

# Kommittédirektiv



## En förändrad totalförsvarsplikt

---

**Dir.**  
**2007:147**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av sådan personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vidare ska kommittén överväga under vilka förhållanden pliktssystemet ska tas i anspråk. Givet de slutsatser som dras när det gäller möjliggörande av frivillighet ska kommittén även överväga om skyldigheten att tjänstgöra inom totalförsvaret ska bli könsneutral.

Kommittén ska dessutom

- föreslå vilka villkor som bör gälla under tjänstgöringstiden för personal som tjänstgör på frivillig grund,
- belysa konsekvenser av förslagen för Försvarmaktens och det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet i övrigt, och
- föreslå nödvändiga förändringar i fråga om rekryteringsverksamheten, bland annat i fråga om vilken myndighet som bör ansvara för verksamheten.

## Bakgrund

### *Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt*

Den 1 juli 1995 trädde den nu gällande lagen om totalförsvarsplikt i kraft (prop. 1994/95:6 och 1994/95:87, bet.1994/95:FöU1, rskr. 1994/95:78). Samtidigt trädde lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. i kraft. Till nämnda lagar har regeringen utfärdat verkställighetsföreskrifter.

Hur många som ska skrivas in med plikt och hur lång utbildningen ska vara styrs enligt lagen om totalförsvarsplikt av behovet av pliktpersonal under höjd beredskap. Behovet avgörs av den som ansvarar för verksamheten. Enligt lagen ska tjänstgöringsskyldigheten fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs endast under höjd beredskap.

Totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare samt för varje utländsk medborgare som är bosatt i Sverige från det år man fyller 16 år t.o.m. det år man fyller 70 år. Endast svenska män är skyldiga att mönstra och fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Denna skyldighet föreligger endast från det år den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det år han fyller 47 år. Vapenfri tjänst kan fullgöras som civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar.

Svenska kvinnor kan frivilligt genomgå en antagningsprövning för inskrivning för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. En kvinna som skrivits in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning blir vid straffansvar skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning enligt samma bestämmelser som gäller för männen.

Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga förutsättningar att fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation de tjänstgör vid kan komma att ställas inför i krig.

#### *Nuvarande situation inom Försvarsmakten*

Försvarsmaktens uppgifter är att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Försvarsmakten är inne i en genomgripande omvandling till ett mer aktivt insatsförsvar. Fokus har förflyttats från utbildning och beredskap till utbildning inför och genomförande av insatser. Detta ställer nya krav inte minst på personalförsörjningen. Förändringarna genomförs mot bakgrund bland annat av ett förändrat globalt säkerhetspolitiskt läge, en förändrad syn på regional säkerhet, framväxten av en europeisk säkerhetsgemenskap och en förändrad hotbild mot Sverige. Även den snabba teknikutvecklingen har stor påverkan. Vidare präglas omställningen av en högre ambitionsnivå i fråga om internationella insatser.

Försvarsmaktens uppgifter innebär bland annat att myndigheten ska utveckla och vidmakthålla insatsförband med olika beredskap. Vissa förband är omedelbart gripbara, under det att andra förband är tillgängliga för nationella insatser med beredskapstider på upp till ett år. Därutöver ska Försvarsmakten kunna delta i internationella insatser. Ett viktigt verktyg för detta är de förband som anmälts till internationella styrkeregister med beredskapstider på 10, 30 eller 90 dagar.

### *Utvecklingen inom det civila försvaret*

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att åtgärder för det civila försvaret under det senaste decenniet har reducerats. I dag är utgångspunkten att de åtgärder som genomförs för att stärka samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser i fred, det vill säga samhällets beredskap, tillgodoser behovet av grundläggande förmåga inom det civila försvaret.

En konsekvens av denna utveckling är att utbildningen av totalförsvarspliktiga flygplatsbrandmän upphörde från och med 2004 och utbildning av räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare för kommunala behov upphörde från och med den 1 september 2005. För närvarande utbildas endast civilpliktiga kraftledningsreparatörer, kraftverksoperatörer och ställverksreparatörer för att säkra energiförsörjningen. Under hösten 2007 genomför cirka 60 personer utbildningen. Under 2008 kommer även denna utbildning att upphöra.

### *Utvecklingen av pliktsystemet*

Under den senaste tioårsperioden har antalet krigsplacerade totalförsvarspliktiga minskat från cirka 400 000 till cirka 30 000. Under samma tid har antalet personer som fullgör värnpliktsutbildning minskat från cirka 30 000 per år till ett genomsnitt om cirka 8 300 per år. En än mer tydlig utveckling har skett i fråga om totalförsvarspliktiga som fullgör lång civilpliktsutbildning. År 1996 bedömde regeringen att det fanns ett årligt behov av att låta 10 000 totalförsvarspliktiga genomgå civilpliktsutbildning. För närvarande sker ingen inskrivning för civilpliktsutbildning längre än 60 dagar.

Från och med 2007 kallas endast de män som efter en lämplighetsundersökning bedöms ha förutsättningar att skrivas in för tjänstgöring och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning till mönstring. Reformen innebär att cirka 25 000 män om året, av årsklasser om 60 000 eller mer, kommer att vara aktuella för att genomgå mönstring. Kvinnor genomför

antagningsprövning på frivillig grund. Från och med 2008 kommer även kvinnor ha möjlighet att delta i den lämplighetsundersökning som för männens del föregår mönstringen. År 2006 genomförde cirka 1 000 kvinnor antagningsprövning.

De senaste årens statistik från Totalförsvarets pliktverk visar att runt 95 procent av de inskrivna uppgett att de är positivt inställda till tjänstgöring. Den enskildes vilja till tjänstgöring är emellertid endast en av flera faktorer som ska beaktas vid inskrivningsbeslutet.

Bilden av en hög andel motiverade vinner stöd av de undersökningar som genomförts av Försvarshögskolan. Enligt en undersökning som genomförts 2007 är 44 procent av männen och 24 procent av kvinnorna i den aktuella åldersgruppen villiga att göra värnplikt. Detta motsvarar cirka 40 000 ungdomar i den aktuella årsklassen, vilket är väsentligt fler än antalet mönstrande och inskrivna.

År 1996 dömdes 240 personer för brott mot lagen om totalförsvarsplikt, varav 103 till fängelse. År 2006 hade antalet dömda minskat till totalt 104 personer, varav 41 dömdes till fängelse. Den som uppsåtligen avviker eller uteblir från tjänstgöringen döms i normalfallet till fängelse. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet uteblir från mönstringen döms till penningböter.

## Behovet av en utredning

### *Utgångspunkter*

Den lagstiftning som ligger till grund för det militära och det civila försvarets personalförsörjning måste vara användbar på lång sikt oavsett vilka förändringar som kan inträffa, till exempel i fråga om det säkerhetspolitiska läget. De uppgifter som tillkommer det militära och civila försvaret under höjd beredskap måste vara det som ytterst avgör hur personalförsörjningen och lagstiftningen ska vara utformad. En allmän totalförsvarsplikt – i någon form – bör därför finnas kvar för att säkerställa Sveriges förmåga att i framtiden kunna möta ett väpnat angrepp och skydda civilbefolkningen i tider av ofred.

Mot bakgrund av den tidigare nämnda utvecklingen inom Försvarmakten och det civila försvaret finns ett behov av att se över hur lagstiftningen bättre kan anpassas till dagens förutsättningar. De principer som alltjämt kommer till uttryck i lagen om totalförsvarsplikt har sin grund i en tid då totalförsvaret, och främst det militära försvaret i form av Försvarmaktens krigsorganisation, hade ett bemanningsbehov som motsvarade samtliga män i värnpliktsåldern som inte befriats från tjänstgöring. Sedan tillkomsten av den nu gällande lagen har dock stora förändringar skett. Utbildningsbehovet vid de bemanningsansvariga organisationerna har minskat väsentligt samtidigt som uppgifterna har förändrats för såväl Försvarmakten som berörda organisationer inom det civila försvaret. Detta ställer i sin tur nya krav i fråga om personalförsörjningen.

Försvarmaktens soldatförsörjning måste på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt kunna anpassas utifrån de uppgifter som riksdagen och regeringen ger till myndigheten. Detsamma gäller de berörda organisationerna inom det civila försvaret. Detta innebär att lagstiftningen bör kunna tillämpas när det är motiverat av utbildningsbehovet. Samtidigt bör rekrytering och utbildning i andra former vara möjligt om detta är mer ändamålsenligt och utbildningsbehovet så medger.

Denna utgångspunkt innebär emellertid inte en utveckling mot ett yrkesförsvär. Med undantag av yrkesofficerare i grundorganisationen tjänstgör den militära personalen i Försvarsmakten under begränsad tid. Gemensamt för bland annat reservofficerare, soldater som är krigsplacerade som totalförsvarspliktiga, hemvärnsmän eller anställda i utlandsstyrkan är att de har en annan huvudsaklig sysselsättning – till exempel arbete eller studier – vid sidan av den militära tjänstgöringen. Tjänstgöringen inom Försvarsmakten inskränks till grundutbildning och tjänstgöring på grund av till exempel beredskapskontrakt, tidsbegränsad anställning eller totalförsvarsplikt. Det finns inte anledning att ändra detta grundläggande förhållande i fråga om den militära personalen.

### *Den enskildes vilja till tjänstgöring*

Lagen om totalförsvarsplikt är en lagstiftning av rättighetsinskränkande karaktär som ger berörda myndigheter möjlighet att genomdriva lagens bestämmelser gentemot den enskilde genom tvångsåtgärder och ytterst fängelsestraff. Det är av stor vikt att en sådan myndighetsutövning begränsas i enlighet med de behov som föreligger. Användningen av tvångsåtgärder i ett läge där antalet motiverade och i övrigt lämpliga personer räcker för att fylla utbildningsbehovet riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för försvarets verksamhet.

Även ur ett verksamhetsperspektiv finns anledning att i största möjliga utsträckning tillmäta den enskildes vilja betydelse. Rekrytering och utbildning bör på ett kostnadseffektivt sätt stödja verksamhetsintresset. Att de som genomför tjänstgöringen är motiverade är till fördel för såväl utbildningens resultat som för vidare rekrytering till bl.a. officersutbildning och internationell tjänstgöring.

Utgångspunkten bör vara att tjänstgöringen ska kunna genomföras med frivillighet. Det finns därmed skäl att se över vilka förändringar i lagstiftningen som är nödvändiga för att den enskildes vilja till tjänstgöring ska kunna vara ett avgörande skäl för vem som tas ut till tjänstgöring.

*Kvinnor i försvaret*

En kvinna är skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning först efter att hon skrivits in efter antagningsprövning enligt lagen om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning.

Riksdag och regering har under en lång rad av år framhållit att andelen kvinnor inom det militära försvaret bör öka. Detta gäller såväl befäl som soldater.

Omställningen av Försvarsmakten har inneburit förändrade krav på grundutbildningen och ett behov av nya kompetenser. Enligt regeringens mening innebär denna utveckling ett tydligt behov av att ta tillvara såväl kvinnors som mäns kunnande och förmågor.

I den urvalsprocess som sker för att finna de personer som är bäst lämpade för tjänstgöring är individens egenskaper och kompetens avgörande.

Målet är att de bäst lämpade kvinnorna och männen ska antas till tjänstgöring. Rekrytering av både kvinnor och män bidrar till möjligheterna att upprätthålla en hög kompetens bland de som tas ut. En vidgad rekrytering av kvinnor kan också förmodas stimulera rekryteringen av kvinnor till officersyrket, vilket har ett betydande mervärde.

*Frågan om vidgad totalförsvarsplikt*

Utgångspunkten för kommittén – att utbildningen ska kunna genomföras med den enskildes vilja till tjänstgöring som avgörande skäl för rekryteringen – gör i sig att rekryteringen blir mer könsneutral.

Givet de slutsatser som dras när det gäller möjliggörande av frivillighet bör dock kommittén också överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning bör utvidgas till kvinnor och därmed bli könsneutral.



## *Rekrytering*

Mönstringsskyldigheten omfattar män som är svenska medborgare. Ytterst har den allmänna skyldigheten att genomgå mönstring motiverats av behovet att säkerställa den framtida försvarsförmågan.

Mönstringen har gjort att berörda myndigheter har en god kännedom om behovet av och tillgången till totalförsvarspliktig personal och att en utbildningsreserv kunnat upprätthållas.

Därutöver bidrar mönstringen till att de totalförsvarspliktiga får information om försvaret. Det kan vidare antas att mönstringen har gett myndigheterna förutsättningar att säkerställa en hög personell kvalitet samt att den personal som tagits ut till tjänstgöring kommit från olika delar av samhället.

Mot bakgrund av de i direktiven ovan redovisade förändringsbehoven finns det dock anledning att överväga den lämpliga framtida utformningen av systemet för rekrytering.

I detta bör ingå en beskrivning av hur rekryteringen kan ge tillfälle för försvaret att nå ut med information om Sveriges försvar och säkerhetspolitik till alla unga i en årskull. Denna kommunikation bedöms vara av stor vikt för försvarsviljan i landet och förmågan att motivera unga människor oavsett kön att delta i utbildningen.

En fråga för kommittén är om mönstringsskyldigheten helt eller delvis kan och bör tillämpas när utbildning sker på frivillig grund. Alternativ som bör övervägas är därför bl.a.

- att förändringar vidtas inom ramen för dagens system så att mönstringsplikten gäller både för män och kvinnor, och
- att mönstringsskyldigheten – liksom tjänstgöringsskyldigheten – enbart tillämpas när försvarsberedskapen kräver det.

Utgångspunkter för en översyn bör vidare vara lika möjligheter till tjänstgöring för kvinnor och män, att den enskildes vilja att tjänstgöra ska kunna vara avgörande för vem som skrivs in till tjänstgöring och att de bemanningsansvariga organisationerna – bland andra Försvarsmakten – bör få ett större ansvar i fråga om rekryteringen av personal. Rekryteringen bör vidare genomföras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. I detta sammanhang bör även organisatoriska konsekvenser övervägas,

till exempel vilken myndighet som lämpligast ansvarar för verksamheten.

## Uppdraget

Kommittén ska överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och tjänstgöring av den personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Kommittén ska vidare ta ställning till under vilka förhållanden frivillig rekrytering och tjänstgöring bör tillämpas respektive inte tillämpas.

Kommittén ska även överväga om skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning bör gälla både för män och kvinnor. Övervägandena bör ta sin utgångspunkt i försvarets rekryteringsbehov, möjligheterna att nå målet att de bäst lämpade kvinnorna och männen ska tjänstgöra och möjliggörandet av frivillig rekrytering. Om kommittén finner att skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt med lång grundutbildning ska bli könsneutral ska den lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder.

Vidare ska kommittén ta ställning till hur utbildning genom frivillig tjänstgöring bör utformas, bland annat i fråga om ersättning och andra förmåner, disciplinansvar samt möjligheter att avbryta tjänstgöringen. En jämförelse bör göras bland annat med de villkor som i dag gäller för officersaspiranter respektive anställda soldater.

Kommittén ska redovisa förslag till lämplig ordning för beslut om att rekrytering respektive tjänstgöring ska ske på frivillig grund.

Kommittén ska lämna förslag till nödvändiga förändringar i fråga om rekryteringen av personal. Alternativ som ska övervägas är bl.a.

- att förändringar vidtas inom ramen för dagens system så att mönstringsplikten gäller för både män och kvinnor, och
- att mönstringskyldigheten – liksom tjänstgöringsskyldigheten – enbart tillämpas när försvarsberedskapen kräver detta.

I detta sammanhang ska även rekryterings betydelse för försvarets kommunikation med unga människor belysas. Utgångspunkterna ska vidare vara lika möjligheter till tjänstgöring för kvinnor och män, att den enskildes vilja att tjänstgöra ska kunna vara avgörande för vem som skrivs in till tjänstgöring och att de utbildningsansvariga organisationerna – däribland Försvarmakten – bör få ett större ansvar i fråga om rekryteringen av personal. Kommittén ska även överväga hur rekryteringsverksamheten bör vara organiserad. I detta sammanhang ska kommittén särskilt utveckla och ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för verksamheten och vilka åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa den enskildes rättsäkerhet.

Kommittén ska belysa de konsekvenser för Försvarmaktens och det civila försvarets personalförsörjning och verksamhet i övrigt som följer av förslagen, bland annat i fråga om

- den personella kvaliteten och personalens sammansättning,
- förutsättningarna att bemanna Försvarmaktens insatsorganisation,
- hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna samt
- förankringen hos medborgarna av försvarets verksamhet.

Redovisningen ska omfatta dels det militära försvaret och dels det civila försvaret. Utgångspunkten ska därvid vara en sammanhållen lagstiftning för det militära och det civila försvarets behov och en ordning för mönstring, rekrytering och tjänstgöring som är kostnadseffektiv och stödjer verksamhetens intresse. I fråga om militärtjänstgöring ska kommitténs överväganden ta sin utgångspunkt i Försvarmaktens samtliga uppgifter och Försvarmaktens behov av förband för att lösa dessa uppgifter. Kommittén ska bland annat beakta utvecklingen i fråga om Försvarmaktens möjligheter att anställa soldater under begränsad tid. I fråga om civilpliktsutbildning som är längre än 60 dagar ska övervägandena ta sin utgångspunkt i behoven och verksamheten vid de bemanningsansvariga organisationerna inom det civila försvaret.

Kommittén ska i den utsträckning den finner att det är relevant göra jämförelser med andra länder.

Kommittén ska redovisa uppskattade kostnader för respektive förslag.

### **Arbetets bedrivande**

Kommittén ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 februari 2009.

Kommittén ska bedriva sitt arbete i samverkan med Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk, Krisberedskapsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och övriga som anordnar plikttjänstgöring. Kommittén ska samråda med Statens räddningsverk i fråga om regeringens uppdrag till myndigheten att genomföra en försöksverksamhet gällande utbildning av frivilliga samt undersöka möjligheterna att införa ett administrativt system för att förteckna befintlig kompetens hos frivilliga (Fö2006/2108/CIV). Myndigheterna ska lämna det underlag som kommittén begär för sitt arbete.

Kommittén ska i sitt arbete samråda med Förvaltningskommittén (Fi 2006:08). Kommittén ska även samråda med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

(Försvarsdepartementet)