservofficerarna anser att beredskapsuppgifter i stället ska fullgöras av anställd, tidvis tjänstgörande personal. SKR anser att ett utökad uttag till beredskapstjänstgöring behöver balanseras i förhållande till den enskildes civila anställning och berörd arbetsgivares verksamhet. SKR anser vidare att den enskilda arbetsgivaren ska få ekonomisk ersättning vid personals frånvaro vid beredskapstjänstgöring. SKR föreslår en ny form av plikttjänstgöring så att totalförsvarspliktiga i form av värnpliktiga, civilpliktiga och så kallade pliktfrivilliga ska kunna nyttjas vid fredstida kvalificerade kriser, efter beslut om en aktivering från regeringen eller av regeringen utpekade myndigheter. En sådan ny form av plikttjänstgöring föreslås benämnas tjänstgöring vid kvalificerade kriser och därmed använda samma begrepp som föreslås i betänkandet *Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)*. SKR föreslår att sådan tjänstgöring för varje totalförsvarspliktig får omfatta högst 30 dagar per kalenderår. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att förslaget inte framstår som rimligt utifrån totalförsvarspliktigas arbets- och livssituation, även om inkallelser i så stor utsträckning som möjligt skulle fördelas mellan de totalförslagspliktiga.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av beredskapstjänstgöring

Det militära försvarets behov av en särskild beredskapstjänstgöring är avhängigt en rad olika faktorer. Syftet med tjänstgöringen har historiskt varit att stärka den personella försvarsberedskapen i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge. Dessa skäl har återigen kommit att bli aktuella med skillnaden att hotbilden mot Sverige och svenska intressen blivit alltmer komplex. Staters utökade användning av hybridhot, så som politiska påverkansoperationer, cyberangrepp och sabotage, kräver ett starkt

militärt försvar som kan hantera lågintensiva hot och angrepp under lång tid. För att Försvarsmakten ska ha en fullgod förmåga att hantera hybridhot krävs därför att beredskapen kan anpassas under längre tid i grundberedskap än tidigare.

Behovet av att kunna kalla in grundutbildade värnpliktiga för beredskapstjänstgöring minskar ju större möjlighet Försvarsmakten har att använda kontinuerligt tjänstgörande personal eller värnpliktiga under grund- och repetitionsutbildning för att stärka försvarsberedskapen. En sådan förstärkning kan genomföras med personal som redan är i tjänst eller har hög tillgänglighet. För detta krävs inte heller att regeringen fattar beslut om beredskapstjänstgöring. Försvarsberedningen har i rapporten Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) framfört att totalförsvarspliktiga under grund- och repetitionsutbildning i ökad utsträckning bör användas för beredskap och annan verksamhet, till exempel bevakning eller eskort.

Försvarsmakten har stora möjligheter att utforma grundutbildningens innehåll och längd och på så sätt upprätthålla Sveriges försvarsberedskap. Försvarsmakten har handlingsfrihet att bestämma grundutbildningens längd genom att till exempel förlänga grundutbildningen för vissa befattningar eller lägga till en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap. Att det finns en sådan möjlighet som ännu inte har utnyttjats kan tala emot att det föreligger ett behov av att utöka beredskapstjänstgöringen.

Möjligheten att använda förband under grundutbildning för beredskapstjänstgöring hänger samman med när under året ett sådant behov uppstår och var i utbildningscykeln förbanden befinner sig.

Försvarsmakten har behov av personell tillväxt både vad avser kontinuerligt tjänstgörande och värnpliktig personal. Försvarsmakten har exempelvis pekat ut behovet av instruktörer till grundutbildningen som en av anledningarna till att repetitionsutbildning inte kan prioriteras i den omfattning som önskas. Försvarsmaktens möjlighet att genomföra långvariga beredskapsförstärkningar med enbart kontinuerligt tjänstgörande personal eller värnpliktiga under grund- eller repetitionsutbildning är därför i dagsläget begränsad. Detta särskilt om de långvariga beredskapsförstärkningarna ska kunna genomföras utan hinder för den fortsatta grundutbildningen.

Behovet av att utöka antalet dagar i beredskapstjänstgöringen minskar ju fler värnpliktiga som kan kallas in för sådan tjänstgöring.

2024 års försvarsbeslut innebär en utökning av grundutbildningsvolymerna. Antalet värnpliktiga i krigsorganisationen är dock alltjämt förhållandevis få vid en jämförelse med 1990-talet. Det finns därför inte samma möjligheter som tidigare att alternera personal och därmed öka uthålligheten och behålla personalens stridsvärde. Med hänsyn till krigsorganisationens storlek finns det risk att beredskapsresurserna urholkas snabbt vid en situation där regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring. Detta talar för att antalet beredskapstjänstgöringsdagar bör ökas.

Om beredskapsresurserna skulle upphöra i en situation där beredskapen fortsatt behöver förstärkas kvarstår möjligheten för regeringen att kalla in värnpliktiga för krigstjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt. Detta förutsätter dock att regeringen har beslutat om höjd beredskap på grund av att det råder krig eller krigsfara. Det står visserligen regeringen

fritt att under konstitutionellt ansvar bedöma vad som utgör krig eller krigsfara. Ett beslut om höjd beredskap har dock, utöver inrikespolitiska konsekvenser, även utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser varför det kan finnas skäl att dröja med ett sådant beslut. Mobiliseringsalternativet är inte heller alltid användbart för att svara mot incidenter och lågintensiva hot.

Med hänsyn till den alltmer komplexa hotbilden mot Sverige och Sveriges intressen är det viktigt att regeringen har ett brett och verkligt handlingsutrymme över beredskapsbesluten. Det finns därför skäl att utöka möjligheten att kalla in värnpliktiga för beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt.

Beredskapstjänstgöringen bör omfatta samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor

Skyldigheten att fullgöra beredskapstjänstgöring gäller samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor. Vid en utökning av beredskapstjänstgöringen för de som har krigsplacerats med värnplikt bör därför övervägas om skyldigheten även bör utökas på ett liknande vis för de som har krigsplacerats med civilplikt.

Civilplikten är den civila motsvarigheten till värnplikt och syftar till att säkerställa att viktiga delar av samhället fungerar vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det är regeringen som bestämmer inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras (1 kap. 6 § första stycket lagen om totalförsvarsplikt).

Den 4 december 2025 beslutade regeringen att aktivera civilplikten generellt och att bredda inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras (Fö nr II:4 och Fö nr I:1). Sedan den 15 januari 2026 får civilplikt fullgöras i 19 verksamheter i det civila försvaret och 11 verksamheter i Försvarmakten. I det civila försvaret får civilplikt fullgöras inom bland annat befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. I Försvarmakten får civilplikt fullgöras inom bland annat elektroniska kommunikationer, cybersäkerhet och logistik (2 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt).

Den generella aktiveringen innebär inte att inskrivning och krigsplacering med civilplikt kan göras direkt i alla verksamheter som anges i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt. För att det ska vara möjligt krävs först att relevanta befattningar utformas och, om civilplikten ska fullgöras genom utbildning, att tillhörande utbildningar tas fram. Ett system med civilplikt kräver alltså att en viss infrastruktur först kommer på plats. Hur ett system med civilplikt bör utformas och införas inom ett visst verksamhetsområde är något som behöver utredas närmare av berörda myndigheter. Regeringen har såväl före som efter den generella aktiveringen gett ett antal myndigheter i uppdrag att utreda civilplikt inom sina respektive verksamhetsområden.

Det militära och civila försvaret behöver fortsatt utvecklas samordnat och det behövs en sammanhållen planering för totalförsvaret. Eftersom beroendet mellan civilt och militärt försvar påverkar den samlade förmågan i totalförsvaret är det viktigt att uthålligheten och förmågan ömsesidigt stärks. Militära åtgärder för att försvara Sverige och vår befolkning och allierades territorium måste kompletteras med civila

åtgärder och förberedelser för stärkt nationell motståndskraft genom att öka samhällets resiliens och civila aktörers beredskap. Militära styrkor, såväl nationella som allierade, är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppgifter. Det civila försvaret ska stödja det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor genom att tillhandahålla bland annat transporter, energi, elektroniska kommunikationer och sjukvård samt säkerställa leverans av nödvändiga varor och tjänster. Det civila försvaret behöver utvecklas och stärkas för att bidra till en högre samlad förmåga inom totalförsvaret. Aktörerna inom det civila försvaret behöver ha förmåga att stödja en omställning av samhället som skapar förutsättningar för uthållighet i händelse av en utdragen konflikt (prop. 2024/25:34 s. 59–62 och s 107–109).

Totalförsvaret bör ses som en helhet, där olika behov vägs mot varandra och där de tillgängliga personalresurserna fördelas på ett rationellt sätt. En sammanhållen totalförsvarsplikt är ett instrument för att tillgodose totalförsvarets personalbehov. Dessutom är det militära försvaret beroende av ett välfungerande civilt försvar. I samband med att det militära försvaret växer, ökar också kraven på det civila försvaret. För att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter är samhällets funktionalitet viktig. Det är därför viktigt att regleringen av totalförsvarsplikten möjliggör ett sådant stöd enligt samma villkor.

Sammanfattningsvis bör regeringen fortsatt få besluta om beredskaps-tjänstgöring för samtliga totalförsvarspliktiga enligt samma villkor.

Bestämmelsens utformning

En utökning av beredskapstjänstgöringen kan utformas på flera olika sätt. Ett möjligt alternativ är att utöka antalet tjänstgöringsdagar från 180 dagar sammanlagt till ett nytt bestämt antal dagar. På detta vis skulle det fortfarande finnas en tydlig tidsgräns för hur länge en eventuell beredskapstjänstgöring som längst kan fortgå. Som bland annat *Svea hovrätt* har fört fram finns det fördelar med en sådan tidsgräns. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att en tidsgräns är motiverad med hänsyn till ingreppet i den totalförsvarspliktiges privatliv och den olägenhet som tjänstgöringen kan antas innebära. För den enskilde individen är det även viktigt med förutsägbarhet och att det finns en klar bortre gräns för skyldigheten att fullgöra beredskapstjänstgöring. Erfarenheterna från Ukraina visar att den långsiktiga rekryteringen till det militära försvaret kan påverkas negativt av brist på förutsägbarhet när det gäller längden eller omfattningen av plikt-tjänstgöringen. En ny tidsgräns för tjänstgöringen är också motiverad med hänsyn till att det underlättar uppskattningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna vid ett eventuellt framtida beslut om beredskapstjänstgöring. Den nu gällande tidsgränsen på 180 dagar ger dock inte tillräckligt handlingsutrymme för att kunna anpassa försvarsberedskapen under längre tid i grundberedskap. Det är enligt regeringen viktigt att totalförsvaret är utformat efter den nya komplexa säkerhetspolitiska hotbilden som bland annat innefattar hybrida hot för att påverka staters politik och samhällen. Regeringen anser därför att den totala tiden en totalförsvarspliktig kan tas i anspråk för beredskapstjänstgöringen behöver förlängas och att en ny tidsgräns bör sättas. Denna gräns bör vara högst 360 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgörings-

tillfällen. För att de totalförsvarspliktiga ska kunna behålla ett högt stridsvärde bör antalet dagar en totalförsvarspliktig kan tas i anspråk vid ett och samma tillfälle begränsas. Regeringen konstaterar, liksom *Försvarsmakten*, att många insatser av rotationskaraktär som kan bli aktuella vid beredskapstjänstgöring kan vara sex månader och i regel behövs även tid för förberedelser och efterarbete. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen bör utformas så att ett tjänstgöringstillfälle som längst får uppgå till 230 dagar. Genom förslaget utökas alltså den totala tiden en totalförsvarspliktig kan tas i anspråk för beredskapstjänstgöring till 360 dagar, men det längsta tjänstgöringstillfället är begränsat till 230 dagar. Detta ger regeringen handlingsutrymme att anpassa beredskapen. Det ankommer fortsatt på regeringen att under konstitutionellt ansvar göra bedömningen och fatta beslut om vad som omfattas av Sveriges försvarsberedskap.

Den enskilde bör som utgångspunkt ges en möjlighet att återgå till sitt vanliga liv och att återhämta sig efter tjänstgöringen. För att tydliggöra denna syn bör det framgå av bestämmelsen att beredskapstjänstgöringen i så stor utsträckning som möjligt ska fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samma person kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen. Genom en sådan utformning av bestämmelsen tydliggörs på vilket sätt lagstiftaren har bedömt att totalförsvarspliktiga ska kunna bli ianspråktagna för beredskapstjänstgöring. Som anges i avsnitt 4.1 har regeringen beslutat om kommittédirektiv enligt vilka en särskild utredare ska utreda värnpliktigas tjänstgöring inom Nato. I uppdraget ingår också att bedöma om det finns skäl att införa ytterligare tidsgränser för den värnpliktigas samlade tjänstgöring, exklusive krigstjänstgöring.

Slutligen bör det även göras en språklig justering av bestämmelsen i 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt. Av bestämmelsen framgår att regeringen får föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Bestämmelsen ger alltså regeringen rätt att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om beredskapstjänstgöring. Av tydlighetsskäl bör bestämmelsen ändras på så sätt att ordet föreskriva ersätts med meddela föreskrifter om. Ändringen innebär endast ett tydliggörande och ingen ändring i sak är avsedd. Av samma skäl bör motsvarande ändring göras i 3 kap. 10 § och 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt.

Förslaget är nödvändigt och proportionerligt

En utökad beredskapstjänstgöring innebär att totalförsvarspliktiga kan tas i anspråk för sådan tjänstgöring i större utsträckning än i dag. En skyldighet för enskilda att genomföra beredskapstjänstgöring utgör en begränsning av rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (se t.ex. prop. 2022/23:87 s. 12). Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). En begränsning får bl.a. göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § regeringsformen).

Därutöver har var och en rätt att fritt röra sig enligt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt protokollet ska inskränkningar i rörelsefriheten vara angivna i lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn bl.a. till statens säkerhet, den allmänna ordningen, eller för att förhindra brott. Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Syftet med lagförslaget om utökad beredskapstjänstgöring är att säkerställa det militära försvarets behov av en robust personalförsörjning för att stärka Sveriges säkerhet. Det står klart att det handlar om ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Förslaget har utformats för att den olägenhet som tjänstgöringen kan antas innebära för enskilda inte ska bli större än vad som är nödvändigt, bl.a. genom den tidsbegränsning som föreslås. Regeringen bedömer att de inskränkningar av enskildas rörelsefrihet som kan följa av förslaget är nödvändiga för att uppnå syftet med det och inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det bedöms inte heller finnas några mindre ingripande alternativ som skulle uppnå det avsedda syftet. Mot den bakgrunden anser regeringen att förslaget är proportionerligt. Inskränkningar av enskildas rörelsefrihet som kan följa av förslaget är därför förenliga med de krav som följer av regeringsformen och Europakonventionen.

8 Kvarstående värnplikt vid höjd beredskap och förlängd värnplikt för officerare

8.1 En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt för den som fullgör beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring vid höjd beredskap

Regeringens förslag

Under höjd beredskap ska skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstå för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot förslaget. *Sveriges Kommuner och Regioner* instämmer i utredningens bedömning, men menar att åldersgränsen kan behöva höjas än mer och även generellt för åldersgränsen för värnplikt. Därmed skapas en ökad konstitutionell beredskap.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av värnpliktiga vid höjd beredskap bör stärkas genom fortsatt tjänstgöringsplikt för den som nått den övre åldersgränsen för värnplikt

Syftet med höjd beredskap är att i ett allvarligt säkerhetsläge kunna stärka landets försvarsförmåga. I en sådan situation prövas det militära försvarets uthållighet vilket ställer krav på att militär personal finns tillgänglig.

Vid höjd beredskap ska hela eller delar av Försvarsmakten krigsorganiseras. Försvarsmaktens behov av värnpliktiga gör sig särskilt gällande vid höjd beredskap eftersom ett stort antal befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation bemannas av just värnpliktiga.

Den övre åldersgränsen för värnplikt är 47 år. Det betyder att en värnpliktig under pågående tjänstgöring när det råder höjd beredskap enligt gällande lagstiftning skulle behöva avsluta tjänstgöringen enbart på grund av att han eller hon uppnår den övre åldersgränsen för värnplikt. Detta vore olyckligt eftersom den värnpliktige då skulle lämna en vakans i det krigsförband där han eller hon tjänstgör. När en värnpliktig har kallats in till tjänstgöring är det av vikt att han eller hon fullgör sin tjänstgöring så länge det behövs och under förutsättning att det råder höjd beredskap.

Försvarsmaktens behov av att inskrivning med värnplikt under vissa förutsättningar ska kvarstå måste samtidigt vägas mot individens intresse av att inskrivningen med värnplikt inte blir mer omfattande än nödvändigt. Därtill behöver behovet ställas mot de övriga konsekvenserna som en kvarstående värnplikt skulle innebära. När värnplikten upphör i slutet av det kalenderår som individen fyller 47 år fortsätter övrig totalförsvarspikt, dvs. den allmänna tjänsteplikten och i förekommande fall civilplikten, upp till 70 års ålder. Om värnplikten kvarstår för den som egentligen har uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt innebär det samtidigt att personen inte är tillgänglig för andra delar inom totalförsvaret där det i en situation då det råder höjd beredskap också kan finnas ett stort och akut personalbehov.

Värnplikten är ett instrument som syftar till att värna Sveriges frihet och oberoende. Det innebär inskränkningar i den värnpliktiges liv och det finns lagstiftning som tydligt reglerar såväl vilka skyldigheter som rättigheter värnpliktiga har. Skyddet för den värnpliktiges fri- och rättigheter är viktigt för att upprätthålla legitimiteten i den svenska systemet med ett starkt folkförankrat försvar. Det är därför angeläget att värnplikten inte är mer omfattande än vad situationen kräver. Även om behovet är sådant att värnplikten under höjd beredskap kan behöva kvarstå, är det för individen samtidigt viktigt med förutsägbarhet och att det finns en klar borte gräns för skyldigheten att fullgöra värnplikt. Regeringen anser att en värnpliktig som huvudregel ska kunna räkna med att skyldigheten att fullgöra värnplikt upphör vid utgången av det kalenderår han eller hon fyller 47 år.

För ett undantag från denna mycket starka huvudregel ska dels krävas att det råder höjd beredskap, dels att den värnpliktige har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring före den tidpunkt vid vilken skyldigheten att fullgöra värnplikt normalt upphör, det vill säga vid utgången av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år. Om dessa två förutsättningar inte är för handen ska en värnpliktig kunna förlita sig på att inskrivningen med värnplikt har upphört vid den övre åldersgränsen som anges i lagen. Denna förutsägbarhet är från individens perspektiv viktig.

Om en värnpliktig har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap och innan slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 47 år anser regeringen att en rimlig avvägning är att inskrivningen med värnplikt då fortsätter att gälla. I en sådan situation är det militära försvarets behov av att en värnpliktig fortsätter sin tjänstgöring så pass viktigt att det enligt regeringens bedömning väger tyngre än individens intresse av att få sin inskrivning med värnplikt upphävd.

En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap innebär att enskildas skyldighet att fullgöra beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring kvarstår under längre tid än vad som är fallet i dag. Som framgår av avsnitt 7.3 kan förslaget innebära en begränsning av rörelsefriheten. Syftet med förslaget är att säkerställa det militära försvarets behov av en robust personalförsörjning för att stärka Sveriges säkerhet. Skyldigheten kommer enbart att gälla om läget är så allvarligt att Sverige befinner sig i höjd beredskap. Regeringen bedömer även i detta fall att den föreslagna regleringen är nödvändig och proportionerlig och att det inte finns några mindre ingripande alternativ för att uppnå det avsedda syftet. De inskränkningar av enskildas rörelsefrihet som kan följa av förslaget bedöms därmed vara förenliga med de krav som följer av regeringsformen och Europakonventionen (jfr avsnitt 7.3).

Regeringen anser alltså att behovet i Försvarmaktens krigsorganisation väger så pass tungt att det bör införas en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt. En värnpliktig som vid höjd beredskap fullgör antingen beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring bör alltså fortsatt kunna kvarstå i sin tjänstgöring trots att dessa under den pågående tjänstgöringen uppnår 47 år. Detta gäller värnpliktiga som inte är officerare. Personalkategorin officerare behandlas i avsnitt 8.2.

Det saknas skäl att införa en ny övre åldersgräns för värnpliktiga vid höjd beredskap

Erfarenheterna från Ukraina visar att den långsiktiga rekryteringen till det militära försvaret kan påverkas negativt av bristen på förutsägbarhet gällande längden eller omfattningen av plikttjänstgöringen. Samtidigt kan det säkerhetspolitiska läget komma att innebära att bemanningen av krigsorganisationen är kritisk och därför måste prioriteras.

Det kan för individen vara mer förutsägbart med en åldersbestämd övre åldersgräns. Samtidigt gäller förslaget endast när det råder höjd beredskap. Eftersom en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt endast ska gälla vid höjd beredskap upphör den alltid om regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska gälla. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att det militära försvarets behov får styra hur länge

skyldigheten att fullgöra värnplikt behöver kvarstå för en individ så länge det råder höjd beredskap. Eftersom det är regeringen som föreskriver vilka värnpliktiga som ska fullgöra såväl beredskapstjänstgöring som krigstjänstgöring är det också regeringen som gör bedömningen hur länge värnplikten behöver kvarstå för varje enskild värnpliktig. Det innebär att för den som har en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt upphör denna antingen när han eller hon inte längre behövs eller i annat fall när regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska gälla.

En kvarstående värnplikt förutsätter att individen är totalförsvarspliktig. En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket 2 lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). Eftersom totalförsvarsplikten gäller till slutet av det kalenderår som den totalförsvarspliktige fyller 70 år utgör detta också den yttersta borte gränsen för kvarstående värnplikt vid höjd beredskap (jfr 1 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt). Till skillnad från *Sveriges Kommuner och Regioner* ser regeringen inte skäl införa en särskilt höjd åldersgräns för den aktuella personalkategorin.

Frågan om en höjd generell åldersgräns för värnplikt som Sveriges Kommuner och Regioner lyfter förutsätter beredningsunderlag och kan inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

8.2 En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare

Regeringens förslag

För en värnpliktig som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år ska värnplikt gälla till och med slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 70 år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Försvarsmakten, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Socialstyrelsen, och SPF Seniorerna tillstyrker förslaget. *Försvarshögskolan (FHS)* delar utredningens bedömning av behovet att utöka värnpliktsåldern för de angivna grupperna till 70 år, men föreslår att förslaget nyanseras i någon mån, så att utökningen av värnpliktsålder sker gradvis i förhållande till anställningstid. FHS anser att de aktuella individernas skyldighet att genomföra repetitionsutbildning följaktligen bör utvidgas vad avser antal dagar.

Jämställdhetsmyndigheten, Förbundet Reservofficerarna och Officersförbundet avstyrker förslaget. Jämställdhetsmyndigheten för fram att förslaget innebär att Sverige skulle ha en högre åldersgräns än andra länder

i Norden med liknande livslängd och hälsoförhållanden. Förbundet Reservofficerarna och Officersförbundet anser dels att officerskollektivets ställning som anställd personal urholkas, dels att officerskollektivets bestraffas med en frihetsinskränkning som deras jämnåriga i samma position slipper.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att förslaget riskerar att påverka civila aktörers möjlighet att bemanna sina krigsorganisationer under höjd beredskap och ytterst krig. *Sveriges Kommuner och Regioner* framhåller att många före detta officerare och reservofficerare kan ha framträdande positioner inom det civila försvaret så som chefer eller samordnare av totalförsvarskritisk verksamhet i kommuner, regioner och kommunala bolag och kan inte undvaras från dessa organisationer. Även *Svenska kyrkan* lyfter att Försvarsmaktens ianspråktagande av vissa nyckelkompetenser kan ha stor påverkan på det omgivande samhällets förmåga inom totalförsvaret vid höjd beredskap. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* förordar att länsstyrelsen i det civilområde där den totalförsvarspliktige är bosatt får i uppdrag att avgöra uppkomna konfliktsituationer mellan olika myndigheter gällande var en viss person ska krigsplaceras.

Skälen för regeringens förslag

Vissa tidigare anställda officerare bör kunna placeras i Försvarsmaktens krigsorganisation genom värnplikt

En officer är antingen yrkesofficer eller reservofficer (2 § officersförordningen [2007:1268]). De krigsplaceras av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk efter framställan från Försvarsmakten. Det innebär att Försvarsmakten anger vilken befattning en officer ska placeras i och därefter genomför Plikt- och prövningsverket placeringen och delger den enskilde. Krigsplaceringen kan fortlöpa så länge anställningen pågår. En sådan krigsplacering har sin grund i anställningsavtalet och upphör när anställningen avslutas.

För att individen ska kunna ha kvar en krigsplacering efter att denne avslutat sin anställning krävs att den sker på en annan grund, till exempel värnplikt, eller att individen ingår avtal med hemvärdet eller att en tidigare yrkesofficer tar anställning som reservofficer. I de fall en officer som avslutar sin anställning i Försvarsmakten väljer något av de nämnda alternativen förblir individens kompetens i krigsorganisationen och kan nyttjas exempelvis vid höjd beredskap.

Om en officer i stället väljer att avsluta sin anställning i Försvarsmakten, utan att fortsätta sitt engagemang på något annat vis som till exempel reservofficer eller i hemvärdet, saknas grund för krigsplaceringen i Försvarsmaktens krigsorganisation. Följden blir att individens kompetens inte längre kan nyttjas av Försvarsmakten.

I Försvarsmaktens krigsorganisation finns ett flertal befattningar för officerare vilket ställer krav på en god tillgång till denna personalkategori. Att det finns tillräckligt med officerare är en förutsättning för att Försvarsmaktens krigsorganisation ska kunna växa i den takt och omfattning som följer av regeringens beslut den 19 december 2024 om inriktning för det militära försvaret 2025–2030 (Fö2024/02054, Fö nr I:16).

Förbundet Reservofficerarna och *Officersförbundet* anser att ett förslag om höjd värnpliktsålder för tidigare officerare och reservofficerare urholkar officerskollektivets ställning som anställd personal och att officerskollektivet bestraffas med en frihetsinskränkning som deras jämnåriga i samma position slipper. Regeringen håller inte med om att förslaget riskerar urholka ställningen för anställd personal. Det finns ett behov av att kunna säkerställa att Försvarmakten har tillgång till ett tillräckligt antal officerare för att kunna bemanna krigsorganisationen. En möjlighet att ianspråka även före detta anställda officerare, som valt att inte fortsätta sitt engagemang på annat vis inom det militära försvaret, stärker Försvarmaktens krigsorganisation. Behovet av officerare i Försvarmaktens krigsorganisation ska i första hand tillgodoses genom utbildning och anställning av officerare. I andra hand bör behovet tillgodoses genom att nyttja tidigare anställda officerare, som har valt att fortsätta sitt engagemang i Försvarmakten på annat sätt och därmed kan vara fortsatt krigsplacerade i Försvarmaktens krigsorganisation. Även om nu nämnda möjligheter bör användas i första hand bedömer regeringen att en förlängd värnplikt för officerare krävs för att ytterst kunna säkerställa att Försvarmakten har tillgång till de officerare som behövs i dess krigsorganisation. En förlängd värnplikt har stor påverkan på de enskilda som omfattas. Enligt regeringens mening kan tillgången till officerare emellertid inte säkras på något annat sätt som är mindre ingripande för den enskilde. I likhet med utredningen ser regeringen därför ett behov av att införa en förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare.

Till skillnad från förslaget om en kvarstående värnplikt vid höjd beredskap i avsnitt 8.1 är regeringens bedömning att behovet av officerare motiverar en förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för den som tidigare har varit anställd som yrkes- eller reservofficer som bör gälla oavsett beredskapsnivå. Regeringens uppfattning är att officerare har kunskaper och erfarenheter som är användbara oaktat den övre åldersgränsen för värnplikt som gäller i dag. Staten har genomfört en investering genom att utbilda officerare och bör därför eftersträva att använda dessa i den mån det finns ett sådant behov. Officerare besitter ofta sådan kompetens som ur ett samhällsperspektiv bäst nyttjas i Försvarmakten vid höjd beredskap. Genom värnplikten kan officerare inte bara nyttjas vid krigstjänstgöring under höjd beredskap, utan också som en viktig resurs för försvarsberedskapen genom beredskapstjänstgöring.

Regeringen anser därför att en särskild övre åldersgräns för värnplikt bör gälla för den som tidigare har varit anställd som yrkes- eller reservofficer i Försvarmakten. Regeringen anser att denna övre åldersgräns bör omfatta endast den som har varit anställd som officer i Försvarmakten i minst ett år. Det är enligt regeringen inte rimligt att en officer som har varit anställd i Försvarmakten en kortare tid än så omfattas av en förlängd värnplikt. Regeringen vill även understryka att värnplikt endast är tänkt att komma i fråga för en yrkesofficer eller reservofficer, som på egen begäran har avslutat sin anställning i Försvarmakten utan att ingå något avtal som gör att han eller hon kan fortsätta att inneha en krigsplacering i Försvarmaktens krigsorganisation.

Den övre gränsen för värnplikt för vissa tidigare anställda officerare bör vara 70 år

Vilken övre åldersgräns för värnplikt bör då gälla för de tidigare anställda officerare som omfattas av förslaget. I Norge gäller förlängd värnplikt för tidigare militäranställda till och med det år de fyller 55 år. Vid krig, eller när krig hotar, kan de beordras att tjänstgöra längre än så. I Finland, där officerare är värnpliktiga, hör officerare, institutofficerare och underofficerare till reserven och kan, sedan en lagändring den 1 januari 2026, tas i anspråk till utgången av det år under vilket de fyller 65 år. Tidigare var åldersgränsen 60 år. I Finland kvarstår även totalförsvarsplikten till 65 år. Officerare med vissa angivna högre militärgrader hör i stället till reserven så länge de är tjänstdugliga.

Ett alternativ skulle kunna vara att knyta åldersgränsen till pensionsåldern. Begreppet pensionsåldern innefattar dock en rad olika åldersgränser. Det finns exempelvis riktåldern som fastställs och beslutas av riksdagen varje år samt flertalet åldersgränser som är knutna till riktåldern eller pensionen på annat sätt. Även om det finns en riktålder och åldersgränser som är knutna till pensionen på olika sätt finns det ingen bestämd pensionsålder i Sverige. Det framstår därför inte som lämpligt att knyta den åldersgräns som nu är aktuell till pensionsåldern. Även om anställningstiden av naturliga skäl är av betydelse vid valet av enskilda tidigare anställda officerare synes det emellertid mindre lämpligt att såsom *Försvarshögskolan* förordar gradvis knyta utökningen av värnpliktsålder till anställningstid, utöver den minimitid om ett års tidigare anställning som bör vara en grundförutsättning för att komma i fråga.

Den övre åldersgränsen för värnplikt har varit oförändrad sedan 1942 då den höjdes från 46 till 47 år. Medellivslängden i Sverige år 1941–1950 var 70,65 år för kvinnor respektive 68,06 år för män. Sedan dess har medellivslängden i Sverige ökat betydligt. År 2025 uppgick medellivslängden till 85 år för kvinnor respektive 82 år för män. Med hänsyn till detta och till officersyrkets karaktär, och vilka uppgifter som kan komma att bli aktuella bedömer regeringen att 70 år framstår som en ändamålsenlig och väl avvägd övre åldersgräns för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare. Den förlängda värnplikten för officerare skulle då harmonisera med totalförsvarsplikten som gäller till slutet av det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 70 år, vilket regeringen ser som positivt. Regeringen vill samtidigt erinra om att även om den övre åldersgränsen för värnplikt höjs på förslaget vis för tidigare anställda officerare gäller fortfarande att ingen är skyldig att tjänstgöra i större omfattning än vad hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket 2 lagen om totalförsvarsplikt).

En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare innebär att enskilda kan tas i anspråk för sådan tjänstgöring i högre utsträckning än i dag. Förslaget kan därmed innebära en inskränkning av deras rörelsefrihet (se avsnitt 7.3 och 8.1). Regeringen anser att det inte finns några mindre ingripande alternativ för att tillgodose tillgången till de officerare som behövs för Försvarsmaktens krigsorganisation och därmed säkerställa det militära försvarets behov av en robust personalförsörjning. Förslaget bedöms vara både nödvändigt och proportionerligt och de inskränkningar av enskildas rörelsefrihet som kan

följa av förslaget förenliga med de krav som följer av regeringsformen och Europakonventionen (jfr avsnitt 7.3 och 8.1).

Som *Jämställdhetsmyndigheten* anför medför en åldersgräns om 70 år en viss skillnad i förhållande till vad som gäller i exempelvis Finland och Norge. Regeringen konstaterar att det finns och det kommer att finnas vissa skillnader mellan våra länder i nu aktuella avseende, men anser att det inte kan vara av avgörande betydelse vid ställningstagandet för vad som bör gälla i Sverige. Som redovisats ovan har Finland för övrigt nyligen höjt åldersgränsen till 65 år för värnplikt. Regeringen vill samtidigt erinra om att även om den övre åldersgränsen för värnplikt höjs på förslaget vis för tidigare anställda officerare gäller fortfarande att ingen är skyldig att tjänstgöra i större omfattning än vad hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket 2 lagen om totalförsvarsplikt).

Vad gäller Försvarshögskolans synpunkt om utökat antal dagar för repetitionsutbildning saknas det beredningsunderlag för att behandla den frågan inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenska kyrkan pekar på att förslaget riskerar att påverka civila aktörers möjlighet att bemanna sina krigsorganisationer under höjd beredskap och ytterst krig. Det kan vara så att många före detta officerare och reservofficerare har framträdande positioner inom det civila försvaret så som chefer eller samordnare av totalförsvarskritisk verksamhet i kommuner, regioner och kommunala bolag och kan inte undvaras från dessa organisationer. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* förordar att länsstyrelsen i det civilområde där den totalförsvarspliktige är bosatt får i uppdrag att avgöra uppkomna konfliktsituationer mellan olika myndigheter gällande var en viss person ska krigsplaceras.

Regeringen har förståelse för att förslaget kan väcka frågor om hur det kan komma att påverka bemanningen inom olika delar av totalförsvaret. Som redovisats ovan ska Försvarsmaktens möjlighet att genom värnplikt ianspråkta en tidigare anställd officer eller reservofficer vara ett sista alternativ i förhållande till anställning eller annan avtalsreglerad lösning. I dag hanteras eventuella konflikter om var en totalförsvarspliktig bör vara placerad i samverkan mellan den bemanningsansvariga organisationen och Försvarsmakten, utifrån principen att den totalförsvarspliktige ska placeras där han eller hon gör bäst nytta i höjd beredskap. Det finns således en etablerad ordning för att lösa denna typ av frågor. Det kan dock finnas anledning att ytterligare utveckla den ordningen. Regeringen avser därför att uppdra åt Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar att gemensamt föreslå en modell med vägledande principer och arbetsätt för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret inför och under höjd beredskap.

9 Krigsplacering av värnpliktiga i Försvarsmaktens personalreserv

Regeringens förslag

En värnpliktig som inte har tjänstgjort på tio år och inte omfattas av ett beslut om förlängning ska krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Krigsplacering i värnpliktsreserven ska inte vara begränsad i tid utan kvarstå fram till slutet av året den totalförsvarspliktige fyller 47 år, även om han eller hon inte kallas in för tjänstgöring. Ändring av krigsplacering till befattning i krigsförband ska i sådana fall ske i samband med repetitionsutbildning.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Kungliga krigsvetenskapsakademien tillstyrker förslaget. Plikt- och prövningsverket anser därtill att det bör vara samma tillämpning för civilpliktiga inom Försvarsmakten som inte tjänstgjort under tio år, att han eller hon placeras i Försvarsmaktens personalreserv och däri ingå i en civilpliktsreserv.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att krigsplacering i värnpliktsreserven inte ska vara begränsad i tid.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att konfliktsituationer mellan bemanningsansvariga i totalförsvaret kan öka till följd av förslaget att krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv inte ska begränsas i tid. Länsstyrelsen för även fram att konfliktsituationer fortsatt bör hanteras mellan bemanningsansvarig organisation och Försvarsmakten, utifrån principen att den totalförsvarspliktige ska placeras där denne gör bäst nytta.

Skälen för regeringens förslag

Försvarsmaktens personalreserv behöver växa

Personalreserven utgör en viktig resurs för att finna individer som kan ges en krigsplacering i Försvarsmaktens krigsförband. Tillgången till utbildade värnpliktiga i personalreserven är nödvändig för att krigsorganisationen ska kunna växa snabbt. Ur ett produktionsekonomiskt perspektiv motsvarar personalresursen i personalreserven stora investerade kostnader i såväl pengar som tid. Under flera år har repetitionsutbildningen av krigsplacerade i personalreserven inte kommit till stånd. Detta har fått till följd att personalreserven har minskat i en högre takt än vad som har fyllts på med värnpliktiga. I den tillväxtfas som krigsorganisationen befinner sig i kommer personalreserven med stor sannolikhet att minska ytterligare som en följd av att nya förband tillsätts.

Det finns inte något fastställt numerärt mål för hur stor personalreserven ska vara. Utifrån utredningens antagande att reserven bör vara dubbelt så stor som den mobiliserande styrkan, skulle personalreserven behöva bestå av minst 100 000 värnpliktiga år 2035, eftersom antalet värnpliktiga i krigsorganisationen då ska uppgå till 51 000 värnpliktiga. Regeringen delar den bilden. Det är viktigt att antalet gripbara resurser till den militära krigsorganisationen är så stort som möjligt för att uppnå en ökad tillgång till personal och ökad uthållighet inom det militära försvaret.

Ett möjligt sätt att utöka personalreserven är att grundutbilda fler värnpliktiga än vad krigsorganisationen behöver samt att genomföra repetitionsutbildning kontinuerligt. Detta stämmer också väl överens med hur systemet för personalförsörjningen av krigsorganisationen är reglerad och förbandsomsättningsystemet är tänkt att fungera. Målsättningen för antalet grundutbildade värnpliktiga i 2024 års försvarsbeslut är dock inte tillräcklig för att ensamt och på kort sikt leda till en tillräckligt stor personalreserv.

Dessutom finns det med hänsyn till Försvarsmaktens övriga uppdrag en övervägande risk att repetitionsutbildning inte kan prioriteras i den omfattning som krävs för att behålla värnpliktiga i krigsplacering. Bristen på yrkesofficerare är ett exempel på hinder som finns för att genomföra omfattande repetitionsutbildningar. Yrkesofficerskåren är föremål för stora pensionsavgångar samtidigt som en stor del av denna personalresurs tas i anspråk genom ökningen av antalet grundutbildade per år.

Det är möjligt att med stöd av befintlig lagstiftning fatta individuella beslut om förlängning av krigsplaceringar och på så sätt behålla en del av de värnpliktiga. För detta krävs dock att skälen för förlängning gäller den enskilde och inte att det finns ett generellt behov att låta krigsplacerade vara kvar i personalreserven. Erfarenheterna från samarbetet mellan Försvarsmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk där ett stort antal individuella beslut fattats med detta syfte visar att det krävs omfattande tid och resurser för att urskilja krigsplaceringar som kan förlängas enligt undantagsfallet. Ett sådant omfattande arbete framstår inte som motiverat med hänsyn till möjligt resultat.

Det säkerhetspolitiska läget innebär att krigsorganisationen måste växa mycket snabbt från relativt låga nivåer. Detta sker även i en tid då Försvarsmakten vidtar stora ansträngningar för att uppfylla andra tidskritiska uppdrag. Enligt nuvarande ordning finns det en övervägande risk att personalreserven kommer att minska i en högre takt än vad som kan anses lämpligt med hänsyn till Sveriges försvarsförmåga. Det finns därför skäl att se över tidsgränsen för krigsplacering i syfte att i närtid kunna utöka personalreserven till tillräcklig volym.

Krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv bör kvarstå fram till slutet av året den totalförsvarspliktige fyller 47 år

Utöver att krigsorganisationen alltid ska vara tillräckligt bemannad med hänsyn till antalet krigsplacerade behöver den även vara bemannad med rätt kompetens. För att krigsplacering över huvud taget ska bli aktuellt ska den totalförsvarspliktige ha förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift och kunna placeras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Det är därför viktigt att

de totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats i en krigsbefattning får sådan utbildning regelbundet. Syftet med tidsgränsen för krigsplaceringen är dels att garantera att personalen besitter den kompetens som totalförsvaret har behov av samtidigt som den enskilde inte riskerar att utföra uppgifter som han eller hon saknar förutsättningar för. Det är centralt för den sammantagna förmågan i krigsorganisationen att krigsförband vilka i huvudsak är bemannade med värnpliktig personal regelbundet genomför repetitionsutbildning.

Nuvarande bestämmelse om en tidsgräns om tio år för krigsplacering i personalreserven räknat från den värnpliktiges senaste tjänstgöringstillfälle innebär en förutsägbarhet för såväl den enskilde som staten. Inom en tioårsgräns väntas även den enskilde besitta sådan nödvändig kompetens som han eller hon utbildats för. Detta behöver dock vägas mot det militära försvarets behov att kunna utöka personalreserven inom den närmaste framtiden då Försvarmaktens krigsorganisation ska öka snabbt. Regeringen anser därför att det, med hänsyn till det nuvarande säkerhetspolitiska läget och personalläget, finns ett behov av att låta krigsplaceringar kvarstå längre än tio år från den värnpliktiges senaste tjänstgöringstillfälle.

En möjlighet att utöka antalet värnpliktiga i krigsplacering är att ange en längre tidsgräns för krigsplaceringens längd än tio år. På detta sätt skulle fler värnpliktiga kvarstå i sin krigsplacering samtidigt som det fortsatt skulle finnas en reglering om regelbunden tjänstgöring för denna personalresurs.

Det saknas närmare uppgifter om hur lång tid en värnpliktig bedöms kunna behålla sin förmåga efter grundutbildning för att kvarstå i en krigsbefattning. Vissa kompetenser behöver övas oftare än tio år för att upprätthållas medan vissa andra rimligen kan hålla livet ut. Tidigare värnpliktiga som inte har tjänstgjort under flera decennier har exempelvis kunnat användas för kvalificerade uppdrag inom Hemvärnet efter kortare utbildning.

Som nämnts ska den totalförsvarspliktiges kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift samt lämplighet i övrigt redan enligt gällande lagstiftning vara styrande vid krigsplacering. Det är dessa aspekter som är relevanta vid bedömningen av en värnpliktigs förmåga att vara krigsplacerad i stället för tidslängden mellan tjänstgöringstillfällen. Liksom *Försvarmakten*, *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och *Kungliga krigsvetenskapsakademien*, men till skillnad från *Socialstyrelsen*, anser regeringen av dessa skäl att det inte finns anledning att föreslå en längre särskilt angiven tidsgräns för krigsplacering av värnpliktiga.

Ett borttagande av tidsgränsen för krigsplacering i Försvarmaktens personalreserv skulle innebära att krigsplacerade i personalreserven kvarstår i sin krigsplacering fram till slutet av året de fyller 47 år även om de inte kallas in för tjänstgöring. Det skulle även innebära att värnpliktiga som är krigsplacerade i krigsförband och inte har tjänstgjort under tio år kan behållas som resurs genom att placeras i personalreserven. En krigsplacering i personalreserven är i sig inte är förenad med några krigsuppgifter varför kravet om regelbunden tjänstgöring då framstår som mindre angeläget.

Ett upphävande av tidsgränsen för krigsplacering i personalreserven förutsätter dock att det finns tillräckliga garantier för att den värnpliktige

inte riskerar att behöva utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för. Det är även viktigt att beakta att den krigsplacerade inte behöver höras inför ett beslut om ändring av krigsplacering och inte heller har möjlighet att överklaga ett sådant beslut. Regeringen konstaterar att det, utöver redan gällande lagkrav om att krigsplacering sker i lämplig befattning, även ligger i totalförsvarets intresse att de krigsplacerade har rätt och aktuell kompetens för de uppgifter de tilldelas. Om tidsgränsen för krigsplacering i krigsförband dessutom kvarstår påverkas inte incitamenten för Försvarmakten att regelbundet genomföra repetitionsutbildning. Det bör dock framgå av regleringen att en värnpliktig som inte har tjänstgjort på tio år ska genomgå repetitionsutbildning i samband med att han eller hon åter krigsplaceras i förband. En sådan garanti utgör också ett förtydligande för den enskilde under vilka förutsättningar denne kan bli aktuell för krigsplacering i förband efter tio år utan tjänstgöring.

Detta skulle innebära att det för värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år gäller andra förutsättningar för att krigsplaceras i krigsförband än övriga värnpliktiga i personalreserven. Utredningen föreslår att denna grupp värnpliktiga av tydlighetsskäl bör omfattas av ett annat begrepp än övriga värnpliktiga i personalreserven. Personalreserven är direkt gripbar för Försvarmakten och ingår i dess krigsorganisation. Om de värnpliktiga som inte har tjänstgjort på tio år omfattas av samma begrepp, personalreserven, som övriga värnpliktiga, finns en risk att det blir otydligt under vilka förhållanden ett ianspråktagande kan ske. Regeringen delar utredningens bedömning och förslag och anser att de värnpliktiga som inte har tjänstgjort på tio år bör ingå i en särskild reserv inom personalreserven. Denna kategori bör kallas värnpliktsreserven.

Den föreslagna regleringen skulle innebära att kravet om regelbunden tjänstgöring tillämpas olika beroende på var krigsplacering sker. Tidsfristen för krigsplaceringen slutar att löpa om den värnpliktiges placering ändras från krigsförband till personalreserven men räknas från det senaste tjänstgöringstillfället om den värnpliktige placeras i förband på nytt. Det finns därmed en risk för att systemet framstår som komplicerat och otydligt för den enskilde. Det finns även en risk att Försvarmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får svårigheter att överskåda och manuellt bevaka de krigsplacerades tjänstgöringstillfällen. Krigsplaceringar i krigsförband kan därmed behöva upphävas om den värnpliktige inte har tjänstgjort på tio år trots att det hade funnits en möjlighet att ändra placeringen till värnpliktsreserven. Det bör därför framgå av regleringen att en värnpliktig som inte har tjänstgjort på tio år, och som inte omfattas av beslut om förlängning, automatiskt krigsplaceras i Försvarmaktens värnpliktsreserv. På detta sätt blir det även tydligt för den enskilde att krigsplaceringen med värnplikt upphör vid slutet av året den fyller 47 år oavsett om Försvarmakten kallar in denne till tjänstgöring eller inte.

För Försvarmakten skulle den föreslagna lagändringen innebära att det liksom i dag är nödvändigt att regelbundet repetitionsutbilda krigsplacerade i krigsförband, men att det finns en möjlighet att behålla krigsplacerade i personalreserven som annars riskerar att skrivas ut från värnplikt på grund av tioårsgränsen.

De förslag som nu lämnas rör endast värnpliktiga inom Försvarmaktens personalreserv. För totalförsvaret kan ändringen komma att innebära att

antalet möjliga konflikter mellan bemanningsansvariga i totalförsvaret kan öka. I dag hanteras dessa konflikter i samverkan mellan den bemanningsansvariga organisationen och Försvarmakten, utifrån principen att den totalförsvarspliktige ska placeras där han eller hon gör bäst nytta i höjd beredskap. Regeringen instämmer här i *Länsstyrelsens i Norrbotten* syn att den principen även fortsatt bör gälla. Som anges i avsnitt 8.2 avser regeringen att uppdra åt Försvarmakten och Myndigheten för civilt försvar att gemensamt föreslå en modell med vägledande principer och arbetssätt för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret inför och under höjd beredskap.

När det gäller *Sveriges Kommuner och Regioners* förslag om att införa en motsvarande reglering om civilpliktiga i Försvarmaktens personalreserv saknas det beredningsunderlag att behandla den frågan inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

10 Några frågor om reservofficerare

10.1 Försvarmaktens behov av reservofficerare

10.1.1 Anställning som reservofficer

Gällande rätt

I officersförordningen (2007:1268) finns föreskrifter om grundläggande officersutbildning inom Försvarmakten, om förmåner samt om tjänstegrader och anställning av officerare i Försvarmakten. Reservofficerens anställningsvillkor framgår dock av anställningsavtalet och tillämpliga kollektivavtal. Eftersom det är fråga om en statlig anställning är bland annat Villkorsavtalet tillämpligt. För reservofficerare gäller även ett särskilt kollektivavtal, Avtal om anställningsvillkor för reservofficerare ("RO-avtalet"), som reglerar vissa frågor som enbart berör reservofficerare. RO-avtalet reglerar tjänstgöringsformer, lönesättning, tjänstgöringsplan, tjänstgöringspremie m.m.

Vid höjd beredskap kan reservofficerare ianspråkta med allmän tjänsteplikt enligt bestämmelserna i 6 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt 19 § officersförordningen ska det av anställningsavtalet för en reservofficer framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Förordningen reglerar således vad som ska framgå av reservofficerens anställningsavtal i fråga om tjänstgöringsskyldighet. Det är anställningsavtalet som direkt reglerar reservofficerens tjänstgöringsskyldighet.

Totalförsvarspliktigas skyldighet att fullgöra beredskapstjänstgöring följer av 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt. Enligt bestämmelsen får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag ska fullfölja beredskapstjänstgöring. Beredskapstjänstgöringen får för varje totalförsvarspliktig omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Om regeringen i enlighet med vad som nyss angetts föreskrivit om beredskapstjänstgöring inträder således en

tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare med stöd av anställningsavtalet. Skyldigheten för reservofficerare att tjänstgöra under beredskaps-tjänstgöring är därmed inte, till skillnad från totalförsvarspliktiga, förenad med straffansvar. I kapitel 7 lämnar regeringen förslag på ändringar i fråga om beredskapstjänstgöringen.

En del av reservofficerens anställningsvillkor regleras i RO-avtalet. Av punkten 1 i RO-avtalet framgår att tjänstgöring för reservofficerare indelas i tjänstgöring inom ramen för tillsvidareanställningen, vilket benämns RO 1 och tjänstgöring inom ramen för en tillkommande tidsbegränsad anställning, vilket benämns RO 2. I punkten 2 i RO-avtalet anges att tjänstgöring som RO 1 är kopplad till reservofficerens krigsbefattning. Tjänstgöring som RO 1 är också kopplad till den utbildning och kompetensutveckling som är nödvändig för innehavd krigsbefattning, eller för krigsbefattning som reservofficeren planeras mot. All annan militär tjänstgöring, såväl inom som utom Sverige, som officer eller specialistofficer i reserven utgör tjänstgöring som RO 2.

Av punkten 5 i RO-avtalet framgår att all tjänstgöring som RO 1, även utbildning som syftar till kompetenshöjning i nuvarande eller kommande krigsbefattning, planeras i samråd mellan reservofficeren och Försvarmakten och redovisas i en tjänstgöringsplan. Den planerade tjänstgöringen enligt tjänstgöringsplanen är preliminär. Ömsesidig bundenhet uppstår när reservofficeren skriftligen har bekräftat en av Försvarmakten upprättad och översänd arbetsorder. För reservofficerens del uppstår därmed en rättslig skyldighet att inställa sig till tjänstgöring i Försvarmakten. Om en reservofficer inte inställer sig för tjänstgöring kan det, beroende på omständigheterna, medföra arbetsrättsliga konsekvenser. Tjänstgöring som RO 2 sker med stöd av en tillkommande tidsbegränsad anställning. Reservofficeren får ett anställningsbeslut för överenskommen tjänstgöringsperiod. För tjänstgöring i Försvarmakten får reservofficer, utöver den tid som anges i 15 § officersförordningen, anställas under högst tre år inom en period om åtta år. Anställningen får förnyas (18 § första stycket officersförordningen). Av 15 § följer att den som, efter att ha genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarmakten, har tjänstgjort som reservofficer under en tid av sammanlagt tolv månader får en premie som motsvarar två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Av 6 kap. 8 § Försvarmaktens föreskrifter om grundläggande officersutbildning och tjänstegrader (FFS 2019:3) följer att en tillkommande tidsbegränsad anställning enligt 18 § officersförordningen inte får innebära tjänstgöring i den befattning där reservofficeren är krigsplacerad. All tjänstgöring i krigsbefattningen, vilket benämns som RO 1 i RO-avtalet, ska således ske inom ramen för reservofficerens tillsvidareanställning.

3/8-regeln

Att en reservofficer, utöver den tid som anges i 15 § officersförordningen, får anställas under högst tre år inom en period om åtta år för tjänstgöring i Försvarmakten brukar benämnas som 3/8-regeln. Denna regel sätter den yttersta ramen för i vilken omfattning Försvarmakten kan anställa en reservofficer för tjänstgöring som inte är knuten till reservofficerens krigsbefattning.

Den som har genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarmakten eller utbildning som leder till officersexamen vid Förvarshögskolan får anställas som reservofficer i Försvarmakten. För tjänstgöring i Försvarmakten får reservofficer, utöver den tid som anges i 15 § officersförordningen, anställas under högst tre år inom en period om åtta år. Anställningen får förnyas (18 § första stycket officersförordningen). Av 15 § följer att den som, efter att ha genomgått grundläggande officersutbildning inom Försvarmakten, har tjänstgjort som reservofficer under en tid av sammanlagt 12 månader får en premie som motsvarar två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Som tidigare redogjorts för är reservofficerare anställda tills vidare som militära tjänstemän i Försvarmakten enligt 18 eller 20 §§ officersförordningen för tidvis tjänstgöring (2 kap. 2 § förordningen om Försvarmaktens personal). Tidvis tjänstgöring innebär tjänstgöring i perioder under anställningstiden. Av 6 kap. 8 § Försvarmaktens föreskrifter om grundläggande officersutbildning och tjänstegrader (FFS 2019:3) följer att en tillkommande tidsbegränsad anställning enligt 18 § officersförordningen inte får innebära tjänstgöring i den befattning där reservofficeren är krigsplacerad. All tjänstgöring i krigsbefattningen ska således ske inom ramen för reservofficerens tillsvidareanställning.

Av punkten 1 i RO-avtalet framgår att tjänstgöring för reservofficerare indelas i tjänstgöring inom ramen för tillsvidareanställningen, vilken benämns RO 1 och tjänstgöring inom ramen för en tillkommande tidsbegränsad anställning vilken benämns RO 2. Av punkten 2 i RO-avtalet följer att tjänstgöring som RO 1 är knuten till reservofficerens krigsbefattning. Tjänstgöring som RO 1 är också knuten till den utbildning och kompetensutveckling som är nödvändig för innehavd krigsbefattning, eller för krigsbefattning som reservofficeren planeras mot. All annan militär tjänstgöring, såväl inom som utom Sverige, som officer eller specialistofficer i reserven utgör tjänstgöring som RO 2.

Begränsningen som 3/8-regeln innebär gäller tjänstgöring som RO 2, dvs. tjänstgöring som inte är knuten till krigsbefattningen och som sker inom ramen för en tillkommande tidsbegränsad anställning. Under en åttaårsperiod får en reservofficer anställas för sådan tjänstgöring under sammanlagt högst tre år. Det skydd för anställning som reservofficerare har enligt lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. innebär att reservofficerare har rätt till ledighet från sin civila anställning vid all tjänstgöring som reservofficer. Det görs ingen åtskillnad om det är fråga om tjänstgöring knuten till krigsbefattningen eller annan militär tjänstgöring. Med hänsyn till detta utgör 3/8-regeln ett skydd för reservofficerens civila arbetsgivare. Den civila arbetsgivaren kan visserligen inte neka en reservofficer ledighet vid tjänstgöring som reservofficer. 3/8-regeln utgör dock en yttersta gräns för hur länge en reservofficer kan vara ledig från sitt ordinarie arbete för sådan tjänstgöring som inte är knuten till dennes krigsbefattning.

10.1.2 Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet kan regleras i avtal

Regeringens bedömning

Det finns ett behov av att reservofficerare tjänstgör i den omfattning som behövs för att de ska kunna utveckla och behålla sin kompetens. En sådan tjänstgöringsskyldighet kan regleras i reservofficerarnas anställningsavtal.

Utredningens bedömning

Den bedömning som utredningen gör stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Förbundet Reservofficerarna och *Officersförbundet* delar bedömningen. *Försvarsmakten* anser inte att tjänstgöringsskyldigheten för reservofficerare ska vara avhängig av anställningsavtalets utformning.

Enligt *Officersförbundet* borgar 3/8-regeln för en professionell yrkesofficerskår där risken för mindre rutinerade och erfarna reservofficerare anställs i stället för yrkesofficerare. *Försvarsmakten* anser att 3/8-regeln bör ändras så att den medger ökad tjänstgöringstid. *Försvarshögskolan* och *Förbundet Reservofficerarna* anför att 3/8-regeln bör tas bort.

Skälen för regeringens bedömning

Tjänstgöringsskyldigheten kan regleras i reservofficerarnas anställningsavtal

Reservofficerare är antingen chefer för krigsförband eller innehar befattningar vilka generellt har högre komplexitet eller svårighet än förbandets huvuddel. Det är viktigt att *Försvarsmakten* vid höjd beredskap har tillgång till omedelbart krigsdugliga reservofficerare.

För att det ska vara möjligt krävs att reservofficerare redan i grundberedskap kan åläggas viss tjänstgöringsskyldighet. En ökad tjänstgöringsskyldighet ökar *Försvarsmaktens* handlingsfrihet och dess möjligheter att lyckas med sitt uppdrag. Tjänstgöring i grundberedskap är baserad på ömsesidiga överenskommelser mellan en reservofficer och *Försvarsmakten*. En förutsättning för omedelbart krigsdugliga förband är att personalen är korrekt utbildad, tränad och samövad.

Värnpliktiga har genom skyldigheten att genomgå repetitionsutbildning en skyldighet att tjänstgöra för att upprätthålla sin kompetens, dvs. delta i bland annat krigsförbandsövningar och särskilda övningar. Reservofficerare hade en sådan skyldighet fram till 2008 då bestämmelsen i officersförordningen om detta togs bort. *Försvarsmakten* anser att det finns ett behov av att återinföra bestämmelsen om att det av reservofficerens anställningsavtal ska framgå att han eller hon är skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens.

I vilken konkret omfattning en reservofficer behöver tjänstgöra för att kunna utveckla och behålla sin kompetens är en bedömningsfråga som bör beslutas av Försvarsmakten från fall till fall. Det finns även behov av att kunna ålägga reservofficerare tjänstgöringsskyldighet i andra lägen, till exempel vid ÖB-aktivering.

En väsentlig skillnad mellan anställd personal och pliktpersonal är grunden för deras respektive tjänstgöring. Totalförsvarspikten är författningsreglerad och tjänstgöringen är inte frivillig utan just en plikt. Därmed följer tjänstgöringsskyldigheten av lagen om totalförsvarspikt. Tjänstgöringsskyldigheten är ytterst straffsanktionerad vilket framgår av samma lag. Reservofficerare är anställd personal. Att bli reservofficer är helt och hållet ett frivilligt åtagande som individen åtar sig genom att ingå anställningsavtal med Försvarsmakten. Försvarsmakten är därmed reservofficerens arbetsgivare. Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen sätter ytterst ramen för anställningen. I reservofficerares fall finns också bestämmelser om anställning av reservofficerare i officersförordningen. I övrigt är det anställningsavtalet och RO-avtalet som anger anställningsvillkoren. Eftersom anställningen som reservofficer är ett frivilligt åtagande kan en reservofficer, till skillnad från pliktpersonal, säga upp anställningsavtalet om denne inte vill tjänstgöra i Försvarsmakten.

Det finns i dag inte något hinder mot att i reservofficerarnas anställningsavtal reglera att de ska vara skyldiga att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. Det behövs inget författningsstöd för att införa sådana villkor i anställningsavtalen. Dessutom är det inte tillräckligt att återinföra den tidigare lydelsen om att det ska framgå av anställningsavtalet att en reservofficer ska vara skyldig att tjänstgöra i den omfattning som behövs för att kunna utveckla och behålla sin kompetens. För att tjänstgöringsskyldigheten ska få någon rättslig verkan behöver den, i enlighet med den tidigare och av Försvarsmakten nu föreslagna ordalydelsen, framgå av reservofficerens anställningsavtal. Det som är avgörande är således vilken tjänstgöringsskyldighet som framgår av anställningsavtalet. Regeringen bedömer att ett återinförande av den tidigare regleringen inte skulle medföra någon ytterligare tjänstgöringsskyldighet för reservofficerare. Att återinföra bestämmelsen skulle även innebära en begränsning av Försvarsmaktens möjligheter att fritt ange vilken tjänstgöringsskyldighet som ska följa av anställningsavtalet. Om den tidigare lydelsen skulle återinföras är det inte längre valbart för Försvarsmakten att ange en sådan tjänstgöringsskyldighet i reservofficerarnas anställningsavtal.

Ett teoretiskt alternativ till att i författning reglera vilken tjänstgöringsskyldighet som ska framgå av reservofficerares anställningsavtal är att i stället reglera tjänstgöringsskyldigheten direkt i författning. På så vis skulle tjänstgöringsskyldigheten framgå direkt av lag eller förordning. Att närmare reglera arbetsskyldigheten i lag är dock inte förenligt med svensk arbetsrätt. En sådan arbetsskyldighet grundar sig inte på ett frivilligt åtagande som en anställning, utan är då snarare en plikt i likhet med sådan tjänstgöringsskyldighet som följer av lagen om totalförsvarspikt.

Regeringen bedömer sammaningsfattningsvis, i likhet med *Förbundet Reservofficerarna* och *Officersförbundet*, att Försvarsmaktens behov av att reservofficerare ska tjänstgöra i den omfattning som behövs för att de

ska kunna utveckla och behålla sin kompetens lämpligen regleras i reservofficerarnas anställningsavtal. Försvarsmakten har i sin egenskap av arbetsgivare att anpassa tjänstgöringsskyldigheten som följer av reservofficerarnas anställningsavtal med hänsyn till myndighetens behov, men också med hänsyn till den huvudsakliga arbetsgivaren och individens privatliv.

3/8-regeln

När 3/8-regeln infördes reglerades tjänstgöringsskyldigheten för reservofficerare direkt i förordning. Av officersförordningen framgår vilken tjänstgöringsskyldighet som ska framgå av reservofficerens anställningsavtal. De finns inget hinder mot att Försvarsmakten och reservofficeren i anställningsavtalet kommer överens om ytterligare tjänstgöringsskyldighet.

En reservofficer som har en tidsbegränsad anställning för tjänstgöring som RO 2 har alltid en tillsvidareanställning som reservofficer i grunden. Eftersom reservofficeren redan har en tillsvidareanställning blir en tillsvidareanställning aldrig en konsekvens om 3/8-regeln överskrids. Regeln är inte heller skadeståndssanktionerad. I dag utgör 3/8-regeln framför allt ett skydd för reservofficerens civila arbetsgivare. Om regeln togs bort skulle Försvarsmakten och reservofficeren kunna ingå anställningsavtal för tjänstgöring som RO 2 i större omfattning än vad som i dag är möjligt. Den civila arbetsgivaren skulle inte kunna invända mot detta eftersom reservofficerens skydd för anställning i samband med tjänstgöring medför en rätt till ledighet från den civila anställningen vid all slags tjänstgöring som reservofficer.

Försvarsmakten har påtalat ett behov av att kunna anställa reservofficerare, för sådan tjänstgöring som inte är knuten till krigsbefattningen, en längre tid än vad 3/8-regeln i dag medger. Behovet avser bland annat möjligheten att kunna använda reservofficerare i utländska staber, där anställningstiden i regel överstiger tre år. *Försvarshögskolan* och Förbundet Reservofficerarna anför att 3/8-regeln bör tas bort.

Regeringen konstaterar inledningsvis att det saknas beredningsunderlag för att nu ändra eller ta bort 3/8-regeln. Frågan är om regeln behöver ses över utifrån Försvarsmaktens behov av reservofficerare för viss tjänstgöring.

Reservofficerare har en tillsvidareanställning i grunden. Till skillnad från yrkesofficerare anställs en reservofficer alltid för tidvis tjänstgöring, dvs. för deltid, i Försvarsmakten. En reservofficer förutsätts ha sin huvudsakliga sysselsättning hos en annan arbetsgivare än Försvarsmakten. Mot bakgrund av att regleringen har utformats med utgångspunkt att en reservofficer inte ska tjänstgöra kontinuerligt framstår det som rimligt att det finns en borte gräns för omfattningen av reservofficerens tjänstgöring i den mån det inte är fråga om tjänstgöring i krigsbefattningen. 3/8-regeln bör inte heller hindra Försvarsmakten från att på ett planerbart sätt säkerställa sitt behov av reservofficerare i grundberedskap. Som nämnts är 3/8-regeln tjänstgöring inte knuten till reservofficerens krigsbefattning. Sådan tjänstgöring är således inte begränsad i tiden. 3/8-regeln ger Försvarsmakten möjlighet att, utöver tjänstgöring knuten till krigsbefattningen, anställa en reservofficer för annan militär tjänstgöring i

Försvarsmakten under totalt tre år under en åttårsperiod. Om Försvarsmakten har behov av att en reservofficer tjänstgör mer än vad 3/8-regeln medger kan Försvarsmakten överväga att anställa reservofficeren som yrkesofficer eller som civil arbetstagare.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att det för närvarande inte finns skäl att se över 3/8-regeln.

10.2 Rätt till tjänstledighet för reservofficerare och andra personalkategorier inom totalförsvaret

Regeringens förslag

Av lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. ska framgå att reservofficerare och andra i lagen angivna personalkategorier har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring som reservofficer eller annan sådan tjänstgöring som anges i den lagen.

Av lagen om totalförsvarsplikt ska framgå att den som fullgör värnplikt eller civilplikt eller fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöringen.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Försvarsmakten*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* och *Förbundet Reservofficerarna* tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Försvarshögskolan* anser att rätten till ledighet för tjänstgöring bör begränsas till tjänstgöring i krigsbefattning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* lyfter fram att den föreslagna regleringen kan medföra en osäkerhet i myndighetens egen personalplanering och i värsta fall ett betydande bortfall av nyckelkompetenser under långa perioder och vid höjd beredskap.

Universitets- och högskolerådet ställer sig positiv till att se över formuleringarna i 1 och 4 §§ UHR:s föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt om reservofficerare

Enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. gäller bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör som reservofficer. I 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt finns

bland annat bestämmelser om totalförsvarspliktigas skydd för anställning. Reservofficerare har således, vid all slags tjänstgöring som reservofficer, samma skydd för sin huvudsakliga anställning som totalförsvarspliktiga har när de fullgör sin totalförsvarsplikt.

Ingen arbetstagare får sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt (9 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Av detta följer att en totalförsvarspliktig har rätt att vara ledig från sin civila anställning när han eller hon tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt. Eftersom reservofficerare har samma skydd innebär det att de inte heller får sägas upp eller avskedas samt att de också har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring som reservofficer.

En arbetstagare som vill återinträda i arbete efter att ha fullgjort värnplikt eller civilplikt, är skyldig att på förfrågan underrätta arbetsgivaren om detta före tjänstgöringens början (9 kap. 3 §). Samma underrättelseskyldighet ankommer således på en reservofficer som efter tjänstgöring vill återinträda i arbete.

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt, bör genast lämna arbetsgivaren meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början och om hur länge den beräknas vara. Detsamma gäller för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon ska fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

En arbetstagare bör också i god tid lämna arbetsgivaren meddelande om den dag, när han eller hon kan återinträda i arbetet. Om pliktjänstgöringen har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren (9 kap. 4 §). Eftersom bestämmelsen även gäller vid tjänstgöring som reservofficer bör en reservofficerare lämna meddelande till sin huvudarbetsgivare i motsvarande mån.

En arbetstagares förmåner i anställningen får inte i vidare mån än som följer av uppehållet i arbetet försämrats med anledning av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt (9 kap. 5 §). På motsvarande vis får anställningsförmånerna inte försämrats för den som tjänstgör som reservofficer.

Om uppsägning eller avskedande sker i strid med bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt ska åtgärden förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Beträffande tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande ska vissa processuella bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla (9 kap. 6 §). Samma gäller således om en reservofficer sägs upp eller avskedas i strid med bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt ska betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till samt ersättning för skada som uppkommer.

Mål om tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (9 kap. 8 §). Avtal som innebär att en arbetstagares rättigheter enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt inskränks är ogiltigt i den delen (9 kap. 9 §).

Även dessa tre nu nämnda bestämmelser gäller för reservofficerare i samband med tjänstgöring som reservofficer.

Gällande rätt om tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat och sjöman

Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman (GSS/T) anställs med stöd av lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. Utgångspunkten för GSS/T är att dessa enbart tjänstgör i Försvarsmakten under kortare perioder, exempelvis vid en militär insats eller beredskap samt under övning och utbildning. När de inte tjänstgör i Försvarsmakten har de i regel en civil sysselsättning, till exempel arbete eller studier. GSS/T har en uttrycklig rätt till ledighet från civil anställning enligt 28–31 §§ lagen om vissa försvarsmaktsanställningar, men då under vissa angivna förutsättningar och tidsgränser.

Hemvärnssoldater och frivilliga som tjänstgör med stöd av hemvärnsförordningen (1997:146) respektive förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet har, enligt punkt 3 i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och i likhet med reservofficerare, ett skydd för den civila anställningen vid tjänstgöring. Liksom reservofficerare saknar de en uttrycklig rätt till tjänstledighet.

Rätten till tjänstledighet för tidvis tjänstgöring inom Försvarsmakten bör framgå av lag

Riksdagen har tillkännagett till regeringen det som utskottet anför om reservofficerares rätt till tjänstledighet (bet. 2020/21:FÖU8 punkt 1, rskr. 2020/21:195).

En reservofficer får inte sägas upp eller avskedas för att han eller hon tjänstgör som reservofficer och inte heller får anställningsförmånerna i den civila anställningen försämras i vidare mån än som följer av uppehållet i arbetet. Den som fullgör tjänstgöring med värnplikt har skydd för sin civila anställning enligt bestämmelserna i 9 kap. lagen om totalförsvarspflicht. En konsekvens av skyddet för den civila anställningen är att den värnpliktige alltid har rätt till ledighet från sin civila anställning vid värnplikts-tjänstgöring. Att det förhåller sig på det viset är rimligt mot bakgrund av att värnplikts-tjänstgöringen inte är valbar utan individen är, ytterst vid straffansvar, skyldig att tjänstgöra.

Eftersom det i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. stadgas att samma bestämmelser gäller för den som tjänstgör som reservofficer blir följden att reservofficerare, som en konsekvens av skyddet för den civila anställningen i samband med tjänstgöring, har samma rätt till ledighet som värnpliktiga har.

Ledighetens omfattning är, till skillnad från vad som gäller för GSS/T, inte begränsad i tiden för reservofficerare. Förfarandereglerna i 9 kap. lagen om totalförsvarspflicht är också mer förmånliga för individen än de som följer av lagen om vissa försvarsmaktsanställningar. Bestämmelserna som gäller för reservofficerare är således mer förmånliga än de som gäller för GSS/T, även om reservofficerares rätt till ledighet från den civila anställningen inte framgår uttryckligen av de bestämmelser som redogjorts för.

Tillgänglig statistik från 2021 visar att drygt hälften (55 %) av reservofficerarna har lätt för att få tjänstledigt från sitt civila arbete för

tjänstgöring i Försvarsmakten. Siffran var än högre för de reservofficerare som tjänstgjort mellan 2018–2021. Även om majoriteten av reservofficerarna har lätt för att få tjänstledigt anser regeringen att det är problematiskt att det finns tecken på andra bedömningar, eller okunskap, kring vilka rättigheter reservofficerare har i samband med tjänstgöring. Att det finns en osäkerhet kring rätten till ledighet i samband med tjänstgöring som reservofficer menar regeringen kan ha en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare. *Förbundet Reservofficerarna* bekräftar denna bild.

I takt med att Försvarsmakten växer kommer behovet av att nyttja reservofficerare sannolikt att öka. En utökad tjänstgöringsskyldighet och ett större nyttjande av reservofficerare i praktiken, gör att det finns ett behov av att tydliggöra att skyddet för den civila anställningen också medför en rätt till ledighet för den som tjänstgör som reservofficer. En klar och tydlig regel bidrar till förutsägbarhet för alla parter och en trygghet för enskilda reservofficerare inför tjänstgöring. En uttrycklig rätt till tjänstledighet gör det också enklare för reservofficeraren att uppfylla sin upplysningsskyldighet då denne kan hänvisa till att rätten till ledighet vid tjänstgöring som reservofficer följer av lag. Därför bedömer regeringen att det bör tydliggöras i lagen om totalförsvarspflicht att skyddet i 9 kap. medför en rätt till ledighet för den som tjänstgör enligt lagen. Till skillnad från *Försvarshögskolan* anser regeringen att rätten till ledighet för tjänstgöring inte bör begränsas till tjänstgöring i krigsbefattning.

Genom förslaget bedömer regeringen att riksdagens tillkännagivande tillgodoses och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

Studieuppehåll och anstånd med studier

En del reservofficerare har ingen annan anställning utan studerar i stället vid exempelvis högskola eller universitet. På samma sätt som gäller för tjänstledighet är möjligheter till studieuppehåll och anstånd med studier av betydelse för Försvarsmaktens tillgång till reservofficerare.

I högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om universitet och högskolor som staten är huvudman för. Enligt 7 kap. 33 § första stycket högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall, om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan får anstånd med att påbörja studierna, eller får fortsätta sina studier efter studieuppehåll. Av tredje stycket följer att Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll. Med stöd av nämnda bestämmelse har Universitets- och högskolerådet meddelat föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll (UHRFS 2013:3). Särskilda skäl för anstånd med att påbörja studierna kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som till exempel vård av barn, värnplikts- eller civilplikts-tjänstgöring, studentfackliga uppdrag eller uppskjuten ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Särskilda skäl kan också vara en tidsbegränsad provanställning enligt 12 § lagen om vissa försvarsmaktsanställningar eller tjänstgöring i Försvarsmakten för den som är anställd som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman enligt denna lag (1 § UHRFS 2013:3).

Anståndstiden får uppgå till högst 18 månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid (2 § UHRFS 2013:3). I tillägg till bestämmelserna om anstånd med studier innehåller föreskrifterna också bestämmelser om studieuppehåll.

De bestämmelser som anstånd med studier och studieuppehåll som nu redogjorts för gäller inte om högskolan eller universitetet har en annan huvudman än staten. Sådana lärosäten arbetar i stor utsträckning i linje med Universitets- och högskolerådets föreskrifter. Det kan därför antas att praxis vid dessa lärosäten ser ungefär likadan ut som för universitet och högskolor där staten är huvudman.

Utredningen bedömer att regeringen bör uppdraga åt Universitets- och högskolerådet att utreda frågan om eventuella tillägg i föreskrifterna. *Universitets- och högskolerådet* ansvarar för sina föreskrifter och av rådet remissvar framgår att det ställer sig positivt till att se över formuleringarna i 1 och 4 §§ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll. Regeringen välkomnar en sådan översyn och avser att följa frågan.

11 Civil personal i det militära försvaret

11.1 Försvarsmaktens civila personal

Försvarsmaktens personal är indelad i civil och militär personal (2 kap. 1 § förordningen [1996:927] om Försvarsmaktens personal). Civila tjänstemän som har tagits i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation utgör militär personal och benämns då tjänstepliktig personal (2 kap. 2 § förordningen om Försvarsmaktens personal). Vid en väpnad konflikt har dessa därmed i regel kombattantstatus enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

I Försvarsmakten tjänstgör tidvis tjänstgörande personal och kontinuerligt tjänstgörande personal. Tidvis tjänstgörande personal har ett deltidsengagemang i Försvarsmakten vid sidan av sin huvudsakliga sysselsättning. Ett exempel på civil personal som tjänstgör tidvis är Försvarsmaktens tillsynsmän som ansvarar för att kontrollera Försvarsmaktens skyddsobjekt. Såväl den tidvis som den kontinuerligt tjänstgörande personalen kan ha en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad sådan.

Av Försvarsmaktens kontinuerligt tjänstgörande personal, dvs. de som tjänstgör under en sammanhängande period, utgjorde 2024 knappt 11 000 civila arbetstagare av sammantaget cirka 27 700 anställda. Personalgruppen civila arbetstagare består av bland annat av it-personal, mekaniker, administratörer, logistikpersonal, själavårdare, jurister och sjukvårdspersonal. Den civila kompetensen, liksom den militära, behövs för att säkerställa den operativa effekten och skapa uthållighet vid ett utdraget konfliktscenario.

Totalförsvarspliktiga har en skyldighet att fullgöra allmän tjänsteplikt. Skyldigheten omfattar bland annat att vid höjd beredskap tjänstgöra i till exempel en ordinarie anställning eller att efter anvisning av en myndighet

utföra vissa arbetsuppgifter (6 kap. 1 och 2 §§ lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt).

Inom Försvarsmakten krigsplaceras anställda med stöd av anställningsavtalet. När en anställd avslutar sin anställning i Försvarsmakten upphör dock krigsplaceringen.

Försvarsmaktens dimensionering och nyttjande av civil kompetens är inriktat på grundberedskap och det finns inte något utvecklat system för att få ökad tillgång till dessa kompetenser vid höjd beredskap. På den militära sidan finns en särskild anställningsform för tidvis tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater som möjliggör krigsplacering med stöd av anställningsavtal. Det är även möjligt att krigsplacera reservofficerare, vilket är en personalkategori som tjänstgör tidvis, med stöd av deras anställningsavtal.

11.2 Försvarsmaktens tillgång till tidvis tjänstgörande civil personal

Regeringens bedömning

Försvarsmakten har enligt gällande arbetsrättsligt regelverk förutsättningar att teckna anställningsavtal med civil personal som gäller tills vidare och som innefattar deltidstjänstgöring med en förutbestämd sysselsättningsgrad.

Om det av anställningsavtalet framgår att arbetstagaren är skyldig att arbeta under höjd beredskap kan arbetstagaren tas i anspråk för fullgörande av allmän tjänsteplikt genom kvarstående i anställning. Ett sådant anställningsavtal möjliggör en långvarig krigsplacering med stöd av avtalet.

Om den anställde tas i anspråk med stöd av allmän tjänsteplikt för kvarstående i anställning hos Försvarsmakten har den med gällande regelverk ett skydd för sin huvudsakliga civila anställning och rätt till ledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten.

Regeringens förslag

Det ska framgå av lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. att den som enligt avtal är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten har skydd för och rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning. Det ska av samma lag framgå att den enskilde vid sådan anställning samtidigt får inneha en annan statlig anställning.

Utredningens bedömning och förslag

Utredningens bedömning och förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens bedömning och förslag.

Sveriges Kommuner och Regioner avstyrker förslaget att införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal och för fram att om en sådan anställningsform införs i lag så måste det mötas upp med omfattande regleringar som tydliggör i vilken omfattning tjänstgöring kan fullgöras. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att införandet av den nya personalkategorin kommer att öka konkurrensen om personal som är viktig för det civila försvaret, och att det civila försvaret därför kommer att påverkas. *Försvarsmakten* delar bedömningen att Försvarsmakten har möjlighet att anställa tidvis tjänstgörande civila arbetstagare redan idag. Försvarsmakten anser dock att formerna för detta inte är tillräckligt flexibla för att uppfylla Försvarsmaktens behov. En ordning där Försvarsmakten ingår tillsvidareanställningar med en låg sysselsättningsgrad är inte förenlig med hur Försvarsmakten bedriver sin verksamhet. Behovet av tidvis tjänstgörande civila arbetstagare varierar och kommer från tid till annan både vara högre och lägre än den låga sysselsättningsgrad som utredningen föreslår. Försvarsmakten anser därför att en författning bör införas som innebär ett förfaringsätt motsvarande det som tillämpas för GSS/T och reservofficerare. *Arbetsgivarverket* konstaterar att Försvarsmakten har ett behov av tidvis tjänstgörande civil personal. Verket delar bedömningen att Försvarsmakten med gällande arbetsrättsligt regelverk har förutsättningar att teckna anställningsavtal med civil personal som gäller tills vidare och som innefattar deltidstjänstgöring med en förutbestämd sysselsättningsgrad. Arbetsgivarverket menar dock att ett genomförande av den föreslagna konstruktionen kan innebära en betydande inskränkning i statliga arbetsgivares rådighet över sin personal, till fördel för Försvarsmaktens behov av civil kompetens, även med beaktande av Försvarsmaktens uppgifter i fredstid och vid höjd beredskap. *Försvarets radioanstalt* ser risker med förslaget vad gäller konkurrens om personal och efterfrågar närmare resonemang och överväganden om hur förslaget kan komma att påverka möjligheterna för Försvarets radioanstalt, och andra delar av totalförsvaret, att bedriva sin verksamhet samt att ha en planerad bemannad krigsorganisation och hur det därmed kan påverka totalförsvaret i stort.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Försvarsmaktens behov av viss civil personal i krigsorganisationen kan tillgodoses genom avtal

Försvarsmaktens personalvolym växer. I fråga om civil personal har Försvarsmakten i myndighetens budgetunderlag för 2026 angett en målsättning om 14 600 civilanställda år 2035, att jämföra med de cirka 11 000 civilanställda som myndigheten har i dag. Försvarsmakten har i sin krigsorganisation behov av civil kompetens i form av bland annat hälso- och sjukvårdspersonal och drift- och it-tekniker. I Försvarsmaktens åtgärdsplan avseende personal- och kompetensförsörjning föreslås bland annat åtgärder för att stärka försörjningen av bristkompetenser inom

exempelvis teknisk tjänst och logistik (Försvarens budgetunderlag för 2026, FM2024-21129:5, s. 35).

Utgångspunkten bör vara att Försvarens behov av såväl civil som militär personal i första hand löses genom avtal för tillsvidare- eller visstidsanställning. Här till finns det möjlighet till viss personalförsörjning genom totalförsvarsplikt. När det gäller civilpliktiga i Försvarensmakten är det sedan den 1 januari 2026 möjligt att i ett antal verksamheter genomföra civilplikt i Försvarensmakten. Civilplikten utvecklas närmare i avsnitt 5.3. Regeringen bedömer att en ökad möjlighet för Försvarensmakten att nyttja civil personal som frivilligt tar anställning i Försvarensmakten skulle innebära ett viktigt komplement till möjligheten att ianspråkta totalförsvarspliktiga med plikt. Liksom utredningen bedömer regeringen att Försvarensmakten, inom ramen för rådande regelverk, har möjlighet att genom anställningsavtal anställa tidvis tjänstgörande civil personal som del i Försvarensmakten personalstyrka på motsvarande vis som annan personal med deltidsengagemang. För att möta Försvarensmakten behov av tillgänglig civil kompetens bör denna personal kunna tjänstgöra i sin anställning under grundberedskap och vid höjd beredskap. Detta skulle kunna åstadkommas genom att Försvarensmakten med stöd av lagen (1982:80) om anställningsskydd tecknar deltidsanställningar med civil personal som gäller tills vidare. Sådana deltidsanställningar kan i grundberedskap innefatta en lägre sysselsättningsgrad likt de som gäller för Försvarensmakten tillsynsmän. I anställningsavtalen kan regleras en högre sysselsättningsgrad som inträder exempelvis vid regeringsbeslut om beredskapstjänstgöring eller höjd beredskap.

Även med beaktande av de synpunkter som *Försvarensmakten*, *Arbetsgivarverket* och *Sveriges Kommuner och Regioner* framfört om att det behövs författningsreglering gällande tidvis tjänstgörande civil personal bedömer alltså regeringen, i likhet med utredningen, att nuvarande arbetsrättsliga regelverk möjliggör för Försvarensmakten att teckna avtal om tillsvidareanställning med en förutbestämd sysselsättningsgrad som kan utökas vid överenskomna särskilda händelser eller perioder. Detta skulle exempelvis kunna innebära en arbetsskyldighet för tidvis tjänstgörande civil personal som när det råder höjd beredskap uppgår till heltid. Regeringen avser dock att följa utvecklingen och kan komma att återkomma i frågan om särskild författningsreglering.

Möjligheter att ta i anspråk tidvis tjänstgörande civil personal med allmän tjänsteplikt

Enligt regeringens bedömning kan liknande anställningsvillkor som gäller för exempelvis Försvarensmakten tillsynsmän även tillämpas för att ianspråkta sådana genom avtal tidvis tjänstgörande civil personal med stöd av allmän tjänsteplikt, dvs. en anställningsform som grundar sig på bestämmelserna i lagen om anställningsskydd där undantag kan göras med stöd av kollektivavtal. Den tidvis tjänstgörande civila anställda skulle därmed omfattas av nuvarande arbetsrättsligt regelverk om arbetstid, semester och anställningsskydd.

Som Sveriges Kommuner och Regioner och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför kan Försvarensmakten anställning av civil personal för tjänstgöring vid höjd beredskap medföra en risk för konkurrens mellan den

huvudsakliga arbetsgivaren och Försvarsmakten om var individen ska tjänstgöra vid ett beslut om allmän tjänsteplikt. *Försvarets radioanstalt* lyfter en motsvarande fråga. Regeringen håller med om att förslaget förvisso innebär en ökad risk för ökad konkurrens, men bedömer samtidigt att det är en utmaning som finns i totalförsvarsplaneringen i stort. I detta sammanhang är det också viktigt att erinra om att det under en överskådlig framtid fortsatt är en liten andel av de totalförsvarspliktiga som med stöd av allmän tjänsteplikt bedöms komma att tas i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmakten. Behovet av nödvändiga avvägningar kommer att öka i samband med att planeringen av totalförsvaret fortskrider och Försvarsmaktens krigsorganisation växer. Som anges i avsnitt 8.2 avser regeringen att uppdra åt Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar att gemensamt föreslå en modell med vägledande principer och arbets sätt för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret inför och under höjd beredskap.

Eftersom skyddet för anställning i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt gäller de som fullgör allmän tjänsteplikt skulle den tidvis tjänstgörande civila personalen redan med nuvarande lagstiftning ha ett skydd för sin huvudsakliga anställning och rätt till ledighet från densamma vid ett ianspråktagande med allmän tjänsteplikt. Skyddet enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt gäller dock endast vid fullgörande av skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt och omfattar därför inte tjänstgöring i anställningen inför ett eventuellt ianspråktagande med allmän tjänsteplikt. Det finns därför behov att utöka skyddet för att möjliggöra att den tidvis tjänstgörande civila personalen kan tjänstgöra i grundberedskap.

Möjligheten för tidvis tjänstgörande civil personal att tjänstgöra i grundberedskap

Tidvis tjänstgörande civil personal behöver även kunna tjänstgöra i grundberedskap knutet till sin krigsbefattning under större övningar, för att upprätthålla sin kompetens eller i övrigt när Försvarsmaktens resurser är ansträngda. Den tidvis tjänstgörande civila personalen behövs för att säkerställa den operativa effekten och skapa uthållighet vid ett utdraget konfliktscenario även då det inte föreligger ett omedelbart invasionshot. Det kan även finnas ett behov av att kunna kalla in tidvis tjänstgörande civil personal med kort varsel.

Regeringen bedömer som sagt att det nuvarande arbetsrättsliga regelverket möjliggör att Försvarsmakten tecknar avtal om tillsvidareanställning med en i förväg bestämd låg sysselsättningsgrad som kan utökas under särskilda perioder. Detta skulle exempelvis kunna innebära, en arbetsskyldighet när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Arbetsskyldighet skulle i normalfallet kunna föreligga i den omfattning som Försvarsmakten bedömer krävs för att den anställde ska kunna utveckla och behålla kompetens som behövs i dennes krigsbefattning.

Omfattningen av arbetsskyldigheten för den tidvis tjänstgörande civila personalen kan framgå av en i förväg bestämd planering. Förutsägbarheten är viktig för att den enskilde arbetstagaren ska kunna bevaka sina rättigheter och iaktta skyldigheter gentemot sin civila arbetsgivare. I det långa loppet riskerar annars attraktiviteten för en sådan anställning att avta.

En fungerande planering av de enskilda arbetstagarnas tjänstgöring vad gäller omfattning och förläggning rent tidsmässigt är en förutsättning för att uppnå en fungerande personalförsörjning av tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten. Det är viktigt för Försvarsmakten, de enskilda arbetstagarna och de civila arbetsgivarna att det finns en fungerande dialog gällande arbetstagarens tjänstgöring.

Vad gäller arbetsskyldighetens innehåll anser regeringen i likhet med utredningen att utformningen av anställningsavtalet ger ett tillräckligt utrymme för arbetsledningsbeslut.

Skyddet för anställning och rätt till ledighet vid tjänstgöring i grundberedskap bör framgå av lag

Försvarsmaktens möjlighet att genom avtal genomföra förstärkningar med tidvis tjänstgörande civil personal i grundberedskap kräver att personalen återkommande beviljas ledighet från sin huvudsakliga arbetsgivare för denna typ av tjänstgöring. En förutsättning för att uppnå detta är att den anställde har en uttrycklig rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning för detta ändamål. Det krävs även att en arbetstagare som har en sådan anställning hos Försvarsmakten skyddas mot försämrade anställningsvillkor, uppsägning och avskedande i sin civila anställning som beror på anställningen i Försvarsmakten.

En rätt till tjänstledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten innebär en inskränkning i den civila arbetsgivarens rätt att arbetsleda sin personal. Regeringen anser dock att en sådan inskränkning är motiverad med hänsyn till Försvarsmaktens behov av civil kompetens i krigsorganisationen. Det är en förutsättning för omedelbart krigsdugliga förband att personalen är korrekt utbildade, tränade och samövade. Det kan även finnas ett behov av personalförstärkning för att skapa uthållighet vid ett utdraget konflikt-scenario i grundberedskap.

Som tidigare har redogjorts för föreligger rätt till tjänstledighet och skydd för anställning för GSS/T och för reservofficerare och frivilliga inom totalförsvaret. Rätt till ledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten är därmed inget nytt i sig. Den verksamhet som Försvarsmakten har att bedriva motiverar ett särskilt regelverk som bidrar till att myndighetens behov av personal kan tillgodoses. Försvarsmaktens bemanning måste kunna säkras för upprätthållande av Sveriges försvar.

Regeringen anser att ett enhetligt regelverk är viktigt för såväl förståelsen av hur ianspråktagande av olika personalkategorier kan genomföras vid olika beredskapsnivåer som av personaladministrativa skäl. Detta gäller inte minst för civila arbetsgivare som kan ha flera anställda som tjänstgör samtidigt inom totalförsvaret. Ett ensat regelverk är även angeläget för att den enskilde arbetstagaren ska kunna ta tillvara sin rätt att vara ledig.

Vad gäller regleringen av ledighet för GSS/T noterar regeringen att de har rätt till ledighet från sin civila anställning för tidvis tjänstgöring i Försvarsmakten under högst tolv månader i en följd med möjlighet till förlängning vid synnerliga skäl. En civil arbetsgivare får i vissa fall skjuta upp anmäld ledighet högst tre månader från det att arbetstagaren anmält ledigheten. För att utnyttja sin rätt till ledighet ska arbetstagaren anmäla

detta till sin civila arbetsgivare senast två månader före ledighetens början, eller så snart som möjligt.

Reservofficerare och andra som tjänstgör i totalförsvaret omfattas i stället enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. av regleringen i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Skyddet för anställning och rätten till ledighet enligt dessa bestämmelser innehåller inte någon begränsning i tid vad gäller tjänstgöring.

Eftersom det främsta syftet med tidvis tjänstgörande civil personal är att kunna bemanna krigsorganisationen med viss kompetens anser regeringen att regleringen som syftar till att skydda anställning för tjänstgöring i totalförsvaret är mer lämplig för denna avtalsreglerade personalkategori. Regeringen anser att det inte finns skäl att införa mer begränsad rätt till tjänstledighet vad avser den civila kompetensen i krigsorganisationen jämfört med den rätt till ledighet som exempelvis reservofficerare eller frivilliga i Försvarmakten åtnjuter. Regeringen anser därför att det i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. bör anges att Försvarmaktens genom avtal tidvis tjänstgörande civil personal ska omfattas av skyddet för anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Som framgår av avsnitt 10.2 föreslår regeringen därutöver att regleringen om rätten till tjänstledighet i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt förtydligas. Det förslaget omfattar även tidvis tjänstgörande civil personal.

En direkt konsekvens av att en tidvis tjänstgörande civilanställd tjänstgör i Försvarmakten är att dennes civila arbetsgivare tillgång till sin arbetstagare minskar i motsvarande mån. I detta sammanhang är det dock viktigt att belysa att det under en överskådlig framtid är en liten andel av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden som kommer att ingå i den tidvis tjänstgörande civila personalkategorin. Är den huvudsakliga arbetsgivaren ett litet företag eller en liten organisation kan det få stora konsekvenser om en anställd tas i anspråk för tjänstgöring i Försvarmakten. Det är därför enligt regeringen av vikt att Försvarmaktens planering av den tidvisa tjänstgöringen är förutsägbar. Det kommer att ligga ett stort ansvar på Försvarmakten vid planeringen av de enskilda arbetstagarnas tjänstgöring vad gäller omfattning och förläggning rent tidsmässigt för att uppnå en fungerande dialog mellan Försvarmakten, de enskilda arbetstagarna och de civila arbetsgivarna.

Regeringen vill samtidigt understryka att en anställds tidvisa tjänstgöring i Försvarmakten för ett flertal civila arbetsgivare borde anses utgöra en viktig och positiv kompetensutveckling för den enskilde som kan komma den huvudsakliga arbetsgivaren till gagn. Detta förutsätter dock att tjänstgöringen är utvecklande och relevant för individen vilket även har betydelse för attraktiviteten av anställningen som tidvis tjänstgörande civil personal. Regeringen bedömer att anställningens konkurrenskraft, och därmed de huvudsakligas arbetsgivarnas acceptans, kommer att vara beroende av i vilken utsträckning tjänstgöringen i Försvarmakten upplevs som relevant och anknyten till den enskildes krigsuppfattning samt i vilken utsträckning omfattningen och förläggandet av tjänstgöringen upplevs som förutsebar.

Flera statliga anställningar ska vara möjliga

Även personer med anställning hos annan statlig myndighet än Försvarsmakten kan tänkas bli intresserade av att tjänstgöra tidvis i Försvarsmakten. I fråga om en arbetstagare hos staten som får en ny statlig anställning gäller enligt 11 § första stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning att den första anställningen upphör utan särskild åtgärd, om inte annat följer av kollektivavtal. Om det finns särskilda skäl får det beslutas att anställningen inte ska upphöra. Regeln innebär att en statligt anställd riskerar att bli av med sin huvudsakliga anställning om den erhåller en anställning som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten.

Regeringen noterar att det finns visst utrymme att lösa frågan genom reglering i kollektivavtal, men bedömer sammanfattningsvis, på samma sätt som utredningen, att det bör regleras särskilt att flera statliga anställningar, i de här aktuella situationerna, kan upprätthållas parallellt. En sådan reglering motsvarar även vad som gäller enligt 8 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

En tydlig bestämmelse i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. som medger att den enskilde innehar parallella statliga anställningar är även av betydelse med hänsyn till regleringen om otillåtna bisysslor i 7–7 c §§ lagen om offentlig anställning. Genom en sådan bestämmelse klargörs att parallella anställningar i detta fall inte i sig bör kunna anses utgöra otillåtna bisysslor. En bedömning av vad som kan rubba förtroendet för den enskildes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende bör dock alltid utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringens bedömning

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens utom vad gäller förslaget datum för ikraftträdande. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanser uttalar sig inte om förslaget eller bedömningen. *Förbundet Reservofficerarna* önskar att reglerna om

lagstadgad rätt till tjänstledighet för reservofficerare träder i kraft tidigare än utredningens föreslagna datum.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Syftet med förslagen är att öka tillgången till personal i det militära försvaret och förbättra det militära försvarets uthållighet. Lagförslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Betänkandet har varit föremål för sedvanlig remisshantering som avslutades i november 2025 med en påföljande beredning inom Regeringskansliet. Lagförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning

De ökade kostnader som kan uppstå hos enskilda myndigheter förväntas inte bli större än att de kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag

Den bedömning som utredningen gör stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En övervägande del av remissinstanserna har inga invändningar mot bedömningen. *Regelrådet* bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. *Försäkringskassan* bedömer att förslagen om förlängd värnplikt och aktivering av civilplikt, inklusive repetitionsutbildning, för verksamheter i Försvarsmakten, kommer att kunna leda till ökade försäkringsutgifter och förvaltningskostnader för Försäkringskassans administration inom statligt personskadeskydd, då antalet ansökningar inom detta område med högsta sannolikhet kommer att öka. Eftersom det saknas uppgifter om förväntad ökning i denna del är det dock inte möjligt för Försäkringskassan att i nuläget beräkna hur stora de ökade kostnaderna för detta kan komma att bli. Försäkringskassan förespråkar att myndighetens verksamhetskostnader för försvarsförmånerna ska täckas av anslagsfinansiering, i stället för avgiftsfinansiering.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt om förslagets ekonomiska konsekvenser

I lagrådsremissen föreslås ett antal åtgärder som syftar till att förbättra tillgången till personal inom det militära försvaret för att stärka dess

uthållighet. Förslagen syftar bland annat till att öka möjligheterna för Försvarmakten att ta personal i anspråk och tydliggöra rätten till tjänstledighet för den enskildes civila anställning vid tjänstgöring i Försvarmakten. Förslagen berör huvudsakligen värnpliktiga men även andra totalförsvarspliktiga och andra personalkategorier inom Försvarmakten. Förslagets ekonomiska konsekvenser kommer att bero på hur det säkerhetspolitiska läget utvecklas, hur omfattande personalbehovet inom det militära försvaret är och ytterst vilka beslut regeringen kan komma att fatta i syfte att upprätthålla Sveriges försvarsförmåga.

På en övergripande nivå bedöms de ekonomiska konsekvenserna av förslagen att vara begränsade och de kan därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, inbegripet höjd beredskap och ytterst krig, kan ytterligare kostnader uppstå. Sådana kostnader är beroende av den säkerhetspolitiska händelseutvecklingen, rådande personalläge och regeringens beslut och kan inte uppskattas med tillräcklig precision i detta skede.

Förslaget om utökad beredskapstjänstgöring

Förslaget om att utöka beredskapstjänstgöringens omfattning bedöms inte medföra några större ekonomiska konsekvenser. Däremot kan regeringens beslut om beredskapstjänstgöring som fattas med stöd av den föreslagna bestämmelsen komma att få ekonomiska konsekvenser. Ett regeringsbeslut om inkallande av totalförsvarspliktiga till beredskapstjänstgöring har samhällsekonomiska kostnader främst genom att de berörda individerna inte finns tillgängliga på arbetsmarknaden eller har möjlighet att genomföra utbildningar. Ett avbrott i studierna kan innebära ett försenat inträde på arbetsmarknaden och att kvaliteten i utbildningarna blir lidande. Vidare uppstår då kostnader för att hantera och administrera beredskapstjänstgöringen, inklusive olika former av registrering, planering och utskick. Dagpenning och andra ersättningar och förmåner utgår till de totalförsvarspliktiga. Vidare tillkommer kostnader för utbildning och träning av de totalförsvarspliktiga inför och under beredskapstjänstgöringen, samt kostnader för utrustning, materiel, logistik och infrastruktur som behövs för att genomföra verksamheten. Blir de totalförsvarspliktiga skadade eller sjuka under tjänstgöringen tillkommer även kostnader för hälso- och sjukvård. För de individer som berörs uppstår även direkta kostnader i form av inkomstbortfall från anställningar, då dagpenningen i dagsläget inte fullt ut kompenserar den ordinarie inkomsten.

Omfattningen av kostnaderna blir helt beroende av hur många som kallas in till beredskapstjänstgöring samt hur länge den varar. Företrädesvis är det troligt att det i första hand kommer att omfatta yngre individer som nyligen har avslutat sin grundutbildning med värnplikt, vilka kan ha en något lägre grad av anknytning till arbetsmarknaden eller ha en något lägre produktivitet jämfört med genomsnittet. Dock blir exakta beräkningar avhängiga av vilka individer det rör sig om. Som ett räkneexempel så var arbetsproduktiviteten år 2022 i hela ekonomin 1,09 miljoner kr (dvs. varje sysselsatts bidrag till BNP). Sysselsättningsgraden för 20–34-åringar, vilket kan anses vara det åldersspann som i första hand

kan komma att bli berörda av förslaget, var 76 procent. En beredskaps-tjänstgöring på 180 dagar för en person skulle därmed motsvara ett minskat bidrag till BNP på strax över 407 000 kr, allt annat lika.

Förutom direkta kostnader av förändrat arbetskraftsutbud vid inkallelser till beredskapstjänstgöring, innebär inkallelser – i synnerhet vid upprepade tillfällen – avbrott i arbete vilket ger effekter på produktivitet och karriärutveckling samt skapar oförutsägbarhet och osäkerhet. Detta är effekter som kan påverka såväl individer som arbetsgivare, och i förlängningen samhällsekonomin.

Upprepade inkallelser kan påverka individers familjeliv och psykiska hälsa, vilket i sin tur kan ha indirekta ekonomiska effekter på samhället, såsom ökade sjukvårdskostnader eller behov av socialt stöd.

På sikt kan även förslaget påverka attraktiviteten på arbetsmarknaden avseende de värnpliktiga som är krigsplacerade i befattningar eller regioner som har stor sannolikhet att kallas in till beredskapstjänstgöring vid upprepade tillfällen. Det kan medföra en indirekt diskriminering vid exempelvis rekrytering eller personalutveckling.

Generellt bedöms konsekvenserna bli mer allvarliga vid upprepade inkallelser, vilket enligt förslaget ska motverkas genom fördelning av de totalförsvarspliktiga. Dock kan beredskapen ställa krav på att totalförsvarspliktiga inom vissa regioner eller med vissa kompetenser kan efterfrågas mer än andra, vilket ändå innebär en större belastning med upprepade inkallelser för vissa individer.

Förslagen om förlängd värnplikt

Förslagen om att under höjd beredskap förlänga värnplikten för inkallade värnpliktiga som har uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt (47 år) och att förlänga värnplikten för tidigare anställda officerare bedöms inte medföra några större ekonomiska konsekvenser.

Förslaget om förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare kan medföra att statsfinansiella kostnader uppstår om berörda tidigare officerare kallas in för tjänstgöring och därmed uppbär dagpenning och andra ersättningar. Detta kan även omfatta kostnader för utbildning och övning i samband med tjänstgöring med värnplikt. Kostnaderna kommer i så fall även att omfatta utrustning, materiel och annan infrastruktur som kan bli nödvändig i samband med tjänstgöringen. Även den utökade administration som krävs för att hantera och registerhålla krigsplaceringen av tidigare officerare kan utgöra en tillkommande kostnad. Även om värnplikten kvarstår endast så länge kroppskrafterna tillåter kan en proportionellt sett större andel äldre värnpliktiga medföra tillkommande kostnader för hälsovård och medicinsk uppföljning. Dessa kostnader skulle i allt väsentligt uppstå även om kompetensbehovet tillgodosågs på annat sätt, till exempel genom att rekrytera och nyutbilda nya officerare, men de hade sannolikt blivit högre och inneburit längre tidsåtgång. Ersättningen till värnpliktiga i form av dagpenning är lägre jämfört med ersättningen för tjänstgöring som skulle utgå om dessa officerare inte hade avslutat sin anställning som reservofficer.

Förslaget om krigsplacering i Försvarmaktens personalreserv

Förslaget om krigsplacering av värnpliktiga i Försvarmaktens personalreserv väntas bli en ökad administrativ kostnad då Försvarmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk kommer att behöva hantera och registrera fler krigsplaceringar, vilket kräver resurser för administration och ärendehantering. Kostnaderna för detta bedöms kunna tas inom ramen för myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget i sig innebär inte att fler individer än i dag direkt tas i anspråk för repetitionsutbildning eller annan tjänstgöring med värnplikt. Därmed utgör det ingen egentlig samhällsekonomisk kostnad i termer av minskad tillgänglig arbetskraft eller ökade ersättningar och andra förmåner.

Förslaget om en uttrycklig rätt till tjänstledighet

Förslaget om att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet för den som tjänstgör som reservofficer innebär i praktiska hänseenden ingen skillnad mot dagens situation utan är enbart ett förtydligande av gällande lagstiftning. Inga särskilda kostnader bedöms därmed uppstå.

Det bedöms under en överskådlig framtid vara ett begränsat antal personer som enligt avtal kommer att tjänstgöra som tidvis tjänstgörande civila i Försvarmakten. Dock kommer statsfinansiella kostnader för administration kring hantering av anställningsavtal, beredskap och krigsplacering att uppstå. Vidare utgår lönekostnader och andra ersättningar till den tidvis tjänstgörande civila personalen under deras tjänstgöring i Försvarmakten. Beroende på inriktning och omfattning kan även kostnader för utbildning, utrustning och materiel tillkomma.

Enskilda individer som kan komma att kvarstå i beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring i stället för att återgå till sitt civila arbete efter 47 års ålder, uppbär dagpenning. Dagpenningen uppgår till 90 procent av SGI, men högst 1 450 kr per dag före skatt. Detta innebär en kostnad för individer som omfattas av förslaget i form av lägre inkomster under tjänstgöringsperioden. Den genomsnittliga månadslönen år 2023 för 45–54-åringar var enligt SCB 44 700 kr.

För samhället – och i synnerhet arbetsmarknaden – innebär förslaget ett totalt sett mindre arbetskraftsutbud när något fler individer kvarstår i beredskapstjänstgöring i stället för att återgå till sina civila anställningar. Om det samtidigt finns ett överskott av motsvarande kompetens på arbetsmarknaden, kan det bidra till att minska arbetslösheten, vilket innebär en nettointäkt för samhällsekonomin. Om det i stället finns brist på den kompetens som omfattas blir det sammantaget en nettokostnad när vakanta platser inte kan tillsättas.

Ekonomiska konsekvenser för Försvarmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Förslagen medför en viss ökning av uppgifter rörande ärendehantering för Försvarmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Försvarmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk kommer att behöva hantera fler krigsplaceringar, registerhållning och utökad ärendehantering kring utbildning och inkallelser vilket kan komma att kräva resurser och personal. Vid ett ökat antal tjänstgörande uppkommer även kostnader för Försvarmakten i fråga om exempelvis utrustning,

materiel och annan infrastruktur som kan bli nödvändig i samband med tjänstgöringen. Kostnaderna bedöms dock inte bli högre än att de kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan bedömer att förslagen om förlängd värnplikt och aktivering av civilplikt, inklusive repetitionsutbildning, för verksamheter i Försvarsmakten, kommer att kunna leda till ökade försäkringsutgifter och förvaltningskostnader för Försäkringskassans administration inom statligt personskadeskydd, då antalet ansökningar inom detta område med högsta sannolikhet kommer att öka. Enligt Försäkringskassan är det dock inte möjligt att i nuläget beräkna hur stora de ökade kostnaderna för detta kan komma att bli eftersom det saknas uppgifter om förväntad ökning i denna del. Enligt regeringen möjliggör förslagen en förbättrad tillgång till personal inom det militära försvaret. Vilka kostnader som eventuellt kan uppkomma i fråga om exempelvis statligt personskadeskydd är som sagt kopplat till utvecklingen av det säkerhetspolitiska läget, personalbehovet inom det militära försvaret och ytterst vilka beslut regeringen kan komma att fatta i syfte att upprätthålla Sveriges försvarsförmåga. Kostnaderna för statligt personskadeskydd bedöms dock inte bli högre än att de kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar. Försäkringskassans administrativa kostnader är avgiftsfinansierade och en eventuell ökning av dessa kostnader kan således täckas genom ett högre avgiftsuttag.

När det gäller Försäkringskassans önskemål om att myndighetens verksamhetskostnader för försvarsförmåner ska täckas av anslagsfinansiering i stället för avgiftsfinansiering är det en fråga som inte kan behandlas inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

13.2 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen möjliggör en förbättrad tillgång till personal inom det militära försvaret och bidrar därmed till att stärka Sveriges försvarsförmåga och dess uthållighet.

Förslagen medför konsekvenser för enskilda och för den personliga integriteten. Konsekvenserna bedöms dock vara nödvändiga och proportionerliga sett till avvägningen mellan den enskildes frihet och behovet av det militära försvarets personalförsörjning för Sveriges försvarsförmåga. Flertalet förslag bedöms därtill få ytterst begränsade konsekvenser i grundberedskap då de aktualiseras först om, och i så fall när, regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring, höjd beredskap eller allmän tjänsteplikt.

Utredningens bedömning

Den bedömning som utredningen gör stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En övervägande del av remissinstanserna har inga invändningar mot bedömningen. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att utredningens analyser och resonemangen om konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män är ofullständiga. Enligt myndigheten saknas det analyser av könsskillnader och förslagets påverkan på olika grupper av kvinnor och män. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att konsekvensutredningen saknar en analys över hur totalförsvaret i sin helhet kan påverkas av utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller behovet av en konsekvensanalys för att kunna överblicka påverkan på övriga beredskapsmyndigheter och samhällsviktiga aktörer. *Socialstyrelsen* betonar vikten av samråd och konsekvensutredning som omfattar konsekvenser för den civila hälso- och sjukvården i totalförsvaret. *Säkerhets- och försvarsföretagen* bedömer att förslagen innebär en ökad osäkerhet i företagets personalförsörjning och framhåller vikten av samordning mellan civila och militära behov.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för totalförsvaret

Samtliga förslag är möjliggörande i syfte att kunna bemanna det militära försvaret. Förslagen kommer att bli olika omfattande beroende på hur det säkerhetspolitiska läget i Sverige och närområdet utvecklas och vilka politiska beslut som kan komma att fattas. Flera av förslagen kommer knappast att få några konsekvenser alls i grundberedskap utan aktualiseras först om, och i så fall när, regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring, höjd beredskap eller allmän tjänsteplikt. Omfattningen av konsekvenserna beror vidare på hur stort personalbehovet blir vid en sådan situation och därmed hur många individer som kommer att ianspråkta inom det militära försvaret. Således bedöms de flesta av förslagen inte få särskilt stora konsekvenser vid ett ikraftträdande i grundberedskap.

Förslagen bedöms kunna ge dynamiska effekter, då samverkan mellan olika statliga myndigheter inom totalförsvaret kan stärkas genom att möjliggöra att tidvis tjänstgörande personal kan ha en annan statlig anställning. Även den kompetenshöjning inom totalförsvarsfrågor hos de berörda personerna som tjänstgöringen innebär kan ha positiva effekter på deras ordinarie anställningar vid andra statliga myndigheter eller civila arbetsgivare.

Förslagen kan innebära att konflikterna mellan bemanningsansvariga i olika delar av totalförsvaret ökar, bland annat med anledning av att fler personer kommer att krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv än tidigare och därmed inte finnas tillgängliga för krigsplacering i andra befattningar. Med beaktande av detta och synpunkterna från *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Socialstyrelsen* vill regeringen understryka vikten av att personalförsörjningen av det militära och det civila försvaret fungerar på ett sätt som stärker totalförsvaret. Det är således viktigt att personalförsörjningen samordnas på ett bra sätt. Det finns redan i dag ett system för samordning mellan det civila och militära försvaret i fråga om plikttjänstgöring, vilket beskrivs i avsnitt 8.2. Regeringen avser även att vidta åtgärder för att en sådan

samordning ska bli än mer ändamålsenlig. Som anges i avsnitt 8.2 avser regeringen att uppdra åt Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar att gemensamt föreslå en modell med vägledande principer och arbetssätt för att hantera konkurrens om personal inom totalförsvaret inför och under höjd beredskap.

Konsekvenser för Försvarsmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Förslagen syftar till att förbättra tillgången till personal inom det militära försvaret för att stärka dess uthållighet. Försvarsmakten och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk kommer exempelvis att behöva säkerställa att det finns mekanismer för att utvärdera och följa upp värnpliktigas kompetens och lämplighet för olika befattningar över tid.

Förslaget att möjliggöra en placering i Försvarsmaktens personalreserv (värnpliktsreserven) som inte är begränsad till tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället medför att Försvarsmaktens incitament att repetitionsutbilda värnpliktiga för att undvika att de enligt nu gällande rätt får en upphävd inskrivning med värnplikt försvinner. Det finns därmed en risk att dagens nivåer i fråga om repetitionsutbildning kvarstår oförändrade eller minskar. Denna risk motverkas till viss del då förslaget innebär att en värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio ska genomgå repetitionsutbildning i samband med att den åter krigsplaceras i förband.

Förslaget om en förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare bedöms att på ett mer resurseffektivt sätt ta tillvara på investeringar i kompetens hos tidigare officerare jämfört med att enbart nyutbilda och nyrekrytera personal.

Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kan det uppstå ett minskat arbetskraftsutbud vilket kan påverka Arbetsförmedlingen. Det kan i så fall krävas särskilda åtgärder för att hantera och stödja både arbetsgivare och arbetstagare under perioder av exempelvis beredskapstjänstgöring eller höjd beredskap. Om det samtidigt finns ett överskott av motsvarande kompetens på arbetsmarknaden, kan detta bidra till att minska arbetslösheten, vilket innebär att Arbetsförmedlingen kan behöva anpassa sina tjänster och insatser.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen bedöms få konsekvenser av betydelse för kommuner och regioner i egenskap av arbetsgivare till de individer som med stöd av förslagen kan komma att omfattas av krigsplacering som värnpliktiga, civilpliktiga eller med stöd av anställning inom Försvarsmakten. Ett utökat ianspråktagande av totalförsvarspliktiga med stöd av utredningens förslag medför bortfall av arbetskraft för kommuner och regioner i rollen som arbetsgivare. Det i sig kan leda till produktionsbortfall och utmaningar med att rekrytera och utbilda ersättningspersonal. Ju fler totalförsvarspliktiga som kallas in för tjänstgöring desto mer utmaningar måste arbetsgivare hantera. Samtidigt kan det finnas ett värde för kommuner och regioner att deras anställda får den kompetensutveckling som utbildning och tjänstgöring i Försvarsmakten innebär. Detta under förutsättning att

tjänstgöringen är utvecklande och relevant för individen och även gynnar kommunen eller regionen som arbetsgivare.

I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kan behovet av barnomsorg öka. Kommuner kommer i så fall att behöva ta ett utökat barnomsorgsansvar. Under krig och krigsfara ska kommunerna exempelvis bedriva utbildningen i förskolan och fritidshem och då prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas.

Konsekvenser för näringslivet

Regeringen bedömer att förslagen inte får några direkta konsekvenser av betydelse för näringslivet eller för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kan enskilda arbetsgivare dock komma att påverkas i större omfattning, något som *Säkerhets- och försvarsföretagen* pekar på. Det gäller särskilt små företag eller organisationer, där varje anställd utgör en betydande andel av arbetstagarna. Om en av dessa anställda ianspråkts för tjänstgöring i Försvarsmakten kan konsekvenserna potentiellt sett bli betydande för den huvudsakliga arbetsgivaren. Detta gäller inte minst vid höjd beredskap där frånvaro kan vara under längre tid. Även de individer som placeras i värnpliktsreserven i stället för att skrivas ut från värnplikten innebär ett visst mått av osäkerhet då de, liksom de som har tjänstgjort som värnpliktig regelbundet, kan komma att inkallas för tjänstgöring upp till 47 års ålder.

För privata arbetsgivare vars personal kan komma att omfattas av förslaget och tas i anspråk för tjänstgöring kan kostnader uppstå vid vakanser, genom lägre produktivitet eller behov av ersättningsrekryteringar. Även om det inledningsvis bedöms vara relativt få personer som omfattas, kan det för små företag eller organisationer eller arbetsgivare med arbetstagare som har specifik nyckelkompetens komma att få relativt stora konsekvenser. Detta ställer andra krav på planering av arbete och familjesituation. Utöver rena kostnader för arbetsgivaren kan förslaget få konsekvenser för planering och dimensionering av verksamheten och kräva mer flexibilitet i exempelvis schemaläggning och personalhantering. Om en stor del av de anställda är frånvarande samtidigt på verkas verksamheten negativt, samtidigt som rekryteringar kan påverkas vid behov av särskild nyckelkompetens. Samtidigt innebär det också ett tydliggörande och mer förutsägbarhet vad gäller omfattningen av inkallelse vid höjd beredskap. En tjänstgöring i Försvarsmakten bedöms kunna vara utvecklande för individen, vilket även kan gagna arbetsgivaren.

På sikt leder ett mer robust försvar och ökad säkerhet till ett mer stabilt och tryggt samhälle. Förslagen kan förbättra samhällets beredskap genom att säkerställa att det finns tillräckligt med personal tillgänglig för att hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Detta kan på längre sikt även företag få nytta av genom förbättrad nationell säkerhet och stabilitet, vilket kan skapa en tryggare miljö för affärsverksamhet och investeringar. Som beskrivs ovan finns det redan i dag ett system för att säkerställa en

samordning mellan det civila och militära försvaret i fråga om plikttjänstgöring och det systemet kommer att utvecklas.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen kommer att medföra konsekvenser för enskilda individer och för den personliga integriteten eftersom de bland annat innebär att tjänstgöring vid höjd beredskap kan komma att förlängas och pågå en längre tid. För värnpliktiga innebär det ytterst en skyldighet att delta i krigstjänstgöring som kan innebära praktisk och taktisk strid samt dödligt våld. Värnplikten utgör en stor inskränkning av individens frihet, men även i dennes personliga och ekonomiska förhållanden.

I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av förslagen kommer dessa att utsättas för ingrepp i deras personliga frihet och självbestämmande. Förslaget om en kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt vid höjd beredskap kan exempelvis komma att medföra att vissa värnpliktiga tjänstgör längre än till 47 års ålder. Förslaget om en förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare innebär att fler kan komma att behöva tjänstgöra längre. Detta kan upplevas som inkräktande på individens rätt att välja bort engagemang i Försvarsmakten och kan även påverka individens tillgänglighet för civila arbeten. Det i sin tur kan medföra negativa konsekvenser för den enskildes karriär och livssituation då tjänstgöringen förlängs och pågår över längre tid. En kvarstående eller förlängd värnplikt kommer även att kunna begränsa individens frihet och självbestämmande.

Motsvarande konsekvenser kan uppstå till följd av förslaget om att totalförsvarspliktiga kan kallas in för beredskapstjänstgöring upprepade gånger, som längst upp till 230 dagar vid ett tillfälle. Det kan komma att skapa avbrott i arbete och studier vilket påverkar den enskilde ekonomiskt och dessutom begränsar individens frihet och självbestämmande. Upprepade inkallelser kan leda till försenade inträden på arbetsmarknaden och påverka familjeliv och psykisk hälsa.

Förslaget som innebär att värnpliktiga som inte har tjänstgjort under tio år ska kvarstå i Försvarsmaktens personalreserv kan komma att medföra att värnpliktiga kvarstår i krigsplacering längre.

Samtliga dessa förslag kan komma att medföra ett minskat självbestämmande för individer som ianspråkats för tjänstgöring med stöd av förslagen och kan därför uppfattas inkräkta på den enskildes frihet. Totalförsvarspliktiga bedöms även drabbas av visst inkomstbortfall vid tjänstgöring. Förslagen bedöms vara nödvändiga och proportionerliga sett till de konsekvenser de innebär för de enskilda och det militära försvarets behov av en robust personalförsörjning (se även avsnitt 7.3, 8.1 och 8.2).

Införandet av en bestämmelse som tydliggör rätten till ledighet från den civila anställningen för reservofficerare ger en ökad tydlighet för både reservofficerare och deras civila arbetsgivare, vilket minskar osäkerheten kring rättigheter och skyldigheter. Detta bidrar till att förebygga konflikter och missförstånd. Den ökade tydligheten i lagstiftningen kan även hjälpa Försvarsmakten att tillgodose behovet av reservofficerare bättre, eftersom potentiella reservofficerare känner sig tryggare i att de har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring som reservofficer. Det skulle även bli enklare för reservofficerare att uppfylla sin upplysningsskyldighet

gentemot sina civila arbetsgivare, eftersom de kan hänvisa till en klar och tydlig lagregel om rätten till ledighet.

Förslagen medför att individer kommer att ha sina personuppgifter registrerade under längre tid hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och hos Försvarmakten, vilket utgör ett intrång i den personliga integriteten. Förutsatt att regleringen om säkerhetsprövning tillämpas som den gör i dag kommer fler att kontrolleras kontinuerligt (registerkontroll). Hantering och lagring av personuppgifter kan öka risken för dataintrång om säkerheten brister. Säker hantering av personuppgifter är avgörande för att minimera dessa konsekvenser och skydda individens personliga integritet. Regeringen utgår från att ansvariga myndigheter har en fullgod förmåga att upprätthålla en sådan säker hantering i enlighet med gällande regelverk.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

I den mån fler individer kan komma att ianspråkta med stöd av regeringens förslag bedömer regeringen att detta kommer att medföra olika konsekvenser för män respektive kvinnor. Under en lång tid har majoriteten av de anställda inom Försvarmakten varit män, även om andelen kvinnor har ökat i de flesta personalkategorier. För kategorin värnpliktiga under grundutbildning var cirka 16 procent av de tjänstgörande år 2025 kvinnor.

Flertalet av förslagen syftar till att möjliggöra för Försvarmakten att i större utsträckning än tidigare kunna ianspråkta de som redan är eller har varit en del av Försvarmakten – dvs. i dagsläget främst män. Konsekvenser av förslagen är därmed sådana som redan föreligger, dvs. konsekvenser av att män ianspråkta för tjänstgöring inom det militära försvaret i större utsträckning än kvinnor. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och ett utökat personalbehov kan dessa konsekvenser komma att förstärkas beroende på vilka beslut som regeringen fattar.

Värnplikten utgör ett ingrepp i individens frihet. Då fler män än kvinnor i dag genomför grundutbildning påverkas det övergripande jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta gäller särskilt under långa perioder av tjänstgöringsskyldighet. Tjänstgöring under plikt påverkar även den enskildes ekonomi. Kvinnor och mäns ekonomiska situation skiljer sig ofta åt, vilket gör att ersättningar kan komma att gynna kvinnliga totalförsvarspliktiga i högre grad.

Regeringen bedömer med detta att förslagets konsekvenser är tillräckligt belysta ur ett jämställdhetsperspektiv och ser, till skillnad från *Jämställdhetsmyndigheten*, inget behov av att i detta lagstiftningsarbete närmare analysera könsskillnader och förslagets påverkan på olika grupper av kvinnor och män.

Konsekvenser i övrigt

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss bedöms inte få några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, miljön eller

möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några konsekvenser av betydelse.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

1 kap.

5 § Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning enligt denna lag, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.

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

Under höjd beredskap kvarstår skyldigheten att fullgöra värnplikt för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om värnplikten. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Av bestämmelsen framgår att skyldigheten att fullgöra värnplikt under vissa förutsättningar kvarstår även om den värnpliktige uppnått den övre åldersgränsen för värnplikt som följer av andra stycket, dvs. fyrtiosju år. Den kvarstående skyldigheten att fullgöra värnplikt även efter den tidsgränsen gäller endast under förutsättning att det råder höjd beredskap. Dessutom uppställs ett krav på att den värnpliktige har inkallats till antingen beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår som han eller hon fyller fyrtiosju år. Skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstår endast om båda dessa förutsättningar är uppfyllda. Om regeringen beslutar att höjd beredskap inte längre ska gälla upphör skyldigheten att fullgöra värnplikt genast. I annat fall kvarstår denna skyldighet så länge det behövs för Sveriges försvarsförmåga.

5 a § För en totalförsvarspliktig som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för vissa tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare att fullgöra värnplikt till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt förutsätter att den värnpliktige tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år. Skyldigheten att fullgöra värnplikt till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år innebär att den upphör samtidigt som totalförsvarsplikten i övrigt (jfr 1 kap. 2 §).

3 kap.

10 § Om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får regeringen *meddela föreskrifter om att totalförsvarspiktiga som har skrivits in i utbildningsreserven i stället ska skrivas in för värnplikt eller för sådan civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.*

I paragrafen regleras förutsättningarna för att i andra fall än de som avses i 9 § ändra ett beslut varigenom en totalförsvarspiktig har skrivits in i utbildningsreserven. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I bestämmelsen görs språkliga ändringar. Ingen ändring i sak är avsedd.

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

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

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

En värnpliktig som inte har tjänstgjort på tio år sedan det senaste tjänstgöringstillfället, och som inte omfattas av ett beslut om förlängning, ska krigsplaceras i Försvarmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. En värnpliktig som på nytt krigsplaceras i krigsförband från värnpliktsreserven ska genomgå repetitionsutbildning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krigsplacering av totalförsvarspiktiga. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *fjärde stycket*, som är nytt, införs bestämmelser om krigsplacering för vissa värnpliktiga. Av *fjärde stycket första meningen* följer att en värnpliktig, som inte har tjänstgjort på tio år sedan det senaste tjänstgöringstillfället och inte omfattas av ett beslut om förlängd krigsplacering, ska krigsplaceras i Försvarmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Värnpliktsreserven är en särskild reserv som ingår i personalreserven. Det som avgör om en värnpliktig ska ingå i Försvarmaktens värnpliktsreserv eller i myndighetens övriga personalreserv är tidpunkten för det senaste tjänstgöringstillfället. Detta är alltså ett undantag från bestämmelsen i tredje stycket om att en krigsplacering inte ska kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället. Bestämmelsen om krigsplacering i Försvarmaktens värnpliktsreserv innehåller ingen tidsgräns. Detta innebär att den som är krigsplacerad i värnpliktsreserven kvarstår i sin krigsplacering fram till skyldigheten att fullgöra värnplikt upphör, alltså slutet av det år den värnpliktige fyller 47 år (jfr 1 kap. 5 §), även om han eller hon inte kallas in för tjänstgöring.

Genom *fjärde stycket andra meningen* införs ett krav på att en värnpliktig som på nytt krigsplaceras i krigsförband från värnpliktsreserven ska genomgå repetitionsutbildning. Bestämmelsen syftar till att

säkerställa att den värnpliktige inte riskerar att behöva utföra uppgifter som han eller hon inte har förutsättningar för.

4 kap.

8 § Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen *meddela föreskrifter* om att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *ska* fullgöra beredskapstjänstgöring.

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *sammanlagt uppgå* till högst 360 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. *Ett tjänstgöringstillfälle får som längst uppgå till 230 dagar.*

Beredskapstjänstgöringen ska så långt möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att en totalförsvarspliktig kallas till beredskapstjänstgöring vid fler än ett tillfälle.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beredskapstjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I första stycket görs språkliga ändringar. Ingen ändring i sak är avsedd.

Ändringen i *andra stycket* innebär att tidsgränserna för ianspråktagande för beredskapstjänstgöring utökas. Beredskapstjänstgöringens omfattning ändras från 180 dagar totalt fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen till sammanlagt högst 360 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Ett tjänstgöringstillfälle får som längst uppgå till 230 dagar.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att beredskapstjänstgöringen så långt möjligt ska fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att en totalförsvarspliktig kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

6 kap.

1 § När det råder höjd beredskap får regeringen *meddela föreskrifter* om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret *ska* kunna upprätthållas. *Sådana föreskrifter* kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

I paragrafen behandlas de grundläggande förutsättningarna för att en totalförsvarspliktig ska vara skyldig att fullgöra allmän tjänsteplikt. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I bestämmelsen görs språkliga ändringar. Ingen ändring i sak är avsedd.

9 kap.

4 § En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt *har rätt till ledighet från sin civila anställning under tjänstgöringen*. Arbetstagaren bör genast *meddela arbetsgivaren vid vilken tidpunkt tjänstgöringen börjar* och hur länge den beräknas vara. Detsamma *ska* gälla för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon *ska* fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

En arbetstagare bör i god tid *meddela arbetsgivaren vilken dag* han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen enligt denna lag har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om värnpliktigas och civilpliktigas förhållande till den civila arbetsgivaren. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

I *första stycket* införs en uttrycklig rätt till ledighet från den civila anställningen vid pliktjänstgöringen. Därutöver görs även vissa språkliga ändringar i paragrafen.

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

1 § Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen om totalförsvarsplikt,
2. som reservofficer,
3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,
4. i Försvarmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,
5. i Försvarmakten i en internationell militär insats,
6. i Försvarmakten under militär utbildning som rekryt, *eller*
7. i Försvarmakten enligt avtal som tidvis tjänstgörande civil personal.

Lagen reglerar vilken tjänstgöring som ger motsvarande skydd för anställning m.m. som totalförsvarspliktiga har enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Lagen har tillförts paragrafnumrering. Den ursprungliga bestämmelsen i lagen benämns *1 §*.

I paragrafen införs en ny *punkt 7* som omfattar den som fullgör tjänstgöring i Försvarmakten enligt avtal som tidvis tjänstgörande civil personal. Det innebär att även den kategorin har motsvarande skydd för anställning m.m. som totalförsvarspliktiga har enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt. Genom den ändring som görs i 9 kap. 4 § nämnda lag införs en uttrycklig rätt till tjänstledighet som därmed även gäller den som fullgör tjänstgöring enligt i 1–7.

2 § *Den som enligt avtal är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarmakten får samtidigt inneha en annan anställning hos en sådan arbetsgivare som avses i 1 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.*

I paragrafen, som är ny, regleras rätten för den som är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarmakten att samtidigt få inneha en annan offentlig anställning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Bestämmelsen gäller för den som enligt avtal är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarmakten. Genom bestämmelsen införs en rätt för sådana arbetstagare att samtidigt inneha en annan anställning hos en sådan arbetsgivare som avses i 1 § lagen om offentlig anställning, dvs. riksdagen och dess myndigheter eller en myndighet under regeringen.

Sammanfattning av betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret (SOU 2025:86) i relevanta delar

Utredningens uppdrag

Under senare år har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde gradvis försämrats, och när Ryssland inledde den fullskaliga folk-rättsstridiga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 förändrades det säkerhetspolitiska läget i grunden. Sverige blev medlem i Nato den 7 mars 2024 och anslagen till försvaret har ökat. Det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget medför ett behov av att se över förutsättningarna för att öka tillgången till personal och uthålligheten inom det militära försvaret.

Mot den bakgrunden har utredningen haft i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till personal inom det militära försvaret kan förbättras i syfte att stärka dess uthållighet. Uppdraget har omfattat totalt 14 frågeställningar som rör olika personalkategorier i Försvarsmakten. Utredningen har i sitt arbete fokuserat på åtgärder som kan vidtas skyndsamt inom gällande personalförsörjningssystem före långsiktiga systemförändringar. Utredningens slutsatser i relevant delar sammanfattas nedan.

Utredningens förslag och bedömningar

Försvarsmaktens möjlighet att använda värnpliktiga i grundutbildning för beredskap och annan verksamhet

Utredningen bedömer att nuvarande bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd medger att Försvarsmakten anpassar grundutbildningen med värnplikt efter sina behov av att ianspråka värnpliktiga under grundutbildning för uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Försvarsmakten har enligt utredningens bedömning handlingsfrihet att till exempel förlänga grundutbildningen för vissa befattningar genom att lägga till en avslutande tjänstgöringsperiod i beredskap. Detta så länge myndigheten håller sig inom de bestämmelser om grundutbildningens innehåll och längd som finns i lag och förordning. Med hänsyn till de behov som Försvarsmakten har hänvisat till saknas enligt utredningen skäl att ändra dessa bestämmelser.

Regeringen bör ges ökad möjlighet att ianspråka totalförsvarspliktiga för beredskapstjänstgöring

Det militära försvarets behov av personal för att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap och av att kunna anpassa beredskapen under längre tid i grundberedskap, kräver att möjligheten att ianspråka värnpliktiga för beredskapstjänstgöring utökas. Utökningen av beredskapstjänstgöringen bör omfatta samtliga totalförsvarspliktiga.

Utredningen föreslår därför att beredskapstjänstgöring för varje totalförsvarspliktig ska få omfatta högst 180 dagar vid varje tillfälle. Inkallelse till beredskapstjänstgöring ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samma person kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

En kvarstående skyldighet att fullgöra värnplikt bör införas för den som vid höjd beredskap har inkallats till tjänstgöring

Uppdraget i denna del har varit begränsat till situationer då det råder höjd beredskap. Det har således inte ingått i uppdraget att överväga en generell höjning av den övre åldersgränsen för värnplikt.

Utredningen föreslår att under höjd beredskap ska skyldigheten att fullgöra värnplikt kvarstå så länge det behövs för den som har inkallats till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år.

En förlängd skyldighet att fullgöra värnplikt bör införas för tidigare anställda yrkesofficerare och reservofficerare

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att införa en förlängd värnplikt för tidigare anställda officerare. Till skillnad från förslaget om en kvarstående värnplikt vid höjd beredskap är utredningens bedömning att Försvarsmaktens behov av officerare motiverar en förlängd värnplikt som bör gälla oavsett beredskapsnivå för den som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer.

Utredningen föreslår att för den som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år ska värnplikt gälla till och med slutet av det kalenderår som han eller hon fyller 70 år, vilket sammanfaller med den övre åldersgränsen för totalförsvarsplikt.

Krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv ska inte vara begränsad i tid

För värnpliktiga som har genomfört grundutbildning eller annan militär utbildning eller tjänstgöring sker krigsplacering i ett krigsförband eller i Försvarsmaktens personalreserv. Som huvudregel kvarstår krigsplaceringen som längst tio år efter den totalförsvarspliktiges senaste tjänstgöringstillfälle.

Utredningen har gjort en analys av skälen för införandet av tioårsfristen och mot bakgrund av denna föreslår utredningen att krigsplacering i Försvarsmaktens personalreserv inte längre ska vara begränsad i tid. En värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år ska därför krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven. Ändring av en värnpliktigs krigsplacering från värnpliktsreserven till befattning i krigsförband får ske om den värnpliktige i samband med detta genomgår repetitionsutbildning.

Pliktrådets självständighet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och granska Pliktrådets självständighet i förhållande till Försvarsmakten och vid behov föreslå

åtgärder och nödvändiga författningsförslag för att garantera att Pliktrådet kan utöva medinflytande på ett tillfredsställande sätt.

Pliktrådet företräder totalförsvarspliktiga som genomgår längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Utredningen föreslår att Pliktrådet ska företräda endast totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt och samtidigt byta namn till Värnpliktsrådet.

Det föreslagna Värnpliktsrådet bör vara administrativt anslutet till Försvarsmakten. Dess verksamhet bör finansieras via regleringsbrevet till Försvarsmakten.

Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet och rätt till ledighet

En utökad tjänstgöringsskyldighet bör regleras i reservofficerarnas anställningsavtal

Utredningen har haft i uppdrag att analysera behovet av att utöka reservofficerares tjänstgöringsskyldighet i grundberedskap. Utredningen bedömer att det finns ett sådant behov. Reservofficerares tjänstgöringsskyldighet bör även omfatta tjänstgöring som behövs för att de ska kunna utveckla och behålla sin kompetens. Eftersom det är fråga om tjänstgöring som har sin grund i anställning bör en sådan tjänstgöringsskyldighet regleras i reservofficerarnas anställningsavtal.

Om Försvarsmakten ser ett behov av att förändra tjänstgöringsskyldigheten ytterligare står det enligt utredningens bedömning Försvarsmakten fritt att i egenskap av arbetsgivare anpassa tjänstgöringsskyldigheten som följer av reservofficerarnas anställningsavtal efter verksamhetens behov.

En uttrycklig rätt till ledighet från civil anställning bör införas för reservofficerare med flera

Utredningen bedömer att det finns en osäkerhet kring innebörden av reservofficerares skydd för sin civila anställning enligt 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt och lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Detta utgör en omständighet som enligt utredningen kan ha en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att tillgodose behovet av reservofficerare.

Det bör därför införas en uttrycklig rätt till ledighet från den civila anställningen vid tjänstgöring som reservofficer. Den nya bestämmelsen bör, förutom tjänstgöring som reservofficer, också omfatta all annan slags tjänstgöring som anges i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

I 9 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt bör det uttryckligen anges att den som fullgör värnplikt, civilplikt eller fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren har rätt till ledighet från sin civila anställning.

Universitets- och högskolerådet bör uppdras att utreda om det finns behov av att ange tjänstgöring som reservofficer och studier till reservofficer som ytterligare exempel på "särskilda skäl" i 1 och 4 §§ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll (UHRFS 2013:3).

Försvarsmakten bör införa en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal

Försvarsmaktens behov av civil personal bör enligt utredningens bedömning tillgodoses på annat sätt än genom att införa en kvardröjande allmän tjänsteplikt för tidigare anställd civil personal.

Försvarsmaktens behov av civil kompetens utgör skäl för att införa en ny personalkategori för civil personal som ska tjänstgöra vid höjd beredskap och tidvis under grundberedskap. Införandet av en ny personalkategori för tidvis tjänstgörande civil personal kräver enligt utredningens bedömning inga författningsändringar. Utredningen bedömer således att Försvarsmakten, med gällande arbetsrättsligt regelverk, har förutsättningar att teckna anställningsavtal med civil personal som gäller tills vidare och som innefattar deltidstjänstgöring med en förutbestämd sysselsättningsgrad. Däremot krävs författningsändringar för att den tidvis tjänstgörande civila personalen ska ha rätt att vara ledig från sin civila anställning vid viss tjänstgöring i Försvarsmakten.

Om det av anställningsavtalet framgår att arbetstagaren är skyldig att arbeta under höjd beredskap kan arbetstagaren ianspråkta för fullgörande av allmän tjänsteplikt genom kvarstående i anställning. Ett sådant anställningsavtal möjliggör en långvarig krigsplacering med stöd av avtalet. Om den anställde ianspråkta med stöd av allmän tjänsteplikt för kvarstående i anställning hos Försvarsmakten har den med gällande regelverk ett skydd för sin huvudsakliga civila anställning och rätt till ledighet för tjänstgöring i Försvarsmakten.

Utredningen anser att den tidvis tjänstgörande civila personalen som i en sådan anställning tjänstgör i Försvarsmakten i grundberedskap ska ha skydd för och rätt till ledighet från sin huvudsakliga anställning. Utredningen föreslår att skyddet och rätten till ledighet ska framgå av lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

Utredningen föreslår också att den som är anställd som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten samtidigt ska kunna inneha en annan statlig anställning.

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i Försvarsmakten

Utredningen anser att Försvarsmakten ska ha ansvaret enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att genomföra säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt i verksamheter i Försvarsmakten. Frågan om hur detta ska regleras bör dock utredas vidare.

Konsekvenser av utredningens förslag

Flera av utredningens förslag kommer knappt att få några konsekvenser alls i grundberedskap utan aktualiseras först om, och i så fall när, regeringen beslutar om beredskapstjänstgöring, höjd beredskap eller allmän tjänsteplikt. Omfattningen av konsekvenserna beror vidare på hur stort personalbehovet blir vid en sådan situation och därmed hur många individer som kommer att ianspråkta inom det militära försvaret.

Totalförsvarsplikten utgör ett allvarligt ingrepp i individens frihet men även i dennes personliga förhållanden. I den mån fler totalförsvarspliktiga kan komma att tjänstgöra med stöd av utredningens förslag kommer dessa att utsättas för ingrepp i den personliga integriteten. Utredningen bedömer att denna konsekvens är ofrånkomlig i samband med alliansspråktagande med stöd av totalförsvarsplikt. Bilaga 1

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2026. Enligt utredningens bedömning krävs inga särskilda övergångsbestämmelser.

Lagförslagen i betänkandet SOU 2025:86

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 12 §, 4 kap. 8 § och 9 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 1 kap. ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹

Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning enligt denna lag, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring.

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

Vid höjd beredskap gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt så länge det behövs för den som har inkallats till beredskaps-tjänstgöring eller krigstjänstgöring innan slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år.

5 a §

För en värnpliktig som tidigare har varit anställd som yrkesofficer eller reservofficer i Försvarsmakten i minst ett år gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år.

3 kap.

12 §²

En totalförsvarspliktig som efter avslutad grundutbildning har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift ska krigsplaceras i en befattning eller i en viss verksamhet som han eller hon är lämplig för. Den som har genomgått en längre grundutbildning än 60 dagar ska krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen fullgjordes, om det

¹ Senaste lydelse 2010:447.

² Senaste lydelse 2010:447.

inte från totalförsvarets synpunkt är väsentligt bättre att han eller hon krigsplaceras i en annan verksamhet.

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

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

Värnpliktig som inte har tjänstgjort under tio år ska krigsplaceras i Försvarsmaktens personalreserv och där ingå i värnpliktsreserven.

Krigsplacering i värnpliktsreserven ska inte vara begränsad i tid. Värnpliktig som på nytt krigsplaceras i krigsförband från värnpliktsreserven ska genomgå repetitionsutbildning.

4 kap.

8 §

Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *skall* fullgöra beredskaps-tjänstgöring.

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.*

Om det i annat fall än som avses i 7 § behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt denna lag *ska* fullgöra beredskaps-tjänstgöring.

Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig *uppgå till 180 dagar vid varje tillfälle.*

Beredskapstjänstgöringen ska i så stor utsträckning som möjligt fördelas mellan de totalförsvarspliktiga för att undvika att samme totalförsvarspliktig kallas till beredskapstjänstgöring vid flera tillfällen.

9 kap.

4 §

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt, *bör* genast lämna arbetsgivaren meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början och om hur

En arbetstagare som har kallats in till värnplikt eller civilplikt *har rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöringen. Arbetstagaren ska* genast lämna

länge den beräknas vara. Detsamma *skall* gälla för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon *skall* fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

arbetsgivaren meddelande om tidpunkten för tjänstgöringens början och om hur länge den beräknas vara. Detsamma *ska* gälla för en arbetstagare som har underrättats om att han eller hon *ska* fullgöra allmän tjänsteplikt hos någon annan än arbetsgivaren.

En arbetstagare bör i god tid lämna arbetsgivaren meddelande om den dag, när han eller hon kan återinträda i arbetet. Om tjänstgöringen enligt denna lag har pågått i mer än tre månader, är arbetsgivaren inte skyldig att låta arbetstagaren återinträda i arbetet tidigare än två veckor från den dag när arbetsgivaren tog emot ett sådant meddelande eller arbetstagaren utan föregående meddelande inställer sig hos arbetsgivaren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.¹

dels att lagen ska ha följande lydelse och benämnas som 1 §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. som reservofficer,

3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,

4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål,

5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats, *eller*

6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt.

5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats,

6. i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt, *eller*

7. i Försvarsmakten som *tidvis tjänstgörande civil personal.*

En arbetstagare har därmed rätt till ledighet från sin civila anställning vid tjänstgöring enligt första stycket 1–7.

2 §

Den som är anställd som tidvis tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten får samtidigt inneha en annan anställning hos en sådan arbetsgivare som avses i 1 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2010:460.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret

Efter remiss har yttranden kommit in från: Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Branschorganisationen för små och medelstora företag inom svensk försvarssektor, Fortifikationsverket, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, Förbundet Reservofficerarna, Företagarna, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarsförbundet, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för civilt försvar, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Officersförbundet, Pensionsmyndigheten, Pliktrådet, Polismyndigheten, Regelrådet, Service- och kommunikationsfacket, Skatteverket, Socialstyrelsen, SPF Seniorerna, Statskontoret, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhets- och försvarsföretagen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Uppsala universitet (juridiska fakulteten) och Universitets- och högskolerådet.

Ekonomistyrningsverket, Landsorganisationen i Sverige, Länsstyrelsen i Örebro län och Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att lämna synpunkter med avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Arbetsmiljöverket, Pensionärernas riksorganisation, Rikshemvärnsrådet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens Centralorganisation.