

Kommittédirektiv



Personalförsörjning för det reformerade
försvaret

Dir.
2009:58

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juli 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över och föreslå de åtgärder som behövs för att kunna anpassa Försvarmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov. Arbetet ska baseras på de krav på det framtida försvaret som framgår av den av riksdagen antagna propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

Utredaren ska särskilt analysera hur Försvarmaktens tillgång till personal på bästa sätt kan tryggas och redovisa i vilken mån det finns behov av åtgärder för att uppnå detta. Utgångspunkten ska vara att Försvarmaktens förmåga att genomföra insatser, i Sverige och utomlands, med förband ur insatsorganisationen säkerställs. Utredaren ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att tidsbegränsat kunna anställa vissa personalkategorier. Samtidigt som utredaren gör detta ska utredaren föra en dialog med parterna på det statliga avtalsområdet i syfte att underlätta tecknandet av kollektivavtal avseende tidsbegränsad anställning för vissa personalkategorier.

Utredaren ska också ta ställning till hur bl.a. anställningsskyddet bör se ut för tidvis tjänstgörande militär personal, exempelvis kontraktsanställda soldater och sjömän samt reservofficerare, avseende deras rätt till tjänstledighet från en civil anställning för tjänstgöring inom Försvarmakten.

Utredaren ska klargöra i vilka avseenden de olika delarna i uppdraget kan uppnås genom olika åtgärder såsom t.ex.

författningsreglering eller kollektivavtal. I den mån utredaren ser behov av författningsreglering ska detta redovisas och förslag till nödvändig författningsreglering lämnas.

Bakgrund

För att skapa ett användbart försvar föreslog regeringen i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140), nya mål och uppgifter för Försvarsmakten, nya krav på operativ förmåga, en ny insatsorganisation och ett nytt personalförsörjningssystem. Med anledning av propositionen har riksdagen beslutat om inriktningen för det framtida försvaret (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

Kraven på operativ förmåga innebär att Försvarsmakten behöver förband som är omedelbart användbara och tillgängliga för att värna Sverige och närområdet samt för att genomföra insatser såväl inom som utanför närområdet.

För att skapa denna användbarhet och tillgänglighet bör personalförsörjningen av alla personalkategorier i Försvarsmakten vila på frivillighet. Om försvarsberedskapen så kräver bör personalförsörjningen även kunna basera sig på en tillämpning av lagstiftningen om totalförsvarspikt.

Personalens uppgifter bör utgå från de krav som följer av att insatsorganisationen ska vara användbar i Försvarsmaktens samtliga uppgifter, såväl innanför som utanför landets gränser.

Den framtida insatsorganisationen bör bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett hemvärn där delar utvecklas till kvalificerade nationella skyddsstyrkor. I Försvarsmaktens svar (Fö2009/249/MIL) på regeringens planeringsanvisningar från 2008, (Fö nr 5), redovisas ett personalinnehåll i de stående och kontrakterade förbanden om sammantaget 28.000 individer och ett hemvärn bestående av 22.000 individer.

Den nya försvarspolitiska inriktningen, med bl.a. ny användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet, ställer nya krav på Försvarsmakten. Försvarsmakten behöver därför ett nytt system

för sin personalförsörjning. Personalförsörjningssystemet måste kunna möta de nya kraven samt krav som förändras över tiden. I betänkanden från utredningen om en förändrad totalförsvarsplikt (SOU 2009:63) och Utredningen om ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser (SOU 2008:91), Veteransoldatutredningen, har dessa frågor delvis tagits om hand. Nedan angivet uppdrag behandlar återstående utredningsbehov på området.

Uppdraget

En särskild utredare ska i vissa avseenden analysera hur Försvarsmaktens behov av personal för att lösa de framtida uppgifter som myndigheten har att hantera bör tillgodoses. Utredaren ska i detta sammanhang se över vilka möjligheter det befintliga regelverket, dvs. författningar och kollektivavtal, ger och vilka behov av andra lösningar som finns, och i så fall för vilka personalkategorier dessa bör gälla, samt vid behov föreslå de åtgärder och författningsändringar som behövs för att anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov. Arbetet ska baseras på den av riksdagen antagna propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) och den inriktning för Försvarsmakten och dess personalförsörjning som ges där.

Tidsbegränsad anställning

Utredaren ska analysera Försvarsmaktens behov av tidsbegränsade anställningar och ta ställning till på vilket sätt detta behov bäst tillgodoses. För flera personalkategorier inom det användbara, tillgängliga och flexibla insatsförsvaret är anställningar tills vidare som kan innefatta hela det yrkesverksamma livet olämpliga. Det ligger i verksamhetens natur att befattningar på soldatnivå företrädesvis bemannas med yngre personal som har soldatens arbetsuppgifter endast under en del av yrkeskarriären. Utgångspunkten för arbetet ska vara att soldater och sjömän ska vara tidsbegränsat anställda. I fråga

om specialistofficerare, eller vissa kategorier av specialistofficerare, ska utredaren överväga om även dessa bör anställas för begränsad tid och analysera för- och nackdelar med tidsbegränsade anställningar ur bl.a. ett kompetensförsörjnings- och effektivitetsperspektiv.

Utredarens förslag avseende anställningarna ska möjliggöra ett kostnadseffektivt personalförsörjningssystem där huvuddelen av den militära personalen efter en tid lämnar aktiv tjänstgöring i Försvarsmakten och övergår till annan verksamhet utanför myndigheten, och där en mindre del kan komma att växla mellan olika kategorier av anställning eller tjänstgöring inom Försvarsmakten. En rationell och effektiv personalförsörjning kräver att soldaternas och sjömannens anställningstid inte är för kort i förhållande till den effekt som erhålls i form av förbandsinsatser och beredskap. Utredaren ska beakta rekryteringskraft, personalomsättning, tjänstgöringens speciella art och individens möjlighet till en civil verksamhet efter anställningen i Försvarsmakten. Utredaren ska dessutom föreslå åtgärder som förbättrar Försvarsmaktens möjligheter att i framtiden anpassa personalvolymen till eventuellt förändrade krav på dimensionering av insatsorganisationen.

Utredaren ska ta initiativ till och föra en dialog med parterna på det statliga avtalsområdet om förutsättningarna för att genom kollektivavtal lösa frågan om tidsbegränsade anställningar för specialistofficerare, soldater och sjömän. Utredaren ska även lämna förslag till författningsreglering som möjliggör tidsbegränsad anställning för de personalkategorier där sådan anställning bedöms önskvärd.

Säker bemanning av insatser

En utgångspunkt för utredaren ska vara att Försvarsmakten med en hög grad av säkerhet ska kunna bemanna förbanden och även vid kort varsel, kunna genomföra insatser nationellt och internationellt med insatsorganisationens förband. Detta ska i huvudsak kunna ske utan nyrekrytering, betydande omplaceringar eller förnyad träning. Utredaren ska föreslå hur detta ska kunna åstadkommas och undersöka i vad mån det förutsätter åtgärder i form av författningsändringar eller avtalslösningar. Utredaren ska därvid bl.a. ta ställning till om det behövs lagstadgad tjänstgöringsplikt för all personal eller för vissa kategorier av personal, som kan tillämpas när förhållandena är sådana att lagstiftningen om totalförsvarsplikt inte kan eller bör tillämpas. Utredaren ska lämna förslag på hur en eventuell tjänstgöringsplikt bör vara utformad och ta ställning till behovet av övriga åtgärder för att säkerställa användbarheten och tillgängligheten för samtliga förband i insatsorganisationen, så som till exempel ekonomiska incitament, disciplinåtgärder eller andra sanktioner.

Utredaren ska härvid beakta det säkerhetspolitiska intresset i form av tillgängliga förband och förmåga att genomföra insatser samt den enskilde medborgarens grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utredaren ska för respektive personalkategori väga sina förslag mot risken att de kan vara rekryteringshämmande. Behovet av lösningar som skiljer från vad som gäller för arbetsmarknaden i övrigt ska redovisas. En avvägning mot vad som gäller för arbetsmarknaden i stort och kan anses skäligt ska därvid redovisas. Försvarsmaktens behov för den operativa verksamheten ska dock vara vägledande i första hand. Utredaren ska vidare specificera i vilka situationer de åtgärder som föreslås ska kunna vidtas.

En eventuell reglering ska analyseras i förhållande till gällande ledighetslagstiftning; eventuella nödvändiga

följändringar i dessa regelverk ska föreslås. Härvid ska särskilt beaktas eventuella konsekvenser av att det i vissa fall parallellt med Försvarmakten även förekommer en civil arbetsgivare.

Särskilt skydd i den huvudsakliga anställningen

Utredaren ska analysera behovet av att införa ett särskilt skydd för den huvudsakliga anställningen för tidvis tjänstgörande militär personal, dvs. för personer som har sin huvudsakliga verksamhet utanför Försvarmakten, exempelvis kontraktsanställda soldater och sjömän samt reservofficerare. Den enskildes intresse av bevarad anställning, Försvarmaktens behov av tillgång till soldater och sjömän samt den civila arbetsgivarens intressen, ska beaktas. Utredaren ska vidare särskilt analysera behovet av rätt till tjänstledighet från en annan anställning för tjänstgöring inom Försvarmakten. En utgångspunkt ska vara att detta skydd är utformat på ett liknande sätt som skyddet för verksamhet kopplad till redan befintlig lagstiftning, såsom t.ex. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Skyddet bör således inte enbart föreskriva ett skydd mot uppsägning och avsked utan även ett skydd mot annan ingripande åtgärd i anställningen, exempelvis omplacering som enbart föranleds av tjänstgöringen i Försvarmakten. Utredaren bör även överväga möjligheterna att låta skyddet omfatta situationer där anställning nekats för att den arbetssökande har kontrakt med Försvarmakten. Utredaren ska även belysa för- och nackdelar, för såväl Försvarmakten som universitet och högskolor, med att möjliggöra anstånd med studier för antagna till högskolan och studieuppehåll från högskolestudier för tidvis tjänstgörande personal. Vidare ska utredaren analysera behovet av, och lämna förslag på åtgärder, vid sidan av författningsreglering som kan förbättra ställningen för tidvis tjänstgörande militär personal i de situationer som beskrivs ovan.

Övrigt

Som framgår ovan ska utredaren klarlägga i vilka avseenden behov av åtgärder finns vad gäller de olika delarna i uppdraget och på vilket sätt åtgärder kan vidtas såsom t.ex. genom författningsreglering eller kollektivavtal. Om utredaren anser att någon eller några delar bör författningsregleras ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska analysera sina förslag i förhållande till EG-rätten och andra internationella rättsakter samt säkerställa att förslagen är förenliga med dessa. Vidare ska utredaren analysera sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

Vid sidan av de frågeställningar som särskilt nämns ovan ska utredaren ta ställning till om det finns behov av författningsändringar i övrigt mot bakgrund av Försvarmaktens nya uppgifter, behov och skapandet av nya personalkategorier. Målsättningen är att det ska finnas ett uppdaterat och tillräckligt författningsstöd för personalförsörjningen inom det militära försvaret. Utredaren ska kostnadsberäkna sina förslag och redovisa vilka effekter som förslagen beräknas medföra, både vad gäller möjligheten till bemanning och Försvarmaktens totala personalförsörjning. För eventuella ökade kostnader för staten ska utredaren föreslå finansiering.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska samverka med Försvarmakten och andra relevanta myndigheter, institutioner och organisationer, däribland Arbetsgivarverket. Försvarmakten ska lämna det underlag som utredaren behöver för sitt arbete. Utredaren ska göra internationella jämförelser med länder som har likartade förutsättningar, exempelvis Norge, Danmark och Nederländerna.

Utredaren ska i sitt arbete uppmärksamma och vid behov samråda med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant. Viktiga utgångspunkter är i detta avseende tidigare

nämnda Veteransoldatutredningens betänkande, En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91), och slutbetänkandet från Utredningen om en förändrad totalförsvarspunkt, Totalförsvarspunkt och frivillighet (SOU 2009:63).

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

(Försvarsdepartementet)